Gloria Amparo Rodríguez

FUNDAMENTOS DEL DERECHO AMBIENTAL COLOMBIANO

fna
foro nacional ambiental

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG
COLOMBIA-FESCOL

FUNDAMENTOS DEL DERECHO AMBIENTAL COLOMBIANO

Gloria Amparo Rodríguez

FUNDAMENTOS DEL DERECHO AMBIENTAL COLOMBIANO

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG
COLOMBIA-FESCOL

fna
foro nacional ambiental

Rodríguez, Gloria Amparo
Fundamentos del derecho ambiental colombiano / Gloria Amparo Rodríguez. – [Bogotá] : Friedrich-Ebert-Stiftung. Fescol, 2022.

571 páginas
Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 978-958-8677-52-1 (impreso)

1. Derecho ambiental -- Fundamentos -- Colombia. 2. Derecho constitucional -- Colombia. 3. Protección del medio ambiente -- Legislación -- Colombia. 4. Conservación del medio ambiente -- Legislación -- Colombia. 5. Recursos naturales -- Legislación -- Colombia. 6. Política ambiental. I. Rodríguez, Gloria Amparo. II. Friedrich-Ebert-Stiftung. III. Foro Nacional Ambiental. IV. Título.

344.046 SCDD 20

Catalogación en la fuente -- Universidad del Rosario. CRAI

DJGR marzo 24 de 2022

Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol)
Calle 71 n° 11-90. Bogotá / Teléfono (60 1) 347 30 77
https://colombia.fes.de

Foro Nacional Ambiental
www.foronacionalambiental.org.co

Primera edición Bogotá, abril de 2022

ISBN 978-958-8677-52-1

Coordinación editorial Juan Andrés Valderrama

Diseño y diagramación Ángela Lucía Vargas

Fotografía de la carátula Gloria Amparo Rodríguez

Impresión NRD Servicios Gráficos

Las opiniones expresadas en este libro son de responsabilidad de la autora y no traducen necesariamente el pensamiento de la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) ni de las instituciones que forman parte del Foro Nacional Ambiental.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN

-19-

AGRADECIMIENTOS

-23-

CONSIDERACIONES INICIALES

-25-

1. El papel del derecho 26
2. El derecho a gozar de un ambiente sano 29
3. Contenido del libro 35

APUNTES PREVIOS SOBRE DERECHO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL

-41-

1. Antecedentes 43
2. Una nueva rama jurídica: el derecho ambiental 47
3. Aproximaciones al desarrollo del derecho ambiental en Colombia 55

EL DERECHO A GOZAR DE UN AMBIENTE SANO

-67-

1. El derecho a gozar de un ambiente sano en la Constitución política de Colombia 69
2. Aproximación conceptual al derecho a gozar de un ambiente sano 73
3. Desarrollo jurisprudencial del derecho a gozar de un ambiente sano 78
   3.1 El derecho fundamental a gozar de un ambiente sano 80
   3.2 Teoría de la conexidad: la protección del derecho a gozar de un ambiente sano por su conexidad con derechos fundamentales 82
4. La protección del derecho a un ambiente sano: teoría de la conexidad y la justicia ambiental 85
5. Reflexiones en torno a la naturaleza del derecho a gozar de un ambiente sano 89

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE PROTECCIÓN AL DERECHO A GOZAR DE UN AMBIENTE SANO

-95-

1. Antecedentes 98
2. Instrumentos internacionales no vinculantes o *soft law* 101
   2.1 Declaración de Estocolmo de 1972 101
   2.2 Instrumentos de la Cumbre de la Tierra de 1992 103
      2.2.1 La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo 103
      2.2.2 La Agenda 21 o Programa de Acción de las Naciones Unidas 103
      2.2.3 La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992 104

2.2.4 El Convenio sobre la Diversidad Biológica *104*
2.2.5 La Declaración de Principios para el Manejo Sustentable de Bosques *105*
2.3 Declaración de Johannesburgo 2002 sobre Desarrollo Sostenible 105
2.4 El Futuro que queremos 106
2.5 Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe 107
2.6 Opinión Consultiva 23 de 2017 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 108
3. Instrumentos internacionales vinculantes o *hard law* 109
3.1 Biodiversidad 109
3.2 Atmósfera 113
3.3 Sustancias químicas 114
3.4 Aguas dulces y océanos 115
3.5 Desertificación 117
3.6 Otros 117

PRINCIPIOS AMBIENTALES

-121-

1. Los principios del derecho ambiental: una mirada general a los principios de la Declaración de Río de 1992 123
1.1 El derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza 124
1.2 Principio del derecho soberano de los Estados a aprovechar sus recursos naturales 126
1.3 Principio del desarrollo inter e intra generacional 127
1.4 Principio de desarrollo sostenible 128
1.5 Principio de erradicación de la pobreza 130
1.6 Principio de prelación a la situación y necesidades especiales de los países en desarrollo 132

1.7 Principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas para los Estados 133
1.8 Principio de reducción y eliminación de modalidades de producción y consumo insostenible e implementación de políticas demográficas adecuadas 134
1.9 Principio de cooperación en el intercambio de conocimiento 136
1.10 Principio de participación ambiental, especialmente de las mujeres, los pueblos indígenas y los jóvenes 137
1.11 Principio de promulgación de leyes adecuadas y eficaces sobre el ambiente 140
1.12 Principio de responsabilidad y reparación por daños ambientales 141
1.13 Principio de precaución 143
1.14 Principio de in dubio pro natura 145
1.15 Principio de prevención 146
1.16 Principio del que contamina paga 147
1.17 Principio de evaluación de impacto ambiental 148
1.18 Principio de progresividad 149
1.19 Principio de no regresión 150

2. Los principios ambientales consagrados en la legislación colombiana 152

FUNCIÓN ECOLÓGICA DE LA PROPIEDAD

-157-

1. La función social de la propiedad 160
2. La función ecológica de la propiedad 163
3. Desarrollo normativo de la función ecológica de la propiedad 167
3.1 En el ordenamiento urbano 167
3.2 Extinción de dominio 168
3.3 Las reservas naturales de la sociedad civil 169
3.4 Bienes de uso público 170

3.5 Los resguardos indígenas 171
3.6 Propiedad colectiva de las comunidades negras o afrocolombianas 172

4. Reflexiones sobre la función social y ecológica de la propiedad 172

POLÍTICAS AMBIENTALES

-177-

1. Biodiversidad 186
2. Bosques 191
3. Suelo 194
4. Cambio climático 195
5. Residuos 197
6. Sustancias químicas 201
7. Agua 202
8. Aire 203
9. Participación y educación ambiental 204
10. Producción y consumo sostenible 205
11. Gestión ambiental urbana 206
12. Salud ambiental 207
13. Otros instrumentos de política pública con componente ambiental 208
14. Reflexiones sobre las políticas públicas ambientales 211

SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL (SINA)

-215-

1. Antecedentes institucionales 216
2. Descentralización y autonomía institucional ambiental 223

3. Principios de la gestión ambiental 231
3.1 Principio de armonía regional 231
3.2 Principio de gradación normativa 232
3.3 Principio de rigor subsidiario 234
4. Competencias del orden nacional, regional y local 236
4.1. Competencias nacionales 237
4.1.1 Planeación, coordinación y regulación 237
4.1.2 Gestión 242
4.1.3 Investigación 244
4.1.4 Financiación 244
4.2 Competencias regionales 246
4.2.1 Gestión 246
4.2.2 Investigación 249
4.3 Competencias locales 250
4.3.1 Grandes centros urbanos 251
4.3.2 Entidades territoriales 251
4.4 Competencias transversales 254
4.4.1 Planeación 254
4.4.2 Control 255
4.5 Actores sociales 259
4.5.1 Organizaciones no gubernamentales 259
4.5.2 Organizaciones comunitarias 260
4.5.3 Organizaciones étnico-territoriales 260
4.5.4 Gremios de la producción y del sector privado 261
4.5.5 Academia y entidades de investigación científica 262
5. Reflexiones 263

LA EDUCACIÓN AMBIENTAL

-267-

1. Desarrollo normativo de la educación ambiental en Colombia..... 270
1.1 Proyectos ambientales escolares 273
1.2 Proyectos ambientales universitarios..... 275
1.3 Proyectos ciudadanos y comunitarios de educación ambiental..... 276
1.4 Comités Técnicos Intersectoriales de Educación Ambiental..... 277
2. Política nacional de educación ambiental 278
3. Algunos aportes de la Corte Constituciona sobre la educación ambiental 281
4. Apuntes finales sobre la educación ambiental 282

PARTICIPACIÓN E INFORMACIÓN AMBIENTAL EN COLOMBIA

-285-

1. El derecho de acceso a la información 292
1.1. Principios del derecho de acceso a la información 297
1.1.1 Principio de máxima divulgación..... 297
1.1.2 Principio de buena fe 298
1.2. Jurisprudencia sobre el derecho de acceso a la información ambiental 298
1.3. Contenido de la información ambiental 299
1.3.1 Sistema de Información Ambiental para Colombia 300
2. Mecanismos de participación 302
2.1 La participación política en materia ambiental 303
2.2 La participación administrativa en materia ambiental 305
3. Algunas anotaciones sobre la participación ciudadana: hacia una gobernanza ambiental 307

EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL

-311-

1. Sustento constitucional y desarrollo jurisprudencial 314
2. Mecanismos de participación judicial en materia ambiental 316
2.1 Participación judicial en materia ambiental 317
2.2 Algunos obstáculos y retos del acceso a la justicia ambiental 319

EL DEBER DE PLANIFICAR

-323-

1. La planificación en materia ambiental 326
1.1 Planes ambientales..... 329
1.1.1 Plan nacional de desarrollo 330
1.1.2 Plan de gestión ambiental regional 331
1.1.3 Plan de acción cuatrienal 332
1.1.4 Planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas 333
1.1.5 Plan de ordenación forestal 335
1.1.6 Planes de ordenamiento del recurso hídrico continental superficial 336
1.1.7 Plan de manejo ambiental de acuíferos 336
1.1.8 Planes de saneamiento y manejo de vertimientos 337
1.1.9 Planes de gestión integral de residuos sólidos municipales 338
1.1.10 Planes de ordenamiento territorial..... 338
1.1.11 Plan de ordenación y manejo integrado de unidades ambientales costeras 339
1.1.12 Plan de acción del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Colombia-Sinap..... 340
1.1.13 Planes de manejo ambiental 341

1.1.14 Planes de vida de los pueblos étnicos *343*
1.1.15 Planes sectoriales *345*

2. Jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre planificación ambiental 348
3. Reflexiones en torno a la planificación ambiental 349

ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y AMBIENTAL

-353-

1. Esquemas asociativos territoriales 356
2. Planificación del ordenamiento territorial y ambiental 360
3. Hacia el ordenamiento ambiental del territorio 370
4. Desarrollo jurisprudencial del ordenamiento territorial y ambiental en Colombia 373
5. Reflexiones en torno al ordenamiento territorial y ambiental 376

ÁREAS PROTEGIDAS

-379-

1. Desarrollo del concepto de áreas protegidas en el ámbito internacional 380
   1.1 Categoría Ia: Reserva natural estricta 381
   1.2 Categoría Ib: Área silvestre 381
   1.3 Categoría II: Parque nacional 381
   1.4 Categoría III: Monumento o característica natural 382
   1.5 Categoría IV: Áreas de gestión de hábitats/especies 382
   1.6 Categoría V: Paisaje terrestre/marino protegido 382
   1.7 Categoría VI: Área protegida con uso sostenible de los recursos naturales 382

2. Áreas protegidas en Colombia 382
2.1. Áreas protegidas públicas 392
2.1.1 Sistema de Parques Nacionales Naturales 393
2.1.2 Reserva Forestal Protectora 396
2.1.3 Parques Naturales Regionales 397
2.1.4 Distrito de Manejo Integrado 398
2.1.5 Distrito de Conservación de Suelos 399
2.1.6 Área de Recreación 400
2.2. Categorías privadas 400
3. Algunas anotaciones adicionales sobre las áreas protegidas 402

LAS AUTORIZACIONES AMBIENTALES
COMO MECANISMO DE PLANIFICACIÓN

-405-

1. Principales permisos y autorizaciones ambientales 410
1.1 Permiso de emisiones atmosféricas (fuentes fijas) 410
1.2 Permiso de emisión de ruido 411
1.3 Permiso de exploración y prospección en busca de aguas subterráneas 411
1.4 Concesión de aguas 412
1.5 Permiso para la construcción de obras hidráulicas y permiso de ocupación y explotación de cauces, playas y lechos 414
1.6 Permiso de vertimiento 414
1.7 Permiso de aprovechamiento forestal 415
1.8 Permiso de aprovechamiento de árboles aislados 416
1.9 Permiso de caza de fauna silvestre 416
1.10 Permiso de recolección con fines de elaboración de estudios ambientales 417
1.11 Permiso de estudio con fines de investigación científica en diversidad biológica 418
2. De las licencias ambientales 419

RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

-427-

1. Breve aproximación al concepto del daño ambiental 431
2. De la naturaleza patrimonial del Estado 438
3. Sancionatorio ambiental 444
   3.1 Principios rectores del procedimiento sancionatorio ambiental 451
      3.1.1 Debido proceso 451
   3.2 Sujetos intervinientes 456
      3.2.1 Sujeto activo 456
      3.2.2 Sujeto pasivo 456
      3.2.3 Terceros 457
   3.3 Tipo de responsabilidad 457
   3.4 Medidas preventivas 458
   3.5 Procedimiento y medidas sancionatorias ambientales 460
   3.6 Aspectos adicionales del procedimiento sancionatorio ambiental 468
4. Medidas policivas en materia ambiental 471
5. De la naturaleza civil 475
   5.1 Formas o tipos de responsabilidad 480
6. Derecho penal ambiental 482
   6.1 Generalidades del derecho penal ambiental 484
   6.2 Responsabilidad penal ambiental 488
7. Retos y reflexiones en torno a la responsabilidad ambiental 489

CONSIDERACIONES FINALES

-491-

1. Importancia del derecho ambiental 492
2. Avances constitucionales de los derechos ambientales 495

3. Gestión ambiental institucional 500
4. Retos a futuro 505

BIBLIOGRAFÍA

-507-

Jurisprudencia 541
Leyes 555
Decretos y resoluciones 558

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

-561-

ACERCA DE LA AUTORA

-571-

PRESENTACIÓN

La Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) es una fundación política alemana, socialdemócrata, presente en Colombia desde 1979. Nuestros valores son la libertad, la justicia y la solidaridad, y con base en ellos buscamos promover el análisis y los debates sobre las políticas públicas, apoyar procesos de aprendizaje, el intercambio de experiencias internacionales, además del reconocimiento y la visibilización de los esfuerzos en la construcción de paz.

Nuestros ejes temáticos han girado en torno al fortalecimiento de la democracia, el aumento de la justicia social, el logro de la paz, la seguridad incluyente y el desarrollo sostenible. Respecto a este último asunto, hemos trabajado en diferentes espacios para la discusión y formulación de propuestas para las políticas públicas del país, convocando a una amplia variedad de sectores y actores. También hemos apoyado la publicación de obras que examinan estos asuntos, a partir del intercambio de experiencias internacionales y debates públicos.

En el marco de nuestra misión hemos participado asimismo en escenarios de debate sobre un proyecto regional de transformación socioecológica, a partir del análisis de los modelos de desarrollo socialmente justos y ecológicamente sustentables que requieren de nuevos caminos de desarrollo viable y sostenible.

En esta línea, durante 2021 coordinamos con el Foro Nacional Ambiental (FNA) una alianza para llevar a cabo una serie de diálogos en torno al

trigésimo aniversario de la Constitución política de Colombia, cuyo gran número de disposiciones acerca del medio ambiente ha permitido que sea denominada, precisamente, como una Constitución ecológica. Estos diálogos se realizaron por medio de cuatro foros virtuales que abordaron temáticas relacionadas con el balance de las tres décadas de la Carta política teniendo en cuenta el alcance de la propiedad y su función ecológica, la situación actual de las crisis ambientales que afronta la humanidad y la necesidad de avanzar en una legislación ambiental teniendo en cuenta las normas constitucionales que requerirían desarrollo, teniendo en cuenta la visión internacional además de las perspectivas que posibiliten la progresividad de los derechos. Cada una de las sesiones de discusión contó con la participación de expertos en cada materia y con espacios de reflexión a partir de las preguntas de los asistentes.

En este contexto, reconociendo la importancia del análisis de las disposiciones constitucionales en materia ambiental para la defensa de la naturaleza y la protección de los derechos humanos de las presentes y futuras generaciones, así como la trayectoria académica de más de veinte años de la profesora Gloria Amparo Rodríguez en estos asuntos, y el apoyo de Fescol en la divulgación de conocimientos que contribuyan al desarrollo sostenible, editamos, con el Foro Nacional Ambiental, su libro *Fundamentos del derecho ambiental colombiano*.

Esta obra analiza diferentes temáticas relacionadas con la Constitución y su contenido en materias ambientales, y presenta reflexiones sobre el surgimiento del derecho ambiental y sus fuentes; los principios generales ambientales; el derecho a gozar de un ambiente sano; la función ecológica de la propiedad; la organización institucional ambiental; los derechos de acceso a la participación, la información y la justicia ambiental; la planificación; el ordenamiento territorial y la responsabilidad ambiental. Los capítulos presentan un estudio riguroso sobre cada uno de estos asuntos y plantean debates y propuestas para hacer realidad el derecho a vivir en un ambiente sano, equilibrado y saludable.

Para Fescol y el Foro Nacional Ambiental es muy satisfactorio entregar a los lectores este libro, cuyos aportes y herramientas serán muy útiles para quienes trabajan en pro de la protección del medio ambiente y de la consolidación del derecho ambiental y la Constitución ecológica que nos rige.

Kristina Birke-Daniels
Directora
Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol)

AGRADECIMIENTOS

Esta publicación está dedicada a mis estudiantes, que siempre son mi inspiración. Estoy segura de que con sus conocimientos serán los encargados de avanzar significativamente en la protección ambiental. Mi anhelo es haber podido aportar un granito de arena para esta trascendental tarea, ya que como docente estoy convencida de que nuestro compromiso no es solo ilustrarlos sobre los asuntos propios de cada asignatura, sino mostrarles un mundo complejo, lleno de dificultades, retos y oportunidades, en el que podemos descubrir cosas maravillosas y formas de ejercicio profesional que son inimaginables.

Estoy convencida de que los maestros podemos ser olvidados, pero nuestras lecciones se recordarán siempre en los logros de nuestros estudiantes. Por eso, mi profesión es la más afortunada de todas las profesiones, porque además permite que la vida renazca cada día con una nueva pregunta, una nueva idea o amistad (John W. Schlatter).

De otro lado, debo reconocer que un texto como este implica mucho tiempo de estudio, diálogo y reflexión, y que no es posible sin el apoyo de muchas personas que acompañan este camino. Por eso quiero agradecer en primer lugar a mis maestros, por su generosidad al compartir sus conocimientos e incentivar en mí el amor por el derecho ambiental.

En segundo lugar, agradezco a la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario y, en especial, a mis estudiantes de pregrado, especialización, maestría y doctorado, otorgándoles todos los créditos en mi proceso continuo de aprendizaje, ya que si bien es cierto que de mis maestros mucho aprendí, debo reconocer, como lo mencionaba Benjamin Franklin, que con cada uno de mis alumnos he aprendido todavía más.

Quiero agradecer asimismo a quienes me apoyaron en la investigación: Alexandra Cumbe y Luisa Madrid, cuyo trabajo ayudó a enriquecer enormemente las ideas y los planteamientos que inicialmente tenía sobre este texto, y que en conjunto con los evaluadores y lectores aportaron a los debates más importantes para la redacción de este libro: Andrés Gómez-Rey, Álvaro Henao-Mera, Adolfo Ibáñez, María Margarita Lorduz, Javier de la Hoz, Giovanni Herrera-Carrascal, Francisco Rivera, Christian Torres, Andrés Rodríguez-Morales, Juan Felipe Rodríguez, Camilo Cruz y Sebastián Senior. Gracias por su apoyo.

La publicación de este texto para conmemorar los treinta años del enfoque ambiental de la Constitución política de Colombia ha sido posible gracias al respaldo de la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) y del Foro Nacional Ambiental (FNA). Debo reconocer y agradecer el respaldo de Kristina Birke Daniels y María Fernanda Valdés de Fescol, y de todos los miembros e instituciones que hacen parte del Foro. Espero con ello aportar al escenario público de reflexión y análisis de las políticas ambientales nacionales con el fin de contribuir al objetivo de fortalecer la protección ambiental en Colombia, como ha sido nuestro anhelo.

CONSIDERACIONES INICIALES

El panorama de degradación y deterioro del ambiente pone en evidencia la crisis en la que nos encontramos. En la actualidad es común ver en titulares de noticias y llamados de diferentes sectores (académicos, ciudadanos, ONG y estatales) a adelantar acciones reales para enfrentar fenómenos como el cambio climático y la pérdida de la biodiversidad, además de la imperativa exigencia de tomar medidas en torno a la protección de las riquezas naturales que aún conservamos en el planeta. De esta manera, se está reclamando por acciones reales que permitan detener el incremento de la extinción de especies, el tráfico ilegal y el comercio de fauna y flora silvestre, además de la afectación de los bosques como consecuencia de la extracción de maderas y otras actividades que ponen en peligro los ecosistemas, desconociendo el valor que poseen las diversas formas de vida, su contribución al bienestar de la humanidad y el aporte al desarrollo de los países.

Es así como desde diferentes escenarios se convoca a trabajar en aras de garantizar tanto la supervivencia del ser humano en la presente y en futuras generaciones, como de las demás especies con las que compartimos la Tierra, ya que como lo menciona las Naciones Unidas (ONU, 2021),

> los efectos del cambio climático, la ordenación y el uso no sostenibles de los recursos naturales, la contaminación del aire, las tierras y el agua, la gestión irracional de las sustancias químicas y los desechos, la pérdida resultante de diversidad biológica y la disminución de los servicios prestados por los ecosistemas pueden interferir en el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, y que los daños

ambientales pueden tener repercusiones negativas, tanto directas como indirectas, en el disfrute efectivo de todos los derechos humanos.

I. El papel del derecho

El derecho ha desempeñado un importante papel en el abordaje de las problemáticas ambientales, toda vez que desde esta disciplina se han definido elementos fundamentales para enfrentar los daños en el entorno, especialmente porque se ha considerado necesario regular los asuntos relacionados con el medio natural y los servicios y bienes ambientales, además de las relaciones del ser humano con la naturaleza, en una tarea que involucra a todos los sectores, es decir, a las personas naturales y jurídicas además de los Estados y sus instituciones.

Esta aproximación jurídica permitió el surgimiento de una rama especializada en esta materia, la cual se denomina derecho ambiental, y que hemos considerado como la

> disciplina jurídica que tiene como objetivo regular las relaciones con la naturaleza y que se ocupa de la protección, conservación, manejo adecuado y restauración de los recursos naturales y del ambiente, en aras de mantener el equilibrio entre las actividades humanas y su impacto en el medio que habita, explota y modifica, lo cual conlleva una garantía para gozar de las condiciones necesarias para el desarrollo de una vida digna (Rodríguez, 2016b).

Esta rama del derecho es de naturaleza pública, en la medida que regula las relaciones entre los particulares y el Estado o entre las entidades de este último e involucra asuntos de diverso orden. Asimismo, se fundamenta en la solidaridad y la responsabilidad intra e intergeneracional, en el carácter preventivo y en la protección de garantías individuales y colectivas.

En el contexto colombiano, el desarrollo de esta rama del derecho se da especialmente a partir de la Ley 2a de 1959 sobre reservas forestales, el Có-

digo Sanitario Nacional (Ley 9a de 1979) y el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente (Decreto-Ley 2811 de 1974). Estas normas sirvieron como base para la expedición posterior de un amplio marco normativo que en la actualidad incluye los diferentes instrumentos internacionales aprobados sobre esta temática y la regulación de materias como planificación, participación, educación, justicia, ordenamiento y autorizaciones ambientales, entre otros.

Dicho marco jurídico se vio enriquecido con la expedición de la Constitución política de 1991, toda vez que su gran número de disposiciones en materia de protección del entorno dio inicio a una etapa que podríamos denominar el auge del derecho ambiental en Colombia, ya que a partir de allí se emprendieron en el país diferentes procesos de gestión participativa que permitieron la inclusión de los asuntos relacionados con el entorno y los bienes ambientales con la Carta política, lo cual da lugar a un desarrollo legislativo importante sobre esta temática.

Así pues, la Carta política implicó importantes avances en materia ambiental, especialmente porque consagra las obligaciones que tiene el Estado respecto a proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación (artículo 8°); proteger la diversidad e integridad del ambiente (artículo 79); conservar las áreas de especial importancia ecológica (artículo 79); fomentar la educación ambiental (artículo 79); planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución (artículo 80); prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental; imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente (artículo 80); y cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera (artículo 80)[1].

1 El texto de la Constitución ubicó el derecho a un ambiente sano dentro del capítulo III del Título II, es decir, en el catálogo de los *derechos colectivos* y del ambiente. De igual forma, señaló que para la protección de estos derechos estaba prevista la *acción popular* contenida en el artículo 88 y desarrollada por medio de la Ley 472 de 1998 y el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011. Debido a que se trata de un derecho colectivo, el titular del derecho es

Conforme con lo anterior, se expidieron importantes normas como lo es la Ley 99 de 1993 mediante la cual se cre*ó* el Ministerio del Medio Ambiente y se reorganizó el Sistema Nacional Ambiental (Sina), la Ley 388 de 1997 sobre ordenamiento territorial y la Ley 1333 de 1999 sobre procesos sancionatorios ambientales. Sin embargo, desde 2003 se dieron una serie de transformaciones que llevaron a que este periodo se denominara el declive del derecho ambiental, toda vez que se cambió el Ministerio del Medio Ambiente por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, que se caracterizó, entre otras cosas, por posibilitar la flexibilización de las licencias ambientales, la reducción del presupuesto para el sector ambiental y la evidente brecha con las políticas económicas, etcétera. Unido a lo anterior está el hecho de las problemáticas ambientales agudizadas por el conflicto armado en el país, derivadas de hechos como la voladura de oleoductos, la ampliación de la frontera agrícola para actividades de cultivos y minería ilícita, entre otras cosas.

Como consecuencia de lo anterior se incrementaron las actividades extractivas (lícitas e ilícitas) que afectan de manera significativa el entorno, dando lugar a la movilización social, el incremento de la judicialización de los conflictos ambientales, el elevado incumplimiento de las normas ambientales en el país, además de la tragedia ambiental a consecuencia de las inundaciones en el territorio nacional. De esta forma, fue necesario avanzar hacia la reformulación del enfoque de la protección ambiental repensando lo que había acontecido. Por ello, en 2011 nuevamente se transformó el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial a Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se creó de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (Anla) y se promovió la participación ciudadana, aunque todavía con muchas dificultades para su ejercicio.

En ese tenor, varias de las anteriores temáticas serán abordadas a lo largo de este libro, tomando como base las políticas públicas dirigidas a que

la comunidad y la acción judicial para su protección debe ser ejercida por una o varias personas, en tanto miembros de la comunidad (Corte Constitucional, Sentencia C-479 de 2020).

el actual modelo de vida no provoque una situación de desastre ecológico irreversible, para lo cual se articulan instrumentos que vayan atendiendo los efectos de dicho modelo en el entorno (Ortega, 2013). Estos instrumentos son muy variados, como podrá establecerse en el capítulo 6, correspondiente a las políticas públicas ambientales existentes en nuestro país, la necesidad inminente de promover la gobernanza ambiental y avanzar en modelos de sustentabilidad, como lo mencionaremos más adelante.

2. El derecho a gozar de un ambiente sano

Como se ha venido planteando, en la Constituyente de 1991 fue evidente la preocupación ambiental, lo cual quedó brevemente consignado en la Carta política, que reconoció el ambiente sano desde una triple dimensión, esto es, como *principio* que irradia todo el orden jurídico; como un *derecho constitucional* (fundamental y colectivo) exigible por todas las personas por medio de diversas vías judiciales; y como una *obligación* en cabeza de las autoridades, la sociedad y los particulares, al imponer deberes calificados de protección (Corte Constitucional, C-449 de 2015 y C-479 de 2020).

El referido marco constitucional incluye como un derecho colectivo el disfrute de un ambiente sano, garantizando además la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla y estableciendo algunos deberes tanto del Estado como de los particulares para proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines (artículo 79). Adicionalmente, desde 1992 la jurisprudencia de la Corte Constitucional también comprendió que muchas de las garantías protegidas por el derecho al ambiente sano eran también derechos fundamentales y, por ende, objeto de protección mediante la acción de tutela. Estamos entonces ante un precepto constitucional que adquiere, en la mayoría de las situaciones, la condición de derecho colectivo, del cual puede exigirse su protección mediante la acción popular, pero que, en otros casos, en los que se ven afectados o amenazados derechos fundamentales de individuos, se puede proteger por acción de tutela (Corte Constitucional, 2020).

Si bien para la Corte Constitucional la Carta se constituye como una "Constitución ecológica", consideramos necesario resaltar que de acuerdo con la visión integradora de la norma superior esta es una *constitución ambiental*, en tanto más que abordar asuntos referidos a la protección de los ecosistemas, también contiene disposiciones en torno a aspectos sociales, económicos, culturales, etcétera[2]. Es así como ese enfoque planteado por las disposiciones constitucionales tiene que ver definitivamente con la relación sociedad-cultura-naturaleza. La dimensión ambiental que traemos a colación, según la presenta Julio Carrizosa-Umaña (1992: 58)[3], es el conjunto de interacciones de los procesos sociales con los naturales, dentro de los cuales los de producción, consumo y generación de residuos son muy importantes en la planificación del desarrollo (es decir, en el contexto de la visión predominante de desarrollo); es, entre otras, una variable del proceso de desarrollo que los planificadores reconocen como indispensable para alcanzar el objetivo del mismo; y una dimensión global en la cual se condicionan y relacionan los procesos sociales y económicos. Por lo tanto, es necesario reconocer que muchos de estos elementos fueron planteados por el constituyente y se reflejan a lo largo de nuestra Carta política. Por eso nuestra consideración es que estamos frente a una "Constitución ambiental".

En medio de este panorama es importante mencionar que recientemente se ha dado el *reconocimiento al derecho humano al ambiente seguro, limpio, saludable y sostenible*. El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas[4]

2 Entre esas diferentes temáticas podemos señalar: saneamiento (artículos 49 y 366), educación (artículo 67), planificación y desarrollo sostenible (artículos 80 y 339), valoración de costos ambientales (artículo 267), competencias ambientales (artículos 267, 268, 277, 289, 300, 310, 317, 331), explotación de recursos naturales en territorios indígenas (artículo 330), desarrollo y libertad económica (333, 334, 361), entre otros.

3 Según el profesor Carrizosa-Umaña, este análisis fue publicado en el Informe final. Síntesis y conclusiones. Curso seminario sobre la Dimensión ambiental en las políticas y planes de desarrollo [1983]. Santiago de Chile: Cifca/Ilpe.

4 El Consejo de Derechos Humanos es un organismo intergubernamental de las Naciones Unidas integrado por cuarenta y siete Estados responsables de la protección y promoción de todos los derechos humanos en el mundo (ONU, s. f. a).

durante su sesión número 88, realizada entre el 13 de septiembre y el 8 de octubre de 2021, discutió diferentes asuntos relacionados con la promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluyendo el derecho al desarrollo.

Uno de los puntos abordados en la agenda fue el reconocimiento del derecho a un ambiente sano, limpio, saludable y sostenible como un derecho humano. Esta iniciativa tuvo como fundamento los propósitos y principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, así como el carácter universal, indivisible, interdependiente e interrelacionado de los derechos humanos consagrados en los diferentes instrumentos internacionales. Además, tiene en cuenta que el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones (social, económica y ambiental) y la protección del ambiente son ejes fundamentales y prerrequisitos para garantizar los derechos humanos a la vida; al disfrute más alto posible de salud física y mental; a un nivel de vida adecuado; a una alimentación adecuada; a una vivienda; al agua potable y al saneamiento; y a la participación de las presentes y futuras generaciones.

En esa misma línea, el Consejo de Derechos Humanos tuvo entre sus consideraciones que el disfrute de un ambiente sano, limpio, saludable y sostenible impacta directa e indirectamente en el goce efectivo de todos los derechos humanos, y que se ve afectado negativamente por el cambio climático, la gestión y el uso insostenible de los recursos naturales, la contaminación, la gestión inadecuada de los productos químicos y los desechos, la pérdida y la disminución de la diversidad biológica. Además, que quienes más sufren estas consecuencias negativas son las poblaciones vulnerables, tales como los pueblos indígenas, las personas mayores, las personas con discapacidades, mujeres y niñas. Por tanto, es necesario tomar medidas para enfrentar estas amenazas para el goce de los derechos humanos de las presentes y futuras generaciones.

En ese contexto, se reiteró el deber que tienen los Estados de adoptar las acciones necesarias para enfrentar los desafíos ambientales, en aras de respetar, promover y garantizar los derechos humanos consagrados en los

diferentes instrumentos internacionales y el entorno. Al respecto, se destacó el avance que han tenido más de ciento cincuenta y cinco Estados con el reconocimiento del derecho a un ambiente sano en sus constituciones, leyes o políticas nacionales o por medio de tratados multilaterales –incluido Colombia–.

En virtud de lo anterior y atendiendo a la declaración conjunta presentada al Consejo de Derechos Humanos de quince entidades de las Naciones Unidas, incluido el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), y la carta del 10 de septiembre de 2020 firmada por más de mil cien organizaciones de la sociedad civil, jóvenes, niños, pueblos indígenas, solicitando con urgencia la consagración, implementación y protección mundial del derecho humano a un entorno sano, mediante la Resolución A/HRC/48/L.23 se reconoce el derecho a un ambiente seguro, limpio, saludable y sostenible como una garantía importante para el disfrute de los derechos humanos.

En ese sentido, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas alienta a los Estados a fomentar esfuerzos para proteger el ambiente de manera articulada y coordinada entre todos los actores (sector institucional, sector productivo, sociedad civil, etcétera), en aras de cumplir con sus obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos, especialmente en lo que respecta al disfrute de la garantía a un entorno seguro, limpio, saludable y sostenible; a compartir buenas prácticas en este sentido, incluso a partir del intercambio de conocimiento e ideas desde un enfoque integrado y multisectorial y considerando que los esfuerzos para proteger el ambiente deben respetar plenamente otras obligaciones de derechos humanos, incluidas las relacionadas con la igualdad de género; y a adoptar políticas que permitan materializar esta prerrogativa en el marco de la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Este reconocimiento del derecho humano al ambiente sano por el máximo órgano de derechos humanos de la ONU se aprobó con cuarenta y tres

votos de apoyo y cuatro abstenciones (China, India, Japón y Rusia) y se distingue como el resultado de décadas de movilizaciones y luchas de las organizaciones sociales, pueblos indígenas, instituciones de derechos humanos, empresas, ambientales y activistas que desde la Conferencia de Estocolmo de 1972 han abogado por la consagración internacional de esta prerrogativa.

Sin embargo, la Resolución A/HRC/48/L.23 del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, por medio de la cual se aprobó el reconocimiento al ambiente sano se constituye en un instrumento internacional de carácter *soft law*, es decir sin fuerza vinculante para los Estados (Juste-Ruiz, 1999). A pesar de ello, según explica María del Pilar García (2021), dicha naturaleza de la Resolución no implica su inutilidad, pues este tipo de instrumentos pueden dar origen a una costumbre internacional, impulsar la toma de decisiones vinculantes en los ordenamientos jurídicos internos e impulsar acciones en favor de los derechos humanos.

Ahora, si bien la citada Resolución invita a la Asamblea General de la ONU[5] a considerar este asunto, ello no supone que se genere un cambio en su naturaleza jurídica *soft law*, en la medida que se configuraría como una opinión formal sobre el derecho humano a un ambiente limpio, saludable y sostenible de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Por lo tanto, el impacto que tenga esta garantía dependerá del alcance que se le otorgue en cada ordenamiento jurídico (García-Pachón, 2021).

No obstante lo anterior, consideramos necesario tener en cuenta, entre otras cosas, las obligaciones de derechos humanos que tienen los Estados respecto al disfrute de un ambiente sin riesgos, limpio y saludable y que han sido presentados a la Asamblea General de la ONU (Resolución A/74/161 de la ONU). Estos deberes se derivan de la crisis ambiental sin precedentes que es-

5 La Asamblea General se constituye en el órgano principal deliberativo, de adopción de políticas y representación de la ONU. Se encuentra conformada por los ciento noventa y tres Estados miembros de las Naciones Unidas y se erige como un foro singular para las discusiones multilaterales de los diferentes asuntos internacionales que contiene la Carta de las Naciones Unidas (ONU, s. f. b).

tamos viviendo como humanidad, la cual es consecuencia de las actividades antrópicas y se evidencia en el incremento e intensificación de fenómenos de contaminación, pérdida de biodiversidad y cambio climático, los cuales repercuten de manera negativa en la salud, la inseguridad alimentaria, la pérdida de medios de subsistencia, la degradación de la infraestructura y la pérdida de acceso a servicios básicos como la electricidad, el agua, el saneamiento y, en general, el disfrute de los derechos de todas las personas (ONU, 2019).

Además de ello, conforme se ha indicado en el mencionado Informe, los efectos negativos de los fenómenos descritos afectan de manera desproporcionada a las poblaciones que viven en la pobreza, en tanto su contribución al problema es mínima y carecen de recursos necesarios para protegerse o adaptarse a los cambios. Asimismo, se han visto obligadas cada vez en mayor medida a desplazarse o migrar –tanto dentro de las naciones como a través de fronteras internacionales– (ONU, 2019).

La importancia de reconocer el derecho humano a un ambiente sano implicaría también enfrentar las situaciones como las que vivimos hoy con fenómenos como el cambio climático, que está perjudicando a miles de millones de personas en todo el mundo, afectando los derechos humanos y, en consecuencia, ha exacerbado la desigualdad y la injusticia. Por ende, es necesario un cambio de dirección en el modo de vida actual y, en particular, la reducción del uso de los combustibles fósiles; la ejecución urgente de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático; y la adopción de un enfoque de derechos humanos que garantice el disfrute de un ambiente sin riesgos, limpio y saludable (ONU, 2019). De ahí la importancia que tiene el derecho a gozar de un ambiente sano y la realización de una gestión que atienda los postulados de protección pensando no solo en la presente sino en las futuras generaciones.

Se trata entonces de adoptar medidas tendientes a garantizar un ambiente saludable y limpio, como base fundamental para la existencia y el desarrollo de todas las formas de vida y, consecuentemente, del disfrute de los derechos humanos para todas las personas. Si bien, como refiere el relator especial sobre Derechos Humanos y Medio Ambiente de las Naciones Unidas

David Boyd (2021), el reconocimiento del derecho humano al ambiente sano no significa *per se* una solución mágica para todos los desafíos que enfrentamos como humanidad en materia ambiental, sí se constituye en un catalizador para mejorar las acciones en estos asuntos.

En ese orden de ideas, consideramos necesario avanzar en la salvaguarda nacional e internacional del derecho a gozar de un ambiente sano y actuar en consecuencia, es decir, adoptar las medidas necesarias para enfrentar los fenómenos de la pérdida de biodiversidad, el cambio climático y la contaminación, como una tarea conjunta y coordinada que involucra a los Estados, al sector productivo, la sociedad civil, las ONG y demás actores, en aras de garantizar la protección de los derechos humanos de las presentes y futuras generaciones, especialmente, el de disfrutar de un entorno saludable.

Los argumentos deben tenerse en cuenta para mirar el contenido y desarrollo que ha tenido la Constitución política de Colombia, para lo cual este libro busca presentar los temas más relevantes.

3. Contenido del libro

Teniendo en cuenta la importancia que reviste hacer realidad el derecho a gozar de un ambiente sano y los postulados que en esta materia se han consagrado en la Constitución política y demás instrumentos relacionados, este libro empieza con una presentación breve sobre los antecedentes que dan lugar al nacimiento de la legislación ambiental en Colombia[6], teniendo en cuenta además los instrumentos internacionales de protección, mencionando

6 Conformada por el conjunto de normas que regulan tanto los recursos naturales y el ambiente, como las relaciones de las personas (naturales o jurídicas) y de los Estados con la naturaleza. Lo anterior significa que en esta rama del derecho es posible encontrar diferentes actores (públicos y privados, individuales y colectivos), cuyas acciones u omisiones en relación con el uso, manejo, conservación, planificación y restauración ambiental son reguladas en aras de garantizar las condiciones adecuadas para lograr una vida digna, además para que la presente y las próximas generaciones puedan disfrutar de los bienes y servicios del entorno (Rodríguez, 2021).

los avances en cuanto a los acuerdos suscritos y ratificados por Colombia, para continuar con el análisis del alcance del derecho a gozar de un ambiente sano, el cual según la Corte Constitucional no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas. De hecho, los factores perturbadores del ambiente causan daños irreparables en los seres humanos y si ello es así habrá que decirse que el ambiente sano es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad. A esta conclusión se ha llegado cuando la Corte ha evaluado la incidencia del ambiente en la vida de los hombres y, por ello, en sentencias anteriores de tutelas, se ha afirmado que el derecho al ambiente es un derecho fundamental[7].

De otra parte, en el análisis propuesto se asumen temas de gran relevancia como son las implicaciones de figuras constitucionales tan importantes como la función ecológica de la propiedad y su implementación en el país por medio de diferentes mecanismos que han sido discutidos alrededor de las implicaciones en el ejercicio del derecho de propiedad.

De ahí que sea necesario hacer mención en este texto a los principios ambientales y a temáticas tan importantes como el desarrollo sostenible, sobre el cual la Corte Constitucional considera un concepto de intergeneracionalidad, en cuanto a que los precedentes jurisprudenciales en materia ambiental recaen sobre el aspecto o la faceta intergeneracional que debe tener toda política ambiental. Por esto se entiende que los derechos de las personas que nos van a suceder en esta tierra constituyen jurídicamente un criterio límite al ejercicio de derechos actuales y ello se manifiesta claramente en las formas de restricción del alcance del derecho de dominio público y privado, de la libertad económica y en los mandatos de intervención estatal a largo plazo y de planificación, a efecto de proteger los derechos de las personas de las generaciones futuras (González-Cuervo, 2015).

7 Corte Constitucional, Sentencias T-411 de 1992, T-415 de 1992, T-428 de 1992, T-528 de 1992, T-536 de 1992, T-028 de 1993, T-067 de 1993, T-092 de 1993, T-163 de 1993, T-251 de 1993, T-254 de 1993, T-380 de 1993, T-471 de 1993, T-469 de 1993, T-014 de 1994, T-028 de 1994, C-519 de 1994, entre otras.

Se presentan en esta parte los principios de la Declaración de Río de Janeiro (1992), incorporados en nuestra legislación mediante la Ley 99 de 1993, teniendo presente que el Código de Recursos Naturales señala desde el artículo 1° que el ambiente es patrimonio común y que el Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social.

Así es dable llegar a presentar los avances institucionales y hacer mención del Sistema Nacional Ambiental, constituido por las normas, fuentes, recursos, actividades, proyectos, sociedad civil e instituciones encargadas de la protección ambiental. De esta manera, se tienen en cuenta los principios de descentralización promovidos por la Constitución de 1991; por lo tanto, en este capítulo se incluye una descripción de la institucionalidad ambiental teniendo presente que existe un nivel central liderado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) como órgano rector, las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), las Corporaciones Autónomas de Desarrollo Sostenible (CDS) y los grandes centros urbanos. Desde el nivel central se diseñan las políticas del orden nacional y desde el nivel regional se ejercen las competencias de acuerdo con lo establecido en la norma, además de diseñar y ejecutar las tareas de planeación ambiental dispuestas en la legislación, garantizando los diversos mecanismos y la máxima participación posible para prevenir los conflictos ambientales que pueden llegar a presentarse.

Como se indica a lo largo del libro, la educación y la participación se constituyen en elementos fundamentales para lograr la protección ambiental. Por ende, hacemos referencia a los derechos de acceso (información, participación y justicia ambiental), en cuya presentación queremos significar la importancia del hecho que los ciudadanos puedan incidir en las decisiones ambientales, además de solicitar y obtener información de la que disponen las autoridades en asuntos ambientales. En consecuencia, en la toma de decisiones se debe propiciar la participación pública como es el caso de las licencias, permisos y procesos sancionatorios ambientales, además de la adopción de planes o programas en esta materia.

Conviene mencionar que los mecanismos de participación en el país pueden dividirse en varios: judiciales, administrativos y políticos. Se destaca que existen algunos en instancias del Sina como la participación en los consejos directivos de las CAR o en los comités municipales de planeación y para la gestión del riesgo. Sin embargo, este texto se centra en los mecanismos de participación administrativos y judiciales, que permiten la materialización de los derechos de acceso.

Se aborda a continuación la planificación ambiental que tiene por función –en palabras del V Programa comunitario en materia de medio ambiente– proporcionar el marco y las normas básicas para el desarrollo socioeconómico y la salud ecológica de un país, región o localidad. Las dos ideas que definen a este instrumento son, por un lado, que establece el marco en el que deben desarrollarse las actividades con incidencia o impacto ambiental y, por otro, que en ese marco se pretende el desarrollo con la protección ambiental (Betancor-Rodríguez, 2001). En consecuencia, se presentan los principales instrumentos de planificación que han sido establecidos en el país, resaltando la necesidad de trabajar en su coordinación a efectos de lograr los postulados que los comprometen.

En virtud de lo anterior, es dable llegar a la conclusión que el ordenamiento ambiental, la constitución de áreas protegidas y las autorizaciones ambientales, asuntos que se abordan en la parte final de texto, son elementos que permiten la protección, el manejo y la recuperación de nuestro patrimonio natural.

Precisa mencionar que todos los asuntos examinados tienen en cuenta que el ambiente, desde el punto de vista constitucional, involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los bienes naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural; asuntos que, entre otros, han sido reconocidos ampliamente por nuestra Constitución política y en muchas normas que establecen claros mecanismos para proteger este de-

recho y exhortan a las autoridades a diseñar estrategias para su garantía y su desarrollo. La protección del ambiente ha adquirido en nuestra Constitución un carácter de objetivo social que, al estar relacionado adicionalmente con la prestación eficiente de los servicios públicos, la salubridad y los recursos naturales como garantía de la supervivencia de las generaciones presentes y futuras, ha sido entendido como una prioridad dentro de los fines del Estado y como un reconocimiento al deber de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. En este sentido, nuevamente destacamos que el derecho de las personas a disfrutar de un ambiente sano está consagrado en el artículo 79 de la Carta, como un derecho de carácter colectivo, razón por la cual su mecanismo de protección será específicamente el de las acciones populares, salvo en aquellas circunstancias en las cuales evidentemente se denote el menoscabo de derechos fundamentales (Corte Constitucional, T-453 de 1998).

Teniendo en cuenta los elementos precedentes, puesto que el libro aporta elementos para superar las diferencias en la gestión que han imposibilitado la implementación real y efectiva de las normas ambientales, especialmente las contenidas en la Constitución política, la Ley 99 de 1993, la Ley 1333 de 2008 y el Decreto 1076 de 2015, se debe tener presente que la protección ambiental es una tarea conjunta y coordinada entre todos los sectores y actores (institucional, productivo, sociedad civil y académico), como lo ha señalado uno de los principios establecidos.

Asimismo, se presenta un marco general de la responsabilidad ambiental en nuestro ordenamiento jurídico, como un asunto que involucra el concepto del daño; la naturaleza patrimonial del Estado; el desarrollo de la potestad administrativa por medio de los procesos sancionatorios ambientales; la responsabilidad desde la naturaleza civil, penal ambiental y otras formas como la fiscal y disciplinaria.

Finalmente, es necesario mencionar que en este texto se recogen algunos de los avances parciales de las investigaciones que a lo largo de muchos años hemos venido realizando en derecho ambiental, para lo cual ha sido necesario actualizar las temáticas presentadas en diferentes documentos. De

la lectura total del libro se puede deducir que es una primera aproximación al desarrollo del derecho ambiental en Colombia, y que en un trabajo posterior será necesario establecer si las políticas públicas y las normas expedidas han logrado la protección ambiental efectiva, y ser conscientes de que el uso de los bienes debe ser controlado, porque son finitos. Para ello es necesario establecer los riesgos, y con indicadores concretos, evidenciar si es necesario adoptar estrategias y medidas progresivas para lograr los propósitos y la eficacia de los instrumentos constitucionales y legales existentes en Colombia. Haciendo esta claridad, esperamos resaltar la importancia de la Constitución ambiental colombiana y que este documento contribuya a convertir en realidad el derecho de todos a gozar de un ambiente sano, a la participación en aquellos asuntos que nos involucra y al logro de la justicia ambiental.

APUNTES PREVIOS SOBRE DERECHO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL

> El derecho ambiental coadyuvará a mitigar la crisis global del ambiente solo en cuanto contribuya a hacer históricamente posible la superación de la pobreza absoluta, de la inequidad entre pueblos e individuos y de la violencia contra la naturaleza y los seres humanos.
>
> Borrero Navia, 1994.

Iniciamos por decir que concebimos el derecho ambiental como una disciplina jurídica cuyo objetivo es regular las relaciones entre el ser humano y la naturaleza y, además, ocuparse del cuidado, la protección, conservación, manejo adecuado y restauración de los bienes ambientales en aras de mantener el equilibrio entre las actividades antrópicas y su impacto en el medio que habita, explota y modifica. En consecuencia, es garantía para gozar de las condiciones necesarias para el desarrollo de una vida digna.

Para entender la consagración reciente de normas relacionadas con el ambiente y los recursos naturales es preciso señalar que el derecho se puede distinguir como un sistema de reglas y principios que orientan las actuaciones humanas en sociedad (Fuller, 1969) o, en palabras de Cafferata (2004), como un agente activo de cambios sociales que se ha caracterizado, al menos desde la modernidad, por considerar al ser humano como sujeto exclusivo y a la naturaleza como un objeto, bajo la lógica de la racionalidad.

En este contexto se ha mantenido una relación tensa entre el ambiente y las personas, la cual se ha incrementado desde la industrialización y la adop-

ción del modelo económico que implica la internalización en la circulación y la acumulación de capital, en donde la naturaleza se constituye en un bien apropiable y rentable, acentuando la problemática relacionada con el uso y abuso de los recursos naturales (Ávila, 2019).

Es así como en los últimos siglos las problemáticas ambientales han aumentado, así como sus impactos a largo plazo en el entorno, lo cual ha implicado que nos encontremos en la denominada crisis ambiental, derivada de la influencia antrópica y la visión extractiva que ignora los límites biofísicos de la naturaleza y las cosmovisiones de las comunidades (Becerra-Urbina, 2015).

Por lo anterior, desde la disciplina jurídica se han abordado los asuntos del ambiente como respuesta a las exigencias actuales relacionadas con la crisis ecológica y la amenaza a la vida misma. Así las cosas, surgió una rama autónoma del derecho que a partir de una evolución rápida y compleja ha regulado esta materia, en aras de garantizar la protección y conservación de la naturaleza así como la salvaguarda de los derechos humanos de las presentes y futuras generaciones.

Ante el incremento de los problemas asociados al agua, el aire, el suelo, los bosques, la fauna y la flora, entre otros, las instituciones y la sociedad en general han manifestado su preocupación por el deterioro evidente de los recursos naturales y del ambiente, además de sus implicaciones en el desarrollo de la vida en el planeta.

Hacer frente a la crisis ambiental comprende múltiples tareas y en este contexto el derecho tiene un papel cardinal como mecanismo regulador de las relaciones entre los Estados y las personas (naturales y jurídicas) con la naturaleza. La tarea de analizar lo sucedido después de tres décadas de expedición de la Constitución política y su contenido en asuntos ambientales requiere dar una mirada sucinta a algunos antecedentes de desarrollo en el país. En ese entendido, a continuación se examinarán, primero, los antecedentes del surgimiento del derecho ambiental; seguido a ello, lo que implica esta disciplina jurídica; posteriormente, algunas aproximaciones al

desarrollo normativo ambiental en Colombia; y, finalmente, se harán unas reflexiones sobre el análisis realizado en este aparte. Es importante anotar que los antecedentes internacionales del derecho ambiental se tratarán en el tercer capítulo.

1. Antecedentes

Partimos por indicar que el derecho se ha formado a través de los siglos teniendo como eje central al individuo, por lo que se ha cimentado en una perspectiva antropocéntrica, según la cual el ser humano es la razón y la finalidad de las disposiciones jurídicas (Lorenzetti, 2008). Esto se debe, sobre todo, a que en gran parte de la historia de la humanidad las intervenciones sobre la naturaleza eran esencialmente superficiales e incapaces de perturbar de manera permanente el equilibrio del medio natural. Al respecto, Carlos Osorio refiere que la relación entre las personas y el entorno:

> [...] transcurría entre lo permanente y lo cambiante: lo permanente era la naturaleza; lo cambiante, sus propias obras. La más grande de éstas fue la ciudad, a la que (el hombre) pudo otorgar cierta permanencia con las leyes que para ella ideó y que se propuso respetar. La naturaleza no era objeto de la responsabilidad humana; ella cuidaba de sí misma y cuidaba también del hombre. Frente a la naturaleza no se hacía uso de la ética, sino de la inteligencia y de la capacidad de invención (Osorio, 2000: 14).

De esta manera, antes de la Revolución industrial la naturaleza se concebía desde dos visiones principales, a saber, desde la perspectiva orgánica, según la cual la Tierra es una criatura viva, debido a los fenómenos de interrelación de las diferentes especies –incluyendo la humana–; y como creación divina, en razón a su orden y estabilidad (Botkin, 1993). Ello debido a que las sociedades preindustriales transformaron su entorno generando presiones moderadas y parciales sobre la naturaleza debido a sus limitaciones tecnológicas, estableciendo así interacciones de reciprocidad con el medio natural (Mesa-Cuadros, 2006).

No obstante lo anterior, la Revolución industrial, desde el siglo XVIII, dentro de la lógica de crecimiento económico, se basó en la "sucesión interrelacionada de cambios tecnológicos que sustituyeron la capacidad humana por instrumentos mecánicos, y la energía humana y animal por la energía inanimada", para incrementar así los niveles de producción recurriendo, en consecuencia, al aumento de la explotación de los recursos naturales renovables y no renovables como fuente de materia prima (Landes, 1979).

Este escenario de crecimiento económico en el mundo implicó una serie de afectaciones negativas al ambiente, entre las cuales se destaca la transformación de los ecosistemas ante la imposibilidad de continuar con sus ciclos naturales; la degradación del entorno y la pérdida del paisaje y de la biodiversidad (Galván y Reyes, 2009). Además, según González (2002), los efectos de las catástrofes naturales sobre el ambiente son cada vez más severos, lo cual genera daños que, sumados a los derivados de las actividades antrópicas, exigen de su tratamiento por parte del derecho.

Ante este panorama, y especialmente en el siglo XIX, se comenzaron a gestar diferentes corrientes intelectuales que llamaban la atención sobre la necesidad de replantear la relación del ser humano con la naturaleza, corrientes que desde el romanticismo antiindustrial y con base en postulados éticos consideraban como un imperativo respetar y defender al ambiente y regular su aprovechamiento para garantizar así su conservación y preservación. En este marco, en el siglo XX alrededor del mundo se formaron movimientos sociales[1] que abogaban por la salvaguarda de reservas naturales, muchos de los

1 Por ejemplo, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), la organización medioambiental global más grande y la más antigua del mundo (1948); la WWF (World Wildlife Fund), una organización global, independiente, multicultural y no partidista que inició sus labores en 1964; Greenpeace, una organización ecologista mundial fundada en Canadá en 1971; y Amigos de la Tierra, otra organización ecologista fundada en España en 1979, entre otras. Se destaca también la creación en 1972 del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que se constituye en el portavoz en estas temáticas de las Naciones Unidas, actuando como catalizador, promotor, educador y facilitador para promover el uso racional y el desarrollo sostenible del medio ambiente mundial.

cuales se organizaron y manifestaron para exigir a los Estados la tutela del entorno, a lo que sumaron las posteriores denuncias de científicos que alertaban sobre la degradación ambiental y la posibilidad de sufrir un daño irreversible de no tomar las medidas pertinentes (Martín Mateo, 1977).

Asimismo, se destacó que pese al poder del ser humano y al desarrollo tecnológico y científico, no se podían desconocer los límites físicos de la biosfera, por lo que se propuso replantear la relación de la humanidad con el ambiente, teniendo como base la armonización entre sí, es decir, de una 'sociedad ecológica' o una 'sociedad ambientalizada' que comprendiera la vulnerabilidad y las necesidades de la naturaleza y de las personas en el marco del respeto mutuo (Bookchin, 1978 citado en Mesa-Cuadros, 2006).

En virtud de ello, y del riesgo al bienestar de las personas y todos los seres vivos, en las distintas áreas del conocimiento se comenzaron a considerar y desarrollar, desde una visión holística, otros paradigmas, para responder a las problemáticas relacionadas con el entorno y proteger y conservar el medio natural por su valor en sí mismo (Lorenzetti, 2008). Por lo tanto, desde el derecho doméstico se expidieron algunas normas tendientes a salvaguardar ciertos ecosistemas, áreas naturales de gran importancia ecológica o especies de fauna y flora silvestre, principalmente por los beneficios que ello supondría para el ser humano y su desarrollo integral (Leopold y Riechmann, 2019).

Así pues, conforme señala el profesor Martín-Mateo (1977), se empezó a dar una respuesta normativa a los asuntos ambientales que, teniendo en cuenta las conclusiones científicas sobre el estado de la naturaleza y la necesidad de avanzar hacia su salvaguarda, se abordó desde la disciplina jurídica específica para esta materia. De esta manera se desarrolló un conjunto de normas que se clasificaron en: 1) la adaptación de legislación sanitaria o higienista que protegía el paisaje y la fauna y flora silvestre a las exigencias actuales; 2) aquellas que se formularon con fundamentos ecológicos pero de forma sectorial, esto es, regulando por separado el aire, el agua, el ruido y demás elementos naturales; y 3) las que intentaron ser más ambiciosas al in-

tegrar la interrelación de los factores en juego, esto es, el ecológico, el social, el cultural, el económico, entre otros, en una normativa única.

Pese a ello, los movimientos sociales en el mundo continuaban instando a los gobiernos a tomar medidas eficaces en torno a la concientización de las preocupaciones ambientales y los conflictos sociales asociados. En este contexto se realizó el 22 de abril de 1970 en Estados Unidos una de las manifestaciones pacíficas más multitudinarias sobre esta materia, que se repitió cada año a partir de allí y desencadenó en el reconocimiento de esta fecha como el "Día internacional de la madre Tierra"[2] (Cantú, 2015).

Entretanto, según explica Juste-Ruiz (1992), surgía una rama del derecho con el objetivo de responder con urgencia a los fenómenos de degradación ambiental distinguidos con cierto retraso histórico, estableciendo en consecuencia reglas protectoras en el ámbito nacional e internacional para cuatro sectores básicos: el mar, las aguas dulces, la atmósfera y la flora y fauna. Dicha configuración sectorial supuso una limitación en materia de interpretación y salvaguarda del entorno como un conjunto interrelacionado de elementos naturales, sociales, culturales y económicos.

De acuerdo con Brañes (2000), el abordaje sectorial del desarrollo jurídico de los asuntos ambientales debe comprenderse como un sistema en el que se organizan los elementos que hacen posible la vida y, en ese entendido, la gestión ambiental no se debería fragmentar de acuerdo con cada uno de sus componentes, sino que estos deben tratarse de manera conjunta y conforme con los procesos de interacción. Es decir, se debe superar la estructura jurídica tradicional basada en la separación de los elementos naturales y avanzar hacia su regulación integral y holística.

En todo caso, debemos mencionar que el ambiente ha sido objeto de protección a través de los siglos, desde diferentes puntos de vista, esto es,

2 Aprobado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 22 de abril de 2009 mediante la resolución A/RES/63/278.

desde un enfoque económico; por su utilidad social; y, como vimos en líneas anteriores, como una rama autónoma en la actualidad (González-Villa, 2006).

De esta manera, el surgimiento de esta rama del derecho se constituye en una respuesta jurídica a las exigencias de los últimos siglos relacionadas con la regulación de las actividades del ser humano, especialmente por las afectaciones negativas que los avances industriales y el desarrollo económico han generado en el equilibrio natural, y la amenaza que ello supone para la existencia tanto del ser humano como de todas las especies.

2. Una nueva rama jurídica: el derecho ambiental

En primer lugar, debemos tener en cuenta que desde una perspectiva filosófica el concepto jurídico de ambiente es relativamente reciente, entendiéndose como el conjunto de relaciones entre la naturaleza y los seres vivos que incide en la vida y en el comportamiento de los seres que habitan el planeta (Hilaire, 1835). No obstante, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano de Estocolmo (1972) se concibió como el conjunto de componentes biológicos, físicos, químicos y sociales que pueden generar efectos directos e indirectos, a corto o largo plazo, sobre los seres vivos y las actividades humanas.

Dicha noción del ambiente, conforme refiere Martín Mateo (1977), supuso una perspectiva restringida de su contenido, por lo que opta por mencionar que el mismo hace referencia al conjunto de elementos naturales objeto de una protección jurídica específica, tales como el agua, el aire, el suelo y demás factores esenciales para la existencia del hombre. En igual medida, Jaquenod de Zsögön (1996) indica que la noción de ambiente alude al sistema de distintos fenómenos, elementos, procesos naturales y agentes culturales y socioeconómicos que interactúan en un momento y espacio determinado, condicionando la vida y el desarrollo de los organismos y componentes inertes, en una interrelación integradora, sistémica y dialéctica.

De tal suerte, años más tarde la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2015) definió al medio ambiente como:

> un sistema formado por elementos naturales y artificiales que están interrelacionados y que son modificados por la acción humana. Se trata del entorno que condiciona la forma de vida de la sociedad y que incluye valores naturales, sociales y culturales que existen en un lugar y momento determinado (Organización de las Naciones Unidas, 2015).

Esto quiere decir que cuando abordamos los temas ambientales estamos contando con una mirada integradora de todos los componentes asociados o relacionados entre sí (ecológico, social, cultural, económico), lo cual implica que el derecho ambiental debe apoyarse y trabajar de manera integral con otros saberes o áreas científicas.

Ahora, debemos hacer hincapié en que, así como desde el derecho, hay una falta de consenso en la formulación conceptual del ambiente, también lo hay en torno a la definición del derecho ambiental y en las etapas en las que este se desarrolló, las cuales dependen de las perspectivas y del periodo desde el cual se aborde. Por lo tanto, a continuación mencionaremos algunas de ellas, teniendo en cuenta que la construcción y evolución de esta rama del derecho se dio a partir de procesos de configuración incompletos, en el marco de la producción y protección de los derechos humanos, que en un primer momento se caracterizó por la integración de diversos aspectos de otras legislaciones (civil, comercial y administrativa) y, posterior a ello, por la incorporación de algunas novedades de las corrientes ecologistas y ambientalistas. De modo que no existía una visión pluralista, compleja y sistémica del derecho ambiental, en tanto convivía con formulaciones sectoriales, parciales, restringidas y restrictivas de otras ramas de la disciplina jurídica que fragmentaban los asuntos relacionados con el entorno (Mesa-Cuadros, 2007).

De acuerdo con Lorenzetti (2008), el desarrollo del derecho ambiental puede agruparse en tres etapas, a saber: 1) la retórica, que tiene lugar en los

años setenta y que hace referencia a la introducción de nuevos conceptos, símbolos y exigencias por los movimientos ambientalistas, poco conocidas hasta entonces; 2) la analítica, como aquella en la que se identificaron las problemáticas del entorno y sus posibles soluciones y, de manera particular, en el área jurídica se dieron importantes avances en la calificación de nuevos supuestos de regulación, la reglamentación interna, las constituciones 'verdes' y los tratados internacionales ambiciosos en materia ambiental; y 3) la paradigmática, que se refiere al cambio epistemológico de los conflictos relacionados con el medio natural y su forma de resolverlos.

Por su parte, el profesor González-Villa (2006) divide el surgimiento del derecho ambiental en tres etapas: 1) la legalización, que comprende la época en la cual existe una protección al entorno en leyes individualmente consideradas, no de forma sistemática y globalizadora, y que involucra el periodo de nacimiento de los derechos humanos y el de consolidación de los derechos sociales; 2) la codificación de los derechos de tercera generación, que se entiende como la época en la cual el ambiente ya adquirió tal trascendencia que los Estados comenzaron a expedir los primeros códigos sobre esta materia, logrando con ello una concepción totalizadora del entorno como bien único que se compone de elementos naturales y, por lo tanto, surge esta rama del derecho como área autónoma; y 3) la constitucionalización del derecho ambiental, que se refiere a la fase de inclusión de los asuntos ambientales en los textos constitucionales de los Estados.

De otro lado, el profesor Gregorio Mesa-Cuadros (2007) divide el desarrollo de la legislación ambiental en Hispanoamérica en cuatro etapas, conforme a los enfoques abordados en cada una de ellas, esto es, la primera denominada el *criterio higienista*, que se traduce en el tratamiento de los asuntos ambientales a partir de la expedición de los códigos sanitarios; la *perspectiva patrimonialista*, cuyo objeto de protección eran recursos naturales concretos; la *ecosistémica,* que tuvo lugar en los años posteriores a la Conferencia de Estocolmo de 1972; y la *del desarrollo sostenible*, que se dio después de la Cumbre de Río de 1992 y en la cual se propone la regulación de los aspectos ambientales desde un nuevo enfoque de desarrollo económico.

Sin embargo, de cara a la situación actual podría hablarse de un nuevo enfoque que se relaciona con los nuevos paradigmas que se encuentran en proceso de construcción y fundamentación, relativos a asuntos que desde el orden jurisprudencial se están abordando, especialmente temas como los derechos de la naturaleza, los derechos bioculturales y los derechos de los animales.

En ese orden de ideas, podemos sugerir que como rama jurídica el derecho ambiental es relativamente nueva, se encuentra en permanente construcción y se fundamenta en las exigencias actuales relacionadas con la crisis planetaria y la necesidad de reconocer el valor intrínseco de la naturaleza, y, en consecuencia, en garantizar su protección integral, pasando así de su abordaje desde la perspectiva exclusivamente antropocéntrica hacia otras visiones que exigen de una visión holística y articuladora entre los atributos ecológicos, culturales, sociales y económicos.

En cuanto a la definición del 'derecho ambiental', ha habido diferentes aproximaciones, sin que exista un consenso conceptual al respecto, ya que, de acuerdo con Mesa-Cuadros (2006), si bien esta rama jurídica tiene como objetivo la protección del entorno por sus cualidades intrínsecas, en gran medida se fundamenta en la correlativa salvaguarda de la vida, la salud y la calidad de vida de los seres humanos que implica, y también en los aspectos económicos, comerciales y productivos existentes en los contextos nacional e internacional.

Por ello se ha procurado definir como una rama de la disciplina jurídica, que ha tenido una rápida evolución y constituye un derecho "horizontal", es decir, que permea todas las demás ramas para incluir los asuntos ambientales como un eje transversal de las actuaciones del ser humano. Siendo entonces, "el resultado y síntesis de las demandas sociales dinámicamente articuladas, así como de las posibilidades reales del medio natural de atender a las necesidades de la sociedad", que asume estas dificultades desde una perspectiva multi e interdisciplinaria para su formulación y aplicación (Becerra-Urbina, 2015).

Conforme con Martín Mateo (1977), el derecho ambiental, como derecho sustantivo, regula las conductas individuales y sociales para prevenir y remediar las perturbaciones que alteran el equilibrio del entorno. En este sentido, Brañes (2000) intenta delimitar este concepto refiriendo que el derecho ambiental es el conjunto de normas jurídicas cuyo objetivo es regular las actuaciones del ser humano que pueden tener una influencia importante en los procesos de interacción de los sistemas ambientales con los organismos que los integran y velar por la protección de las condiciones necesarias para garantizar su existencia.

En esta línea, Andaluz (2000) refiere que el derecho ambiental comprende el conjunto de normas y principios de obligatorio cumplimiento que tienen como finalidad la regulación de las conductas del ser humano, en aras de lograr el equilibrio entre las relaciones del hombre y el ambiente al que pertenece, esto es, un ambiente sano en el marco del desarrollo sostenible.

De otra parte, Jaquenod de Zsögön (1996) define el derecho ambiental como la

> disciplina jurídica que investiga, estudia y analiza las diferentes relaciones entre los bienes naturales y la actividad antrópica, orientando la regulación jurídica de las conductas y actitudes humanas respecto al uso, explotación y aprovechamiento de recursos naturales, conservación de la naturaleza y protección del ambiente (Jaquenod de Zsögön, 1996: 221-222).

Sin embargo, para Lorenzetti (2008) el derecho ambiental se constituye en el abordaje del paradigma ambiental en el derecho en general y, como tal, consagra principios y valores estructurantes que tienen incidencia en todas las instituciones de la ciencia jurídica. En otras palabras, se trata de una rama que surge fundada en los saberes de todas las ciencias y penetra las áreas pública y privada, esto es, el derecho constitucional, administrativo, penal, civil, procesal y demás, y, que en últimas actúa como metavalor, es decir como principio organizativo del pensamiento retórico y analítico mediante la interpretación sistémica y holística de las exigencias actuales,

siendo entonces un modelo decisorio que tiene un estatus anterior a la regla y, por tanto, condiciona las decisiones. Sobre el particular, este autor refiere que el paradigma ambiental busca transformar el marco jurídico para lograr su armonización con el mundo natural, en los siguientes aspectos:

- *Activismo de los bienes ambientales*: se comprende que los bienes ambientales no son un mero supuesto de hecho pasivo de la norma, sino que implican regulaciones propias por el valor en sí mismo.
- *Principios estructurantes*: los valores y principios ambientales se constituyen en el cimento del marco regulatorio.
- *Fijación de objetivos*: por lo general, en la lógica jurídica la norma contiene un supuesto de hecho al que se le aplica un mandato o prohibición. Sin embargo, en el derecho ambiental se establecen objetivos, valores, principios y, con ello, se definen los procedimientos para lograrlos.

Ante las condiciones especiales que involucra el derecho ambiental, el profesor Luis Fernando Macías (1998) señala que comprende varios tópicos, esto es, la protección de la naturaleza o recursos naturales renovables, la contaminación, el ordenamiento territorial, la protección de las identidades culturales de las etnias, el sistema institucional de la administración y control, entre otros aspectos, que van hasta lo internacional. Es un derecho que debe ser multidisciplinario, abierto y en constante movimiento, y sobre todo, un derecho de ruptura con las teorías jurídicas tradicionales. El derecho ambiental busca regular las relaciones entre la sociedad y la naturaleza, o el entorno o medio ambiente.

Esta nueva disciplina jurídica enfrenta nuevos retos que parten de entender que cualquier regulación en la materia requiere de un trabajo previo interdisciplinario, porque no es factible construir normas ambientales sin tener presente otros conocimientos, en especial aquellos que provienen de las ciencias naturales. El carácter de este tipo de regulación debe ser preventivo y restaurativo, con el fin de evitar posibles daños o de minimizar, mitigar, corregir o compensar los posibles impactos de las actividades desarrolladas por el

hombre y, especialmente, aquellas que se requieren por el modelo de desarrollo globalizado que impera actualmente en el planeta (Rodríguez, 2012).

El ordenamiento jurídico ambiental tiene que ver con múltiples intereses y ello hace que se caracterice por generar una tensión entre los programas o proyectos de desarrollo económico y la normativa ambiental. Este conflicto debe ser analizado con el fin de buscar mecanismos de conciliación, que partan de entender, por ejemplo, que en Colombia contamos con un valioso patrimonio natural que debe ser protegido para beneficio tanto de la presente como de las próximas generaciones. Se debe avanzar entonces en lograr el equilibrio entre lo que significa el desarrollo económico y la protección del ambiente.

Para ello, es necesario tener presente que al Estado le corresponde la dirección general de la economía, la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, la conservación, restauración o sustitución, donde es prioritaria la función de la normativa ambiental. Lograr el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo conlleva el establecimiento de un marco jurídico adecuado que posibilite hacer realidad el derecho de todos los colombianos a gozar de un medio ambiente sano, como se analizará en este libro.

En cuanto a las características del derecho ambiental, Martín Mateo (1977) ha referido que son: 1) su carácter sistémico y ecológico, dado que tiene en cuenta el comportamiento de los elementos naturales y las interacciones entre ellos derivadas de las actuaciones del ser humano; 2) su énfasis preventivo, en cuanto pretende evitar la generación del daño al entorno; 3) su componente técnico reglado, en la medida que incluye prescripciones rigorosamente técnicas que determinan las actuaciones del Estado y de los particulares; 4) su vocación redistributiva, ya que pretende la corrección de las deficiencias del modelo económico y procura compensar a los perjudicados por las problemáticas ambientales; y 5) la primacía de los intereses colectivos, en el entendido que se basa en la prevalencia del bienestar general sobre el particular (Martín Mateo, 1977).

Con base en lo anterior, Jaquenod de Zsögön (1991) refiere que se suman como características del derecho ambiental: 1) su carácter multidisciplinar, en la medida que reúne y articula dentro de un marco conceptual y reglamentario una serie de disciplinas más o menos relacionadas; 2) la fusión normativa de las antiguas y nuevas disposiciones jurídicas, dado que se va ajustando a la realidad en la que tiene vigencia; y 3) su ámbito transnacional, toda vez que las problemáticas relacionadas con el entorno superan las fronteras políticas e implican la regulación internacional.

En ello concuerda Becerra-Urbina (2015), quien ha indicado que son características del derecho ambiental: 1) la interdisciplinariedad, en tanto se enriquece y fundamenta en los desarrollos de otras áreas del conocimiento; 2) ser preventivo, en la medida que busca evitar la afectación negativa al ambiente *a priori*; 3) su carácter sistémico, toda vez que tiene en cuenta tanto las particularidades naturales como las interacciones del ser humano con su medio; 4) su carácter colectivo, ya que tanto el ámbito de aplicación como de protección incluye a la sociedad en su conjunto; 5) la rigurosidad técnica en la formulación de la regulación como en su implementación; y 6) el ser dinámico, en el entendido que se va adecuando a las exigencias de la realidad.

En lo que respecta a los sujetos del derecho ambiental, es básico tener en cuenta el ámbito de aplicación de esta normativa, ya que implica derechos, obligaciones, atribuciones o funciones que tienen como titulares a los sujetos públicos, esto es, a todos aquellos organismos del sector público nacional e internacional que tengan injerencia en materia ambiental, y a los sujetos privados, a saber, a las personas naturales, jurídicas, organizaciones no gubernamentales, universidades y centros de investigación y demás (López-Sela y Ferro-Negrete, 2006).

Como disciplina jurídica, el derecho ambiental se ocupa de tareas que involucran a la presente y a las futuras generaciones en cuanto a su misión de proteger el entorno, de establecer la manera como se deben conservar los ecosistemas, además de restaurar y recuperar los recursos naturales que puedan verse afectados a consecuencia de la actividad humana. Desde esta visión

amplia no solo se involucran las especies y los recursos que emanan de la naturaleza, sino aquellos elementos construidos por el ser humano como las ciudades, donde evidentemente la regulación en la materia es esencial en el mejoramiento de la calidad de vida de todas las personas, estableciendo mecanismos para enfrentar la crisis que vivimos, superar la pobreza y lograr la justicia ambiental.

3. Aproximaciones al desarrollo del derecho ambiental en Colombia

En los últimos años el derecho ambiental en Colombia ha tenido avances significativos, y ello responde a las preocupaciones por el deterioro de los bienes naturales, que inclusive ha llevado a cambios en el orden institucional. Lo anterior se demuestra con la expedición de normas que abordan no solo el derecho a gozar de un ambiente sano, sino asuntos precisos sobre los diferentes recursos naturales (agua, biodiversidad, suelo, etcétera), los mecanismos de control, el acceso a la información y a la participación, además de la planificación y el ordenamiento territorial, entre otros asuntos, para lo cual se ha requerido de la existencia de órganos encargados de su implementación y desarrollo.

Como antecedentes importantes se deben tener presentes disposiciones del siglo XIX, cuando Simón Bolívar estableció algunos decretos para proteger la fauna en Chuquisaca y el agua en Bogotá (1825), además de expedir un decreto donde se reglamentaba el manejo de la salubridad del ambiente y la estética de las poblaciones (1827) y, más adelante, otra norma que buscaba conservar los bosques de los que se venían extrayendo madera y sustancias medicinales (1829).

En este mismo orden, años después en el Código Civil colombiano de 1887 se incluyeron algunos artículos que contenían disposiciones sobre agua y bosques, además de consagrar las acciones populares como mecanismos por medio de los cuales se podía prevenir y obtener el resarcimiento de los daños al entorno.

De igual manera, se destaca la denominada etapa social en nuestro desarrollo normativo, que abordó las temáticas ambientales a partir de su función para la sociedad. Entre dichas normas podemos destacar las leyes 119 de 1919 sobre la explotación de bosques nacionales; 113 de 1928 sobre el aprovechamiento de corrientes y caídas de agua; el Decreto-Ley 1381 de 1940 y su Decreto reglamentario 1382 de 1940[3] relativos a los derechos de los propietarios riberanos al uso de las aguas que transcurrían por sus propiedades; la Ley 52 de 1948 que declara como reserva nacional a la Sierra de la Macarena; el Decreto 1953 de 1953 que expide el Código Sanitario y que en sus artículos 142 y subsiguientes prohíbe los actos nocivos en el entorno –pero sin sanciones para los infractores–; y la Ley 002 de 1959 sobre economía forestal y conservación de los recursos naturales renovables (González-Villa, 2006).

Asimismo, en el marco nacional una medida significativa en la cuestión ambiental fue la Ley 2a de 1959, denominada "Sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables", dictada el 16 de diciembre de 1958 bajo el gobierno de Alberto Lleras Camargo (1958-1962). En esta Ley se estipulaba la creación de siete zonas de reserva forestal a lo largo del territorio nacional, con carácter de "Zonas Forestales Protectoras" y "Bosques de Interés General", las cuales estaban sujetas a un Plan de ordenación forestal, a saber: del Pacífico; Central; del río Magdalena; de la Sierra Nevada de Santa Marta; de la Serranía de los Motilones; del Cocuy; y de la Amazonia. Además, dispuso la prohibición de explotar sin licencia los bosques que se encuentran en terrenos baldíos y de propiedad privada, y la obligación de los titulares de concesiones y permisos de explotación vigentes a la fecha de expedición de la norma de someterse a un Plan de manejo forestal so pena de incurrir en causal de caducidad.

De otro lado, en el ámbito regional se destaca la creación de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) en 1954, un hito impor-

3 Hasta dicha época, el asunto de las aguas estaba regulado por el Código Civil que, en términos generales, consagraba la figura de merced de aguas para su uso (González-Villa, 2006).

tante en la aparición de entidades oficiales dedicadas a la protección de los recursos naturales y el medio ambiente del país. Esta corporación surgió en un comienzo para buscar soluciones y medios de control a las constantes avalanchas e inundaciones causadas por el río Cauca en el departamento del Valle, y posteriormente fue enfocándose en la instauración de zonas con ecosistemas protegidos (conservación de humedales y bosques), cuidado tanto de fauna como de flora silvestre y también obras de estabilización fluvial. La CVC fue de los primeros organismos colombianos en hablar sobre desarrollo sostenible, además de asumir tareas de regulación y veeduría sobre obras de infraestructura en el departamento que pudieran impactar directa o indirectamente en el medioambiente (Campo, 2014).

En este contexto, en las siguientes décadas emergen otras instituciones trascendentes como las corporaciones de los Valles del Magdalena y del Sinú (CMV) en 1960; de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá (CAR) en 1961; del Chocó (Codechocó) en 1968; y de los Valles del Sinú y del San Jorge (CVS) en 1973 (González-Villa, 2006).

Ahora bien, en el ámbito nacional en 1968 se creó el Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables (Inderena), como una entidad independiente de carácter estatal encargada de la protección, administración y reglamentación de los recursos naturales del país. Su valor original radicaba en ser un mecanismo oficial para la implementación de políticas ambientales y la promoción del desarrollo responsable (en materia ecológica) en Colombia. Se podría considerar que el Inderena puso en la agenda nacional las preocupaciones sobre el medio ambiente y la atención a sus problemáticas (Rodríguez-Becerra, 1994).

A su vez, del Inderena surgieron otras agencias ambientales adscritas al mismo, como por ejemplo el Sistema de Parques Nacionales Naturales, que agrupaba todas las áreas protegidas del país reconocidas, que por ese entonces incluían el Parque Nacional Natural Cueva de los Guácharos (el primero declarado en Colombia) en el departamento del Huila; el Parque Nacional Natural Sierra Nevada de Santa Marta entre los departamentos de Magdalena,

La Guajira y Cesar; el Parque Nacional Natural Tayrona, en el Magdalena; el Parque Nacional Natural Farallones de Cali en el Valle del Cauca; y el Parque Nacional Natural Puracé, en el departamento del Cauca, entre otros. Actualmente, el Sistema de Parques Nacionales Naturales acoge a cincuenta y nueve parques por todo el país, sumando una extensión de 11'600.000 hectáreas, más del 10% del territorio nacional[4].

Posteriormente se crearon otras instituciones, como se verá más adelante, y en el desarrollo legislativo sobresale la expedición de normas relacionadas con los asuntos ambientales. Una medida pionera en la protección del medio ambiente y el control de la contaminación en Colombia fue la Ley 23 de 1973, aprobada por el Congreso el 12 de diciembre, que promovía límites a la contaminación ambiental y regulaba cualquier medio contaminante que atentara contra los recursos naturales del país, entendiendo que una manera efectiva de proteger la salud pública y el bienestar general era mediante el cuidado del ambiente y la naturaleza.

Como consecuencia de esta norma se expidió el Decreto Ley 2811 de 1974, por medio del cual se expidió el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, el primer código sobre esta materia en América Latina. En su Libro I incluye cuatro partes, en las cuales desarrolla definiciones, medios de política ambiental, asuntos ambientales internacionales y normas de preservación de elementos ambientales. Y en el II, relativo a la propiedad y uso de los recursos naturales, tiene catorce partes sobre normas comunes, de la atmósfera, las aguas no marítimas, el mar, los recursos primarios, los recursos geotérmicos, la tierra, los suelos, la flora terrestre, la fauna terrestre, los recursos hidrobiológicos, la protección sanitaria de la flora y fauna, los recursos del paisaje y los modos de manejo de los recursos naturales renovables. Sin embargo, no contiene disposiciones relacionadas con el procedimiento sancionatorio ambiental.

4 "Parques Nacionales Naturales de Colombia". http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/sistema-nacional-de-areas-protegidas-sinap/registro-unico-nacional-de-areas-protegias/

Posteriormente, en la misma década del setenta, se continuó ampliando la legislación ambiental en materia de protección faunística, por lo que se dictó el Decreto 1608 de 1978 sobre fauna silvestre, en el cual se regulan cuestiones relacionadas con la caza y conservación de animales en Colombia, definiendo espacios como la reserva de caza o el coto de caza, además de reglamentar la práctica de la cacería junto con la administración y el manejo de la fauna en general.

En muchas ocasiones el Estado estructuraba la legislación ambiental de acuerdo con sus políticas sanitarias, como lo muestra la Ley 9a de 1979, la cual dedica el título primero a la protección del ambiente y, en ese sentido, establece medidas de control sanitario en tanto usos del agua, manejo de residuos que pueden ser líquidos o sólidos, funcionamiento de sistemas de alcantarillado y seguimiento a emisiones atmosféricas contaminantes.

Volviendo a las reservas y los parques naturales, en 1984 la isla Gorgona, en el Pacífico colombiano, fue declarada Parque Nacional Natural, durante el gobierno del presidente Belisario Betancur (1982-1986), a la que le seguirían, entre otros, La Paya en el Putumayo ese mismo año, el páramo de Tatamá (cordillera Occidental) en 1987 y la sierra de Chiribiquete junto con la reserva nacional Nukak en 1989, estas dos en la Amazonia.

Más que todo en la segunda mitad del siglo XX, podemos ver el encaminamiento formal del Estado colombiano hacia legislaciones conscientes del campo ambiental y dirigidas a encarar sus vertientes; sucesos como la Ley 2a de 1959, la aparición de la CVC, la múltiple designación de nuevos parques nacionales naturales o la creación del Inderena, allanaron el camino para futuras instituciones y políticas ambientales, como lo pone en evidencia la creación entre 1979 y 1988 de diez Corporaciones Autónomas Regionales nuevas: de la Meseta de Bucaramanga (CMDB), del Tolima (Cortolima), de Risaralda (Carder), de Nariño (Corponariño), de la Frontera Nororiental (Corponor), del Cauca (CRC), de La Guajira (Corpoguajira), del Cesar (Corcesar), de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare (Cornare) y del Magdalena (Corpamag).

En este contexto, con la formulación y entrada en vigor de la Constitución política en 1991 se destaca el gran número de cambios y nuevas valoraciones en todos los aspectos de la visión política y social del Estado colombiano. Tal renovación implicó el pensar de nuevo el rol e importancia de los asuntos ambientales en el país, lo cual condujo al reconocimiento del medio ambiente como elemento esencial para el desarrollo humano, cuya defensa se entendía como un "objetivo de principio" dentro de la forma organizativa del Estado social de derecho (Delgado, 2013).

Con respecto a esta innovadora Carta política en su momento, cabe destacar primero el artículo 8°, que señala la corresponsabilidad del Estado y las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación. Por su parte, el artículo 79 expone el derecho colectivo a un ambiente sano y el 80 menciona que le corresponde al Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. De igual modo, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Asimismo, en el Capítulo 5, "De los deberes y obligaciones", el artículo 95 estipula en su numeral 8 el deber de proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano, resaltando la responsabilidad que le corresponde a todo ciudadano del cuidado de la naturaleza y el medio ambiente nacional. Entre otros artículos de la Constitución que denotan su marcado componente ambiental encontramos los siguientes: el 49, que reconoce la responsabilidad del Estado en la salud y el saneamiento ambiental; el 66, que reconoce los créditos agropecuarios por calamidad ambiental; el 81, que prohíbe el ingreso de desechos tóxicos y residuos peligrosos al país; el 310, que determina los controles del caso para preservar el ambiente y los recursos naturales del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; el 317, que se refiere a la contribución del tributo de valoración para conservación del ambiente y los recursos naturales; el 330 en su numeral 5 sobre territorios indígenas y preservación de los recursos naturales; el 331, por el cual se crea la Corporación Autónoma Regional del

Río Grande de la Magdalena para la recuperación del río y preservación de su medio ambiente; el 332, que estipula el dominio y la tutela del Estado sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables; el 340, que plantea la representación de los sectores ecológicos en el Consejo Nacional de Planeación; y el 366, que plantea la solución de necesidades del saneamiento ambiental y de agua potable como finalidades concernientes al Estado.

Este nuevo enfoque en lo ambiental planteado desde la Constitución llevó a la creación, dos años más tarde, del Ministerio del Medio Ambiente de acuerdo con la Ley 99 de 1993, denominada "Ley del Medio Ambiente", en la cual se dictaba la clausura del anterior Inderena, cuyas funciones y competencias pasarían al nuevo ministerio a cargo de Manuel Rodríguez Becerra, quien sería la primera persona en ocupar el cargo de ministro del Medio Ambiente en Colombia. Con dicha ley se establece el Sistema Nacional Ambiental (Sina) para la estructuración y el desarrollo de la normativa ambiental colombiana.

Respecto a esta norma, González-Villa (2006) refiere que por medio de la misma se pretendió solucionar dos problemas que habían quedado pendientes en el Código de recursos naturales, esto es, la creación de un órgano jerárquicamente superior dentro de las autoridades ambientales y de la licencia ambiental; y la unificación y organización del Sina y los principios generales de la gestión ambiental.

Así las cosas, entre las medidas nacionales en que trabajó o tuvo participación el Ministerio del Medio Ambiente durante la década de los noventa podemos destacar la Ley 139 de 1994, que promueve la reforestación y los incentivos forestales en todo el país; y la Ley 160 de 1994, para crear el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino[5].

5 Ley 160 de 1994, "Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones". https://justiciaambientalcolombia.org/wp-content/uploads/2012/10/Ley-160-de-1994

De igual manera, se destacan normas de gran valor en esta materia, como la Ley 388 de 1997, por medio de la cual se reglamenta lo relacionado con la formulación de los planes de ordenamiento territorial de los municipios y los distritos, incluyendo el eje ambiental como un elemento transversal; también la Ley 1333 de 2009, que establece el procedimiento sancionatorio ambiental, consagrando que la titularidad de esta potestad es del Estado; y el Decreto 1076 de 2015 o Decreto único reglamentario del sector ambiente y desarrollo sostenible, que compila la normativa vigente en la materia. También se incluyeron normas sobre los delitos relacionados con los recursos naturales y del ambiente.

Los anteriores temas serán examinados de manera más precisa a continuación, resaltando previamente que de esta forma empezaron a incorporarse normas que vienen a hacer parte del desarrollo del marco jurídico encargado de la protección del entorno y de los recursos naturales. De esta manera surge en Colombia el derecho ambiental, entendido como la disciplina jurídica cuyo objetivo es regular las relaciones con la naturaleza y que se ocupa de la protección, conservación, manejo adecuado y restauración de los recursos naturales y del ambiente, en aras de mantener el equilibrio entre las actividades humanas y su impacto en el medio que habita, explota y modifica. Esta rama del derecho es garantía para gozar de las condiciones necesarias para el desarrollo de una vida digna.

Durante las últimas décadas del siglo anterior se fue desarrollando el derecho ambiental a partir de diversas disposiciones que reglamentaron cuestiones de fauna, flora, áreas protegidas, etcétera. Como ha podido verse, la protección del ambiente es un asunto relativamente reciente, que obedece al hecho que la sociedad y los gobiernos son cada vez más conscientes de los problemas ambientales y de la necesidad de establecer mecanismos para su solución. Los avances tecnológicos y la utilización de recursos naturales como los combustibles fósiles han generado situaciones de riesgo en la salud y en el entorno, que han hecho que actualmente se requiera del establecimiento de acciones que permitan no solo conocer las causas y consecuencias

de estas problemáticas, sino también los modos de prevenirlas y solucionarlas, donde el derecho cumple un papel muy importante.

De esta manera, el entorno se ha convertido en un bien jurídico susceptible de protección y cuya preservación le corresponde a los poderes públicos. Así pues, se pretende superar la visión de los recursos naturales como instrumentos de un desarrollo económico desenfrenado, para concebirlos como elementos escasos y de utilización controlada, en el marco del entendimiento del bienestar y el desarrollo económico ya no como absolutos, sino como asuntos relativos, que se sujetan a las condiciones naturales. En virtud de ello, se hace referencia a que la regulación constitucional de las temáticas ambientales, en la perspectiva de que Carta política de las naciones debe contener los aspectos más esenciales de una sociedad para asegurar el bien común y la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, es una manifestación democrática y de vital importancia (Amaya-Navas, 2016).

En el caso colombiano, la introducción en la Constitución política de 1991 de la defensa del ambiente y de los recursos naturales, la creación del Ministerio del Medio Ambiente, así como el debate público animado especialmente después del encuentro mundial de Río de Janeiro de 1992, demuestran la importancia de la cuestión ambiental para el país (Amaya-Navas, 2000). Es así como la protección ambiental contribuye al bienestar humano y al disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos a la vida, al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, a un nivel de vida adecuado, a una alimentación adecuada, al agua potable y el saneamiento y a la vivienda, y los derechos culturales. En cambio, los efectos del cambio climático, la ordenación y el uso no sostenible de los recursos naturales, la contaminación del aire, las tierras y el agua, la gestión irracional de las sustancias químicas y los desechos, la pérdida resultante de diversidad biológica y la disminución de los servicios prestados por los ecosistemas pueden interferir en el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, y los daños ambientales tienen repercusiones negativas, directas e indirectas, en el disfrute efectivo de todos los derechos humanos.

Así las cosas, es posible finalizar este capítulo señalando que el deterioro actual del equilibrio de la naturaleza es una problemática cuya solución solo se puede alcanzar a partir de un replanteamiento de la relación entre el ser humano y el ambiente, en la que se tenga en cuenta la interdependencia con su medio y el valor intrínseco del entorno. Si bien la preocupación por estos asuntos se ha acentuado en las últimas décadas, ello obedece a que el alcance de los conflictos por recursos, residuos y contaminación superaron la esfera local y se han constituido en un problema global; y porque dichas disputas tienen como eje central factores socioeconómicos y políticos propios de los procesos de sobreexplotación de los elementos naturales, formas de apropiación y distribución, relocalización industrial, etcétera, más que los límites físicos de la Tierra en sí (Amaya-Navas, 2016).

En ese sentido, Lorenzetti (2008) refiere que el surgimiento y la consolidación del paradigma ambiental en el derecho contempla los asuntos ambientales desde una perspectiva colectiva, en la cual se pretende proteger y conservar el bien común de la naturaleza sobre los intereses individuales.

Esto en el marco de una perspectiva ética intra e intergeneracional que nos exige tomar acciones tendientes a resolver las problemáticas ambientales y dirigir nuestras actuaciones hacia la construcción de una cultura y modo de vida que equilibre el desarrollo científico, tecnológico y económico con una salvaguarda de la naturaleza, para garantizar así las condiciones naturales para el desarrollo de vida del ser humano y de los demás seres vivos (Becerra-Urbina, 2015).

Así las cosas, el derecho ambiental como una disciplina jurídica debe tener en cuenta las dificultades que enfrentamos actualmente como humanidad y la necesidad de abordarlas mediante una visión integral, sistemática, articuladora y holística, que considere tanto los aspectos físicos, químicos, biológicos y ecológicos, como los sociales, culturales y económicos.

Con el fin de profundizar en estos elementos, a continuación expondremos el desarrollo institucional, legislativo y jurisprudencial que ha tenido en el país el derecho a gozar de un ambiente sano y algunos de los asuntos

planteados. No sin antes resaltar de nuevo que actualmente en el derecho ambiental se están dando discusiones en torno a la construcción de nuevos paradigmas tales como los derechos bioculturales, de los animales y los de la naturaleza, dado que ofrecen diferentes perspectivas, enfoques y herramientas para avanzar hacia la protección de nuestro entorno, tanto en el presente como en el futuro.

EL DERECHO A GOZAR DE UN AMBIENTE SANO

Como consecuencia del deterioro ambiental que vive el planeta, en las últimas décadas en el ámbito internacional ha habido avances para velar por la protección del medio natural por su carácter de indispensable para el bienestar de las personas, esto es, por la utilidad que significa para la vida de la humanidad en condiciones dignas, por su importancia en sí mismo y porque la protección del ambiente, incluidos los ecosistemas, contribuye al bienestar humano y al disfrute de los derechos humanos (Organización de las Naciones Unidas, 2021).

Sobre este particular, como se muestra en este libro, se han suscrito instrumentos internacionales y, paralelamente, los Estados han incluido en sus textos constitucionales el derecho a gozar de un ambiente sano, teniendo que según el profesor Prieur (2014), ciento setenta y siete países lo consagran en sus cartas políticas y noventa y ocho de ellas lo contienen como un precepto de naturaleza individual.

De esta manera, en el caso de Colombia esta garantía se reconoció en la Constitución de 1991 dentro del capítulo de los derechos colectivos y del ambiente y, desde allí, los altos tribunales, en especial la Corte Constitucional, han desarrollado una línea jurisprudencial en torno a su definición, naturaleza y alcance del derecho a gozar de un ambiente sano que, como lo veremos a continuación, ha estado entre su carácter de autónomo fundamental y de fundamental por conexidad.

Es importante mencionar que los derechos colectivos son aquellos que reconocen y protegen los intereses de la comunidad en general o de grupos

de personas, y que están fundamentados en los principios de solidaridad, supervivencia de la humanidad y búsqueda de solución pacífica a los conflictos. Los derechos colectivos no son predicables de una persona considerada individualmente, dado que su vulneración afecta a toda la colectividad. Son derechos colectivos el derecho a un ambiente sano; los derechos de los consumidores y usuarios de servicios públicos; el derecho a la paz; al desarrollo; a la autodeterminación de los pueblos; al patrimonio común; y los derechos de las minorías étnicas, entre otros. En este contexto, es importante mencionar que Amaya-Navas (2016a) ha señalado que el enfoque constitucional del ambiente que maneja la carta constitucional es holístico: por su origen interdisciplinario ha de ser interpretado en coherencia con las ciencias naturales y sociales.

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha precisado al respecto que los derechos colectivos son aquellos que se encuentran en cabeza de un grupo de individuos, lo cual excluye los intereses o motivaciones subjetivas. En otras palabras, se caracterizan por no ser excluyentes, ya que como se cimentan en el principio de solidaridad pertenecen a todos y cada uno de los individuos de la colectividad y, por ende, su ejercicio se deriva en una doble titularidad, la individual y la colectiva, la cual transciende el ámbito interno y se concreta con la incidencia activa ante la sociedad y el Estado (Corte Constitucional, T-341 de 2016).

Por su parte, el alto tribunal ha entendido como derechos fundamentales aquellos de carácter subjetivo o individual que basados en su relación con la dignidad humana deben ser protegidos en aras de garantizar el ejercicio del núcleo esencial de cada derecho (T-095 de 2016), entendiendo este último como el ámbito medular necesario e invulnerable de un precepto que no puede ser puesto en peligro por ninguna autoridad o particular (Corte Constitucional, T-799 de 1998).

En ese orden de ideas, teniendo en cuenta la consagración del derecho a gozar de un ambiente sano en la Carta política de Colombia, a continuación se hará una aproximación conceptual a esta garantía, para con ello avanzar al desarrollo jurisprudencial de este derecho, para lo cual hemos dividido este

análisis en tres etapas: 1) el derecho fundamental a gozar de un ambiente sano; 2) la teoría de la conexidad: la protección del derecho a gozar de un ambiente sano por su conexidad con derechos fundamentales; y 3) la protección del derecho a un ambiente sano: teoría de la conexidad y la justicia ambiental. Finalmente, se presentarán algunas reflexiones referentes a por qué consideramos que el derecho a gozar de un ambiente sano debería ser de carácter fundamental a la luz del ordenamiento constitucional colombiano y el escenario en el que nos encontramos.

1. El derecho a gozar de un ambiente sano en la Constitución política de Colombia

En el ámbito constitucional conviene destacar que la Constitución de 1886 no consagró derechos ambientales, lo cual se debe, entre otras razones, a que la protección del entorno y de los recursos naturales es una preocupación relativamente reciente del hombre y de los Estados. En efecto, la conservación del ambiente comenzó a tener trascendencia nacional e internacional entre los años setenta y noventa. Ello generó un proceso de organización que condujo a la realización de campañas y a la formulación de propuestas de protección de estos derechos ante los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente. Como resultado de este trabajo, liderado por importantes ambientalistas de Colombia, la Carta constitucional de 1991 incluye la dimensión ambiental y consagra principios relacionados con los derechos y deberes del Estado y de los particulares en relación con el medio natural, así como algunos mecanismos para hacerlos efectivos. Las preocupaciones ambientales surgidas en todo el mundo llevaron a que en el ámbito internacional se reconociera la necesidad de regular la relación entre el ser humano y la naturaleza y a establecer los principios generales bajo los cuales esta se orientaría. Estos instrumentos son importantes para entender el contexto de la consagración y el desarrollo del derecho a gozar de un ambiente sano.

Como mencionamos en el capítulo anterior, en 1972 la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano aprobó la Declaración de Estocolmo, que establece veintiséis principios comunes para preservar y mejorar

la protección de la naturaleza desde un enfoque antropocéntrico, en el entendido que fundamenta la protección del entorno en la consecuente salvaguarda de la supervivencia del ser humano en un medio adecuado.

Aunque en el país ya había algunas disposiciones sobre reservas forestales, agua, saneamiento, el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (Inderena) e incluso se habían declarado algunos parques nacionales, fue a partir de la mencionada Declaración que se inició un proceso interesante de expedición de normas como la Ley 23 de 1973, Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, y el Decreto Ley 2811 de 1974, Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, en el que por primera vez hizo referencia al derecho a gozar de un ambiente sano (artículo 7°). Posteriormente, en la constituyente de 1991 se discutió la consagración de normas constitucionales en materia ambiental, asunto sobre el cual volveremos más adelante.

Como elemento adicional para tener presente en estos antecedentes de la consagración constitucional del derecho a gozar de un ambiente sano, se encuentra el documento *Nuestro futuro común*, de 1987, resultado del llamado de la Asamblea General de las Naciones Unidas a la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo a la necesidad de realizar un programa global para el cambio, el cual tuvo un capítulo especial en Colombia gracias al trabajo de Margarita Marino de Botero, quien hizo parte de la Comisión Brundtland, encargada de este trabajo.

De manera casi simultánea, en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos se suscribió en 1988 el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", que entró en vigor en 1999[1]. En el artículo 11 de este instrumento jurídico internacional se consagró el 'de-

1 Colombia aprobó este instrumento internacional mediante la Ley 319 del 20 de septiembre de 1996.

recho a un medio ambiente sano' como el derecho que tiene toda persona a vivir en un entorno sano y a contar con servicios públicos básicos, siendo deber de los Estados parte promover la protección, preservación y mejoramiento del medio natural.

A lo cual se agrega que durante esos años se estaba preparando la Cumbre de la Tierra realizada en Río de Janeiro de 1992, que aprobó la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en la cual se consagró una serie de principios generales ambientales, siendo el primero de ellos el relacionado con el derecho de los seres humanos a tener una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

Fue este panorama el que permitió que en la Asamblea Nacional Constituyente se destacaran los proyectos de articulado para la nueva Constitución dirigidos a incluir los asuntos ambientales, especialmente para incorporar un nuevo derecho, fundamental o colectivo, a vivir en un entorno libre de contaminación, y el consecuente deber del Estado de garantizarlo. Finalmente, en el artículo 79, parte del capítulo 3, De los derechos colectivos y del ambiente, se estableció que:

> Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La Ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.
>
> Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

Asimismo, en el artículo 80 la nueva Carta política consagró lo siguiente:

> El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.
>
> Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

> Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

Lo anterior teniendo en cuenta que en el artículo primero se dispuso que Colombia es un Estado social de derecho, lo cual significa que su principal objetivo es garantizar una existencia digna para todos. Este precepto implica que el Estado debe garantizar el bienestar social de los ciudadanos mediante el aseguramiento de una situación social, cultural, ambiental y económica adecuada. Al hablar del ambiente debemos referirnos también al concepto de "calidad de vida", entendido como las condiciones físicas y psíquicas indispensables para el libre desarrollo de la persona. Una buena calidad de vida solo se consigue en un ambiente sano. Por tal motivo, entre las finalidades esenciales del Estado están el bienestar general, el mejoramiento de la calidad de vida de la población y la solución de las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y de agua potable de todos los colombianos (Constitución política, artículo 366).

De esa forma, como señala Rodas-Monsalve (1995), el constituyente del 91 no se limitó a consagrar la protección del ambiente como un fin del Estado, sino que lo configuró como un derecho a gozar de ciertas condiciones de calidad en el entorno, las cuales no pueden ser vulneradas, ya que su lesión o afectación repercute directamente en el bienestar de la colectividad y, a su vez, esta última se erige como la corresponsable de velar por su respeto y amparo. Sin embargo, la redacción aprobada por el constituyente genera diferentes problemas interpretativos, dadas las características difusas y amplias del bien jurídico a proteger, pues el concepto de ambiente si bien es el presupuesto material de calidad de vida, esto es, de las condiciones indispensables para el libre desarrollo de la persona, implica una noción holística y totalizadora en cuanto involucra al entorno natural y el contexto social y cultural.

Siguiendo a Prieur (2014), la constitucionalización del derecho a gozar de un ambiente sano ha contribuido a la protección del entorno de manera más estricta en los diferentes Estados que lo consagran, en tanto se erige como prioridad de la colectividad y como una prerrogativa que genera obligaciones

a los Estados y a los particulares, de impedir o limitar las regresiones relacionadas con el entorno, así como de exigir su salvaguarda y conservación. En especial, porque este precepto tiene un carácter de intangible y transversal, en el sentido que es una condición para el ejercicio de los otros derechos fundamentales, incluso de la vida misma.

De esta manera, el derecho a gozar de un ambiente sano en la Carta política en 1991 implicó un importante avance en esta materia. Este hecho, entre otras cosas, respondía al movimiento que se venía dando en el país con la aparición de organizaciones dedicadas a la protección ambiental y a que en la academia comenzaban a darse programas en esta materia[2].

2. Aproximación conceptual al derecho a gozar de un ambiente sano

A partir de las discusiones que se presentaron a finales del siglo anterior, se ha procurado llegar a una aproximación conceptual del derecho a gozar de un ambiente sano, interpretándolo como la garantía de las personas a desarrollarse en un entorno adecuado, saludable y propicio para la vida. No obstante, existen discusiones sobre su calificación y naturaleza, es decir si es un derecho de carácter fundamental o colectivo. Al respecto, se ha insistido en que el ambiente sano refuerza el significado de los derechos fundamentales, pues ya no solo se habla del derecho a la vida en sí misma, sino de la garantía a desarrollarla en condiciones adecuadas; de ahí que dicha interdependencia sea el motivo por el cual algunos autores no lo consideran como un dere-

2 Existían organizaciones como el Colegio Verde de Villa de Leyva, la Fundación Natura, el Fondo Ecológico de la FEN, la Fundación Alejandro Ángel Escobar, la Asociación para el Desarrollo Campesino, el Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (Ilsa), la Fundación ProSierra, la Fundación Friedrich Ebert en Colombia (Fescol), la Corporación Penca de Sábila, Censat Agua Viva, entre otras. En el orden académico funcionaban el Instituto de Estudios para el Desarrollo de la Pontificia Universidad Javeriana además del Grupo Ecológico de la Universidad del Tolima y de los Institutos de Ciencias Naturales y de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional de Colombia. Se destaca que desde los años ochenta en la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, en pregrado ya existía la cátedra de derecho ecológico, actualmente denominada de derecho ambiental.

cho autónomo, sino como derecho que permite la materialización efectiva de otras garantías (Borrás, 2014).

Esta discusión sobre la naturaleza del derecho a gozar de un ambiente sano, esto es, si es fundamental o colectivo, es importante principalmente porque determina la categoría de protección jurídica del entorno como fundamento de la vida, tanto del ser humano como de todas las especies y ecosistemas del planeta. Además, porque dependiendo de la forma en la que se conciba se prevén una serie de mecanismos tendientes a garantizar su tutela de manera prioritaria.

Así pues, y según señalan algunos autores, el derecho a gozar de un ambiente sano tiene como objetivo reforzar el contenido de otros preceptos fundamentales, en tanto permite integrar los aspectos relacionados con el entorno en su definición (Borràs, 2014). Según De Luis (2018), este derecho se configura como un instrumento de invocación directa en algunos sistemas de derechos humanos, mientras en otros tan solo se limita a ser un instrumento de carácter residual, ligado a otros derechos mediante conexidad y estructurado por medio de la jurisprudencia.

Al respecto, Altamirano (2004) explica que esta prerrogativa constitucional presupone la existencia de un derecho humano que debe tutelarse y no de un derecho al ambiente propiamente dicho, siendo entonces la garantía que tienen las personas a disfrutar de un medio natural que proporcione condiciones para el desarrollo de la vida de las especies en armonía con la del ser humano.

De otro lado, se hace referencia a la necesidad de reconocer el derecho al ambiente sano como una prerrogativa indivisible y sustantiva que responde a la demanda social actual de vivir en un medio ecológicamente adecuado, en donde sea posible desarrollar una vida en armonía con la naturaleza (Borràs, 2014). En este sentido, se afirma que es un derecho inherente a la dignidad humana, en la medida que sin un ambiente sano una persona no puede vivir dignamente, por lo que el respeto a este principio exige un grado de calidad ambiental que no se limita a garantizar el derecho a la vida de las personas, sino también a la satisfacción de las necesidades básicas (De Luis, 2018).

Sobre este particular Vernet y Jaira (2007) refieren que si bien esta garantía constitucional se encuentra dentro del capítulo de los derechos colectivos y del ambiente en nuestra Carta política, su carácter es fundamental teniendo en cuenta los deberes de la sociedad de la protección de la naturaleza y los actuales factores de deterioro ambiental. De este modo, se ha insistido en que el precepto constitucional al ambiente sano hace parte de los derechos complejos, es decir es de carácter individual porque se disfruta independientemente de la estructura institucional prestadora de servicios y, además, tiene una dimensión colectiva dado que involucra a todas las personas.

Al respecto, la Corte IDH ha explicado que la dimensión individual del derecho a un ambiente sano hace referencia a que su vulneración puede tener repercusiones directas o indirectas sobre las personas, dada su conexidad con otros derechos, tales como a la vida, la salud, la integridad personal, entre otros; mientras que la dimensión colectiva está relacionada con el interés universal que representa tanto para las generaciones presentes como futuras (Corte IDH, Opinión Consultiva 23, 2017). Según explica la Corte IDH en esta Opinión Consultiva, el derecho a un ambiente sano es un derecho autónomo que, a diferencia de otras prerrogativas, busca tutelar los componentes del entorno, tales como bosques, ríos, mares y demás, como intereses jurídicos en sí mismos, aun cuando no haya certeza o evidencia sobre el riesgo que su pérdida o afectación pueden generar en las personas. Es entonces un derecho que protege a la naturaleza y al medio natural, no solamente por la utilidad que puede representar para el ser humano en la presente y futuras generaciones, sino por su importancia para los demás seres vivos del planeta, que también son merecedores de protección jurídica (Corte IDH, 2017).

Respecto a este concepto de la Corte IDH, el profesor Peña-Chacón (2019) señala que se rompe el paradigma de los derechos humanos de por y para exclusivamente las personas, en tanto el precepto a un ambiente sano pasa a interpretarse desde tres dimensiones: 1) espacial, en la cual se le establecen obligaciones a los Estados, obligaciones nacionales, transfronterizas y plane-

tarias; 2) temporal, que protege los derechos ambientales de las presentes y futuras generaciones; y 3) visión biocéntrica, en el entendido que amplía la salvaguarda jurídica a todos los seres vivos. Esto permite que la prerrogativa al medio natural sano se constituya en un derecho humano *sui generis*.

Adicionalmente, González-Cuervo (2015) expone que este derecho comprende dos ámbitos: la garantía que tienen las personas de disfrutar de un ambiente en el que los elementos que se interrelacionan en él lo hagan de modo natural y armónico y, en consecuencia, la intervención de los seres humanos no suponga una alteración sustantiva de dicha interacción. De otra parte, esta prerrogativa constitucional implica la preservación del entorno sano y equilibrado y la imposición correlativa de obligaciones para los poderes públicos y particulares de mantener el medio natural en condiciones adecuadas para su goce y disfrute. De ahí que se entienda que el derecho a gozar de un ambiente sano tiene una doble exigencia para los Estados, referida a la obligación de proteger el medio natural y de abstenerse a dañar el bien jurídico tutelado. Asimismo, es deber de los titulares preservar el entorno para la presente y las futuras generaciones (Vernet y Jaira, 2007).

En ese panorama, en nuestro marco jurídico el derecho constitucional a gozar de un ambiente sano hace parte de los denominados como colectivos, dado que su titularidad se otorga a toda la comunidad. Sin embargo, la interpretación constitucional ha permitido avanzar hacia la consideración de esta garantía como una prerrogativa fundamental que se constituye en prerrequisito y sustento para el ejercicio de otros derechos humanos, económicos y políticos, en tanto es una condición *sine qua non* de la vida misma, tanto del ser humano como de toda la biosfera, y que en ese marco ningún otro precepto puede ser materializado en un entorno alterado. Se trata entonces de un derecho que permite que las condiciones que rodean a la persona hagan posible su supervivencia biológica y su desempeño normal y desarrollo integral en el medio social, siendo una obligación del Estado social de derecho proteger el entorno y propender a su conservación, así ello implique la abstención de realizar obras que atenten contra el equilibrio natural y generen riesgos para los derechos fundamentales de los asociados (Amaya-Navas, 2012).

Ahora, si bien la norma superior no le ha otorgado la categoría de fundamental de manera expresa al ambiente sano, la Corte Constitucional ha desarrollado una línea jurisprudencial en torno a su calificación como precepto *iusfundamental*, que puede ser protegido mediante la acción de tutela, dada su íntima relación con otros derechos, tales como a la vida y a la salud, y su inseparabilidad e interdependencia de dichas garantías (Guzmán-Jiménez y Ubajoa-Osso, 2015).

Con base en lo anterior se ha hecho hincapié en la necesidad de proteger los derechos ambientales en general desde una perspectiva de integralidad, es decir comprendiendo las garantías como interdependientes, complejas, globales, universales, indivisibles e interrelacionadas, que tienen una multiplicidad de contenido y demandas concretas y diversas subjetividades, seres y sujetos situados en tiempos y espacios concretos, que exigen la salvaguarda efectiva de la diversidad natural y étnica (Mesa-Cuadros, 2019).

De manera precisa, la exmagistrada María Victoria Calle señala que la Constitución se refiere a los deberes ambientales, los cuales no están en un solo artículo, sino en todo el texto constitucional. Es decir que es un elemento esencial de la Carta política que si no lo reconocemos estamos sustituyéndola, y se encuentran en los artículos 2°, 79, 80 y 366, por citar solo algunos. Esto nos envía un mensaje: proteger las riquezas naturales, garantizar la participación de la comunidad, proteger la integridad del medio ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica, fomentar la educación alrededor del medio ambiente, planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, prevenir los factores de deterioro ambiental; obligaciones todas que se derivan del derecho al medio ambiente sano, obligaciones de respeto, protección y garantía (Calle, 2020).

Esto es importante en la medida que el derecho a gozar de un ambiente sano más que una disposición consagrada en el texto constitucional y la legislación nacional es un imperativo para la supervivencia de la presente y futuras generaciones, así como una garantía para el desarrollo de la vida en condiciones dignas tanto del ser humano como de las demás especies del planeta.

3. Desarrollo jurisprudencial del derecho a gozar de un ambiente sano

Mediante sus pronunciamientos la Corte Constitucional ha establecido una línea jurisprudencial en torno al derecho a gozar de un ambiente sano, el cual ha sido definido desde diferentes enfoques y, por ende, se ha interpretado como una garantía fundamental susceptible de ser protegida mediante la acción de tutela o como un derecho colectivo amparado por medio de la acción popular.

Por ello, a continuación presentaremos un estudio de las posturas que ha manejado este alto tribunal frente a esta garantía, teniendo en cuenta que de acuerdo con el magistrado de la Corte Constitucional Ciro Angarita-Barón (1996), la Carta política y su gran número de disposiciones relacionadas con la protección del ambiente exigen que esta norma superior se vea como una *Constitución ecológica:*

> En el panorama de la Constitución de 1991 de manera directa o indirecta, por implicación, por conexión o por abierta proclamación de esa posición, pueden encontrarse hasta 49 artículos de contenido ecológico. Esto pone de presente la existencia de fundamentos claros para manifestar esa orientación, ese sesgo ecológico de la Constitución […] En síntesis, todos estos elementos significativos apuntan a señalar que estamos en el marco de una Constitución Ecológica con todas las implicaciones aludidas, en el plano de la doctrina constitucional moderna; y eso es un dato ineludible e importante para el hermeneuta de esta Constitución, porque quien la interprete hoy, más que en relación con la de 1886, tiene que asumir una tarea bastante particular y exigente: llenar de contenido los principios jurídicos indeterminados (Angarita-Barón, 1996: 84).

Se trata entonces de un concepto integral u holístico del ambiente que incluye el texto constitucional colombiano, que como señala Rodas-Monsalve (1995) está conformado por el entorno físico o natural e incluye tanto los soportes naturales de la vida, tales como los elementos bióticos y abióticos, como aquellos socioculturales que se refieren a los que ha construido el ser

humano (el urbanismo, el patrimonio histórico, etcétera) y las relaciones sociales y culturales en general.

Adicionalmente, mediante su jurisprudencia la Corte Constitucional ha explicado que el derecho al ambiente sano más que un derecho se constituye en un deber y en un fin del Estado, pues conforme con los artículos 8°, 79, 80 y 95 de la Carta política es obligación estatal velar por la protección, conservación y participación de las comunidades en el cuidado de la integridad del ambiente. Además, se consagra el deber de planificar la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales, velando en todos los casos por el desarrollo responsable y sostenible, que no ponga en riesgo el goce de espacios para las personas que habitan en Colombia (Corte Constitucional, C-048 de 2017).

No obstante, también debemos mencionar que de acuerdo con el alto tribunal el derecho-deber del ambiente sano, fundamentado en la igualdad, implica que todas las personas puedan tener acceso a los recursos de la Nación, partiéndose siempre, equitativamente, las cargas de responsabilidad en el cuidado y la preservación de nuestro patrimonio natural (Corte Constitucional, T-348 de 2012).

En virtud de ello, en primer lugar desarrollaremos lo que hemos denominado la noción clásica, que comprende las primeras sentencias de este alto tribunal y en las cuales se reconoce al ambiente sano como un derecho fundamental autónomo que puede ser protegido por medio de la acción de tutela.

Como segunda etapa tenemos la introducción jurisprudencial de la teoría de la conexidad, según la cual el amparo del derecho a gozar de un ambiente sano mediante la acción de tutela procede siempre que se demuestre la amenaza y/o vulneración de garantías consagradas en la Carta política como fundamentales. Escenario en el que se deben cumplir una serie de requisitos desarrollados en diferentes sentencias constitucionales.

En tercera medida está la etapa de protección del derecho a un ambiente sano a partir de la aplicación de la teoría de la conexidad y la introducción

de nuevos conceptos que buscan solucionar las confrontaciones relacionadas con el entorno y lograr la denominada justicia ambiental. No obstante lo anterior, sobresale el hecho que en sus primeros pronunciamientos la Corte Constitucional relacionaba el derecho a gozar de un ambiente sano con el derecho a la intimidad, tal y como se abordó en la Sentencia T-219 de 1994, que explicaba que la contaminación y, en particular, la proliferación de malos olores implica una vulneración a la garantía fundamental a la intimidad personal o familiar, en tanto genera afectaciones a las personas que permanecen en sus hogares hasta un grado que no están obligadas a soportar. Posteriormente se presentaron diversos precedentes jurisprudenciales sobre la naturaleza de este derecho, tal y como lo estableceremos a continuación.

3.1 El derecho fundamental a gozar de un ambiente sano

En esta etapa debemos tener en cuenta que la Corte Constitucional revisó algunas de las acciones de tutela que se interpusieron en aras de resolver los conflictos ambientales en el país, para lo cual tomando como base los instrumentos internacionales, las disposiciones ecológicas de la Carta política y las discusiones dadas durante la Asamblea Nacional Constituyente, reconoció al ambiente sano como una garantía fundamental autónoma. Sin embargo, dicha postura fue reevaluada rápidamente por la introducción de la teoría de la conexidad (Cabana y Senior, 2016).

Es necesario tener claro que aun cuando el mecanismo por excelencia para proteger los derechos colectivos y ambientales es la acción popular, la Ley reglamentaria de esta acción se expidió apenas en 1998. Fue en medio de este vacío legal que el alto tribunal constitucional desarrolló una jurisprudencia en torno a la salvaguarda de un ambiente sano mediante la acción de tutela, bien como derecho fundamental autónomo o como derecho susceptible de ser tutelado por la conexidad con otras prerrogativas *iusfundamentales*.

En ese contexto, la tesis defendida por la Corte Constitucional, del carácter de fundamental autónomo de gozar de un ambiente sano, tiene como sus-

tento que los derechos fundamentales no son taxativos, es decir no se limitan a aquellas prerrogativas encontradas en el título de 'derechos fundamentales', y que los que no están allí tienen una naturaleza distinta, pues esto no debe ser considerado como criterio determinante sino como uno auxiliar, ya que de otro modo se desvirtuaría el sentido de protección de los mecanismos de tutela y la aplicación de los derechos reconocidos en la norma superior (Corte Constitucional, T-002 de 1992).

Sobre esta base la Corte entendía que las disposiciones constitucionales consagran entre sus ejes centrales la protección del ambiente sano, dado que su garantía permite la existencia y el amparo de los demás intereses jurídicamente tutelados, pues de no contar con ella, la vida, la salud o incluso la propiedad privada serían prerrogativas inoperantes en un entorno en el que no sea posible el desarrollo de la vida humana. Al respecto se reconoció que tras la lectura integral de los valores, principios y derechos establecidos en la norma superior, la defensa del medio natural involucra tanto al Estado como a toda la sociedad, en virtud de su carácter fundamental autónomo y como compromiso de la presente y futuras generaciones (Corte Constitucional, T-411 de 1992; T-415 de 1992; T-451 de 1992).

En esta línea, en sus primeros años de funcionamiento la Corte Constitucional afirmó que el ambiente sano y ecológicamente equilibrado es un derecho constitucional fundamental, en el entendido que su amenaza o violación afectan directamente la existencia de la especie humana y, consecuentemente, el derecho más fundamental de la persona: la vida. De esta manera, en sus primeros pronunciamientos este tribunal planteó que los derechos fundamentales no son taxativos en la Carta política, por lo que no se entienden como tales solo aquellos que están dentro de dicho capítulo, ya que esto desvirtuaría la protección integral y holística de las garantías, en tanto desconoce la indivisibilidad de los preceptos constitucionales y su interdependencia, además de la importancia del entorno para la existencia del ser humano y el escenario de crisis ambiental en el que nos encontramos (Corte Constitucional, T-536 de 1992; T-092 de 1993).

Con base en la jurisprudencia mencionada podemos señalar que en esta etapa inicial de la jurisprudencia constitucional el alto tribunal analizaba la procedencia de la protección del derecho a gozar de un ambiente sano mediante la acción de tutela. La ponderación que se hacía en este sentido llevaba a los jueces a reconocer que el entorno es necesario para la vida del ser humano y de los demás seres que habitan en planeta, y que debido a los eventos de degradación ambiental actuales, la preocupación mundial por el agotamiento de los recursos y las afectaciones, el ambiente debe ser protegido por su carácter fundamental para la vida misma.

Dicha postura de la Corte Constitucional permitió abrir el debate en torno al carácter fundamental del derecho a gozar de un ambiente sano, a entenderlo como una garantía cuya protección y afectación involucra a la colectividad y repercute inevitablemente en el desarrollo de la vida en condiciones dignas.

3.2 Teoría de la conexidad: la protección del derecho a gozar de un ambiente sano por su conexidad con derechos fundamentales

De manera paralela al reconocimiento del derecho a gozar de un ambiente sano como fundamental y autónomo, la Corte Constitucional concluyó que dada su naturaleza de interés colectivo la acción de tutela no era el mecanismo procedente para exigir su salvaguarda, salvo que se acreditara que su amenaza o vulneración implicaba la directa violación de un derecho fundamental subjetivo. Por lo tanto, con la teoría de la conexidad la garantía colectiva adquiere la calidad de fundamental en virtud de la conexidad con un derecho que sí sea fundamental (Corte Constitucional, T-437 de 1992). Esta teoría planteaba que si bien algunos derechos no están expresamente consagrados como fundamentales en la Carta política, su conexión con otras prerrogativas de esta naturaleza es de tal importancia que sin su debida protección no podrían materializarse. De ahí que tras una interpretación global de los principios, valores y preceptos *iusfundamentales* y sociales se pueda hablar de la conexidad entre diferentes garantías, su contenido esencial y la eficacia directa (Corte Constitucional, T-406 de 1992).

En dichos términos, la Corte Constitucional estableció que la procedencia de la acción de tutela para proteger el ambiente sano exige de una relación de causalidad directa, eficiente y específica entre la violación o amenaza de un derecho constitucional fundamental por el desconocimiento de un derecho colectivo. De modo que si no existe dicha relación el mecanismo procedente para la protección de intereses colectivos es la acción popular o la acción de grupo (Corte Constitucional, T-528 de 1992; SU-067 de 1993).

En ese contexto, mediante una serie de pronunciamientos el alto tribunal dispuso que conforme a la teoría de la conexidad es procedente la acción de tutela por la amenaza o efectiva violación de un derecho colectivo de manera excepcional, siempre que se acredite la amenaza o vulneración de un derecho fundamental individual, como puede ser el caso de la salud, la vida, la intimidad, integridad física, entro otros, toda vez que mediante el mecanismo de amparo se ampara directamente el precepto fundamental e indirectamente al entorno. En caso de no acreditarse dicha relación el mecanismo idóneo para salvaguardar intereses colectivos es la acción popular o de grupo, de acuerdo con los requisitos legales establecidos para cada una (Corte Constitucional, T-229 de 1993; T-444 de 1993; T-219 de 1994; T-254 de 1994; T-262 de 1994; T-226 de 1995).

Siguiendo con esta línea, la Corporación, en aras de reducir el número de acciones de tutela interpuestas para proteger el derecho a gozar de un ambiente sano, adicionó a la teoría de la conexidad el requisito de que el titular del derecho fundamental amenazado o vulnerado fuera quien presentara la acción de amparo (T-431 de 1994), y además que se demostrara la gravedad que representa para la integridad los derechos individuales subjetivos (T-220 de 1995; SU-442 de 1997; T-453 de 1998).

Asimismo, la Corte Constitucional estableció otros requisitos para la procedencia de la acción de tutela como mecanismo judicial para proteger el ambiente sano, a saber: 1) que el accionante vea amenazados o afectados sus derechos fundamentales por la perturbación del interés colectivo; 2) dicha vulneración de garantías fundamentales debe ser real e inminente y puede

generar un perjuicio irremediable para el peticionario; 3) la orden de la decisión que resuelva la acción debe dirigirse al restablecimiento del precepto *iusfundamental* transgredido, aun cuando con ello se salvaguarde indirectamente la garantía colectiva (Corte Constitucional, T-1451 de 2000; SU-1116 de 2001); y 4) se demuestre la falta de idoneidad de la acción popular para el amparo de las prerrogativas invocadas (Corte Constitucional, T-1451 de 2000; SU-383 de 2003; T-219 de 2004; T-514 de 2007).

En efecto, según los presupuestos planteados por la Corte Constitucional, en el marco de la teoría de la conexidad la protección del derecho a gozar de un ambiente sano requiere de condiciones inminentes, graves, urgentes e impostergables, que de no ampararse inmediatamente mediante la acción de tutela pueden desencadenar en un perjuicio irremediable para el peticionario (Corte Constitucional, T-896 de 2007; T-885 de 2008; T-605 de 2010; T-484 de 2011 y T-601 de 2013; T-362 de 2014).

En ese panorama, para la Corporación la acción de tutela es procedente para proteger el derecho a un ambiente sano siempre que su amenaza o vulneración trascienda y pueda afectar o quebrantar garantías subjetivas fundamentales; el perjudicado formule el mecanismo de amparo; se acredite el riesgo o vulneración de los mandatos constitucionales; se demuestre la falta de idoneidad de la acción popular, y mientras esta última surte su trámite se requiera del amparo como medida transitoria (Corte Constitucional, C-449 de 2015; T-361 de 2017).

Ahora bien, es importante señalar que pese a que el alto tribunal estableció dichas subreglas para la protección del ambiente sano mediante la acción de tutela siempre que se demuestre su conexidad con garantías fundamentales, entretanto esta prerrogativa se catalogaba como un derecho fundamental autónomo susceptible de ser amparado por este mecanismo judicial (Corte Constitucional, C-671 de 2001; T-724 de 2011; T-500 de 2012; T-154 de 2013).

De manera que, de acuerdo con la Corte Constitucional:

> Estamos entonces, frente a un derecho constitucional, que adquiere en la mayoría de las situaciones la condición de derecho colectivo, y en esa medida es justiciable a través de acción popular, pero que, en otros casos, en los que se afectan derechos fundamentales de individuos, se puede proteger a través de acción de tutela (Corte Constitucional, 2020: 7).

En ese orden de ideas, conforme con la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional el derecho a gozar de un ambiente sano se ha reconocido como una garantía e interés colectivo, tal y como lo dispone la Carta política, pero también como un derecho fundamental autónomo cuya importancia para la existencia misma del ser humano y, en consecuencia, del ejercicio de otros preceptos, lo hace merecedor de protección en sí mismo.

De ahí que ante el gran número de acciones de tutela interpuestas para proteger el derecho a gozar de un ambiente sano el alto tribunal considerara necesario establecer ciertas reglas para su procedencia, reconociendo la posibilidad de que esta garantía adquiera el carácter de fundamental, siempre que su afectación pueda desencadenar en la amenaza o vulneración de otros derechos subjetivos o individuales. Esta posición, contraria al reconocimiento expreso del derecho a gozar de un ambiente sano como garantía fundamental autónoma, ciertamente influenciada por cuestiones procesales respecto a los mecanismos procedentes para su protección, implicó el condicionamiento de la misma a determinantes que deben acreditar los accionantes de tutela. Desconociendo con ello que en todos los casos el entorno y su protección permiten o impiden que la supervivencia y el desarrollo de la vida se dé en condiciones dignas.

4. La protección del derecho a un ambiente sano: teoría de la conexidad y la justicia ambiental

La consagración del derecho colectivo a gozar de un ambiente sano en la Constitución política significó un gran avance en la materia en el ámbito internacional en su momento. Dicho reconocimiento de la importancia de proteger al entorno como una prerrogativa *iusfundamental* se convirtió en

un imperativo en todo el mundo, al punto que más de cincuenta países lo reconocen como una garantía de todas las personas (Boyd, 2015). Ahora bien, en las últimas décadas diferentes textos constitucionales, como los de Ecuador de 2008 y Bolivia de 2009, han procurado ir más allá, estableciendo a la naturaleza como fundamental para la vida y, por ende, como sujeto autónomo de derechos (Rodríguez, 2012).

Este cambio de paradigma en la forma de entender al entorno y, en consecuencia, el precepto de gozar de un ambiente sano desde lo jurídico, han permeado la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana. En este sentido, se ha procurado superar ciertos criterios tradicionales a los cuales se ha recurrido para determinar la fundamentabilidad de los derechos, tales como los de inherencia, núcleo esencial y conexidad, y avanzar hacia las nociones de interdependencia e indivisibilidad de las garantías, entendiéndolas desde su relación funcional con la materialización de la dignidad humana (Corte Constitucional, C-288 de 2012). Ante este planteamiento, se reconoció al derecho a gozar de un ambiente sano como uno fundamental autónomo (T-500 de 2012; T-154 de 2013; T-900 de 2013; T-107 de 2015; T-236 de 2017) y, en ese sentido, se estableció su triple dimensión: como principio que tiene influencia en todo el ordenamiento jurídico; como derecho constitucional que tiene un contenido fundamental y colectivo exigible en vía judicial; y como obligación del Estado y de los particulares (Corte Constitucional, C-041 de 2017, T- 080 de 2015; C-449 de 2015).

El alto tribunal introdujo además el término de justicia ambiental como una categoría autónoma dentro del ordenamiento jurídico colombiano, término que tiene dos dimensiones: 1) la distributiva, entendida como el reparto equitativo de las cargas y beneficios ambientales entre los individuos de una colectividad, local, regional o nacionalmente; y 2) la participativa, referente a la incidencia de los que puedan resultar potencial o efectivamente afectados por el desarrollo de una actividad con impactos en el entorno (Corte Constitucional, T-294 de 2014; T-660 de 2015; T-704 de 2016; T-227 de 2017; T-614 de 2019).

Con respecto de este concepto de justicia ambiental, debemos decir que la misma se

> caracteriza por el consenso y el trabajo mancomunado en aras de lograr una mejor calidad de vida, así como el derecho a gozar de un ambiente sano, donde sea posible contar con recursos naturales para uso adecuado de toda la población y el establecimiento de mecanismos para proteger el patrimonio natural que caracteriza el territorio colombiano (Rodríguez, 2018: 38).

En este marco de la justicia ambiental, la Corte Constitucional señala que el derecho al ambiente sano tiene un rango amplio de protección, toda vez que involucra la tutela de la naturaleza, la biodiversidad, el agua, el aire, la tierra, la flora, la fauna, los ecosistemas, el suelo, el subsuelo y la energía, entre otros aspectos (Corte Constitucional- T622 de 2016). Además, implica el acceso equitativo a los bienes ambientales y el reparto equitativo de las cargas contaminantes, y la especial protección de los grupos socialmente marginados (Corte Constitucional, 2020).

Ante ese panorama, el alto tribunal avanzó en la adopción de conceptos como el de racismo ambiental, entendido como la forma de discriminación en la que la distribución de cargas y riesgos del entorno obedece a criterios raciales o étnicos (Corte Constitucional, T-969 de 2014; T-445, 2016), concepto con el cual procuraba reconocer las diferentes figuras a las que se enfrentan ciertas colectividades de nuestro país y la necesidad consecuente de reivindicar sus derechos en aras de hacer realidad el modelo de Estado social de derecho.

De manera paralela, al estudiar el caso de la minería ilegal en el río Atrato y sus afluentes y la vulneración consecuente de los derechos de las comunidades étnicas de esta zona a gozar de un ambiente sano, y a prerrogativas fundamentales como la vida, la salud, la seguridad y soberanía alimentaria, la dignidad, entre otros, reconoció a este cuerpo hídrico como un sujeto autónomo de derechos (Corte Constitucional, T-622 de 2016).

En ese sentido, se ha hecho hincapié en que el derecho a un ambiente sano, más allá de protegerse por su relación con los seres humanos, también implica la salvaguarda de seres considerados en sí mismos como titulares de garantías. Por consiguiente, ante la petición de reconocer a los animales como sujetos de derechos, la Corte Constitucional ha dicho que las disposiciones de la Carta política relativas a la protección del entorno y la riqueza natural de la Nación incluyen, además de las fuentes hídricas, los ecosistemas estratégicos, la flora, la fauna silvestre y doméstica, en tanto responsabilidad y compromiso de las personas con los demás seres sintientes (Corte Constitucional, T-614 de 2019).

No obstante lo anterior, para resolver conflictos ambientales y, en especial, para verificar la procedencia de la acción de tutela para la protección del entorno sano, la Corte Constitucional recurre a la teoría de la conexidad (Corte Constitucional, T-794, 2014; T-801, 2014; T-672, 2014; T-341, 2016; T-280, 2016; T-198, 2016; SU-217, 2017; T-614 de 2019).

Al respecto, en 2020 el alto tribunal (2020) aclaró que el derecho a gozar de un ambiente es entonces una garantía constitucional que en la mayoría de las situaciones tiene la condición de derecho colectivo y, en ese sentido, es justiciable mediante la acción popular. Sin embargo, en otros casos, principalmente en los que se afectan los derechos fundamentales individuales, puede ser susceptible de protegerse mediante la acción de tutela, como mecanismo residual y subsidiario cuyo objetivo es la protección transitoria en aras de prevenir un perjuicio irremediable a las prerrogativas *iusfundamentales*.

Por lo tanto, los nuevos retos y problemáticas relacionados con la crisis ambiental han llevado a que los jueces de la república avancen en el reconocimiento de nuevas figuras jurídicas, que fundamentadas en la función interpretativa del texto constitucional permiten visibilizar las situaciones de exclusión y vulnerabilidad y tomar medidas tendientes a reivindicar y salvaguardar los derechos de todas las personas que habitan el territorio nacional, especialmente de las minorías.

No obstante, de la mano se ha puesto en evidencia el condicionamiento que tiene el derecho a gozar de un ambiente sano conforme a las situaciones concretas, superponiendo cuestiones procedimentales respecto a los mecanismos de protección de garantías constitucionales frente al contenido mismo de los preceptos, que en el caso de esta prerrogativa pueden afectar inevitablemente el goce de cualquier otro derecho, incluso de la vida misma.

De ahí que el reto sea avanzar hacia su reconocimiento como garantía autónoma fundamental, sin condicionantes que en la práctica agraven las afectaciones ambientales. En otras palabras, teniendo en cuenta el carácter *sine qua non* de este derecho para la existencia y el goce de los demás derechos consagrados en la Carta política y por vía jurisprudencial.

5. Reflexiones en torno a la naturaleza del derecho a gozar de un ambiente sano

La consagración del derecho al ambiente sano como derecho colectivo genera una serie de implicaciones interpretativas, dado que estos derechos se reconocen y protegen como aquellos intereses de la comunidad en general, toda vez que están fundamentados en los principios de solidaridad y supervivencia de la humanidad. Se trata entonces de aquellos que no pueden ser predicables como subjetivos a una persona, dado que su amenaza, vulneración o, incluso, amparo afectan a toda la colectividad (Rodríguez, 2006).

Garantizar el derecho a gozar de un ambiente sano significa entender que estamos ante una prerrogativa individual y colectiva que conlleva, entre otras cosas, la posibilidad de contar con aire adecuado para respirar, con agua en cantidad, calidad y disponibilidad para todos, y con un paisaje adecuado para disfrutar al igual que de los otros bienes y servicios que ofrece el entorno, por lo cual establece unos deberes en esta materia:

- El Estado debe proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. También debe prevenir y controlar los

factores de deterioro ambiental e imponer, por medio de las autoridades ambientales, sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Dado que en Colombia quedó prohibida la fabricación, importación, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos, el Estado debe hacer el control para el cumplimiento de este mandato, al igual que garantizar la atención de la salud y el saneamiento ambiental.

- La protección del entorno implica insistir en la importancia de determinar acciones concretas en busca de hacer realidad la obligación que tienen el Estado y las personas de proteger las riquezas naturales de la Nación, la diversidad e integridad del ambiente y la conservación de las áreas de especial importancia ecológica. También está el hecho de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, una tarea del Estado con la participación de las personas y comunidades.

En ese sentido, debemos tener en cuenta que el derecho al ambiente o a gozar de un ambiente sano representa la expresión de una ética colectiva de conservación y tutela de nuestro patrimonio común: la naturaleza, la cual es necesaria para la supervivencia de la humanidad en la presente y futuras generaciones, como de los demás seres que habitan el planeta, y la necesidad de avanzar jurídicamente hacia su protección y contenido y aplicar los principios de progresividad y no regresión[3] (Prieur, 2014).

Asumir la responsabilidad ética, política y jurídica que implica el derecho a gozar de un ambiente sano le corresponde a la ciudadanía individual y colectivamente, y debe ser tutelada por el Estado (Cortina, 1999). Se trata entonces de asumirla y avanzar hacia la protección del entorno a partir de la participación de la colectividad en su garantía y en fortalecer la instituciona-

3 Respecto de los principios de progresividad y no regresión, véase el capítulo 5.

lidad, en aras de lograr la materialización de las disposiciones constitucionales y salvaguardar nuestro patrimonio común: el ambiente.

En ese contexto, cobra especial importancia del rol activista de los jueces constitucionales en esta materia, pues de acuerdo con Rodríguez-Morales (2018) esto ha permitido avanzar ampliamente en la materialización del ambiente sano como derecho-deber y principio del Estado social de derecho; evidencia de ello es que todos los colombianos puedan exigir su protección mediante la acción de tutela cuando se vean afectados derechos fundamentales por conexidad, o por medio de acciones populares. El reto está entonces en garantizar esta prerrogativa constitucional para hacer realidad la disposición de vivir en un entorno sano.

Lo anterior, especialmente porque de acuerdo con el texto constitucional el derecho a un ambiente sano responde, o se circunscribe, a una categoría en derecho que debe protegerse a partir de las acciones populares, como acciones constitucionales especializadas para la defensa de los derechos colectivos. En ese sentido, llama la atención el rol protagónico asumido por el juez de tutela en el desarrollo del derecho al ambiente sano, frente al juez de la acción popular, bien sea este de naturaleza civil o contenciosa (Cabana y Senior, 2016). Ello se debe, en la práctica, a dos motivos:

1. La Ley 472 se expidió apenas en 1998, haciendo imposible la defensa adecuada de este nuevo derecho constitucional al ambiente sano en el marco de las acciones populares y abriendo la puerta a que el juez de tutela asumiera dicho rol hasta tanto se expedía dicha Ley.

2. Las falencias, demoras y dificultades de carácter procesal que han surgido en el marco de las acciones populares, bien sean por la congestión judicial del contencioso administrativo, las derogatorias de la Ley 1425 de 2010 y las reformas de la Ley 1437 de 2011.

Se debe extrañar que los jueces de las acciones populares y el Consejo de Estado como órgano de cierre de lo contencioso administrativo no tengan mayor incidencia en este asunto, pues son los jueces naturales de las causas

del ambiente sano y cuentan con una herramienta judicial que contiene instituciones procesales que exceden a la tutela y permiten una mayor defensa del ambiente sano, como es la capacidad de dar órdenes de restablecimiento y reparación integral del bien ambiental afectado.

Lo anterior sin ignorar las importantes sentencias dictadas por este alto tribunal en la materia y que han aportado grandes elementos a la discusión y la reflexión de la defensa del ambiente, entre la cuales podemos mencionar la del río Bogotá (que ordena gastos por billones de pesos y política pública que incide en el ambiente sano e involucra a decenas de autoridades y privados), la de pesca de tiburón en San Andrés Islas (que brinda una perspectiva territorial a un asunto ambiental) y la de Cerros Orientales de Bogotá (que plantea una discusión y perspectiva frente a una cuestión de ambiente y desarrollo urbano en la capital del país).

En este orden de ideas, debemos mencionar que el derecho ambiental debe contribuir a solucionar los conflictos ambientales y que para ello se requiere que los jueces no solo conozcan la importancia de la protección del entorno y de la tutela del derecho a gozar de un ambiente sano, sino también la necesidad de tener en cuenta una mirada interdisciplinaria e intergeneracional.

Adicionalmente, consideramos pertinente mencionar que el derecho ambiental es un elemento preponderante para las demás garantías y que su análisis se debe abordar desde un enfoque integral de derechos, ya que la protección del entorno es imprescindible para el bienestar social y para el disfrute de todos los derechos humanos, teniendo en cuenta la relación de interdependencia e indivisibilidad entre la protección del ambiente, el desarrollo sostenible y los derechos humanos. En consecuencia, el derecho a gozar de un ambiente sano se constituye en una garantía tanto individual como colectiva y está directamente relacionado con los demás derechos que pueden llegar a ser vulnerados como consecuencia de los impactos o efectos adversos en el entorno.

Estamos entonces en el marco de un derecho-deber, lo cual implica, como lo ha planteado María Victoria Calle (2020), obligaciones que se derivan del derecho al medio ambiente sano, obligaciones de respeto, protección y garantía. Lo cual conlleva a que la destrucción del ambiente sano sea la destrucción de la vida en dignidad y, por tanto, de toda acción política, como lo ha resaltado ella.

En consecuencia, la protección eficaz del entorno y la garantía del derecho a gozar de un ambiente sano compromete la necesidad de determinar políticas públicas en la materia, para lo cual se debe contar con una institucionalidad adecuada, con escenarios de incidencia política, con elementos para determinar la responsabilidad y con el establecimiento de mecanismos de acceso a la participación, la información y la justicia ambiental.

Los siguientes capítulos abordarán estas temáticas y la manera como han avanzado los derechos y deberes ambientales mediante los mecanismos de control, las acciones constitucionales, la planificación y el ordenamiento territorial creado para ello.

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE PROTECCIÓN AL DERECHO A GOZAR DE UN AMBIENTE SANO

La preocupación de la comunidad internacional por los asuntos ambientales es relativamente joven y ha sido el resultado de la necesidad de enfrentar las problemáticas relacionadas con el entorno y los recursos naturales en el planeta, así como de brindar y contar con herramientas que permitan afrontar los desafíos relativos a la conservación de la naturaleza y la satisfacción sostenible de las necesidades de los seres humanos, en el marco del replanteamiento del modelo económico que se basa en la superproducción y el desecho excesivo de productos en el medio natural (Villa, 2013).

En ese sentido, se ha desarrollado un marco normativo internacional ambiental que hemos entendido como:

> el conjunto de normas que regulan tanto los recursos naturales y el ambiente, como las relaciones de las personas (naturales o jurídicas) y de los Estados con la naturaleza. Lo anterior significa que en esta rama del derecho es posible encontrar diferentes actores (públicos y privados, individuales y colectivos), cuyas acciones u omisiones en relación con el uso, manejo, conservación, planificación y restauración ambiental son reguladas en aras de garantizar las condiciones adecuadas para lograr una vida digna, además para que la presente y las próximas generaciones puedan disfrutar de los bienes y servicios del entorno (Rodríguez, 2020: 27).

Al respecto, Villa (2013) dice que la evolución del derecho internacional ambiental se divide en cinco etapas, a saber:

1. La etapa incipiente, desde 1902 hasta 1945, caracterizada porque en la agenda internacional los asuntos ambientales se abordaban desde la perspectiva comercial, bélica y de protección de la vida silvestre, sin ahondar en las preocupaciones relacionadas con las problemáticas de degradación del entorno, el cambio climático o la contaminación.

2. La de gestión del derecho ambiental, que comprende el periodo entre 1945 y 1972, en la cual comenzaron a hacerse evidentes las afectaciones negativas al entorno por los procesos industriales, y los movimientos sociales llamaron la atención sobre la necesidad de regular estas cuestiones.

3. La de nacimiento del derecho internacional ambiental, entre 1972 y 1992, y que se destaca por el interés de la comunidad internacional en los asuntos relacionados con el entorno, lo cual permitió el incremento en el desarrollo científico, teórico y normativo sobre los principales problemas en la materia. Esto se reflejó en la realización de la primera conferencia dedicada a tratar exclusivamente lo ambiental, esto es, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano efectuada en Estocolmo en 1972, que sirvió como punto de partida para el diseño, acuerdo y aprobación de tratados sobre diferentes aristas ambientales posteriores.

4. La del progreso del derecho ambiental, de 1992 a 2002, esto es, teniendo como punto de partida la celebración de la segunda Cumbre de la Tierra de las Naciones Unidas que se desarrolló en Río de Janeiro (Brasil) en 1992, incluyendo los tratados posteriores que se aprobaron sobre diferentes temáticas ambientales. Esta etapa se destaca por el logro de importantes avances en la materia, relacionados principalmente con el reconocimiento de estas problemáticas como globales y por la introducción en la agenda internacional de asuntos como el cambio climático y la responsabilidad de los países industrializados en la degradación del entorno.

5. La etapa de desarrollo e incertidumbre del derecho internacional ambiental, que comprende el periodo entre 2002 y 2012. Esta fase se caracteriza por ser el escenario en el que se implementan los tratados internacionales de los años previos, aun cuando se hace evidente la incertidumbre que hay respecto al cumplimiento total de los compromisos adquiridos por las partes. En esta etapa se destaca asimismo la creación de nuevos cuerpos normativos tendientes a abordar las problemáticas latentes y las que van surgiendo, especialmente instando a avanzar hacia la adopción de modelos económicos de desarrollo sostenible, que culminaron de varias cumbres internacionales como la tercera Cumbre sobre Medio Ambiente de Johannesburgo en 2002 y la Cumbre de la Tierra de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible de Río de Janeiro de 2012 o Río+20.

Así, pues, en las últimas décadas, y como producto de la voluntad política de los Estados o de eventos que dejaron ver la necesidad de una regulación ambiental, la comunidad internacional incluyó en su agenda esta temática y, en ese sentido, ha aunado esfuerzos por crear instrumentos normativos que brinden herramientas y fijen compromisos del sector público y de los particulares en los asuntos relacionados con el entorno y los recursos naturales.

En ese orden de ideas, a continuación abordaremos los principales tratados[1] suscritos y ratificados por el Estado colombiano en materia ambiental, así como algunos antecedentes internacionales que permitieron la consolidación de estos asuntos y su regulación transnacional. Se incluyen entonces las normas que hacen parte del derecho blando, o *soft law*, esto es, las declaraciones y tratados no vinculantes para los Estados; y los que integran el derecho duro o *hard law*, es decir los convenios y demás instrumentos vinculantes y que generan obligaciones para las partes.

1 Acuerdo concluido entre Estados u otros sujetos de la sociedad internacional (como la Santa Sede o las organizaciones internacionales) a fin de producir efectos de derecho en sus relaciones mutuas. http://www.enciclopedia-juridica.biz14.com/d/tratado/tratado.htm

Lo anterior teniendo en cuenta que conforme con el artículo 93 de la Carta política, en el orden interno prevalecen los tratados y convenios internacionales que contienen derechos humanos y prohíben su limitación en los estados de excepción ratificados por el Congreso. Además, que los derechos y deberes consagrados en el texto constitucional se interpretan conforme con estos instrumentos internacionales, debido a que hacen parte del denominado bloque de constitucionalidad, esto es, la unidad jurídica de valores, normas y principios que aun cuando no aparecen formalmente en el articulado constitucional, tienen el mismo valor de aquellas normas que están consagradas allí (Corte Constitucional, T-280A de 2016).

1. Antecedentes

En el marco internacional se destacan distintos eventos que contribuyeron a la regulación de los asuntos relacionados con el ambiente y los recursos naturales. Entre ellos podemos destacar la creación en 1872 del primer parque nacional en el mundo, en Estados Unidos, llamado Yellowstone, como una figura de protección de áreas de especial importancia ecológica. Asimismo, en el siglo XIX en Inglaterra surgieron movimientos sociales, de los cuales destaca The Plumage League, que debido al uso de plumas de aves para la industria de la moda y a la amenaza de que muchas de ellas desaparecieran por su caza indiscriminada, exigieron la regulación de esta práctica; en ese sentido, en 1889 se expidió un decreto real que prohibió esta actividad en ciertos tipos de aves, en aras de garantizar su salvaguarda (Rodríguez, 2020).

En la misma línea de velar por la conservación de distintas especies de fauna silvestre, en 1872 el Consejo Federal Suizo constituyó una comisión internacional con el objetivo de redactar un acuerdo para la protección de las aves, que concluyó en el Convenio de Pájaros Útiles a la Agricultura de 1902. Este instrumento fue el referente para la construcción y acuerdo de otros tratados en este sentido, siendo uno de ellos el Convenio Relativo a la Conservación de Fauna y Flora de Londres, en la cual se incluyeron las figuras de áreas protegidas y el concepto de turismo verde (Secab, 1999).

Estos avances en materia de regulación ambiental en el ámbito internacional se vieron frenados por la primera y segunda guerras mundiales. Teniendo en cuenta que de esta última se estimó una destrucción del más del 60% de Europa por el desarrollo bélico, tras los resultados de estudios científicos la preocupación por los asuntos relacionados con el entorno y los recursos naturales permitió que estos asuntos se comenzaran a ver desde una perspectiva política y económica (Ramírez y Antero, 2014).

En este contexto, el 24 de octubre de 1945 se creó la Organización de las Naciones Unidas (ONU) con la Carta de San Francisco, firmada inicialmente por cincuenta y un Estados y actualmente con ciento noventa y tres Estados parte, con cuatro objetivos específicos: mantener la paz y la seguridad internacional, fomentar relaciones de amistad entre las naciones, realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales y promover el respeto de los derechos humanos, además de servir como centro desde el cual se armonizaran los esfuerzos de las naciones.

En el mismo sentido, en 1948 se creó la Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza (UICN), como un organismo constituido por Estados, ONG y la sociedad civil, cuyo objetivo es brindar conocimientos y herramientas que posibiliten el desarrollo económico, el progreso humano y la protección del ambiente. En la actualidad cuenta con mil trescientas organizaciones parte y con los aportes de más de trece mil expertos, desempeñando a través de los años un papel de suma importancia en la elaboración de convenciones internacionales sobre estos asuntos, tales como la Convención de Ramsar sobre los Humedales (1971), la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (1972), la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES, 1974) y el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) (1992).

Por otro lado, en 1962 Rachel Carson publicó el libro *Silent Spring* [*La primavera silenciosa*], en el cual advertía sobre los efectos perjudiciales de los pesticidas y la industria química en el ambiente, lo cual sirvió como referencia para que surgieran movimientos sociales que exigían la regulación de esta

materia. A finales de los años sesenta surgió también en los Estados Unidos de América la evaluación ambiental, como consecuencia de la preocupación por la disminución de los recursos naturales y el deterioro del ambiente. En consecuencia, en 1969 se expidió la National Environmental Policy Act (NEPA) o Ley nacional de política ambiental, que por primera vez hizo referencia a la técnica preventiva de la evaluación ambiental de impactos ambientales[2]. Mediante este mecanismo se pretendía estudiar la viabilidad ambiental de los proyectos por su incidencia en el entorno.

Más adelante, en 1972, el Instituto Tecnológico de Massachusetts (Massachusetts Institute of Technology: MIT) presentó al Club de Roma el informe *Los límites del crecimiento*, en el cual se determinó que de continuar con el crecimiento demográfico, la industrialización, la contaminación y la producción de alimentos y la explotación de los recursos naturales como se había mantenido hasta la fecha, en pocos años se llegaría a los límites absolutos de la naturaleza y se sobrepasaría la capacidad de los ecosistemas de recuperarse, por lo que se llamó la atención sobre la necesidad de poner límites al crecimiento y replantear el modelo económico basado en la sobreexplotación de los bienes y servicios ambientales.

Este panorama internacional, sumado a catástrofes ambientales que sucedieran en todo el planeta, relacionadas con vertimientos no controlados de sustancias peligrosas en distintos ecosistemas; explosiones químicas y nucleares; derrame de petróleo en el mar; conflictos armados internacionales y no internacionales; incendios forestales y demás, fue, a grandes rasgos, el escenario en el cual se comenzaron a regular asuntos relativos al entorno y a los recursos naturales desde el ámbito internacional.

2 A partir de este momento empezó a aparecer la evaluación ambiental en Canadá en 1973, en Colombia en 1974, en Francia en 1976, en Brasil en 1979, en Europa en 1985, etcétera.

2. Instrumentos internacionales no vinculantes o *soft law*

De acuerdo con Juste-Ruiz (1999), el marco normativo internacional ambiental se caracteriza por su flexibilidad y por el carácter evolutivo propio de las cuestiones que se regulan en esta materia, las cuales han procurado abordar los Estados. Su naturaleza *soft* puede corresponder a aquellas normas que se encuentran en gestión y no cuentan con una consolidación definitiva, y a los instrumentos que no tienen fuerza jurídica vinculante, tales como resoluciones, declaraciones, programas, estrategias, códigos de conducta, actas finales de conferencias internacionales o informes de grupos de expertos.

En este contexto, esta categoría incluye los textos normativos incluidos en la tabla 1.

2.1 Declaración de Estocolmo de 1972

Teniendo en cuenta los hallazgos consagrados en el informe *Los límites del crecimiento* del Club de Roma, se convocó a los Estados a participar en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano en Estocolmo (Suecia) entre el 5 y el 16 de junio de 1972, para hablar por primera vez de las problemáticas ambientales. A esta conferencia asistieron ciento trece países que, como resultado de sus discusiones, formularon la Declara-

Tabla 1. Normativa ambiental internacional

Soft law	Declaración de Estocolmo de 1972 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano.
	Declaración de Río de 1992 sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.
	Programa 21 de 1992.
	Declaración de Johannesburgo de 2002 sobre Desarrollo Sostenible.
	El futuro que queremos, de 2012.
	Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe de 2015.

Fuente: Rodríguez (2020).

ción de Estocolmo, la cual contiene ciento seis recomendaciones y veintiséis principios encaminados a lograr la conservación y protección del ambiente.

Esta Declaración es el primer instrumento internacional que consagra principios en los asuntos relacionados con el ambiente y un plan de acción para su cumplimiento. Se reconoce como el inicio fundacional del derecho internacional ambiental, en tanto aborda la importancia de defender y mejorar el medio ambiente humano para las presentes y futuras generaciones como una meta de la humanidad, la cual debe perseguirse junto a los propósitos colectivos de lograr la paz y el desarrollo social y económico.

Asimismo, teniendo como referencia las conclusiones de la Conferencia de Estocolmo, en 1972 se creó, mediante la resolución 2997/XXIV de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). En igual sentido, en 1982 esta última aprobó la Carta Mundial de la Naturaleza, que parte de las premisas de que la especie humana es parte de la naturaleza y la vida depende del funcionamiento ininterrumpido del ambiente; que toda forma de vida es única y debe ser respetada, independientemente de la utilidad que pueda tener para las personas en tanto su valor intrínseco. Y se aprobaron asimismo una serie de principios que pretenden guiar las actuaciones del ser humano en aras de mantener el equilibrio del medio natural y su conservación.

Es importante señalar también que con el objetivo de establecer una agenda global para el cambio en 1987 se publicó, bajo la coordinación de la primer ministra de Noruega Gro Harlem Brundtland, el *Informe Brundtland* o *Nuestro futuro común*, el cual determina la necesidad de obtener un crecimiento económico basado en políticas de sostenibilidad a partir de lo que denominan 'desarrollo sostenible', esto es, "aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades", además de hacer recomendaciones particulares respecto a algunos aspectos específicos, identificando seis áreas prioritarias para un cambio legal e institucional (Uribe-Vargas y Cárdenas-Castañeda, 2010).

2.2 Instrumentos de la Cumbre de la Tierra de 1992

Entre el 3 y 14 de junio de 1992 se reunieron en Río de Janeiro los representantes de ciento setenta y nueve Estados en la Cumbre de la Tierra o Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, para tratar asuntos relativos al impacto generado en el entorno por las actividades socioeconómicas del ser humano, de las cuales se destacaron la pobreza, la contaminación transfronteriza y la degradación ambiental. En virtud de ello se reconoció la importancia de proteger y administrar adecuadamente el medio y los recursos naturales y, en ese sentido, se formularon cinco instrumentos internacionales, que son:

2.2.1 La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo

Este instrumento internacional toma como base la Declaración de Estocolmo y reafirma sus principios, estableciendo como objetivo establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores clave de las sociedades y las personas, para lograr el desarrollo mundial en concordancia con la protección de la integridad del sistema ambiental, como nuestro hogar, a partir de una serie de principios generales ambientales para el nuevo siglo.

Según afirma Juste-Ruiz (1999), este instrumento internacional se constituye en la carta básica para la consecución del desarrollo sostenible y en los presupuestos que deben guiar las actuaciones de la humanidad en los albores del siglo XXI. Con base en la importancia de esta Declaración, el legislador colombiano consagró, por medio del artículo 1° de la Ley 99 de 1993, que el proceso de desarrollo económico y social del país se orientaría conforme a estos principios universales y del desarrollo sostenible.

2.2.2 La Agenda 21 o Programa de Acción de las Naciones Unidas

Este es un documento extenso que contiene acciones en diferentes sectores y áreas de trabajo en pro de la protección y conservación del ambiente, tenien-

do como objetivo lograr el desarrollo sostenible en el camino hacia el siglo XXI. Si bien este instrumento no tiene carácter vinculante, es un estudio completo dividido en cuatro secciones en las que se analizan: las dimensiones sociales y económicas del problema del medio ambiente y el desarrollo; las guías para la conservación y gestión de los recursos para el desarrollo; el reforzamiento del papel de los principales grupos involucrados; y los medios para asegurar la aplicación del programa establecido. Cada uno de los cuarenta capítulos en los que está dividido el Programa 21 traza con relativa precisión los objetivos, las actividades y los medios necesarios para llevar a buen fin el desarrollo sostenible en sus áreas de actuación (Juste-Ruiz, 1999).

2.2.3 La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992

Cuyo objetivo principal es establecer las concentraciones atmosféricas de gases de efecto invernadero (GEI) a niveles que impidan que las actividades humanas afecten peligrosamente al sistema climático mundial, en un plazo suficiente que permita a los ecosistemas adaptarse naturalmente al cambio climático. Es importante aclarar que si bien este instrumento se formuló en el marco de la Cumbre de la Tierra de 1992, su carácter es vinculante, por lo que se abordará más adelante.

2.2.4 El Convenio sobre la Diversidad Biológica

Aprobado en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992, es un instrumento jurídicamente vinculante y tiene como objetivos principales la conservación de la diversidad biológica; la utilización sostenible de sus componentes; y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos.

2.2.5 La Declaración de Principios para el Manejo Sustentable de Bosques

Tiene como objetivo aportar una contribución a la ordenación, conservación y desarrollo sostenible de los bosques y de la toma de disposiciones respecto de sus funciones y usos múltiples y complementarios.

Este texto normativo hace parte de los instrumentos *soft law* y consagra una serie de principios para los Estados en relación con la formulación, en las políticas nacionales de desarrollo, de las medidas de protección de las riquezas boscosas que pudieran implicar restricciones en la explotación y el comercio (Juste-Ruiz, 1999).

2.3 Declaración de Johannesburgo 2002 sobre Desarrollo Sostenible

La Organización de las Naciones Unidas convocó a los Estados a la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, conocida también como la Cumbre de Johannesburgo, que se desarrolló entre el 26 de agosto y el 4 de septiembre de 2002 en Johannesburgo (Sudáfrica) para abordar los asuntos relacionados con la importancia de incluir a todos los sectores de la sociedad en los programas de desarrollo sostenible y en la creación de planes de acción que resuelvan los conflictos ambientales surgidos en la actualidad y los que puedan generarse con posterioridad, tales como la calidad de vida de los seres humanos, la conservación y protección de los recursos naturales en el crecimiento demográfico y la prestación de servicios básicos para las personas.

Esto debido a que los resultados obtenidos hasta entonces en torno a la implementación de los principios de Río habían sido decepcionantes, en la medida que la pobreza y la degradación ambiental en el mundo habían aumentado; en razón a ello, mediante este instrumento se pretendió plantear principios ambientales para avanzar y fortalecer los pilares del desarrollo sostenible locales, nacionales, regionales y globales.

Sin embargo, esta Declaración no tuvo la misma recepción de la Declaración de Río de 1992, toda vez que en ese momento histórico la comunidad

internacional tenía como cuestión principal el terrorismo y la necesidad de adoptar medidas tendientes a garantizar los objetivos de la ONU, esto es, mantener la paz y la seguridad, fomentar relaciones de amistad entre los Estados, realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales y promover el respeto de los derechos humanos.

2.4 El Futuro que queremos

Entre el 20 y el 22 de junio de 2012 se celebró en Río de Janeiro la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible conocida como Río+20. En esta oportunidad participaron representantes de ciento noventa y tres Estados, ONG, actores del sector productivo y la sociedad civil, entre otros, con el objetivo de abordar asuntos relacionados con la protección ambiental en el marco del crecimiento demográfico, así como de adoptar medidas para reducir la pobreza y fomentar la equidad social, ligado al desarrollo sostenible a partir de acciones coordinadas local, regional, nacional e internacionalmente.

Como resultado de esta conferencia se tiene el documento El Futuro que queremos, cuya meta es la incorporación del desarrollo sostenible en todos los niveles, integrando sus aspectos económicos, sociales y ambientales y reconociendo los vínculos existentes entre ellos para las presentes y futuras generaciones.

Además, El futuro que queremos dispone que la participación ciudadana se constituye en un eje central para alcanzar del desarrollo sostenible, por lo que considera necesario que los Estados garanticen la igualdad entre géneros, la inclusión de los niños y jóvenes y el compromiso de la sociedad civil, el sector privado y el público en la intervención en decisiones que puedan afectar su vida y su futuro. Siendo necesaria para esta participación el acceso a la información y a la justicia ambiental.

2.5 Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe

El 25 de septiembre de 2015 se celebró en Nueva York (Estados Unidos) la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, a la cual asistieron representantes de ciento noventa y tres Estados, con el fin avanzar en la protección del entorno y los recursos naturales garantizando el crecimiento económico para las presentes y futuras generaciones. En dicha reunión se aprobó la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, que contiene los denominados Objetivos de Desarrollo Sostenible, esto es, diecisiete objetivos cuyo propósito es erradicar la pobreza extrema, combatir la desigualdad y la injusticia y solucionar el cambio climático para el año 2030 en todos los países del planeta.

Esta agenda es el resultado de una negociación abierta, democrática y participativa entre los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y el sector académico. Allí se establecen metas para asegurar el acceso a la información, la participación plena y efectiva de la sociedad civil en todos los niveles decisorios en asuntos políticos, económicos y públicos, en especial de grupos importantes como las mujeres, los pueblos indígenas y demás grupos étnicos y las comunidades locales. Sumado a esto, se fija como imperativo garantizar la igualdad de oportunidades en liderazgos y el acceso a la justicia ambiental.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible, por su parte, contienen un llamado global para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y procurar que todos los seres humanos disfruten de paz y prosperidad. Como se dijo, se trata de diecisiete objetivos globales con ciento sesenta y nueve metas puntuales que buscan orientar las políticas y la destinación de los recursos económicos de todas las naciones para el logro de dichos cometidos. Una agenda de trabajo muy heterogénea que incluye tareas en aspectos tan diferentes como la situación económica, la innovación, el consumo sostenible, la paz, el cambio climático y la justicia, por mencionar algunas. La sola enunciación de “desarrollo sostenible” denota el interés y la preocupación de la comunidad internacional por poner dicha tarea por encima de cualquier otra (Amaya-Navas, 2020).

2.6 Opinión Consultiva 23 de 2017 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

En el ámbito regional, los Estados parte de la Organización de los Estados Americanos (OEA), y conforme a lo dispuesto en el artículo 64.1 de la Convención Americana, pueden solicitar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) opiniones consultivas respecto a la interpretación del tratado u otros relacionados con la protección de derechos humanos interamericanos, con el objetivo de contribuir al cumplimiento de sus compromisos transnacionales y, así, fortalecer la protección de los derechos humanos.

En este contexto, mediante la Opinión Consultiva 23 de 2017 la Corte IDH señaló que existe una estrecha relación entre la protección del ambiente, los derechos humanos y el desarrollo sostenible, lo cual se evidencia en diferentes sistemas de protección de derechos humanos que reconocen el derecho al ambiente sano como un derecho por sí mismo, dada la conexidad entre la vulneración de derechos humanos y la degradación ambiental. Por ello, reitera que los Estados tienen la obligación de hacer uso de los principios, derechos y obligaciones ambientales internacionales que como parte del *corpus iuris* transnacional permite fijar el alcance de la Convención Americana sobre este asunto.

En relación con la naturaleza colectiva del derecho a un medio ambiente sano, la Corte reveló que este debe ser considerado un principio, un valor universal y un interés global que tiene efectos en toda la humanidad, y que se le debe tanto a las generaciones presentes como a las futuras. Ahora bien, cabe decir que, partiendo de su naturaleza individual, la Corte indica que las afectaciones concretas al medio ambiente (y, en consecuencia, el derecho a uno sano), pueden generar impactos directos e indirectos en los individuos, poniendo en riesgo derechos tales como la salud, la integridad personal o la vida, y su existencia, provocando un gran número de perjuicios (Abello y Arévalo, 2020).

3. Instrumentos internacionales vinculantes o *hard law*

El derecho internacional ambiental puede tener un carácter de fuerza jurídica vinculante debido a que confluyen intereses esenciales para todos los Estados, estableciendo así desde el ámbito transnacional la naturaleza de imperatividad estricta a determinados instrumentos que contienen compromisos fundamentales para la humanidad en relación con el entorno y los recursos naturales.

Así pues, entendiendo que el núcleo duro de la normativa internacional del ambiente corresponde a la protección de intereses fundamentales de la humanidad, aceptados y reconocidos por la comunidad internacional en su conjunto, se configura en obligaciones jurídicas dominantes con alcance universal (Juste-Ruiz, 1999).

En este escenario, la tabla 2 presenta los instrumentos internacionales vinculantes para el Estado colombiano.

3.1 Biodiversidad

En primer lugar podemos mencionar el Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992, aprobado en Colombia mediante la Ley 165 de 1994 y que tiene por objetivos: 1) la conservación de la diversidad biológica; 2) la utilización sostenible de sus componentes; y 3) la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos.

Las Partes contratantes de este Convenio acordaron protocolos posteriores, a saber: el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica de 2000, aprobado por la Ley 740 de 2002 y que se plantea como objetivos: 1) contribuir a garantizar el nivel adecuado de la transferencia, manipulación y utilización seguras de los organismos vivos modificados resultantes de la biotecnología moderna que puedan tener efectos adversos para la conservación; y 2) contribuir a la utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo en cuenta los riesgos para la salud humana, y concretamente en los movimientos transfronterizos.

Tabla 2. Normativa ambiental internacional

Naturaleza	Tema	Instrumento internacional	Protocolo
Hard law	Biodiversidad	Convenio sobre la Diversidad Biológica.	Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica.
			Protocolo de Nagoya-Rúala Lumpur sobre Responsabilidad y Compensación suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología.
			Decisión 391, Régimen Común sobre Acceso a los Recursos Genéticos.
		Convención Internacional para la Regulación de la Caza de Ballenas (CBI).	Protocolo a la Convención Internacional para la Regulación de la Caza de Ballenas.
		Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas.	
		Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES).	
		Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales.	
		Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines.	
		Convenio Internacional de las Maderas Tropicales.	
		Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural.	
Hard law	Atmósfera	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).	Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
		Acuerdo de París (2015).	
		Protección de la Capa de Ozono.	
		Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono.	Protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono.
	Sustancias químicas	Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación.	Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación.
		Convenio de Rotterdam para la Aplicación del Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos, Objeto de Comercio Internacional.	Convenio de Rotterdam para la Aplicación del Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos, Objeto de Comercio Internacional.
		Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (2001).	Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (2001).
		Convenio de Minamata sobre el Mercurio.	Convenio de Minamata sobre el Mercurio.

Naturaleza	Tema	Instrumento internacional	Protocolo
Hard law	Aguas dulces y océanos	Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques (1973).	
		Convenio de Incorporación de Colombia al Sistema del Pacífico Sur.	
		Acuerdo sobre la Cooperación Regional para el Combate contra la Contaminación del Pacífico Sudeste por Hidrocarburos y otras Sustancias Nocivas en Casos de Emergencia.	Protocolo Complementario del Acuerdo sobre la Cooperación Regional para el Combate contra la Contaminación del Pacífico Sudeste por Hidrocarburos y otras Sustancias Nocivas en Casos de Emergencia.
			Protocolo para Protección del Pacífico Sudeste contra la Contaminación Proveniente de Fuentes Terrestres.
		Convenio para la Protección del Medio Marino y la Zona Costera del Pacífico Sudeste (1981).	
		Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe (1983).	Protocolo Relativo a la Cooperación para Combatir los Derrames de Hidrocarburos en la Región del Gran Caribe (de Cartagena, 1983).
			Protocolo Relativo a las Áreas y Flora y Fauna Especialmente Protegidas del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe (Kingston, 1990).
		Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.	
	Desertificación	Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en Particular África.	
	Otros	Tratado de Cooperación Amazónica.	
		Convenio OIT 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 1989.	
		Pacto de Leticia por la Amazonia.	

Fuente: Rodríguez (2020).

El Protocolo de Nagoya-Rúala Lumpur sobre Responsabilidad y Compensación suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología de 2010, en el que se fijan los objetivos de: 1) contribuir a la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo en cuenta también los riesgos para la salud humana; y 2) proporcionar normas y

procedimientos internacionales en la esfera de la responsabilidad y compensación en relación con los organismos vivos modificados. Este instrumento fue aprobado por la Ley 1926 de 2018.

Como último tratado derivado del Convenio sobre la Diversidad Biológica está la decisión 391, Régimen común sobre acceso a los recursos genéticos de 1996 de la Comunidad Andina de Naciones, en la cual los Países Miembros basados en dicho Convenio y motivados por la importancia de proteger y preservar el patrimonio biológico y genético que tienen en sus territorios, se plantean como objetivo con este instrumento regular el acceso a los recursos genéticos de los Países Miembros y sus productos derivados.

Por otro lado está la Convención Internacional para la Regulación de la Caza de Ballenas (CBI) de 1946, por medio de la cual se pretende garantizar la conservación y el desarrollo adecuado y efectivo de las especies de ballenas, aprobada por la Ley 1348 de 2009, que a su vez aprueba el respectivo Protocolo a la Convención Internacional para la Regulación de la Caza de Ballenas de 1946, en el que se extiende la aplicación del convenio a helicópteros y aeronaves.

Asimismo, está la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas de 1971 suscrita en Ramsar, que como su nombre lo indica pretende fomentar la conservación de los humedales y las aves acuáticas por medio de la creación de reservas naturales. Para esto fue aprobada por medio de la Ley 357 de 1997.

Dentro de la biodiversidad encontramos también la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres de 1973, aprobada mediante la Ley 17 de 1981, acordada con el objetivo de reglamentar el comercio de especies que se encuentran en peligro de extinción, para así evitar su utilización incompatible con su supervivencia.

Igualmente está el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV) de 1973, aprobado mediante la Ley 243 de 1995, junto con sus revisiones del 2 de diciembre de 1961, del 10 de noviembre de

1972 y del 23 de octubre de 1978. No obstante, cuando fue aprobado nuevamente por la Ley 1518 de 2012, incluyendo también la revisión del 19 de marzo de 1991, fue declarado inexequible en la Sentencia C-1051 del 2012, por falta de consulta previa a las comunidades indígenas y tribales.

Siguiendo en la materia de biodiversidad, está el Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines de 1998, aprobado por la Ley 557 de 2000, por medio del cual se pretende fijar límites para reducir progresivamente la mortalidad incidental de delfines en la pesquería de atún con red.

Otro tratado es el Convenio Internacional de las Maderas Tropicales de 2006, que se fijó como principales objetivos promover la expansión y diversificación del comercio internacional de maderas tropicales de bosques ordenados sosteniblemente y aprovechados legalmente; y promover la ordenación sostenible de los bosques productores de maderas tropicales. Este convenio fue aprobado mediante la Ley 1458 de 2011 y encontrado exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-196 de 2012.

De igual forma, hallamos la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de 1972, aprobada por la Ley 45 de 1983, que básicamente pretende identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las futuras generaciones el patrimonio cultural y natural de cada Estado, para lo cual establece una serie de disposiciones que deben adoptar para garantizar un sistema eficaz de protección colectiva de este patrimonio.

3.2 Atmósfera

En segundo lugar está la atmósfera, en cuyo caso los instrumentos se subdividen en cambio climático y protección a la capa de ozono. En el primero se encuentra la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) de 1992, aprobada por la Ley 164 de 1994, cuyo objetivo principal es estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático; y su respectivo Protocolo de Kyoto de la Convención

Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, de 1997, aprobado mediante la Ley 629 de 2000 y que tiene como fin promover el desarrollo sostenible, relativo al cumplimiento de los compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones antropógenas agregadas.

Por otro lado está el Acuerdo de París de 2015, aprobado por medio de la Ley 1844 de 2017, que busca reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático en el contexto del desarrollo sostenible, mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 ºC con respecto a los niveles preindustriales y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 ºC con respecto a esos niveles, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático.

En cuanto a la protección a la capa de ozono, encontramos el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono de 1985, aprobado por la Ley 30 de 1990, donde las Partes acordaron tomar las medidas apropiadas para proteger la salud humana y el medio ambiente contra los efectos adversos resultantes o que puedan resultar de las actividades humanas que modifiquen o puedan modificar la capa de ozono.

Este convenio tiene una decisión posterior, el Protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono de 1987, aprobado también por Colombia mediante la Ley 29 de 1992, que a su vez aprueba la Enmienda del Protocolo de Montreal acordada por la segunda Reunión de las Partes aprobada por la Ley. La Enmienda del Protocolo de Montreal acordada por la cuarta Reunión de las Partes fue aprobada por la Ley 306 de 1996, y la Enmienda del Protocolo de Montreal acordado por la novena Reunión de las Partes por la Ley 618 de 2000.

3.3 Sustancias químicas

En tercer lugar están los tratados relativos a sustancias químicas, encontrándose allí el Convenio de Basilea de 1989 sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, cuyo objetivo

es prohibir la exportación o importación de desechos catalogados como peligrosos, sin que su consentimiento conste por escrito, y el cual fue aprobado por la Ley 253 de 1996.

En el mismo sentido está el Convenio de Rotterdam para la Aplicación del Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos, Objeto de Comercio Internacional de 1998 que entró en vigor en 2004, y fue aprobado en Colombia mediante la Ley 1159 de 2007. Este tratado se fijó como objetivos: 1) promover la responsabilidad compartida y los esfuerzos en el comercio internacional de ciertos productos químicos peligrosos para proteger la salud humana y el medio ambiente de posibles daños; y 2) contribuir a la utilización ambientalmente racional de ciertos productos químicos peligrosos.

También está el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes de 2001, en el cual se fijan disposiciones tendientes a proteger la salud humana y el medio ambiente frente a los contaminantes persistentes, aprobado por Colombia por medio de la Ley 1196 de 2008. Y por último en cuanto a las sustancias químicas se encuentra el Convenio de Minamata sobre el Mercurio de 2013, suscrito para proteger la salud humana y el medio ambiente de las emisiones y liberación antropógena de mercurio y sus compuestos, aprobado por la Ley 1892 de 2018.

3.4 Aguas dulces y océanos

En cuarto lugar están los tratados relativos a aguas dulces y océanos, a saber: el Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques de 1973, suscrito en Londres y aprobado por Colombia mediante la Ley 12 de 1981. Este instrumento tiene como principales objetivos prevenir la contaminación del medio marino provocada por la descarga de sustancias perjudiciales o de afluentes que contengan estas sustancias; y lograr la eliminación total de la contaminación internacional del medio marino por hidrocarburos y demás sustancias perjudiciales. Cuenta con un Protocolo de 1978, aprobado mediante la misma Ley.

De igual modo, está el Convenio de Incorporación de Colombia al Sistema del Pacífico Sur suscrito en 1979, en la ciudad de Quito, Ecuador, por medio del cual Colombia adhiere a la Comisión Permanente de la Conferencia sobre Explotación y Conservación de las Riquezas Marítimas del Pacífico Sur, convenio aprobado por la Ley 7a de 1980.

Posteriormente hallamos el Acuerdo sobre la Cooperación Regional para el Combate contra la Contaminación del Pacífico Sudeste por Hidrocarburos y otras Sustancias Nocivas en Casos de Emergencia de 1983, aprobado mediante la Ley 45 de 1985, que pretende aunar esfuerzos para tomar las medidas necesarias para neutralizar o controlar los efectos nocivos en los eventos en que se considere grave o peligro inminente para el medio marino, costa o intereses conexos. Este Acuerdo tiene dos protocolos: el Protocolo complementario del Acuerdo, que contempla los mecanismos de cooperación operante cuando haya un derrame masivo de hidrocarburos que supere la capacidad individual de un país para enfrentarlo, aprobado mediante la Ley 45 de 1985. Y el Protocolo para Protección del Pacífico Sudeste contra la Contaminación Proveniente de Fuentes Terrestres de 1983, que contiene disposiciones relacionadas con la prevención, reducción o control de la contaminación del medio marino proveniente de fuentes terrestres, y puede causar efectos nocivos a recursos vivos y a la vida marina, o peligros para la salud humana, aprobado también por la Ley 45 de 1985.

Otro tratado sobre este asunto es el Convenio para la Protección del Medio Marino y la Zona Costera del Pacífico Sudeste de 1981, cuyo objetivo es aunar esfuerzos para tomar medidas necesarias que controlen los efectos nocivos en los casos que consideren de grave e inminente peligro para el medio marino, el cual se aprobó mediante de la Ley 45 de 1985.

También se encuentra el Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe de 1983, que establece como objetivo aunar esfuerzos para tomar las medidas necesarias que controlen los efectos nocivos en los casos en que se consideren grave o inminente peligro para el medio marino, aprobado por Colombia mediante la Ley 56 de 1987.

Este convenio tiene dos protocolos: 1) el Protocolo Relativo a la Cooperación para Combatir los Derrames de Hidrocarburos en la Región del Gran Caribe de 1983, que fija algunas medidas de cooperación para proteger el medio marino y costero de la región del Gran Caribe, aprobado por la Ley 56 de 1987; y 2) el Protocolo Relativo a las Áreas y Flora y Fauna Especialmente Protegidas del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe de 1990, aprobado por medio de la Ley 357 de 1997 que dispone una serie de medidas para proteger, preservar y manejar de manera sostenible la región del Gran Caribe, y evitar así que la fauna y la flora se vean amenazadas o en peligro de extinción.

Finalmente está la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, específicamente la parte XII relativa a la protección y preservación del medio marino, que a la fecha de septiembre de 2021 no se encuentra aprobada por Colombia.

3.5 Desertificación

En quinto lugar se encuentra la desertificación, que contiene la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en particular África, de 1994, aprobada por Colombia mediante la Ley 461 de 1998. Este instrumento tiene como objetivo establecer un enfoque común para que los programas nacionales, subregionales y regionales combatan la degradación de las tierras secas, praderas semiáridas y desiertos.

3.6 Otros

Otros convenios que tienen relevancia ambiental para el ordenamiento jurídico colombiano son el Tratado de Cooperación Amazónica de 1978, que busca promover el desarrollo armónico en el territorio de los Estados parte para la preservación del medio ambiente y la conservación y utilización racional de los recursos naturales de esos territorios, aprobado mediante la Ley 74 de 1979.

Por otro lado está el Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (Ley 21 de 1991), cuyo objetivo es contribuir a garantizar que los pueblos indígenas y tribales gocen de los derechos humanos y las libertades fundamentales sin obstáculos ni discriminación.

En el ámbito regional encontramos el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), aprobado el 4 de marzo de 2018 por los países de América Latina y el Caribe. Este instrumento busca garantizar el derecho de todas las personas al acceso a la información oportuna y adecuada, a participar en las decisiones que afectan sus vidas y entorno, así como a acceder a la justicia cuando sus derechos se vean vulnerados, por medio del reconocimiento de derechos, de la proporción de medidas para su ejercicio y de mecanismos para ejecutarlos. Aunque el Gobierno colombiano firmó dicho instrumento el 11 de noviembre de 2019, a octubre de 2021 no había finalizado con su trámite de aprobación en la Rama Legislativa y su posterior control constitucional por parte de la Corte Constitucional.

En ese contexto, como puede verse existen importantes instrumentos internacionales que aportan elementos para hacer realidad el derecho a gozar de un ambiente sano, tales como principios, programas y acuerdos de carácter vinculante y no vinculante, que se han constituido en parámetros del derecho ambiental en Colombia, dado que responden a problemáticas muy novedosas, que evidencian la complejidad que tienen estos asuntos además de lo ecológico, en lo social, económico y tecnológico. Esto implica una gestión desde las relaciones internacionales, en la medida que trascienden las fronteras políticas con el objetivo de lograr la protección del entorno. En consecuencia, es importante hacer una revisión y evaluación desde el orden interno del cumplimiento de los instrumentos internacionales en materia ambiental.

Es importante señalar que ante el incremento de la deforestación y la degradación ambiental en la Amazonia, los movimientos sociales y la comu-

nidad internacional han exigido que se adopten las medidas necesarias para enfrentar este flagelo que nos afecta a todos, por lo que los representantes de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Surinam se reunieron el 6 de septiembre de 2019 para firmar el Pacto de Leticia por la Amazonia, que contiene medidas y compromisos encaminados a la preservación del territorio (Cancillería de Colombia, 2019).

PRINCIPIOS AMBIENTALES

Los principios se reconocen como las prescripciones jurídicas que representan una delimitación política y axiológica, esto es, la definición del espacio de interpretación del derecho como normas de aplicación inmediata (Corte Constitucional, T-406 de 1992). De acuerdo con la Corte Constitucional, los principios tienen diferentes funciones, entre ellas: 1) la *crítica*, según la cual se determina el deber ser de los ordenamientos jurídicos; 2) la *integradora*, que ante la falta de disposiciones legales constituyen fuentes de derecho, teniendo entonces una naturaleza subsidiaria; y 3) la *interpretativa*, que indica que se recurre a los principios con el objetivo de superar ambigüedades y aclarar vacíos de los enunciados jurídicos (Corte Constitucional, C-284 de 2015).

Al respecto, Estrada-Vélez (2016) comenta que las funciones descritas no incluyen otras inherentes a los principios, tales como aquellas relacionadas con servir de criterios de validez material de todas las normas del ordenamiento jurídico, sustento de los derechos fundamentales, concreción de los valores jurídicos y limitación al ejercicio del poder.

En ese sentido, Valencia-Restrepo (2007) refiere que los principios del derecho son el conjunto de exigencias axiológicas constituyentes del punto de partida para la creación normativa y la base de los mandatos del ordenamiento jurídico, de modo que tienen también un enfoque deontológico, en tanto se erigen como el máximo deber ser del derecho.

En materia ambiental, los principios se conciben como pautas jurídicas que permiten la interpretación y aplicación, en aras de hacer realidad el dere-

cho a gozar de un ambiente sano, y las disposiciones normativas relacionadas con el deber de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, así como de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental (Corte Constitucional, C-598 de 1994).

Sobre el particular, en el derecho internacional se han desarrollado una serie de principios ambientales, como aquellos mandatos que brindan herramientas y mecanismos jurídicos a los Estados, el sector productivo y la ciudadanía para garantizar y hacer efectiva la protección del ambiente. Lo anterior atendiendo a las exigencias de esta temática, las cuales se relacionan con la transformación de la lógica jurídica clásica y del marco axiológico del derecho (Cafferata, 2004).

Así pues, de acuerdo con Jaquenod do Szögön (citada por Cafferatta, 2004), la juventud del derecho ambiental hace que los principios tiendan a vincularse más con el deber ser jurídico, lo cual implica que se erigen como una carta a seguir para la protección y conservación del entorno y los recursos naturales.

En estos términos, como primer antecedente de principios ambientales encontramos la Declaración de Estocolmo de 1972, con veintiséis principios para la conservación y protección del entorno, debido a su importancia para la existencia de la humanidad y el desarrollo económico y social. Sin embargo, este instrumento internacional se distingue por su perspectiva antropocéntrica, en la medida que define al ambiente como todo aquello que rodea al ser humano, es decir, "el hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea" (Rodríguez, 2020).

Más adelante, en el marco de la Cumbre de la Tierra o Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, se acordaron los principios generales del derecho ambiental en la Declaración de Río, como aquellos mandatos que se constituyen en una hoja de ruta para las actuaciones de la sociedad en el siglo XXI (Juste-Ruiz, 1999). Entre los aspectos más sobresalientes de este instrumento están los relativos al derecho a gozar

de un ambiente sano, al desarrollo sostenible, a la cooperación internacional y la participación para garantizar su plena efectividad y la salvaguarda de la naturaleza para la presente y las futuras generaciones (Rodríguez, 2020).

Sin embargo, como refiere Zapata-Lugo (1997), algunos de estos principios se encuentran en construcción, y si bien algunos son imperativos axiológicos que fortalecen la protección del ambiente, otros pueden pasar a ser normas de derecho internacional.

Ante este panorama, dichas reglas jurídicas se incorporaron en la legislación colombiana por medio del artículo 1° de la Ley 99 de 1993, como los principios orientadores de la gestión ambiental del país, en aras de garantizar el desarrollo económico y social en el marco de protección del entorno. Con base en ello, a continuación examinaremos los principios generales de la gestión ambiental.

1. Los principios del derecho ambiental: una mirada general a los principios de la Declaración de Río de 1992[1]

Los principios ambientales se entienden como las prescripciones jurídicas que sirven de hoja de ruta para las actuaciones del Estado, del sector productivo y las comunidades. Sin embargo, diferentes autores han aportado elementos en su conceptualización, como es el caso de Bustamante-Alsina (1995), quien refiere su carácter interdisciplinario, sistemático, internacional, su espacialidad singular, su especificidad finalista, el énfasis preventivo, su regulación técnica, su vocación redistributiva y la prevalencia de los intereses colectivos.

Por su parte, Mosset (1999) indica que los principios ambientales son los de solidaridad, regulación jurídica holística, transversalidad de la variable

1 Para profundizar sobre este aspecto, se recomienda consultar la base de este aparte en G. A. Rodríguez. 2020. "Los principios de Río de Janeiro y su incorporación en la gestión y la legislación ambiental en Colombia". En *Los principios del derecho y la gestión ambiental en Colombia*. Tirant lo Blanch. Bogotá, pp. 17-69.

ambiental, responsabilidad compartida, integralidad de aspectos individuales y colectivos, unidad de gestión, actuación precautoria o preventiva y la externalidad ambiental.

Asimismo, Bibiloni (2001) considera que los principios en esta materia son: enfoque global, solidaridad, integración de políticas y regulaciones sectoriales, protección reforzada, precaución, prevención, conservación, restauración efectiva, corresponsabilidad y responsabilidad diferenciada, subsidiariedad, diversidad estratégica normativa, participación ciudadana, igualdad, patrimonio natural común universal y cooperación del sector público y privado. De este modo, podemos decir que los principios ambientales son las ideas directrices cuya finalidad es la justificación racional del ordenamiento jurídico, en otras palabras, son pautas generales de valoración jurídica y líneas fundamentales e informadoras que orientan la interpretación de las normas existentes (Cafferata, 2004).

Sin embargo, en la Declaración de Río de 1992, teniendo como objetivo establecer una alianza mundial equitativa a partir de la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, el sector productivo y la sociedad en general, se consagraron diferentes principios en materia ambiental, entre los cuales se destacan los siguientes:

1.1 El derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza

Se encuentra consagrado en el principio 1 de la Declaración de Río y reconoce el deber de garantizar una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza, entendiendo al ambiente como un elemento indispensable para el desarrollo de la vida del ser humano y de cualquier especie. De acuerdo con Amaya-Navas (2012), se trata entonces de una garantía cuyo objetivo es velar por mantener condiciones ambientales adecuadas para la supervivencia biológica de todas las especies y para su desarrollo normal e integral.

Con base en este principio, en el artículo 79 de la Carta política de 1991 se consagró el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y

el correlativo deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del entorno y de conservar las áreas de especial importancia ecológica, así como de fomentar la educación ambiental para alcanzar estos objetivos.

Al respecto, la Corte Constitucional ha explicado que en la estructura del Estado social de derecho la defensa del ambiente es un principio fundamentado en la importancia que tiene para la supervivencia del ser humano y de la posibilidad de las generaciones futuras de contar con un entorno que les permita su desarrollo integral (Corte Constitucional, C-671 de 2001).

Ahora, si bien es claro que este derecho tuvo su reconocimiento en el marco de una visión antropocéntrica desde la cual se ubicó al ser humano como el centro de las preocupaciones ambientales, los avances y desarrollos jurídicos alrededor del mundo han permitido la concepción de la protección del entorno desde otros enfoques éticos, como es el caso de Colombia, donde a partir de su jurisprudencia constitucional se ha adoptado una perspectiva ecocéntrica, la cual reconoce que la naturaleza es un auténtico sujeto de derecho, en el entendido que la especie humana no es dueña de la misma, sino, por el contrario, hace parte de ella tras una larga cadena evolutiva (Corte Constitucional, T-622 de 2016).

En ese sentido, se ha reconocido que el ambiente sano se erige como un imperativo en el ordenamiento jurídico y para el diseño e implementación del marco normativo y de las políticas públicas. Además, como esta prerrogativa tiene el carácter de derecho-deber, se configura en una pauta para las actuaciones de los particulares y del Estado, relacionada con desarrollar una vida orientada a proteger, conservar y preservar el medio natural.

De modo que la salvaguarda del ambiente sano tiene carácter prioritario dentro de los fines del Estado, dada su íntima relación con la garantía a la vida y a la salud y, paralelamente, se erige como una hoja de ruta para guiar la relación de las personas con el entorno, en la medida que desconocer la transcendencia del entorno sano para el ser humano implica renunciar a la vida misma y a la supervivencia de la presente y las futuras generaciones (Corte Constitucional, T-325 de 2017; C-048 de 2018).

1.2 Principio del derecho soberano de los Estados a aprovechar sus recursos naturales

El segundo principio de la Declaración de Río se refiere a la facultad conferida a los Estados de aprovechar los recursos naturales que se encuentren dentro de su jurisdicción o control de acuerdo con sus políticas ambientales y de desarrollo, velando por prevenir la degradación ambiental, evitar los daños ambientales y garantizar los derechos humanos.

En este contexto se resalta que el Convenio sobre la Diversidad Biológica (Ley 165 de 1994) reafirma los derechos soberanos del Estado colombiano sobre sus propios recursos biológicos y de explotarlos de acuerdo con su política ambiental, además de la obligación de asegurar que la ejecución de las actividades no perjudique el medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional. De igual forma, prevé que quien desee tener acceso a dichos recursos deberá someterse a la legislación y a las decisiones adoptadas por el gobierno nacional respectivo.

En este contexto, se reconoce la soberanía de los Estados de explotar los recursos naturales bajo su jurisdicción o control sin la intervención de otros Estados para ello, pero atendiendo al imperativo de garantizar el desarrollo y bienestar de todas las personas del país y el disfrute de los derechos humanos (Rodríguez, 2020).

Así las cosas, la Constitución política consagró en el artículo 80 el deber del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, garantizando el desarrollo sostenible, y su conservación, restauración o sustitución. Además, de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, exigir la reparación de los daños causados y cooperar con otros Estados para la protección de ecosistemas ubicados en zonas transfronterizas. En todo caso, la planificación ambiental debe contar con la participación de las comunidades.

De manera que con este principio se reconoció en el marco del derecho internacional, la garantía propia de los Estados de aprovechar y explotar los

recursos naturales que se encuentran bajo su jurisdicción o control, conforme con sus políticas y planes económicos y ambientales, con base en los principios de soberanía y autodeterminación de los Estados. Sin embargo, se dispone la responsabilidad correlativa de garantizar el desarrollo sostenible, evitar los daños ambientales tanto dentro de su jurisdicción como la transfronteriza y velar por el disfrute de los derechos humanos, especialmente de las poblaciones más vulnerables.

1.3 Principio del desarrollo inter e intra generacional

Este principio de la Declaración de Río dispone que el Estado y los particulares deben velar por la protección, el uso y goce apropiado del ambiente para que las presentes y futuras generaciones tengan la posibilidad de satisfacer sus necesidades. De modo que, en virtud del compromiso ético, esta generación tiene la obligación de salvaguardar el ambiente y hacer uso sostenible de los recursos naturales en aras de que todas las personas puedan vivir en condiciones dignas y con disponibilidad de recursos para satisfacer sus necesidades.

Este principio, denominado también como 'equidad intergeneracional', se refiere a la responsabilidad de cada generación en el manejo racional de los recursos naturales, para dejar a las futuras generaciones riquezas ambientales que no sean inferiores a las heredadas. De ahí que se distinga como un deber de la presente generación la administración sostenible del medio natural, a fin de que las próximas puedan gozar y disfrutar de este en igual o mejor medida (Valverde, 1996).

En otras palabras, este principio implica que todas las generaciones cuenten con una base de recursos naturales igual a la de sus antecesoras, por cuanto la conservación de estos recursos permite que, por una parte, todas las personas de la presente generación puedan acceder y usar equitativamente los bienes ambientales y, por otra, que las futuras puedan resolver sus problemas y satisfacer sus necesidades de acuerdo con sus modos de vida (Brown, 1990).

Sobre el particular, desde sus primeros pronunciamientos la Corte Constitucional ha destacado que el patrimonio natural de la Nación le pertenece tanto a las personas que viven en él como a las próximas generaciones. En ese orden de ideas, la solidaridad intergeneracional consiste en la satisfacción de las necesidades de las presentes generaciones sin que eso signifique comprometer la capacidad de las venideras para satisfacer las suyas. Esto en el entendido que los próximos en nacer no merecen recibir un ambiente deteriorado, que requeriría un esfuerzo de reconstrucción incalculable como consecuencia del actual modo de explotación de los recursos naturales que, de seguir de la misma manera, puede desencadenar en su agotamiento irreversible (Corte Constitucional, C-094 de 2015 y T-445 de 2016).

En síntesis, este principio se basa en el compromiso y la responsabilidad ética de la presente generación de planificar el uso y manejo de los recursos naturales y del ambiente de manera tal que garantice su acceso equitativo a todas las personas, en aras de erradicar la pobreza y lograr el crecimiento económico en el marco de la sostenibilidad ambiental, y de garantizar que las próximas generaciones contarán en igual o mejor medida con el patrimonio natural de la Nación.

1.4 Principio de desarrollo sostenible

El principio 4 de la Declaración de Río se refiere al imperativo de adoptar un modelo de desarrollo que, desde una visión holística, permita lograr el crecimiento económico, el mejoramiento de la calidad de vida de las personas y la conservación de la naturaleza y los recursos naturales para que la presente y las futuras generaciones puedan satisfacer sus necesidades. En consecuencia, contiene elementos que incluyen el equilibrio ecológico, el desarrollo económico y un componente ético que posibilita pensar no solo desde esta, sino también hacia otras generaciones que tienen el derecho de gozar de los bienes ambientales con los que hoy contamos y debemos cuidar.

De acuerdo con Amaya-Navas (2020), el desarrollo sostenible supone una forma especial y novedosa de concebir las relaciones del hombre con la

naturaleza, esto es, un paso adelante en el crecimiento sostenible y la conservación. Además, es una figura que se compone de elementos económicos, sociológicos, de administración ecológica, de administración y de gerencia; por ende, se encuentra fundada en los elementos de la solidaridad entre generaciones y en los objetivos de elevar la calidad de vida de las personas y el bienestar social; de salvaguardar la capacidad de carga de los ecosistemas que sirven de base biológica y material a la actividad productiva; y de garantizar la planificación en el manejo de los recursos naturales.

Sobre este particular, la Corte Constitucional resalta en su sentencia C-479 de 2020 que la obligación de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales tiene la finalidad de garantizar el desarrollo sostenible. Dicho precepto constitucional ha sido definido como "el modelo de desarrollo que permite satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras[2] para satisfacer las suyas propias". Con ese objetivo, comprende "la posibilidad de obtener un crecimiento económico basado en políticas de sostenibilidad y expansión de la base de recursos ambientales", y, por tanto, implica "un ejercicio de planificación económica y de asunción de responsabilidad en materia ambiental en el modelo de desarrollo".

Para este tribunal el modelo de desarrollo sostenible toca cuatro aristas:

> (i) la sostenibilidad ecológica, que exige que el desarrollo sea compatible con el mantenimiento de la diversidad biológica y los recursos biológicos, (ii) la sostenibilidad social, que pretende que el desarrollo eleve el control que la gente tiene sobre sus vidas y se mantenga la identidad de la comunidad, (iii) la sostenibilidad cultural, que exige que el desarrollo sea compatible con la cultura y los valores de los pueblos afectados, y (iv) la sostenibilidad económica, que pretende que el desarrollo sea económicamente eficiente y sea equitativo dentro y entre generaciones.

2 Las generaciones futuras son aquellas que no han nacido y, sin embargo, tienen los mismos derechos que las presentes en cuanto a la garantía de unas condiciones equiparables de calidad de vida-vida digna (Herrera-Carrascal, 2017).

Esto "se hace más importante en países como los nuestros, donde la pobreza mayoritaria está unida a la escasez, pues no habrá desarrollo sostenible mientras casi la mitad de la población viva en niveles de extrema pobreza". En concreto, el desarrollo sostenible busca "corregir las condiciones de exclusión socioeconómica, así como proteger los recursos naturales y la diversidad cultural, en el marco de una repartición equitativa de cargas y beneficios entre los ciudadanos", y en esa tarea propende entonces a un equilibrio entre la libertad económica, el bienestar social, la diversidad cultural y la preservación de los recursos naturales (Corte Constitucional, T-574/96; C-644-17; T-063-19; y C-479/20).

En este entendido, de acuerdo con la Corte Constitucional el desarrollo sostenible tiene como objetivo que el manejo de los recursos naturales se haga a un ritmo que no represente su reducción a largo plazo, esto es, que respete la capacidad del entorno de desarrollar sus ciclos naturales de manera normal y, a su vez, permita a las presentes y futuras generaciones satisfacer sus necesidades mediante la explotación sostenible, prudente y racional de los recursos naturales (Corte Constitucional, T-606 de 2015).

Como elemento fundamental se resalta que el desarrollo sostenible debe ir en armonía no solo con una planificación eficiente de la explotación de los recursos naturales para preservarlos a las generaciones siguientes, sino que debe contar también con una función social y ecológica acorde con los intereses comunitarios y la preservación de valores históricos y culturales de las poblaciones (Ortiz, 2015).

1.5 Principio de erradicación de la pobreza

El principio 5 de la Declaración de Río se prevé como prerrequisito para el desarrollo sostenible en la medida que a partir de la reducción de las diferencias en los niveles de vida y en el mejoramiento de la satisfacción de las necesidades de todas las personas es posible superar una de las principales causas de la degradación ecológica, la sobreexplotación de los recursos naturales por parte de aquellas personas que en situación de pobreza deben recurrir a

los mismos para satisfacer sus necesidades básicas. Este principio considera también a las poblaciones en situación de pobreza como las principales víctimas de los daños ambientales, por lo que se ve la necesidad de erradicar este fenómeno.

En concordancia con este principio, el Objetivo 1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) consagra que la pobreza hace referencia tanto a la falta de satisfacción de las necesidades básicas, tales como el acceso a los recursos y servicios básicos para una vida digna, como los alimentos, el agua potable, el saneamiento ambiental, entre otros, como también a la desigualdad en el acceso al trabajo remunerado, la educación, la propiedad y los recursos y servicios esenciales para una vida digna.

Nieto y López-Cárdenas (2018) refieren que la pobreza, como fenómeno complejo de orden social y económico que se concibe como la escasez de bienes y servicios básicos para la satisfacción de las necesidades básicas, afecta negativamente el desarrollo del individuo y el cumplimiento de las obligaciones estatales relativas al bienestar personal, en especial aquellas referidas a la garantía de condiciones básicas que alcancen un nivel mínimo de vida.

En este contexto, en materia ambiental la pobreza se caracteriza como la inequidad en el acceso a los recursos naturales y a los beneficios económicos derivados de las actividades de explotación ambiental, lo cual contribuye de manera determinante a la generación de conflictos ambientales, dado que las poblaciones en situación de pobreza se ven obligadas a sobreexplotar los bienes naturales para satisfacer sus necesidades más básicas, creando con ello desequilibrios en el entorno, que muchas veces no pueden controlar o mitigar. Por lo tanto, se reconoció como una tarea urgente emprender acciones eficientes en aras de reducir y erradicar la pobreza, en el marco del concepto holístico de desarrollo sostenible, que considera la interrelacionalidad e interdependencia de los factores económicos, culturales, sociales, políticos y, sobre todo, ambientales (Rodríguez, 2020).

1.6 Principio de prelación a la situación y necesidades especiales de los países en desarrollo

La Declaración de Río consagra este principio, el sexto, como la responsabilidad de los Estados de proteger el ambiente y los recursos naturales, con base en la equidad internacional y considerando que los países con más recursos económicos son también aquellos con los más altos niveles de contaminación. Por tanto, se busca aunar esfuerzos desde las posibilidades de cada Estado para salvaguardar el entorno, en especial haciendo uso de los recursos financieros, científicos y tecnológicos que algunos pueden aportar para lograr el desarrollo sostenible en todo el mundo.

Ahora bien, es necesario tener en cuenta que la figura de desarrollo y subdesarrollo o Tercer Mundo hace parte del discurso que logró consolidarse después de la segunda guerra mundial, en el marco de la reorganización de los países occidentales y la restructuración con las potencias emergentes del Este. Así las cosas, los países autodenominados ricos por contar con una sólida capacidad financiera, científica y tecnológica tienen en cuenta factores como la población, la educación, la agricultura, los recursos naturales, el capital interno, el nivel de industrialización, los recursos naturales, entre otros aspectos, para con base en ello contribuir al progreso de aquellos lugares no industrializados: Asia, África y Latinoamérica (Escobar, 1986).

Sin embargo, dicha noción de desarrollo fue objeto de críticas en las últimas dos décadas del siglo XX dado que se relacionaba con ser un mecanismo de poder occidental para la homogeneización cultural, social y económica de los países desarrollados sobre aquellos denominados del Tercer Mundo por medio de la globalización y el neoliberalismo (Escobar, 2005).

En este escenario, con la Declaración de Río se procuró reconocer que los países desarrollados económicamente son la fuente principal de la degradación ambiental, por la gran concentración industrial, y que, a su vez, los países en desarrollo son los que más sufren los efectos de dicha degradación, en especial por la falta de desarrollo económico, tecnológico y científico para enfrentarla y mitigarla (Kohona, 1993).

Con base en lo anterior, la Corte Constitucional ha interpretado que este principio se sustenta en la equidad de las relaciones entre los Estados, la cual tiene como criterio el grado de desarrollo y la política de conveniencia nacional, la cual se encuentra consagrada en el artículo 226 de la Carta política como el deber del Estado de promover las relaciones internacionales en materia política, económica, social y ecológica, sobre los postulados de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional (Corte Constitucional, C-048 de 2018).

1.7 Principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas para los Estados

Entendiendo las problemáticas ambientales como un asunto que requiere de los esfuerzos de todos los Estados y que todos cuentan con diferentes recursos tecnológicos y financieros, el principio siete de la Declaración de Río tiene como objetivo que a partir de la solidaridad exista cooperación internacional en materia económica, científica o tecnológica, a fin de permitir el crecimiento económico de todos los países en armonía con la naturaleza, garantizando la protección y conservación del entorno.

De acuerdo con Arístegui (2002), parte del origen de este principio se halla en las desigualdades originales e históricas entre los Estados denominados desarrollados y los que están en desarrollo, así como en el objetivo de la comunidad internacional de evitar y corregir tales desigualdades.

Por lo anterior, Borràs (2004) explica que este principio involucra dos elementos fundamentales: la responsabilidad común que tienen los Estados en relación con la protección ambiental en todos los niveles (nacional, regional y global), y la necesidad de cada Estado de contribuir a la prevención, reducción y control de los factores de deterioro ambiental.

De manera que este principio se constituye en la distribución de la responsabilidad entre todos los Estados cuando se está ante afectaciones o daños ambientales, pero teniendo en cuenta que como cada Estado contribuye en menor o mayor medida a la degradación ambiental, su responsabilidad es dis-

tinta, así como su capacidad económica, tecnológica o científica para reparar el daño.

En síntesis, este principio tiene como objetivo distribuir la responsabilidad entre todos los Estados cuando se está frente a alteraciones ambientales producidas por el ejercicio de actividades dañinas al ambiente y que son desarrolladas por personas naturales o jurídicas dentro de sus jurisdicciones. Lo anterior considerando que cada Estado contribuye en diferente medida a la degradación ambiental, por lo que su responsabilidad debe ser distinta; de ahí que este tipo responsabilidad no se limite al plano individual, sino que es susceptible de ser colectiva o solidaria y de diferente cuantía, estableciendo especialmente cargas superiores a los países industrializados por las presiones que sus sociedades hacen sobre el ambiente y por los recursos financieros con los que cuentan (Servi, 1998).

Al respecto, hemos referido que este principio surgió de la comprensión de la comunidad internacional sobre los diferentes factores y actores que logran contribuir a la degradación ambiental, reconociendo que así como los países desarrollados cuentan con mayores recursos tecnológicos y financieros, también son los mayores generadores de contaminación, razón por la cual los problemas ambientales son un asunto que requiere de los esfuerzos de todo el mundo, de manera solidaria; en otras palabras, aquellos que están en mejor situación económica, científica o tecnológica pueden cooperar con los que se encuentran en desarrollo y que por cuestiones económicas tienden a sobreexplotar los recursos naturales, dificultando el cumplimiento del desarrollo sostenible (Rodríguez, 2020).

1.8 Principio de reducción y eliminación de modalidades de producción y consumo insostenible e implementación de políticas demográficas adecuadas

El principio 8 de la Declaración de Río consagra el deber de los Estados de tomar medidas suficientes y eficaces que permitan lograr la sostenibilidad económica y ambiental a partir del diseño e implementación de políticas de-

mográficas adecuadas que garanticen el cumplimiento de los derechos fundamentales de todos los individuos, en el marco del replanteamiento de la relación entre la producción y el consumo con el respeto por el entorno y los recursos naturales.

De acuerdo con Gell-Mann (1992), la situación de degradación ambiental ha exigido tomar medidas capaces de garantizar el desarrollo de un nivel óptimo de calidad de vida para todas las personas, con el fin de superar las desigualdades extremas y posibilitar a las futuras generaciones el disfrute del ambiente y de los recursos naturales en las mismas o mejores condiciones que la presente. En ese sentido, se llama la atención sobre la necesidad de considerar factores relacionados con la afectación al clima, la diversidad biológica y también el gran crecimiento demográfico que está marcando esta época, en aras de garantizar la satisfacción de las necesidades básicas y la explotación sostenible de los recursos naturales.

En ese sentido, mediante este principio se reinterpreta la actual relación producción-consumo, para avanzar hacia una en la que se entienda que la producción sostenible requiere menos recursos y el consumo sostenible reduce recíprocamente la necesidad de la extracción excesiva de recursos naturales (Hernández, 2018).

De acuerdo con Cafferata (2004), este precepto implica la responsabilidad de los Estados de diseñar y formular sus políticas económicas y ambientales teniendo en cuenta cuatro criterios específicos, a saber: 1) el ecológico, que comprende los procesos ecológicos y su capacidad de renovación y regeneración; 2) el social, que permita la igualdad de las oportunidades dentro de la sociedad, se estimule la integración comunitaria, la participación ciudadana y el respeto por la diversidad cultural y se garantice la satisfacción de las necesidades básicas, tales como la vivienda, la salud y la alimentación; 3) el cultural, como elemento esencial para la preservación de la identidad cultural básica propia de cada colectividad; y 4) el económico, como criterio que busca el crecimiento pero, al mismo tiempo, la equidad intra e intergeneracional.

Por lo tanto, con base en este principio corresponde a los Estados tomar medidas suficientes y eficaces que logren el desarrollo sostenible, el mejoramiento de la calidad de vida de todas las personas, a partir de políticas demográficas apropiadas que respeten y garanticen el cumplimiento de los derechos fundamentales de todos los individuos, en el marco de un replanteamiento de la relación entre la producción y el consumo.

1.9 Principio de cooperación en el intercambio de conocimiento

En consideración al imperativo de proteger, conservar y restaurar el ambiente y los recursos naturales como una tarea global, es decir que involucra a todo el mundo sin importar fronteras, el Principio 9 de la Declaración de Río consagra como necesario que los Estados aúnen esfuerzos coordinados y apropiados, especialmente en la transferencia de conocimiento, tecnologías y experiencias de conservación, para lograr la articulación de saberes y la respuesta eficiente a las problemáticas ambientales y, en consecuencia, el desarrollo sostenible.

Zapata-Lugo (1997) destaca que este principio se basa en el reconocimiento del deber de protección del ambiente como un todo, y requiere de una tarea conjunta e integral que superando los límites fronterizos permita la transferencia de conocimientos científicos y tecnológicos en aras de garantizar la salvaguarda, conservación o restauración del entorno y de los recursos naturales de nuestro patrimonio común. De manera que este principio involucra *per se* el diálogo entre los Estados y el cumplimiento de una serie de obligaciones específicas, tales como la supervisión ambiental continua, que reconoce la necesidad de establecer información sobre el estado del entorno para con ello adelantar esfuerzos cooperativos que logren alcanzar su protección efectiva.

Ahora bien, la Constitución política incluyó en su artículo 80, como una de las obligaciones del Estado en materia ambiental, la cooperación internacional en la protección de los ecosistemas ubicados en zonas transfronterizas. La Corte Constitucional ha explicado al respecto que si bien los primeros ins-

trumentos internacionales en materia ambiental limitaban la transferencia de tecnología y conocimientos científicos a los países en desarrollo, dejándolos como simples receptores pasivos de conocimientos, tecnologías y recursos financieros de los países desarrollados, la evolución del derecho ambiental ha permitido que todos los Estados puedan transferir desde sus propias capacidades conocimientos y tecnologías relacionadas con la protección del entorno y el uso sostenible de los recursos naturales, así como de los conflictos ambientales. Esta figura de la transferencia horizontal de conocimientos científicos y experiencias de conservación se interpreta como ambientalmente razonable para las economías emergentes, pues permite cumplir las obligaciones internacionales en relación con la protección del entorno y el desarrollo sostenible, en un escenario de equidad y verdadera reciprocidad, y aunque Colombia tiene evidentes limitaciones puede contribuir en el intercambio de conocimientos, experiencias y reportes (Corte Constitucional, C-275 de 2019).

1.10 Principio de participación ambiental, especialmente de las mujeres, los pueblos indígenas y los jóvenes

La Declaración de Río reconoce en su principio 10 que la mejor manera de tratar las cuestiones ambientales es por medio de la garantía de la participación de todos los ciudadanos interesados en todos los niveles. Sobre el particular se dispone que los Estados deben garantizar a todas las personas acceder a la información ambiental, incluso aquella relacionada con materiales y actividades que representan un riesgo para las comunidades; de incidir en los procesos de toma de decisiones; y de acceder a procedimientos administrativos y judiciales efectivos cuando sea necesario.

Con base en este precepto hemos referido que en materia ambiental la participación se constituye en la acción que permite la incidencia de todas las personas en la toma de decisiones relativas a asuntos ambientales, mediante la interacción de los actores involucrados con posturas y proyectos de esta naturaleza. Por tanto, es una forma de intervención social que hace posible el derecho a gozar de un ambiente sano. Correlativamente se configura como

un deber, un derecho y un principio de la vida social y política para la construcción colectiva de mejores condiciones ambientales y de protección del patrimonio (Rodríguez, 2018).

Ahora, debe tenerse en cuenta que esta incidencia ciudadana puede ser tanto administrativa como judicial, la primera entendida como la incidencia del ciudadano en el funcionamiento del Estado por medio del conocimiento e intervención en los procesos de planeación y gestión pública, así como en el seguimiento y control de las actividades y políticas que en materia ambiental se adopten; la participación administrativa puede darse en el escenario de la defensa de intereses particulares y en la estructuración de funciones y actividades del Estado. En lo que respecta a la participación judicial, se refiere a la utilización de los mecanismos mediante los cuales es posible lograr la reivindicación de un derecho individual o colectivo que se ha negado o vulnerado y se ejerce de manera exclusiva en la rama judicial del poder público (Rodríguez, 2021).

En este contexto, la Corte Constitucional ha explicado que la participación en nuestro ordenamiento jurídico se distingue como un principio, una finalidad y una forma de gobierno representada en la democracia participativa. En ese entendido dice que como principio y valor requiere de la injerencia de los ciudadanos en todas las actividades que le han sido confiadas a los gobernantes, para garantizar la satisfacción de las necesidades de la población, pues de lo contrario la inactividad de los actores de la sociedad podría llevar al Estado a estar expuesto a una pérdida irrecuperable de legitimidad (Corte Constitucional, T-540 de 1992).

Por lo tanto, para el alto tribunal la participación democrática contenida en la Carta política no se restringe a la electoral, sino que permea todos los ámbitos de la vida individual, familiar, comunitaria y social. Debido a esto es un principio que tiene la característica de universal, toda vez que involucra diferentes escenarios, lugares y procesos públicos y privados que puede interesar a las personas, a la comunidad y al Estado en asuntos relativos al control, distribución y asignación del poder social (Corte Constitucional, C-089 de 1994).

Ante este panorama, la jurisprudencia constitucional ha indicado la transversalidad de este principio en la medida que se incorporó en la Carta política como un imperativo constitucional que permea diferentes disposiciones del texto superior, entre las que se destaca su inclusión en el modelo de Estado colombiano como constitucional, democrático y participativo. Así las cosas, la incidencia ciudadana aparece como un presupuesto y una condición para la acción estatal y la privada en los distintos escenarios de la vida en sociedad (Corte Constitucional, C-303 de 2010). Dicho de otro modo, el principio de participación hace parte de toda la actuación estatal que faculta a los ciudadanos a exigir a las autoridades escenarios, mecanismos e instancias de participación, debido a la confianza del gobierno en la madurez cívica de sus ciudadanos, capaz de participar en los procesos que los afectan más allá de la esfera electoral (Corte Constitucional, T-361 de 2017).

De este modo, el alto tribunal reconoce que "un elemento definitorio/esencial/axial a la Constitución colombiana es: la participación política como principio fundante y transversal al régimen constitucional colombiano resulta esencial en la conformación, ejercicio y control del poder en un Estado democrático" (Corte Constitucional, T-577 de 2014). En otras palabras, el principio de participación y sus derechos conexos no se limitan a los escenarios tradicionales de representación, sino que tienden a actualizarse, maximizarse, ajustarse o corregirse en el marco del reconocimiento del derecho objetivo de las personas a interferir en las decisiones que las afecten (Corte Constitucional, C- 150 de 2015).

Finalmente, podemos decir que la Declaración de Río consagró como un principio fundamental la participación de la mujer en el ordenamiento ambiental y del desarrollo, así como también la de otros actores, como los jóvenes, que a partir de sus ideas, creatividad y valores pueden contribuir en la formación de un mundo sostenible que logre garantizar un mundo futuro para todos; de igual modo, está la participación de los pueblos indígenas y demás grupos étnicos, así como de comunidades locales, pues su papel en el ambiente y el desarrollo ha resultado indispensable en la sostenibilidad ambiental, debido a que sus conocimientos y prácticas tradicionales basados

en su identidad, cultura e intereses procuran un uso racional de los recursos naturales.

La participación ambiental es un proceso que tiene por objetivo la conservación, preservación y uso sostenible de la biodiversidad, además de la garantía de los derechos ambientales. Es además un derecho fundamental y colectivo que implica formar parte activa e incidir en los procesos de toma de decisiones y garantizar la presencia e incidencia de la sociedad civil en todas las etapas de los proyectos y políticas ambientales. Las comunidades tienen una responsabilidad muy importante en la defensa de los derechos ambientales, para lo cual deben utilizar los derechos de acceso consagrados en el Principio 10: adquirir información de calidad sobre los aspectos que las afectan, utilizar los mecanismos de participación ambiental y acudir a instancias judiciales o administrativas en caso de ser necesario. El rol de la justicia constitucional es definitivo, con prioridades como el fortalecimiento de la respuesta judicial frente a las acciones constitucionales en defensa del ambiente, la armonización de los instrumentos constitucionales de protección del ambiente sano, la dignificación y no la estigmatización de los actores que promueven la participación en materia ambiental y la garantía integral de los derechos ambientales como una responsabilidad con las futuras generaciones (Rodríguez, 2015).

1.11 Principio de promulgación de leyes adecuadas y eficaces sobre el ambiente

El principio 11 de la Declaración de Río se dirige a que los Estados desarrollen en el ordenamiento jurídico interno un marco legislativo que incluya medidas y mecanismos adecuados y eficaces en el contexto nacional para la protección del ambiente, así como el desarrollo social y económico al que se pretende llegar, teniendo en cuenta la aplicación armónica de todos los principios.

En concordancia con los demás principios, esta prerrogativa pretende que el marco legislativo de los Estados se formule conforme con los objetivos

ambientales y de desarrollo sostenible, reconociendo así su soberanía nacional y el contexto social, económico, cultural y político de cada país, así como las complejidades que cada factor representa internamente.

En efecto, este precepto exige a los Estados el diseño de una legislación ambiental que permita sentar las bases y dar cumplimiento a los postulados de desarrollo sostenible, involucrando a las empresas para que interrelacionen armónicamente el crecimiento económico con la protección ambiental, así como la equidad social y la sustentabilidad para las presentes y futuras generaciones (Mulieri y Paz, 2009).

Ahora bien, es necesario tener en cuenta que el objetivo es que las leyes promulgadas en el derecho interno de los Estados consideren tanto la protección del ambiente como el desarrollo social y económico al que se pretende llegar, lo cual requiere de la aplicación integral y armónica con los demás principios, tales como desarrollo sostenible y participación. Las disposiciones deben ser adecuadas y eficaces para cada contexto nacional, lo que exige además de mecanismos e instrumentos que permitan materializar dichas normas y que no se queden en el cuerpo normativo sin posibilidades de materializarse.

1.12 Principio de responsabilidad y reparación por daños ambientales

Hace referencia al deber de los Estados de desarrollar un marco normativo respecto a la responsabilidad e indemnización de los daños ambientales generados por las actividades que se desarrollen en su jurisdicción o bajo su control, así como a la obligación de los particulares de asumir la responsabilidad por la afectación, peligro, riesgo o daño generado en el entorno y los recursos naturales, y de tomar las medidas necesarias para garantizar su reparación.

De acuerdo con Juste-Ruiz (1999), este principio reconoce la exigencia actual de adoptar mecanismos de responsabilidad civil que comprendan la

orientación victimista como una alternativa a las dificultades presentes en la imposición de responsabilidad internacional de los Estados en asuntos relacionados con el entorno; de ahí que las mismas disposiciones ambientales sean aplicables en el ámbito particular y, por tanto, por todas las personas.

De modo que, como se ha visto, el derecho ambiental reconoce al ambiente como patrimonio común de la humanidad que debe protegerse, estableciendo para ello principios y mecanismos por medio de los cuales se pretende prevenir la generación de daños y también tomar medidas para repararlos. Es así como se pone de presente la necesidad de la figura de responsabilidad, que bien puede ser civil, administrativa o penal, por acción u omisión de personas naturales o jurídicas que han generado daños ambientales, con lo cual se busca compensar a los sujetos que se vieron afectados por los efectos negativos de las actividades del infractor (Rodríguez, 2020).

En el marco constitucional colombiano, en el artículo 80 se dispuso el deber del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución. Asimismo, dispone que el Estado tiene la responsabilidad de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer sanciones legales y exigir reparaciones por los daños causados.

Del citado artículo la Corte Constitucional ha explicado que la primera parte figura como un mandato preventivo de especial relevancia por tratarse del ambiente; de esta manera, la protección se otorga con la evitación del daño que pueda generarse, por un lado porque los impactos ambientales muchas veces son irreversibles y, por otro, por los elevados costos que implica la restauración. El daño ambiental o el riesgo de este es, entonces, el punto de partida para la formulación de los principios ambientales, los cuales pretenden ser guía para que las autoridades actúen cuando se encuentren ante situaciones que generan afectaciones ambientales y de derechos conexos (Corte Constitucional, C-703 de 2010).

Así las cosas, para la gestión ambiental se consagra como un precepto el deber de los Estados de desarrollar un marco normativo que permita el desa-

rrollo sostenible en el marco de la protección, conservación, preservación o restauración del ambiente y de los recursos naturales.

1.13 Principio de precaución

El principio 15 de la Declaración de Río indica que cuando exista peligro de daño grave o irreversible, la falta de información o certeza científica no debe utilizarse como motivo para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación ambiental. De modo que la fórmula jurídica-analítica de este principio se traduce en la siguiente ecuación:

incertidumbre científica+sospecha de daño=acción precautoria

El principio de precaución constituye uno de los pilares del derecho ambiental nacional e internacional. Ha sido consagrado en diversos instrumentos como tratados y declaraciones y, asimismo, en el ámbito interno de Colombia ha sido recogido en la ley y en la jurisprudencia. Dicho principio representa uno de los asuntos de gran trascendencia en la protección y prevención de los daños ambientales, constituyéndose en una de las columnas fundamentales del derecho ambiental. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha previsto ciertas condiciones de aplicabilidad del principio de precaución: 1) la existencia de un peligro de daño; 2) la representación de un perjuicio grave e irreversible; 3) la valoración científica del riesgo, así no llegue a niveles de certeza absoluta; 4) la finalidad proteccionista de la decisión, encaminada a impedir la degradación del medio ambiente; y 5) la motivación de la sentencia o acto administrativo que aplique el principio (Corte Constitucional, T-614 de 2019).

De acuerdo con Vargas-Chaves (2017), este principio permite que en una sociedad de permanentes cambios sea posible reaccionar de manera anticipada ante la presencia de un peligro, el cual, aunque puede tener muy poca probabilidad de riesgo no llega a cero; de ahí que este principio se sustente en la existencia de incertidumbre sobre la posible generación de un daño, esto

es, no hay certeza científica absoluta sobre los efectos que pueden desencadenarse en el ambiente o la salud humana.

En la normativa colombiana se consignó como uno de los principios de la política ambiental consagrados en el artículo 1° de la Ley 99 de 1993, razón por la cual la Corte Constitucional lo ha considerado como parte del ordenamiento positivo al ubicarse en el rango legal, pero asimismo, encuentra que está constitucionalizado, toda vez que se desprende de las relaciones ecológicas y de los deberes de protección y prevención del ambiente consagrado en los artículos 8°, 78 y 79 constitucionales. Con ello se busca evitar daños y riesgos al ambiente y a la salud de las personas (Corte Constitucional, C-988 de 2004).

Es así como el principio de precaución se ha constituido en un instrumento idóneo y eficaz en la protección del ambiente, cuando se está ante un escenario de incertidumbre científica sobre los riesgos y peligros de la generación de daños ambientales graves e irreversibles (Rodríguez, 2020).

De acuerdo con este principio, cuando desde el punto de vista científico se sustenta de forma razonable que una actividad desencadenará un daño ambiental inaceptable, no se requiere total certeza sobre la magnitud y tipo de daños para adoptar medidas eficaces que impidan la degradación del ambiente. La sola sustentación razonable de riesgos potenciales exige la adopción de medidas de protección anticipada del medio ambiente, pues esos riesgos son inaceptables política y éticamente. El principio de precaución tiene una consecuencia adicional y es que exige la inversión de la carga de la prueba. Corresponde a la empresa que pretende adelantar la actividad extractiva demostrar que su actividad económica no generará ningún tipo de daño grave e irreversible. No es que quien quiera prohibir la actividad tenga que probar exactamente cómo se va a producir el daño y qué probabilidad tiene, sino que quien quiere desarrollar la actividad tiene que probar que el daño es inocuo (Uprimny Yepes y Sandoval Rojas, 2015).

Los retos del principio de precaución, en su objetivo de disminuir los riesgos que puedan presentarse en la naturaleza, a causa de las activida-

des humanas, poco a poco se han venido cumpliendo, en gran parte, por su consolidación como uno de los instrumentos para proteger el derecho a la vida que encuentra en la protección de la naturaleza uno de sus elementos, lo cual constituye una visión inevitablemente antropocéntrica (Alvarado-Mosquera, 2015).

1.14 Principio de *in dubio pro natura*

Hace referencia a que ante la duda e incertidumbre científica sobre los riesgos de un peligro o amenaza de un daño ambiental o a la salud humana, se opte por tomar medidas tendientes a proteger el entorno y así evitar los efectos negativos –posiblemente irreversibles– que pudieran generarse de no actuar.

Según Olivares y Lucero (2018), este principio surge en un escenario de expansión del derecho ambiental, en el que la protección del ambiente comienza a formar parte de las bases del Estado constitucional en el marco del modelo del desarrollo sostenible, y se configura como un estándar de comportamiento para los particulares y para las autoridades, el cual implica que cuando exista duda respecto al impacto grave de una actividad en el entorno, se debe preferir adoptar la medida que impida la generación del daño.

Este principio tiene íntima relación con los preceptos de precaución, en la medida que ante la incertidumbre de la existencia de un peligro o amenaza de daño grave o inminente a la naturaleza o al hombre se debe favorecer al ambiente y tomar las medidas necesarias para protegerlo, no debiendo entonces justificar la negativa de adoptar los instrumentos de protección por la ausencia de certeza científica (Russo y Russo, 2009).

En el ámbito jurídico interno, la Corte Constitucional ha explicado que ante la duda e incertidumbre científica sobre los riesgos respecto al ambiente, debe resolverse en favor de la naturaleza, lo cual ha sido denominado jurisprudencialmente como *in dubio pro natura* o *in dubio pro ambiente*, el cual se aplica cuando no existe certeza sobre el impacto de cierta actividad en el ambiente y jurídicamente se asume la certeza del impacto como negativo;

ello para que se tomen las medidas preventivas necesarias que impidan la generación de daños graves e irreversibles en el entorno o la salud humana, porque de esperarse a que se presenten los daños sería imposible revertir sus consecuencias.

De esta manera, el principio *in dubio pro natura* permite que cuando haya duda sobre la existencia de un peligro o amenaza de un daño al ambiente o a la salud humana, se opte por tomar medidas tendientes a proteger el ambiente, de manera que sea posible evitar los efectos negativos graves que pudieran generarse en el entorno y, consecuentemente, sobre el ser humano, teniendo en cuenta que en la mayoría de los casos en los que hay duda sobre la posible producción de un daño los resultados generados son irreversibles (Rodríguez, 2020).

1.15 Principio de prevención

Opera en las situaciones en las que existe pleno conocimiento de la posibilidad de la generación de daños ambientales por la realización de un proyecto, obra o actividad. Así las cosas, las autoridades competentes deben adoptar medidas para evitar que el riesgo o daño se produzcan o para mitigar o reducir sus repercusiones.

Según la Corte Constitucional, este principio opera cuando se está ante situaciones en las que hay pleno conocimiento de la posibilidad de la generación de daños o riesgos derivados de un proyecto, obra o actividad. Ante este contexto, las autoridades competentes pueden adoptar medidas para evitar que el riesgo o el daño se produzcan o para mitigar o reducir las repercusiones. De conformidad con esto, el principio de prevención opera cuando se tiene previo conocimiento del daño ambiental (Corte Constitucional, C-073 de 2010).

Vargas-Chaves (2016) ha explicado al respecto que este precepto, así como el principio de precaución, tiene como objetivo darle una herramienta al Estado para actuar en situaciones concretas de un riesgo absoluto, en las que se puede generar un daño grave al ambiente y a la salud humana. La di-

ferencia entre ambos principios está en la existencia de la certeza científica al momento de invocarlos, pues el principio de prevención exige la certeza absoluta del potencial riesgo, caso contrario de lo que ocurre con el de precaución, al que le basta con la duda razonable de la potencialidad del impacto.

De acuerdo con Rodríguez, Gómez-Rey y Monroy-Rosas (2012), el principio de prevención busca utilizar los medios técnico-jurídicos necesarios para no afrontar pérdidas ambientales irreparables ante riesgos ciertos, lo cual se ve materializado en la generación de políticas, mecanismos e instrumentos de gobierno que tienen como fin evitar y reducir los impactos y daños que puedan generarse en el ambiente.

Ante este escenario se observa que el principio de prevención, a diferencia del de precaución, cuenta con la certeza absoluta de la peligrosidad de un daño al ambiente o a la salud humana, y se aplica de manera anticipada a la consumación del daño para evitar que se genere o continúe (Rodríguez, 2020).

1.16 Principio del que contamina paga

Según el principio 16 de la Declaración de Río, el que contamina debe asumir los costos ambientales y económicos derivados de dicha contaminación. Se trata entonces de la internalización de los costos ambientales por medio de las herramientas económicas, en donde los responsables de contaminar deben asumir los costos necesarios para su prevención y, de ser el caso, para su mitigación o reducción, buscando así la reducción de la degradación ambiental y la incentivación del diseño y adopción de tecnologías amigables con la protección del entorno.

El concepto del principio quien contamina paga se refiere a un instrumento económico que funge para anticipar los costos por el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, bien sea mediante la aplicación e implementación de las tasas ambientales o por la internalización de los costos externos a un proceso de producción (Ibáñez-Elam y Moreno Panesso, 2020).

De acuerdo con Zapata-Lugo (1997), este principio establece que la persona cuyas actividades amenacen con producir un daño ambiental debe asumir los costos de prevención de dicha afectación, al menos el resultante por el incumplimiento de los estándares ambientales de control de contaminación. Adicionalmente, Cafferata (2004) refiere que este principio hace soportar a aquellos responsables de la degradación o contaminación ambiental las cargas correspondientes para la prevención o restauración de dichos efectos negativos en el entorno. De esta manera, quien genera el riesgo es el encargado de resarcirlo, así como de indemnizar a las víctimas resultantes y de hacerse cargo de los demás daños ambientales que se hayan derivado de su responsabilidad.

La Corte Constitucional ha dicho que este principio implica que el agente contaminante asuma los costos necesarios para mitigar o reparar el entorno. De esta manera, se pretende que los actores que desarrollan actividades contaminantes se encarguen de los gastos que conlleva la reparación o reducción de los impactos ambientales (Corte Constitucional, T-080 de 2015).

El alto tribunal ha explicado también que los responsables de contaminar deben asumir los costos necesarios para su prevención, y cuando proceda, para su mitigación o reducción (Corte Constitucional, C-220 de 2011), buscando con ello reducir la polución, pero además incentivar el diseño de tecnologías amigables con el ambiente y que contribuyan a reducir los impactos ambientales derivados de actividades industriales (Corte Constitucional, C-595 de 2010).

1.17 Principio de evaluación de impacto ambiental

El principio 17 de la Declaración de Río consagra que esta evaluación es uno de los instrumentos fundamentales para la prevención de daños en la gestión ambiental, toda vez que le permite a los encargados de tomar las decisiones ambientales identificar los impactos de los proyectos, obras o actividades, la evaluación de alternativas y el diseño e implementación de medidas de prevención, mitigación, gestión y monitoreo para la protección, conservación o restauración del entorno y los recursos naturales (González y Gómez, 2013).

Zapata-Lugo (1997) sostiene que este principio tiene especial importancia en la toma de decisiones ambientales, pues su carácter preventivo permite identificar y valorar los factores que pueden contribuir a la generación de daños ambientales, dando cumplimiento a la protección del entorno y a los derechos fundamentales y colectivos involucrados. Además, Juste-Ruiz (1999) refiere que la evaluación de impacto ambiental tiene especial relevancia toda vez que pasó de ser un simple requisito técnico de los derechos internos para el desarrollo de proyectos a constituirse en un principio inspirador en materia internacional en lo que se refiere a la protección del entorno.

La Corte Constitucional ha aclarado que la evaluación de impacto ambiental se configura como el proceso del cual se encarga la autoridad ambiental y que está dirigido a determinar y valorar sistemáticamente los efectos o consecuencias negativas que la ejecución de un proyecto, obra o actividad puede generar para el ser humano, los recursos naturales y el ambiente (Corte Constitucional, C-035 de 1999).

1.18 Principio de progresividad

Este principio se erige como una limitación al poder de las autoridades para promulgar normas en menoscabo de los progresos anteriores en la materia. En otras palabras, se configura como el deber de avanzar gradual, constante y sistemáticamente en la protección del entorno, de forma tal que los avances que se han dado en estos asuntos no pueden verse afectados por disposiciones que reduzcan el ámbito de salvaguarda de la naturaleza, los recursos naturales y los derechos humanos.

Se trata entonces de un limitante al poder de las autoridades de promulgar normas en menoscabo de los progresos normativos anteriores, es decir que se configura como el deber avanzar progresivamente en la protección de los derechos ambientales, que los avances en el derecho ambiental no pueden verse afectados por normas que contengan disposiciones de protección anteriores a las reconocidas (Londoño-Toro et al., 2010).

En ese sentido, el principio de progresividad se erige como un imperativo, esto es, como una obligación positiva que se traduce en la mejoría constante o progreso de las condiciones de la existencia, de acuerdo con lo cual el Estado debe expedir progresivamente la ampliación de la cobertura y la protección ambiental a partir de medidas graduales, que, a su vez, protejan los derechos de las personas (Peña-Chacón, 2012).

Ante este panorama, la Corte Constitucional ha referido que el principio de progresividad le impone al Estado la obligación de seguir hacia adelante en lo que se refiere al goce pleno de los derechos reconocidos, bajo el entendido que los Estados no pueden adoptar una posición inmóvil respecto a su satisfacción, sino que, por el contrario, deben procurar aumentar la cobertura y las garantías que les resultan propias, bien sea con medidas legislativas, administrativas o de cualquier otra naturaleza (Corte Constitucional, C-228 de 2011).

Así pues, con base en este principio el Estado tiene el deber de adoptar las medidas legislativas, administrativas o judiciales necesarias para incrementar gradual, constante, sostenida y sistemáticamente el alcance y nivel de protección en materia ambiental, aprobadas por procesos de participación pública e informada, esto para alcanzar la efectividad en términos de justo equilibrio con el amparo de los derechos humanos (Peña-Chacón, 2017).

1.19 Principio de no regresión

Este principio contiene una obligación negativa de no hacer, esto es, de no retroceder en el nivel de protección ambiental alcanzado, mediante derogatorias o medidas negativas que reduzcan la salvaguarda del entorno y de los recursos naturales. Se trata entonces de no adoptar medidas legislativas, administrativas o judiciales que desmejoren el nivel de tutela que tiene el ambiente.

Según Prieur (2010), la regresión en materia ambiental es absurda en la medida que modificar o derogar normas por medio de las cuales se busca la protección del ambiente implica reducir la garantía de salvaguarda de los

derechos a las personas de las presentes y futuras generaciones, dado que los recursos naturales son limitados y su sobreexplotación puede derivar en la afectación a la supervivencia de todos los seres que habitan la Tierra.

En este contexto, Amaya-Arias (2016) entiende el principio de no regresividad ambiental como el limitante que tienen los poderes públicos en relación con la disminución o afectación significativa del nivel de protección ambiental alcanzado, y el deber correlativo de justificar absoluta y debidamente las razones que llevaron a optar por dicho retroceso. Por su parte, para Alvarado-Mosquera:

> el principio de no regresión apunta a que si se ha llegado a un nivel de protección de este derecho no debe darse un paso atrás en tal nivel, porque ese paso atrás podría conllevar a la vulneración de este derecho. Entonces, el derecho en cuestión exige una protección progresiva del ambiente y una condición no regresiva de la misma protección. En materia ambiental la no regresión es un límite *a priori* para la acción u omisión del Estado. Este límite puede sobrepasarse siempre que existan motivos razonados que justifiquen tal conducta. Esto dota al principio de no regresión con un carácter de relatividad (Alvarado-Mosquera, 2020: 134).

En virtud de lo anterior, la Corte Constitucional ha sostenido que el principio de no regresividad implica que los cambios normativos adelantados por el legislador o cualquier otro poder público en relación con derechos y garantías ambientales ya reconocidas no pueden significar un retroceso, pues el deber del Estado es procurar un avance gradual de los derechos y, por tanto, cualquier disminución o afectación de la protección alcanzada debe respaldarse constitucionalmente, así como evaluar dicha afectación con base en los contenidos mínimos intangibles de cada derecho (Corte Constitucional, C-028 de 2018).

2. Los principios ambientales consagrados en la legislación colombiana

Además de los principios de la Declaración de Río referidos, el artículo 1° de la Ley 99 consagró como principios generales de la gestión ambiental los siguientes:

- La biodiversidad, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, debe ser protegida de forma prioritaria y aprovechada de forma sostenible.
- Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial.
- En la utilización de los recursos hídricos el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso.
- La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica.
- La protección del paisaje por ser patrimonio común.
- La acción para la protección y recuperación ambiental del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado.
- La precaución y prevención.
- La prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento.
- Los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial.
- El manejo ambiental es descentralizado, democrático y participativo.

- Para el manejo ambiental se establece un Sistema Nacional Ambiental (Sina), cuyos componentes e interrelación definen los mecanismos de actuación del Estado y la sociedad civil.
- Las instituciones ambientales del Estado se estructurarán teniendo como base criterios de manejo integral del medio ambiente y su interrelación con los procesos de planificación económica, social y física.

Adicionalmente, el Decreto Ley 2811 de 1974, por medio del cual se expide el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, consagra en su artículo 2° que esta normativa se funda en el principio de que el entorno es patrimonio común de la humanidad y necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos.

Por lo anterior, en el artículo 9° se dispuso que el uso de los elementos ambientales y de los recursos naturales renovables se haría de acuerdo con los siguientes principios:

a. Los recursos naturales y demás elementos ambientales deben ser utilizados en forma eficiente, para lograr su máximo aprovechamiento con arreglo al interés general de la comunidad y de acuerdo con los principios y objetos que orientan este Código.

b. Los recursos naturales y demás elementos ambientales son interdependientes. Su utilización se hará de manera que, en cuanto sea posible, no interfieran entre sí.

c. La utilización de los elementos ambientales o de los recursos naturales renovables debe hacerse sin que lesione el interés general de la comunidad o el derecho de terceros.

d. Los diversos usos que pueda tener un recurso natural estarán sujetos a las prioridades que se determinen y deben ser realizados coordinadamente para que se puedan cumplir los principios enunciados en los ordinales precedentes.

e. Los recursos naturales renovables no se podrán utilizar por encima de los límites permisibles que, al alterar las calidades físicas, químicas o biológicas naturales produzcan el agotamiento o el deterioro grave de esos recursos o se perturbe el derecho a ulterior utilización en cuanto ésta convenga al interés público.

f. La planeación del manejo de los recursos naturales renovables y de los elementos ambientales debe hacerse en forma integral, de tal modo que contribuya al desarrollo equilibrado urbano y rural. Para bienestar de la comunidad, se establecerán y conservarán en los centros urbanos y sus alrededores espacios cubiertos de vegetación.

Así las cosas, encontramos que algunos doctrinantes han hecho algunas aproximaciones a los principios ambientales. Asimismo, desde el ámbito internacional se ha desarrollado un marco jurídico orientador para las actuaciones de los Estados, el sector productivo, las ONG, la academia y los ciudadanos, en aras de avanzar en la tarea global de proteger la integridad de la naturaleza y el desarrollo mundial.

Con base en ello, en el derecho interno colombiano se han adoptado dichos instrumentos internacionales y se han desarrollado principios generales ambientales adicionales, en aras de cumplir con los compromisos adquiridos por el Estado y de lograr el replanteamiento de la relación entre las personas y el ambiente, para lograr la armonía entre el crecimiento económico, el mejoramiento de la calidad de vida, la satisfacción de las necesidades de todos los sectores y la protección y conservación del entorno y de los recursos naturales.

Un ejemplo de ello es el surgimiento de nuevos principios, como es el caso de la in *dubio pro aqua*, que está siendo promovido por diferentes movimientos sociales y ONG en el mundo, e incluso se ha considerado incluir en la legislación argentina, según el cual, cuando falte certeza científica sobre el peligro de daño al agua y a los ecosistemas conexos, las decisiones judiciales, administrativas y las normativas se interpretarán del modo más favorable el recurso hídrico.

Sin embargo, se debe hacer referencia al gran reto que aún continúa en relación con la implementación de estos principios, pues como revisábamos en líneas anteriores, los mismos se configuran en una hoja de ruta para las actuaciones del Estado y los particulares, y el escenario actual de escalonamiento de la conflictividad ambiental y su consecuente judicialización da muestras de su falta de aplicación. Se debe atender entonces a estas prescripciones jurídicas como ejes orientadores de nuestras actuaciones, en aras de avanzar hacia el desarrollo sostenible, que realmente permita lograr la armonía en la relación del ser humano con la naturaleza, para garantizar la supervivencia de todas las especies y el derecho a gozar de un ambiente sano de las presentes y las futuras generaciones.

FUNCIÓN ECOLÓGICA DE LA PROPIEDAD

La propiedad se ha constituido en un elemento fundamental del sistema social, en tanto permite organizar y usar la riqueza social y satisfacer las necesidades de la población. En términos jurídicos, el concepto de la propiedad se ha abordado desde diferentes tipos de figuras, teniendo en cuenta que puede tener titulares privados, solidarios o estatales (Corte Constitucional, C-006 de 1993).

Según la Corte Constitucional, la propiedad privada, como base de las interacciones sociales, económicas y políticas, se ha interpretado a lo largo de los siglos como la relación existente entre el ser humano y las cosas que le rodean, la cual les permite a las personas, siempre que sea por medios legítimos, incorporar a su patrimonio los bienes y recursos económicos necesarios para ejecutar su uso, beneficio o disposición (Corte Constitucional, C-189 de 2006).

Desde la perspectiva liberal, el derecho de propiedad privada se concebía como una garantía sagrada, inviolable, exclusiva, perpetua y absoluta, siendo este último elemento el más importante de este precepto, en la medida que permitía que su goce no se condicionara a un límite de tiempo ni a las libertades de su ejercicio, las cuales no podían contrariar las disposiciones legales y reglamentarias (Almonacid-Sierra, 2007).

Sin embargo, la definición y el alcance del derecho de la propiedad ha evolucionado a través de los siglos, pasando de ser una garantía estrictamente individual y absoluta a una cuyo ejercicio debe obedecer a las limitaciones sociales y ecológicas. Esto, entendiendo que no se puede abusar de su explota-

ción en contra de los preceptos de la conservación y preservación ambiental, ya que el ejercicio indiscriminado del derecho puede implicar la afectación a la garantía de gozar de un ambiente sano e incluso a la vida misma (Corte Constitucional, T-537 de 1992).

Así pues, de acuerdo con el alto tribunal constitucional una definición contemporánea de la propiedad puede ser entendida como:

> el derecho real que se tiene por excelencia sobre una cosa corporal o incorporal, que faculta a su titular para usar, gozar, explotar y disponer de ella, siempre y cuando a través de su uso se realicen las funciones sociales y ecológicas que le son propias (Corte Constitucional, C-189 de 2006).

En ese orden de ideas, el alto tribunal ha resaltado que el tratamiento jurídico de la propiedad ha evolucionado en tres etapas diferentes: 1) desde la noción individualista y absolutista consagrada en el Código Civil de 1873; 2) la función social introducida en la Carta política de 1886 mediante la reforma de 1936 que se basa en la doctrina solidarista de León Dugüit; y 3) la inclusión constitucional de la función ecológica como aspecto inescindible de la función social de la propiedad (Corte Constitucional, C-1172 de 2004). Estas nuevas visiones implican el replanteamiento del fundamento a partir del cual se atribuye este derecho. Así pues, además de suponer la exclusión de su comprensión tradicional como "ilimitada pero susceptible de límites", fuente de amplios y tendencialmente ilimitados poderes para su titular, la adscripción de la función social y ecológica dentro del contenido estructural del derecho supone dotarle de una fuente adicional de legitimación jurídica, política, económica y social (Santaella-Quintero, 2019).

En virtud de ello se ha reconocido que el derecho a la propiedad no es absoluto, toda vez que conforme con el ordenamiento jurídico implica restricciones relacionadas con el uso y aprovechamiento del ambiente y de los recursos naturales, esto es, atendiendo a su conservación y manejo prudente (Londoño-Toro et al., 2004). Así, entendiendo que la propiedad tiene un carácter fundamental en la economía en la medida que "permite la apropia-

ción de los medios de producción y beneficios adquiridos por la actividad económica", con la función social y ecológica se busca establecer límites a las garantías individuales para que su ejercicio no afecte negativamente los intereses colectivos (Rodríguez, 2004).

En este contexto, la propiedad privada pasó de ser un derecho absoluto a uno pleno, es decir a configurarse como el derecho real con más facultades en el ordenamiento jurídico que, a su vez, consagra limitaciones legales en su ejercicio, las cuales se reducen a tres: 1) *ius utendi*, que se refiere al uso apropiado del bien; 2) *ius fruendi*, entendido como el goce de la cosa; y 3) *ius disponendi*, la facultad de disposición del bien (Medina-Pabón, 2016).

Así las cosas, el artículo 669 del Código Civil consagró que la propiedad "es el derecho real sobre una cosa corporal, para gozar y disponer *arbitrariamente* de ella, no siendo contra la ley o contra derecho ajeno". Sin embargo, mediante la sentencia C-595 de 1999 la Corte Constitucional estudió la expresión *arbitrariamente*, sentencia en la cual aclaró que la propiedad es un derecho fundamental al que se le pueden imponer limitaciones legales y, no por ello, se afecta el núcleo esencial de esta prerrogativa, esto es, los atributos de goce y disposición. Se trata entonces de la armonización de esta garantía con las demás que con ella coexisten, y, en ese sentido, el alto tribunal señaló que la expresión demandada (*arbitrariamente*) no es constitucional a la luz de la función social que este derecho debe cumplir y, por lo tanto, la declaró inexequible.

En este contexto, a continuación haremos una aproximación a la función social y ecológica de la propiedad procurando definir cada una de estas figuras y su alcance en el ordenamiento jurídico colombiano, para lo cual recurriremos al desarrollo jurisprudencial, a aportes de diferentes autores y a la normativa. Posteriormente, haremos un repaso de las principales normas que consagran la figura de la función ecológica de la propiedad, para analizar el abordaje que se ha hecho desde el marco legal y reglamentario.

1. La función social de la propiedad

La Constitución política de Colombia introdujo importantes avances en materia ambiental, lo cual implicó la transformación de diferentes instituciones jurídicas, entre ellas la propiedad, que de acuerdo con el texto de la norma superior es un derecho ubicado en el capítulo de los derechos sociales, económicos y culturales (artículo 58), el cual tiene una función social que implica obligaciones y, como tal, le es inherente una función ecológica.

Esta figura no tenía antecedentes constitucionales en el mundo, lo que ha supuesto debates en torno a la diferencia entre la función social y la ecológica. Si bien desde la Constitución de 1886, mediante la reforma de 1936 (Acto Legislativo 1 de 1936) se consagró la función social de la propiedad, esta se fundamentó en la doctrina solidarista que, conforme señala Dugüit (1924), es un derecho no intangible del titular, sino una condición que le impone obligaciones, en otras palabras, se debe ejercer en interés de la sociedad.

De este modo, el contenido de la propiedad adquiere una dimensión social que se adiciona a la garantía individual, lo cual implica su constitución en un derecho que además de satisfacer las necesidades de su titular, cumple un beneficio en la comunidad en el marco de la justicia social y la igualdad (Corte Constitucional, C-006 de 1993). En palabras del alto tribunal, la función social de la propiedad hace referencia a las exigencias de las titularidades privadas como elemento connatural al núcleo esencial de este derecho, que requieren que el ejercicio de esa garantía atienda a la prevalencia del interés general, la salvaguarda de los derechos ajenos y la equidad, logrando equilibrar el derecho del propietario y el bienestar común (Corte Constitucional, C-295 de 1993; C-410 de 2015).

Sobre el particular, Arévalo-Guerrero (2012) refiere que la función social está integrada al derecho de dominio como elemento esencial y permanente, y, en ese entendido, implica unas cargas particulares, entre las cuales está este componente que exige que la propiedad sea permeable a los intereses sociales sin que esto signifique el perder su carácter de derecho. Además, Eugenia Ponce de León (2000) ha explicado que el trasfondo axiológico de la

función social de la propiedad es que representa el valor constitucional de la solidaridad, esto es, en el ordenamiento jurídico se consagran las limitantes de este derecho en relación con el interés general y el bien común. En este punto es necesario precisar que según el artículo 1° del Decreto Ley 2811 de 1974 (por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente), se establece que el ambiente es patrimonio común y que el Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que también son de utilidad pública e interés social. De igual manera, debe tenerse presente que la preservación y el manejo de los recursos naturales renovables son de utilidad pública e interés social.

En razón a ello la Corte Constitucional ha señalado que la función social de la propiedad debe observarse en concordancia con las demás disposiciones constitucionales, teniendo en cuenta el principio de solidaridad, el deber de no abusar de su ejercicio (artículo 95), los fines del Estado social de derecho (artículo 1°) y la obligación de asegurar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales (artículo 2°), para así comprender que esta figura le impone obligaciones al titular del derecho de dominio en beneficio del interés general (Corte Constitucional, C-192 de 2016).

De tal suerte que de acuerdo con la Carta política la función social es esencial en la propiedad privada y así lo reafirman además de las disposiciones señaladas:

> la procedencia de la expropiación (artículos 58 y 59), la promoción estatal del acceso a la propiedad (artículo 60), la protección de la propiedad intelectual (artículo 61), la imposibilidad de variar el destino de las donaciones (artículo 62), la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de los bienes de uso público (artículo 63) y la promoción del acceso progresivo a la propiedad de la tierra (artículo 64) (Corte Constitucional, C-133 de 2009).

En ese sentido, el concepto de función social de la propiedad se basa en el entendimiento de las obligaciones sociales que conlleva el ejercicio de este

derecho, y desde su contenido económico se refiere a la productividad y el beneficio que puede implicar esa garantía para su titular, individual o colectivo (Londoño-Toro et al., 2004).

En consecuencia, esta limitación de la propiedad es una forma de materializar el principio del interés general sobre el particular, donde se pretende compensar los beneficios individuales derivados del uso de la propiedad con las cargas que tiene para la comunidad (Corte Constitucional, T-431 de 1994 y C-073 de 2018).

En este contexto, el Decreto 2164 de 1995 (Compilado en el Decreto 1071 de 2015) dispuso en su artículo 19 que la figura de función social de la propiedad de los resguardos indígenas se relaciona con la defensa de la identidad de los pueblos y comunidades que los habitan, esto es, como una garantía de la diversidad cultural y étnica de la Nación y un deber de utilizarla en beneficio de los fines e intereses sociales, de acuerdo con sus costumbres, usos y cultura, para el mejoramiento armónico e integral de la comunidad, satisfacer las necesidades colectivas y, en general, el ejercicio de la propiedad de manera tal que no afecte a la sociedad.

Adicionalmente, el Decreto Ley 2811 de 1974 consagró en el artículo 43 que el derecho a la propiedad privada sobre los recursos naturales debe ser ejercido conforme con la función social, esto es, atendiendo a sus limitaciones, lo cual se hizo extensivo a la función ecológica por vía jurisprudencial (Corte Constitucional, C-126 de 1998).

Así las cosas, la función social de la propiedad es una limitación al ejercicio del derecho de dominio, que atendiendo a los fines del Estado social de derecho y a sus principios orientadores, entre ellos el de solidaridad, así como a las cargas que esta prerrogativa puede implicar sobre la sociedad, busca el cumplimiento del interés general y que el ejercicio de este precepto en lugar de afectar a la comunidad, la beneficie.

2. La función ecológica de la propiedad

El artículo 58 de la Constitución política consagra que la propiedad es una función social y, como tal, le es inherente la función ecológica; sin embargo, esta última figura no cuenta con una definición en el marco legal, ni tampoco sus alcances o características. Por lo que es necesario recurrir a la interpretación jurisprudencial y doctrinal que se ha hecho al respecto.

En este orden de ideas, Londoño-Toro et al. (2004) sostienen que la función ecológica de la propiedad implica un cambio en la relación jurídica entre el hombre y las personas con la naturaleza, la cual se encuentra basada en el respeto y la protección a esta última. En ese entendido, su contenido constitucional se fundamenta en el principio ético de la equidad intergeneracional y en las exigencias actuales en materia ambiental para garantizar el desarrollo sostenible, que implican incluso la imposición de limitaciones al derecho de propiedad.

Ahora bien, teniendo en cuenta que en Colombia se encuentran dos clases de propiedad, privada y pública, y que cada una de ellas cuenta con su marco normativo, la función social y ecológica es elemento esencial de ambas, independientemente de la naturaleza jurídica que tenga el titular del derecho, es decir que los particulares y el Estado deben cumplir con las limitaciones propias de esta garantía (Herrera-Carrascal, 2017).

Ante ese panorama hemos señalado que la función ecológica de la propiedad es una muestra de la preocupación del constituyente en los asuntos ambientales, la cual se vio representada en la transformación de distintas instituciones jurídicas desde el articulado constitucional, en aras de conservar nuestro patrimonio natural e impulsar el desarrollo sostenible. Así pues, la propiedad se concibe como un derecho que no es absoluto, y entre sus limitaciones por el interés general se suman algunas particulares en materia ambiental, las cuales se refieren al uso y la explotación de los recursos ambientales, para lograr así el cumplimiento efectivo del ambiente sano.

Uprimny (2004) ha explicado al respecto que desde la visión constitucional esta figura tiene un enfoque diferente y más complejo, en la medida que más que procurar materializar el principio de solidaridad y equidad entre las personas, se basa en el reconocimiento del ambiente como un bien jurídico protegido y en una nueva perspectiva del principio de solidaridad, que aborda la equidad intergeneracional y el desarrollo sostenible como un eje central de nuestras actuaciones.

Asimismo, Herrera-Carrascal (2017) indica que la función ecológica de la propiedad es el fundamento constitucional para que el legislador imponga responsabilidades, obligaciones, limitaciones, cargas y restricciones a este derecho, para garantizar así la prerrogativa del ambiente sano de las presentes y futuras generaciones y avanzar hacia la materialización del desarrollo sostenible. De esta manera, la función ecológica de la propiedad puede tener como contenido dos sentidos, a saber, uno negativo, que se refiere a la obligación de no realizar determinadas conductas que degraden el ambiente; y otro positivo, según el cual se deben adelantar ciertas conductas o actividades que favorezcan la salvaguarda y conservación del entorno y los recursos naturales.

En el mismo sentido, Ternera-Barrios (2015) sostiene que la función ecológica de la propiedad tiene dos dimensiones, que son: 1) las limitaciones que tiene el titular del derecho en relación con no afectar negativamente al ambiente, sin importar si se trata de un propietario particular o público; y 2) la obligación calificada que tiene el Estado de proteger la naturaleza mediante medidas administrativas o penales.

De manera que esta figura puede ser comprendida como el deber que tiene el propietario de un bien de ejercer su derecho de forma que no contravenga la garantía colectiva de gozar de un ambiente sano. En este contexto, "se le exige al dueño un uso responsable de sus bienes, que resalte la relación de pertenencia y dependencia del hombre con el medio ambiente, y que permita un disfrute sensato de los bienes objeto de propiedad" (García-Pachón, 2007).

Se trata entonces de una limitación al ejercicio del derecho a la propiedad cuyo objetivo es proteger al entorno y los recursos naturales, la biodiver-

sidad y el patrimonio cultural en aras de garantizar los derechos ambientales. De manera que la propiedad implica que se debe cumplir con los criterios de sostenibilidad ambiental (Londoño-Toro et al., 2004).

Según Pimiento-Echeverri (2018), es posible comprobar que en el derecho colombiano el patrimonio natural se identifica con una afectación al interés general que se refleja en propiedades públicas y privadas; es una categoría jurídica que incide en el derecho de propiedad, pero no se agota con él; se trata de una afectación al interés general que define el ejercicio de ese derecho dentro del marco constitucional. Su naturaleza jurídica corresponde a lo que hemos denominado *afectaciones al interés general*, es decir una categoría que contiene realidades con efectos distintos sobre el derecho de propiedad y con diferente intensidad en la regulación, pero cuya finalidad consiste en establecer limitaciones al ejercicio del derecho por medio de la función ecológica del derecho de propiedad consagrado en el artículo 58 constitucional.

La Corte Constitucional ha indicado que la función ecológica de la propiedad representa un cambio de paradigma en la relación del ser humano con la naturaleza, en otras palabras, se refiere a la 'ecologización' de la propiedad privada, en la medida que le impone limitaciones a este derecho, en aras de salvaguardar el patrimonio común: la naturaleza (Corte Constitucional, C-126 de 1998).

Adicionalmente, el alto tribunal refiere que, con base en el principio de solidaridad contenido en la Constitución política, el propietario de un bien al ejercer su dominio no puede desconocer las cargas sociales y ecológicas que este tiene, por lo que está obligado a actuar de forma tal que no perjudique a la comunidad ni al ambiente (Corte Constitucional, T-431 de 1994). En esa línea, en la jurisprudencia se explica que esta protección al ambiente no surge del amor platónico a la naturaleza, sino que más bien se erige como una respuesta a la crisis actual que, de seguirse agravando, podría derivar en un asunto de vida o muerte; de ahí la necesidad de superar la visión antropocéntrica según la cual el ser humano es el dueño del entorno y todos sus bienes

y, por lo tanto, puede explotarla sin limitaciones, y adoptar otros enfoques, entre los cuales puede estar el ecocéntrico, que comprende a las personas no como dueñas de la naturaleza, sino como quienes hacen parte de ella gracias al largo proceso evolutivo y, en ese entendido, les corresponde velar por su protección debido a su valor en sí misma, independientemente de los beneficios que ello pueda suponer para la especie humana (Corte Constitucional, C-449 de 2015).

De otra parte, en los pronunciamientos de la Corte Constitucional se ha señalado que la función ecológica de la propiedad es también una forma de materializar el concepto de desarrollo sostenible, dado su carácter de limitante del ejercicio desmedido y absoluto del derecho a la propiedad, que pretende satisfacer las necesidades actuales y conservar recursos naturales para las futuras generaciones mediante la planificación económica responsable (Corte Constitucional, T-606 de 2015).

En otras palabras, podemos decir que la función ecológica de la propiedad se configura en un límite al ejercicio del derecho de dominio que busca evitar el impacto negativo que el uso, goce y disposición de un bien puede implicar, en aras de superponer los intereses colectivos de las presentes y futuras generaciones en el marco de la denominada ecologización de libertades, es decir del reconocimiento de los derechos-deberes en los que el principio de libertad cede ante *in dubio pro natura* o principio de precaución. Así es como el derecho liberal y absoluto de propiedad privada debe atender al imperativo superior del bien común y de protección de la naturaleza (Corte Constitucional, T-282 de 2012).

Por lo anterior se hace hincapié en que esta figura se basa en que:

> el desarrollo social y la protección del ambiente imponen un tratamiento unívoco e indisoluble que permita progresivamente mejorar las condiciones de vida de las personas y el bienestar social, pero sin afectar ni disminuir irracional o desproporcionadamente la diversidad natural y biológica de nuestro ecosistema (Corte Constitucional, T-489 de 2006).

En síntesis, podemos concluir que la función ecológica de la propiedad hace parte del gran número de disposiciones constitucionales relacionadas con la protección del ambiente, y que hace parte de la función social precisamente por el objeto de protección: la naturaleza, como patrimonio común de la humanidad, tanto de la presente como de las futuras generaciones. De ahí que se comprenda que el ejercicio del derecho de dominio, especialmente porque el mismo puede involucrar bienes y servicios ambientales, deba tener limitaciones y cargas que permitan garantizar el interés general y la salvaguarda del entorno. Se constituye en una garantía subjetiva que consagra determinadas facultades para su titular (Santaella-Quintero, 2019).

3. Desarrollo normativo de la función ecológica de la propiedad

3.1 En el ordenamiento urbano

La Ley 388 de 1997 dispone que el ordenamiento del territorio se basa en los principios de la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de cargas y beneficios.

En ese sentido, al ser el ordenamiento territorial una función pública, el cambio en el uso del suelo debe garantizar el interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente la función ecológica.

Sobre el particular conviene traer a colación lo que ha referido la Corte Constitucional respecto a que la función social y ecológica deba incluirse en las regulaciones urbanísticas, toda vez que como el objeto de estas últimas es ordenar y planificar el desarrollo urbano y el crecimiento armónico de las ciudades en aras de garantizar una vida adecuada de las personas que las habitan, por lo que se deben considerar tanto los derechos individuales como los intereses colectivos relacionados con el entorno urbano, para lograr así un beneficio común y la salvaguarda del medio natural y de sus recursos (Corte Constitucional, C-295 de 1993).

Al respecto, a modo de ejemplo podemos mencionar la Ley 675 de 2001, que indica que la propiedad horizontal debe respetar la función social y ecológica de la propiedad y, en esa medida, ajustarse a lo dispuesto en la normativa urbana vigente.

De esta manera se consagra que tanto el desarrollo urbano como los bienes que se encuentren en él, bien sea de titulares privados o particulares, deben cumplir la función social y ecológica que le son inherentes.

3.2 Extinción de dominio

La Ley 793 de 2002 consagra que una causal para la extinción de dominio se relaciona con la falta de observancia de la función ecológica de la propiedad, esto es, por la violación de las normas relacionadas con la protección, conservación, preservación, mejoramiento y/o utilización racional de los recursos naturales renovables, conforme con las normas ambientales procedentes.

Así, pues, la extinción del dominio se puede declarar mediante sentencia judicial cuando el bien provenga de manera directa o indirecta de una actividad ilícita, esto es, que implique un grave deterioro de la moral social como la que atente contra la salud pública, el orden económico y social, el ambiente y los recursos naturales. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha concluido que:

> El derecho de propiedad que la Constitución garantiza no es arbitrario sino que está limitado en su ejercicio a la realización de los objetivos sociales y subordinados a ellos, de forma tal que, ante los perentorios términos de la Carta, hoy no es posible sostener que esta resulta desconocida por una ley mediante la cual se exija al propietario el acatamiento de tal principio. La extinción de dominio no es otra cosa que la pérdida del derecho a partir de su no-ejercicio, con sacrificio del interés individual y del colectivo, o de su ejercicio constitucional, por arbitrario y egoísta (Corte Constitucional, C-216 de 1993).

Adicionalmente, el alto tribunal ha explicado que:

> La extinción del dominio, en su concepción original, resulta del incumplimiento de la obligación económica que le impone la Carta al dueño del bien (función social), de aprovechar su propiedad con un sentido social, esto es, útil a la comunidad, ajeno, por lo mismo, al abuso que implica detentarla sin perseguir mediante su explotación un rendimiento productivo mínimo. Pero igualmente es posible la extinción del dominio, en las condiciones que establezca el legislador, cuando a pesar de que el propietario cumple con la función económica asignada a la propiedad, desatiende o ignora el deber de preservar y restaurar los recursos naturales renovables y, consecuentemente, viola el derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano (Corte Constitucional, C-740 de 2003).

De manera que ante la falta de observancia o cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad en el marco del ejercicio del derecho de dominio, es posible la extinción del dominio del correspondiente bien, en aras de lograr garantizar que el mismo cumpla con sus funciones inherentes.

3.3 Las reservas naturales de la sociedad civil

Corresponde a una parte o al total de un inmueble de carácter privado que conserva una muestra de un ecosistema natural o se maneja de acuerdo con principios de sustentabilidad en el uso de los recursos naturales y que por voluntad de su propietario se destina al uso sostenible, preservación o restauración con vocación de largo plazo.

Es claro que el propietario privado puede destinar su predio a reserva natural cuando existan ecosistemas naturales manejados de acuerdo con el principio de sustentabilidad, pues de esta manera estaría dando cumplimiento a la función ecológica de la propiedad en el cual puede desarrollar actividades que conduzcan a la conservación, preservación, regeneración y restauración de los ecosistemas. También puede desarrollar actividades relacionadas con la protección y conservación de fauna nativa y aprovechamiento doméstico de recursos no maderables. De igual forma, pueden desarrollarse actividades educativas, capacitación, turismo, recreación e investigación.

El Decreto 1996 de 1999 (compilado Decreto 1076 de 2015) reglamenta las reservas de la sociedad civil, y en este contexto dispone que el ejercicio de la función ecológica de la propiedad de las reservas naturales de la sociedad civil implica que las mismas pueden desarrollar cierto tipo de actividades que se reconocen como sustentables. Estas son:

- Las actividades que permitan conservar, preservar, regenerar y restaurar los ecosistemas, a partir de las cuales está el aislamiento, la protección, el control y la revegetalización con especies nativas.
- Acciones tendientes a la conservación, preservación y recuperación de la fauna nativa.
- El aprovechamiento forestal doméstico y el sostenible de los recursos no maderables.
- La educación ambiental.
- La recreación y el ecoturismo.
- La investigación básica y aplicada.
- La producción o generación de bienes y servicios ambientales directos e indirectos a la reserva.
- Construcción de tejido social, extensión y organización comunitaria.
- Habitación permanente.

3.4 Bienes de uso público

La Constitución política consagra en el artículo 63 que los bienes de uso público son los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardos, el patrimonio arqueológico de la Nación y demás bienes que disponga la ley y, en virtud de ello, tienen el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Adicionalmente, el Decreto 2324 de 1984 dispone en el artículo 166 que son bienes de uso público las playas, los terrenos de bajamar y las aguas ma-

rítimas. En ese sentido, la Corte Constitucional ha referido que al Estado le corresponde velar por la integridad de los bienes de uso público, conforme con la función ecológica de la propiedad, en aras de prevenir los factores de deterioro ambiental, proteger los ecosistemas y garantizar el desarrollo sostenible. Esto implica que el Estado debe salvaguardar la integridad del espacio público teniendo en cuenta la prevalencia del interés general sobre el particular (Corte Constitucional, T-572 de 1994).

3.5 Los resguardos indígenas

En los artículos 85 y 87 de la Ley 160 de 1994[1] se consagra que las autoridades deben facilitar el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad por parte de estas colectividades, de acuerdo con sus usos, costumbres y cultura, con el imperativo de preservar la cultura y el ambiente y el mejoramiento de la calidad de vida de sus integrantes en la ampliación, reestructuración y saneamiento de los resguardos.

La función ecológica de la propiedad colectiva de los pueblos indígenas se ha entendido como la función que presta un espacio para asegurar la continuidad de las dinámicas ecológicas, la conservación de la diversidad biológica, así como la salvaguarda de las culturas que habitan estos territorios. Se relaciona entonces con la garantía de supervivencia de estas colectividades, en la medida que permite su supervivencia física y cultural (Londoño-Toro et al., 2004).

Sobre la certificación del cumplimiento de la función ecológica de la propiedad de los pueblos indígenas, Londoño-Toro et al. (2004) refieren que se trata de un procedimiento administrativo que se concreta en un acto administrativo (complejo), en el que se hace una evaluación o diagnóstico ambiental que verifica las condiciones naturales del resguardo, además de considerar las dimensiones y factores que influyen en las mismas.

1 Reglamentada por el Decreto 2164 de 1995 (compilado Decreto 1071 de 2015).

3.6 Propiedad colectiva de las comunidades negras o afrocolombianas

De acuerdo con la Ley 70 de 1993, la propiedad colectiva sobre las áreas de estas comunidades hace referencia a su asentamiento histórico y ancestral en tierras para uso colectivo, que se constituyen en su hábitat y sobre las cuales desarrollan sus prácticas tradicionales y han basado su cosmovisión y relaciones sociales, económicas, culturales y políticas. Por lo tanto, se dispone que la propiedad colectiva sobre estos territorios debe ejercerse conforme con la función social y ecológica que le es inherente. De esta manera, los titulares de este derecho deben cumplir las obligaciones de interés general sobre el particular y de protección del entorno y de los recursos naturales (artículo 20).

No obstante lo anterior, es importante señalar que el derecho de propiedad se transforma para incluir en su contenido el cumplimiento de deberes específicos, por tanto, más que un derecho, la propiedad es además una función social y una función ecológica. Sin embargo, no hay claridad conceptual acerca del contenido de esta última función: la Constitución de 1991 no definió este concepto y tampoco han hecho lo suyo la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la legislación (Rojas, 2004), ante lo cual es importante resaltar el trabajo realizado por Giovanny Herrera sobre esta temática.

4. Reflexiones sobre la función social y ecológica de la propiedad

La función ecológica de la propiedad, teniendo como fundamento el principio de solidaridad intergeneracional, pretende prevenir la ejecución de prácticas degradantes al ambiente y a los recursos naturales, garantizando así su disfrute por parte de las presentes y futuras generaciones. En otras palabras, el derecho a la propiedad impone la obligación al titular de aprovechar sus bienes económicamente no solo en su beneficio, sino también en el de la sociedad, sin que ello signifique desconocer la responsabilidad de preservar y restaurar los recursos naturales renovables (Herrera-Carrascal, 2006).

De ahí que la propiedad no pueda comprenderse como un derecho absoluto, toda vez que no se puede abusar de su explotación y contrariar los mandatos constitucionales que pretenden garantizar la protección del ambiente. Como señala Amaya-Navas, con la Carta política de 1991 este derecho salió de la órbita exclusivamente socioeconómica para incorporar el elemento de protección del ambiente por ser un patrimonio colectivo invaluable (Amaya-Navas, 2016a).

En este escenario, la función ecológica de la propiedad ha permitido la protección de aquellos territorios que por su importancia ecológica resultan ser indispensables para la preservación de un ambiente sano, que en el caso colombiano se ven representados por los humedales, los cuales por su importancia ecosistémica han requerido de un tratamiento especial.

Sin embargo, a pesar de la consagración constitucional de esta figura su materialización ha sido una tarea difícil; muestra de ello es el incremento de conflictos ambientales, que ponen en evidencia la falta de cumplimiento de esta función de la propiedad, particularmente en los bienes públicos y colectivos, que incluso han llevado a que se reconozcan ciertas áreas bajo figuras especiales de protección, en aras de garantizar la protección del ambiente y de los recursos naturales que allí se encuentran (Rodríguez, 2019).

De ahí que el reto sea velar por el cumplimiento real y efectivo de esta figura, en aras de garantizar el ejercicio del derecho de propiedad y la conservación de la naturaleza y de los bienes y servicios ambientales y, en consecuencia, garantizar la prerrogativa de gozar de un ambiente sano para las presentes y futuras generaciones.

Lo anterior en el marco de un trabajo conjunto entre el Estado y los particulares que tenga en cuenta las limitaciones propias de la naturaleza y nuestra responsabilidad de hacer un uso adecuado de los recursos naturales, procurando su sostenibilidad.

En ese orden de ideas debe señalarse que, dado el carácter ecocéntrico de la Constitución, el derecho a la propiedad privada previsto en el artículo

58 adquiere nuevas dimensiones. Así, el ejercicio de la propiedad privada debe ser compatible con la protección al ambiente sano. En este contexto se ha introducido una función ecológica que limita el ejercicio de los atributos de la propiedad privada, propiciando la "ecologización de la propiedad" (Corte Constitucional, 2020).

Es de resaltar el hecho que como un aporte fundamental de la nueva Carta política, en el artículo 79 se consagró que "Todas las personas tienen el derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantiza la participación de la comunidad en las decisiones que pueden afectar el derecho a un ambiente sano". De igual forma, la Constitución consagró deberes para el Estado y para los particulares en cuanto a la protección del medio ambiente y de los recursos naturales, entre lo que podemos destacar:

- Proteger las riquezas culturales y naturales de la nación.
- Proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica.
- Planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible.
- Proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.
- Planificar y aprovechar sosteniblemente los recursos naturales.
- Prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental.

Otro elemento importante para tener en cuenta en este conflicto de carácter jurídico en relación con la propiedad es que en la Carta política se indica que esta tiene una función social que implica obligaciones y a la que le es inherente, además, una función ecológica (artículo 58). Ello demuestra su preocupación por los asuntos ambientales y su intención de reconocer que el derecho a la propiedad no es absoluto y que no se puede abusar de la explotación de la misma en contra de los principios que tienen que ver

con la protección del ambiente y de los recursos naturales. Este argumento debe considerarse al momento de autorizar cualquier actividad minera, especialmente en áreas de gran valor ambiental y donde habitan comunidades étnicas.

Sobresale la posición de la Corte Constitucional en torno a la tensión entre el derecho de propiedad privada y las limitaciones impuestas por la Constitución y la ley, resultado de las doctrinas socio-jurídicas que han desplazado las tendencias individualistas del derecho ilimitado del propietario por una visión comunitaria y solidaria a partir de las nociones "función social" y "ecológica", como elementos aparejados a "utilidad pública", para fijar el carácter no absoluto y la destinación especial que cumple la propiedad en la relación Estado-sociedad (Corte Constitucional, Sentencias C-189 de 2006 y C-306 de 2013).

Es importante mencionar finalmente que la Carta política consagra en su artículo 332 que el Estado es propietario del subsuelo y los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos conforme a las leyes preexistentes. De acuerdo con la interpretación de la Corte Constitucional, esta disposición hace referencia a que la propiedad de los recursos del subsuelo es de todos los colombianos, de todas las autoridades públicas y de todas las entidades territoriales y, en ese sentido, está en cabeza del Estado, en aras de propender al interés general del país. Lo anterior implica que el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad del subsuelo y de los recursos naturales no renovables le corresponde al Estado, por lo que frente a su explotación surge el interrogante del alcance que tiene esta limitación al ejercicio del derecho y la manera en la que se debe comprobar la observancia de la función social y ecológica de la propiedad.

POLÍTICAS AMBIENTALES

La Carta política de 1991 contiene un catálogo de funciones para las instituciones, que de acuerdo con lo determinado en su artículo 113 están integradas por las ramas del poder público (la legislativa, la ejecutiva y la judicial), además de otros órganos autónomos e independientes que tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para el cumplimiento de los fines del Estado.

Entre dichas funciones se encuentra la formulación de políticas públicas en cabeza del poder ejecutivo, que conforme lo dispone la Constitución política en el artículo 208, inciso 1, serán los ministros y directores de departamentos administrativos, quienes bajo la dirección del presidente de la República formularán las políticas concernientes a su despacho, dirigirán la actividad administrativa y ejecutarán la ley. Esta labor se hace extensiva a otras entidades del ejecutivo según lo señalado en el artículo 115.

Las políticas públicas se pueden definir como el conjunto de las respuestas del Estado o de un gobierno a situaciones consideradas problemáticas (Salazar, 1999) o como las decisiones, iniciativas y acciones del régimen político ante conflictos sociales, que buscan su resolución o transición hacia condiciones manejables (Vargas-Velásquez, 1999) o, como refiere Roth-Deubel (2002), son los objetivos, medios y acciones definidas por el Estado para la transformación total o parcial de la sociedad, así como de sus efectos y resultados, a partir de una construcción social y de un objeto de investigación sobre un campo de intervención determinado.

Además, como afirma García-Campos (2016), la reflexión sobre las políticas públicas implica la existencia de un interés común que consolida y justifica la existencia de las instituciones y que se deriva del diseño de planes de gestión para mitigar conflictos y obtener beneficios, en los que el Estado debe comprometerse para alcanzar los fines sociales en diversos campos. Esto considerando que las demandas y los conflictos sociales y, en consecuencia, sus soluciones, deben hacer parte de la agenda pública mediante programas de gobierno que luego se transforman en políticas debidamente institucionalizadas.

De este modo, las políticas públicas pueden definirse para el cumplimiento de ciertos objetivos en determinado periodo de tiempo, en aras de solucionar o transformar problemáticas sociales que tienen diferentes grados de complejidad, debido a su naturaleza, causas, dinámica, afectación y consecuencias, por lo que su delimitación temporal corresponde a plazos fijos de implementación, procurándose la coordinación y articulación entre las entidades involucradas (Roth-Deubel, 2002).

En el ámbito nacional, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) es la entidad encargada de coordinar y diseñar las políticas públicas y el presupuesto de los recursos de inversión, articular la planeación de las entidades del Gobierno nacional y los demás niveles de gobierno, así como hacer el seguimiento y evaluación a la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos del sector público encaminados al desarrollo económico, social, institucional y ambiental del país[1].

Así pues, el DNP debe coordinar y acompañar a los sectores y entidades en la definición, formulación, preparación, seguimiento y evaluación de los instrumentos de política pública y de planeación de corto, mediano y largo plazo con énfasis en la convergencia regional, el ordenamiento territorial, la

1 Para ello, el artículo 3° del Decreto 2189 de 2017 determina las funciones que le corresponden, además de las establecidas en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, entre las que se encuentran aquellas relativas a las políticas públicas.

articulación entre niveles de gobierno y las fuentes de recursos en los territorios. Asimismo, debe apoyar la formulación de políticas para la atención integral de poblaciones especiales, entre ellas los grupos étnicos que requieren acciones diferenciadas, además de promover la incorporación del enfoque de género, no discriminación y respeto a la diversidad sexual, y el desarrollo de actividades para fortalecer los procesos de planificación y gestión pública territorial que contribuyan al desarrollo local y regional (Decreto 2189 de 2017, artículo 3°).

Cabe resaltar que esta entidad ejerce la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), instancia en la cual tiene como una de sus funciones preparar y someter a consideración los documentos que desarrollen las prioridades de política del Gobierno nacional y los demás de su competencia, así como divulgar sus contenidos y el seguimiento y evaluación de los lineamientos definidos. Sobre esto último, y en general para la medición de resultados de las políticas, deberá diseñar y organizar el sistema de evaluación y divulgar las evaluaciones.

En términos presupuestales y de inversión, el DNP puede proponer objetivos y estrategias macroeconómicas y financieras acordes a las políticas y planes del Gobierno nacional y a la proyección de escenarios a corto, mediano y largo plazo. De igual manera, es su deber definir los mecanismos para el cumplimiento de las políticas de inversión pública garantizando su coherencia con el plan de inversiones y otros instrumentos de planeación financiera y presupuestal de la Nación. Por último, la entidad está habilitada para participar y apoyar a las entidades en la gestión de financiamiento externo o interno para el desarrollo de planes, programas y proyectos de desarrollo económico, social, institucional y ambiental.

En lo que corresponde específicamente a lo ambiental, siguiendo lo dispuesto en el artículo 8° constitucional respecto a la obligación del Estado y las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, además de otras prerrogativas ambientales contenidas en nuestra carta magna, podemos señalar la función que le asiste al gobierno en la toma de decisiones

conducentes a su cumplimiento, por medio de diferentes mecanismos, entre los cuales están las políticas públicas ambientales. Serán entonces las entidades del ejecutivo con competencias en los asuntos ambientales las que deben emprender las acciones correspondientes para la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas que respondan a las necesidades sobre la materia.

Al respecto, Pérez Rincón et al. (2010) señalan que la política ambiental es el proceso de toma de decisiones por uno o varios actores, así como también el instrumento que dirige, por medio de objetivos, las soluciones a problemas ambientales. Sin embargo, en un contexto más amplio podemos referir que la política ambiental es el mecanismo mediante el cual se orientan las acciones del Estado hacia la toma de medidas para prevenir o mitigar los impactos negativos y afectaciones del ser humano sobre el ambiente y, a su vez, garantizar los derechos ambientales reconocidos constitucionalmente. En ese sentido, la formulación de una política pública en estos asuntos debe basarse en principios y criterios ambientales, pero también sociales[2], políticos, económicos, técnicos y científicos, a fin de abordar las problemáticas y necesidades de una forma holística, integral y articulada.

Existe además el Consejo Nacional Ambiental (CNA)[3], un organismo de gran importancia nacional en el marco de la política nacional ambiental, pues su objeto está encaminado a asegurar la coordinación intersectorial en el sector público de políticas, planes y programas en materia ambiental y de recursos naturales renovables. Es importante señalar que sus recomendaciones no poseen carácter vinculante, por tanto, las decisiones finales quedan a discreción del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. El Consejo está integrado por los representantes de algunos ministerios (de Ambiente, en ca-

2 Los criterios sociales incluyen las realidades territoriales que coexisten en las áreas urbanas y rurales del país.

3 Creado por la Ley 99 de 1993 y reglamentado por el Decreto 3079 de 1997, hoy compilado en el Decreto 1076 de 2015.

beza del ministro, y cuya participación es indelegable, de Agricultura, Salud, Comercio, Industria y Turismo, Minas y Energía, Educación Nacional, Transporte y Defensa), el Departamento Nacional de Planeación, las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y las Corporaciones Autónomas Regionales para el Desarrollo Sostenible (CDS), los entes territoriales, el Consejo Nacional de Oceanografía, las comunidades indígenas y negras, los gremios de producción agrícola, industrial, minera y exportadores, Ecopetrol, ONG ambientales y la academia. En ese sentido, las funciones del Consejo Nacional Ambiental se enmarcan en recomendar la adopción de medidas a fin de armonizar las regulaciones y decisiones ambientales con la ejecución de proyectos de desarrollo económico y social para asegurar su sostenibilidad, así como la política y los mecanismos de coordinación de las actividades del sector público y privado que pueden afectar al ambiente, y las acciones para el uso del territorio y los planes programas y proyectos de adecuación de infraestructura pública para el aprovechamiento sostenible del ambiente y el patrimonio natural. Además, debe designar los comités técnicos intersectoriales para adelantar tareas de coordinación y seguimiento desde el nivel técnico de las entidades que correspondan.

Cabe resaltar que, en sus inicios, el Consejo Nacional Ambiental tuvo como fin insertar al Ministerio del Medio Ambiente en la agenda de la gestión intersectorial, aunque con poco éxito debido a la baja participación de sus integrantes. De otro lado, con la fusión del sector ambiente con vivienda, el debate político en el Consejo Nacional Ambiental perdió importancia, limitando su capacidad de incidencia en las políticas ambientales (Mance, 2008). Como señala Guhl-Nannetti (2015), se convirtió en un espacio informativo, pues las decisiones importantes respecto a los documentos eran tomadas antes de los encuentros, además de no contar con asignación de recursos ni soporte institucional.

Sin embargo, Canal-Albán y Rodríguez-Becerra (2008) resaltan el valor en materia de educación y concientización ambiental que han tenido las políticas ambientales emanadas de esta instancia y del Conpes, pese a que se desconoce el impacto de algunas de ellas en sus campos de acción. Por tanto, el Consejo

Nacional Ambiental tiene el reto de participar más activamente en la toma de decisiones respecto al diseño y formulación de las políticas ambientales, atendiendo a su rol principal, la coordinación intersectorial para incorporar criterios de sostenibilidad en los asuntos de interés del territorio nacional.

Consecuentemente, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como ente rector del Sistema Nacional Ambiental (Sina) y coordinador de la política nacional ambiental, siguiendo los principios generales ambientales fijados en el artículo 1° de la Ley 99 de 1993, ha formulado y participado en diversos instrumentos de política pública adoptados por el Consejo Nacional Ambiental y el Conpes, y cuyos lineamientos se relacionan con su misión.

En Colombia, el Código Nacional de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente (Decreto-Ley 2811 de 1974) define como política ambiental la que busca garantizar el derecho a disfrutar de un ambiente sano; determina como factores que deterioran el ambiente toda contaminación del aire, las aguas, el suelo, como la concentración de población humana o rural en condiciones habitacionales que atenten contra el bienestar y la salud; establece para el uso de elementos ambientales los principios de eficiencia, interdependencia, límites permisibles y la planeación integral, en función de un desarrollo equilibrado urbano y rural, y en el marco del interés público (Amaya-Navas, 2000).

Por su parte, el artículo 1° de la Ley 99 determina los principios de la Política nacional ambiental, sobre los cuales se fundamentan sus objetivos y estrategias. Allí es donde la Declaración de Río de Janeiro de 1992 se integra al ordenamiento jurídico ambiental, adoptando para ello los principios universales y del desarrollo sostenible como orientadores del desarrollo económico y social del país. En ese sentido, la ley establece que las políticas de población deberán considerar el derecho de todos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza, priorizando, entre otros aspectos, la utilización de los recursos hídricos para consumo humano.

De otro lado, entre estos principios se reconoce la importancia de la protección prioritaria y especial de biodiversidad; las zonas de páramos, subpá-

ramos, nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos, y el paisaje. Asimismo, se destaca la incidencia de la investigación científica en la formulación de las políticas ambientales considerando, sin embargo, el principio de precaución. Además, conforme a la Constitución política, el manejo ambiental debe ser descentralizado, democrático y participativo. Esto por medio de la institucionalidad, creándose así el Sistema Nacional Ambiental, cuyos componentes y su interrelación definen los mecanismos de actuación del Estado y la sociedad civil, y cuya estructura se enmarca en criterios de manejo integral del ambiente y articulación con procesos de planificación económica, social y física.

Respecto a los impactos y efectos ambientales y la conservación de recursos naturales, la ley exhorta al Estado a fomentar la inclusión de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, y determina que el estudio de impacto ambiental es el instrumento básico para la toma de decisiones frente a la ejecución de obras, proyectos o actividades que pueden afectar significativamente al ambiente. La protección y recuperación ambiental debe ser una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las ONG y el sector privado; y la prevención de desastres es un asunto de interés colectivo cuyas medidas de mitigación son de obligatorio cumplimiento.

A continuación presentaremos una breve descripción de las principales políticas públicas ambientales de escala nacional, clasificadas en temáticas o componentes ambientales básicos de acuerdo con su contenido y alcance, en el siguiente orden: biodiversidad; bosques; suelo; cambio climático; residuos; sustancias químicas; agua; aire; educación ambiental; producción y consumo sostenible; gestión ambiental urbana; salud ambiental y varios (ver tabla 3).

Tabla 3. Políticas ambientales de Colombia

Política nacional ambiental	
Biodiversidad	– Política nacional ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia. – Conpes 3990 de 2020 - Colombia potencia bioceánica sostenible 2030. – Política de gestión ambiental para la fauna silvestre (PGAFS). – Estrategia nacional para la prevención y control del tráfico ilegal de especies silvestres (EPCTI). – Política nacional para humedales interiores de Colombia. – Conpes 3680 de 2010 - Lineamientos para la consolidación del Sinap. – Política para la consolidación del Sinap Visión 2021-2030. – Conpes 3697 de 2011 - Política para el desarrollo comercial de la biotecnología a partir del uso sostenible de biodiversidad. – Política nacional de biodiversidad. – Política nacional para la gestión integral de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos (PNGIBSE).
Bosques	– Conpes 2834 de 1996 - Política de bosques. – Conpes 3125 de 2001 - Estrategia para la consolidación del Plan nacional de desarrollo forestal (PNDF). – Conpes 3237 de 2003 - Política de estímulo a la reforestación en Colombia: 2003-2006. – Lineamientos de política para plantaciones forestales con fines comerciales para la obtención de madera y su cadena productiva. – Conpes 4021 de 2020 - Política nacional para el control de la deforestación y la gestión sostenible de los bosques.
Suelo	– Política para la gestión sostenible del suelo.
Cambio climático	– Conpes 3242 de 2003 - Estrategia institucional para la venta de servicios ambientales de mitigación del cambio climático. – Conpes 3700 de 2011 - Estrategia institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia. – Política nacional de gestión del riesgo de desastres. – Política nacional de cambio climático. – Otros instrumentos: Mecanismos de desarrollo limpio (MDL), Plan nacional de adaptación al cambio climático (PNACC), Estrategia colombiana de desarrollo bajo en carbono (ECDBC), Estrategia nacional de emisiones por deforestación y degradación forestal (REDD+) integrada a la Estrategia integral de control a la deforestación y gestión de los bosques, sistema nacional de cambio climático (Sisclima) y la Estrategia colombiana de financiamiento climático.

Residuos	– Política ambiental para la gestión integral de residuos o desechos peligrosos. – Conpes 3874 de 2016 - Política nacional para la gestión integral de residuos sólidos. – Política nacional para la gestión integral de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE).
Sustancias químicas	– Lineamientos de política ambiental para el subsector de los plaguicidas en Colombia. – Conpes 3868 de 2016 - Política de gestión del riesgo asociado al uso de sustancias químicas.
Agua	– Política nacional para la gestión integral del recurso hídrico. – Conpes 3810 de 2014 - Política para el suministro de agua potable y saneamiento básico en la zona rural.
Aire	– Política de prevención y control de la contaminación del aire. – Conpes 3943 de 2018 - Política para el mejoramiento de la calidad del aire.
Participación y educación ambiental	– Lineamientos para una política para la participación ciudadana en la gestión ambiental. – Política nacional de educación ambiental.
Producción y consumo sostenible	– Política nacional de producción más limpia. – Plan nacional de mercados verdes. – Política nacional de producción y consumo sostenible. – Conpes 3934 de 2018 - Política de crecimiento verde.
Gestión ambiental urbana	– Política de gestión ambiental urbana. – Conpes 3919 de 2018 - Política nacional de edificaciones sostenibles.
Salud ambiental	– Conpes 3550 de 2008 - Lineamientos para la formulación de la política integral de salud ambiental con énfasis en los componentes de calidad del aire, calidad del agua y seguridad química.
Otros instrumentos	– Conpes 3762 de 2013 - Lineamientos de política para el desarrollo de proyectos de interés nacional y estratégicos (Pines). – Conpes 3870 de 2016 - Programa nacional para la formulación y actualización de planes de ordenamiento territorial: POT modernos. – Conpes 3886 de 2017 - Lineamientos de política para la puesta en marcha de un esquema de pagos por servicios ambientales para la construcción de paz. – Conpes 3926 de 2018 - Política de adecuación de tierras 2018-2038. – Conpes 3918 de 2018 - Estrategia de implementación de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). – Política para el desarrollo del ecoturismo. – Política de turismo de naturaleza. – Política de turismo sostenible.

Fuente: elaboración propia.

1. Biodiversidad

La biodiversidad es la base del patrimonio natural y cultural de la Nación, por lo cual se han formulado varias políticas ambientales con diferentes propósitos. En el ámbito marino-costero, el Ministerio del Medio Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, MADS), basándose en los postulados de la Cumbre de Río de 1992 sobre la necesidad de contar con planes de manejo costero, así como en los principios generales contenidos en la Constitución política y las funciones asignadas en la Ley 99, acogió en el año 2000 la Política nacional ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia.

Este instrumento resalta el papel de las zonas costeras para el soporte de diversas actividades económicas, así como para los usos tradicionales de las comunidades locales. Sin embargo, identifica cómo estas actividades han contribuido al deterioro de los ecosistemas marinos y costeros, causando conflictos por el uso y acceso a los recursos naturales. Por lo tanto, la política propende al desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras, cuyo manejo integrado contribuya a mejorar la calidad de vida de la población, al desarrollo armónico de las actividades productivas y la conservación de los ecosistemas y recursos marinos y costeros. Esto por medio del ordenamiento ambiental territorial como eje estratégico para su cumplimiento (Ministerio del Medio Ambiente, 2000).

Además, en aras de posicionar a los océanos como factor de desarrollo sostenible dentro de la agenda pública nacional, en 2020 se formuló el Documento Conpes 3990 a fin de proyectar al país como potencia bioceánica en 2030, mediante el aprovechamiento integral y sostenible de su ubicación estratégica, condiciones oceánicas y recursos naturales. Para ello, el instrumento se fundamenta en cinco ejes estratégicos relacionados con: 1) la gobernanza interinstitucional biooceánica; 2) la soberanía, defensa y seguridad integral marítima; 3) el conocimiento, investigación y cultura marítima; 4) el ordenamiento y gestión de los espacios marinos, costeros e insulares; y 5) el desarrollo de las actividades marítimas y los municipios costeros (Departamento Nacional de Planeación, 2020).

Respecto a la fauna y flora silvestre, en 1997 se formuló la Política de gestión ambiental para la fauna silvestre (PGAFS) y en 2002 la Estrategia nacional para la prevención y control del tráfico ilegal de especies silvestres (EPCTI), las cuales tuvieron escasos avances de implementación. Vale resaltar que mediante la Ley 17 de 1981 Colombia integró a su ordenamiento jurídico la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), la cual busca que el comercio internacional de especímenes de animales y plantas silvestres no constituya una amenaza para su supervivencia (Organización de las Naciones Unidas, s. f.).

En cuanto a la política, solo la mitad de las CAR reportaron actividades relacionadas con la estrategia de uso sostenible del recurso faunístico; asimismo, se presentaron dificultades frente a la generación de información, monitoreo y seguimiento a poblaciones amenazadas, personal idóneo y capacitado e inversión. De igual forma, la Estrategia no obtuvo buenos resultados pues se evidenció la falta de gestión e inversión del gobierno para controlar la actividad ilícita de tráfico de fauna, derivado esto de la baja eficiencia de las líneas de acción del instrumento (Contraloría General de la República, 2014).

Posteriormente, en 2002, el Ministerio del Medio Ambiente aprobó la Política nacional para humedales interiores de Colombia, con base en los principios constitucionales y las funciones asignadas en la Ley 99 respecto a la formulación, concertación y adopción de políticas sobre la conservación y manejo de ecosistemas hídricos continentales. Esta política halla fundamento en un instrumento internacional, la Convención Ramsar y sus posteriores desarrollos, la cual fue integrada a nuestro ordenamiento jurídico mediante la Ley 357 de 1997.

Al considerar la gran importancia ecológica y socioeconómica de los humedales dadas sus funciones, valores y atributos, y teniendo en cuenta además los factores que han alterado su equilibrio natural, la política, desde un enfoque ecosistémico, propende a la conservación y el uso sostenible de los humedales interiores a fin de mantener y obtener beneficios ecológicos, económicos y socioculturales como parte integral del desarrollo del país. Para

ello, incorpora un marco estratégico conformado por el manejo y uso sostenible, la conservación-restauración y la concientización-sensibilización, sobre los cuales se formulan las metas y acciones a seguir (Ministerio del Medio Ambiente, 2002).

De igual manera, es importante resaltar el Documento Conpes 3680 de 2010, el cual definió los lineamientos para la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap), y cuyo objetivo se enmarcó en el establecimiento de las pautas y orientaciones para avanzar en la consolidación del Sinap como un sistema completo, ecológicamente representativo y eficazmente gestionado. Entre 2010 y 2018 las acciones estratégicas establecidas en este instrumento alcanzaron un nivel de implementación del 73%, lo que implica el incremento en el número de áreas protegidas del país y el impulso del análisis de efectividad de la gestión por área (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2021).

No obstante, los resultados muestran que aún deben implementarse con mayor efectividad otras acciones estratégicas como, por ejemplo, la reducción de los efectos negativos de los impulsores de cambios sobre el ecosistema protegido, la inclusión de la gobernanza comunitaria y privada en el manejo de las áreas protegidas y su integración en el ordenamiento del territorio. Por tanto, en 2021 el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (Conap) aprobó la nueva Política para la consolidación del Sistema nacional de áreas protegidas-Sinap Visión 2021-2030, la cual busca fortalecer el sistema en sus atributos de ser ecológicamente representativo, estar bien conectado social y ecológicamente, mejorar su efectividad en el manejo y lograr mayor equidad en su gestión. Esto con el fin de reducir a 2030 el riesgo de pérdida de naturaleza y garantizar los servicios y beneficios de la biodiversidad para el desarrollo social, económico y cultural de la Nación (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2021).

Por su parte, el Documento Conpes 3697 de 2011 aprobó la Política para el desarrollo comercial de la biotecnología a partir del uso sostenible de biodiversidad. Este instrumento tiene por objetivo crear las condiciones

económicas, técnicas, institucionales y legales para el desarrollo de empresas y productos comerciales basados en el uso sostenible y en la aplicación de biotecnología sobre los recursos biológicos, genéticos y derivados de la biodiversidad. Así pues, esta política busca fomentar la comercialización de productos generados a partir de la biodiversidad por industrias como la cosmética, la farmacéutica, la agroalimentaria, la de ingredientes naturales, entre otras, de acuerdo con un enfoque de sostenibilidad ambiental y económica (Departamento Nacional de Planeación, 2011).

En este sentido, el Documento Conpes 3697 tuvo en cuenta la incorporación de la teoría de los costos de transacción para el desarrollo comercial de la biotecnología a partir del uso sostenible de la biodiversidad. Asimismo, incluyó la bioprospección como el primer eslabón de la cadena de agregación de valor básico en la política para el desarrollo comercial de la biotecnología y, además, incorporó el objetivo de desarrollar instrumentos financieros para incentivar la creación y el fortalecimiento de empresas de base biotecnológica y el desarrollo de productos en este ámbito (Gómez-Lee, 2017).

Con un enfoque más amplio, en 2012 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adoptó la Política nacional para la gestión integral de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos (PNGIBSE), como resultado del proceso de revisión y actualización de la Política nacional de biodiversidad formulada en 1996. Como antecedente internacional de este instrumento es imprescindible destacar el Convenio sobre la Diversidad Biológica, ratificado mediante la Ley 165 de 1994, cuyo enfoque ecosistémico es clave para orientar la conservación y el uso sostenible de los componentes de la biodiversidad en el país[4].

Esta política comprende la interrelación sistémica existente entre la biodiversidad y los sistemas humanos, pues de ella se obtienen servicios eco-

4 De acuerdo con el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la biodiversidad se define como "la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas" (Organización de las Naciones Unidas, 1992).

sistémicos que permiten maximizar el bienestar de la población y, a su vez, el ser humano es agente activo en su conservación[5]. Por ello, la Corte Constitucional en Sentencia SU-698 de 2017 hace énfasis en que la evaluación ambiental de las actividades, obras y proyectos debe considerar las variables de análisis de los impactos inscritas en la Política nacional para la gestión integral de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos, como son las condiciones del entorno que se trate, sus elementos y el sistema de relaciones que lo integran, así como los servicios ecosistémicos que presta.

Así las cosas, la Política nacional para la gestión integral de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos tiene por objetivo promover la gestión integral para la conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos a fin de mantener y mejorar la resiliencia de los sistemas socio-ecológicos en todos los niveles, en coordinación entre el Estado, el sector productivo y la sociedad civil (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2012). Con el propósito de su implementación, la política cuenta con el Plan de acción 2016-2030, el cual se estructura en seis ejes temáticos con base en la biodiversidad, a saber: conservación y cuidado de la naturaleza; gobernanza y creación de valor público; desarrollo económico, competitividad y calidad de vida; gestión del conocimiento, tecnología e información; gestión del riesgo y suministro de servicios ecosistémicos, y corresponsabilidad y compromisos globales.

Aquí vale destacar el Plan nacional de restauración ecológica, rehabilitación y recuperación de áreas disturbadas formulado en 2015 por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Con un horizonte al año 2035 y dividido en tres fases, este plan busca generar lineamientos de restauración para los principales ecosistemas y disturbios de impacto nacional; incorporar sus directrices a las normas y planes de ordenamiento territorial; determinar áreas con prioridades de restauración a escala nacional; articular financiera e institucionalmente a los actores de orden nacional e internacional involucra-

5 La Política nacional para la gestión integral de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos dice que los servicios ecosistémicos corresponden a servicios de regulación y soporte, servicios de aprovisionamiento y servicios culturales.

dos en la restauración ecológica; promover el desarrollo de una estrategia de monitoreo; involucrar a las comunidades, y generar cadenas de valor (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2015).

2. Bosques

En los últimos años la deforestación se ha convertido en una de las principales problemáticas ambientales del país. Por esto se han elaborado una serie de políticas públicas tendientes a lograr el aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques. Entre ellas podemos mencionar el Documento Conpes 2834 de 1996 sobre la Política de bosques, la cual aborda los asuntos relacionados con los ecosistemas boscosos y las áreas de aptitud forestal, así como los factores sociales que tienen interacción con estos y las actividades de conservación, uso, manejo y aprovechamiento de los mismos en aras de lograr el uso sostenible de los bosques para garantizar su preservación, incorporar el sector forestal en la economía nacional y mejorar la calidad de vida de la población.

Como aporte al desarrollo de la Política de bosques y como insumo al Plan nacional de desarrollo forestal, en 1998 el Ministerio del Medio Ambiente formuló el Plan estratégico para la restauración ecológica y el establecimiento de bosques en Colombia - Plan verde, el cual tiene como objetivo generar las bases para involucrar en el ordenamiento ambiental territorial la restauración ecológica, la reforestación con fines ambientales y comerciales y la agroforestería.

Para ello, el plan define nueve estrategias orientadas a la inclusión del uso forestal, la agroforestería, la conservación y restauración ecológica en el ordenamiento del territorio; restaurar los ecosistemas degradados y promover la reforestación en áreas generadoras de servicios ambientales; aplicar criterios ambientales para el control de la deforestación; propiciar usos agropecuarios sostenibles; promover la competitividad de la agroforestería; fomentar un entorno favorable para los mecanismos de desarrollo limpio; fortalecer la investigación, impulsar la formación y participación ciudadana; e involucrar la silvicultura en los programas y planes nacionales para la paz.

Por su parte, el Plan nacional de desarrollo forestal, expedido en el año 2000, planteó como objetivo establecer un marco estratégico para incorporar al sector forestal en el desarrollo nacional mediante la promoción de la competitividad de productos forestales maderables y no maderables en el mercado nacional e internacional, a partir del manejo sostenible de los bosques. Esto por medio de tres programas, a saber: 1) ordenación, conservación y restauración de ecosistemas forestales; 2) cadenas forestales productivas; y 3) desarrollo institucional (Ministerio del Medio Ambiente et al., 2000).

Como antecedente importante en el marco de la gestión de los bosques se encuentran los Documentos Conpes 3125 de 2001 y 3237 de 2003, los cuales establecieron la Política de estímulo a la reforestación comercial en Colombia. En su momento, estos instrumentos se erigieron como marco estratégico para la incorporación del sector forestal en el desarrollo nacional, aprovechando las ventajas comparativas y la promoción de la competitividad de los productos maderables y no maderables en el mercado interno e internacional desde el manejo sostenible de los bosques naturales plantados.

Sobre el particular, de acuerdo con Amaya-Arias (2020), es necesario mencionar instrumentos como el Plan de acción de reforestación comercial, que tuvo como sustento normativo el artículo 66 del Plan nacional de desarrollo "Prosperidad para todos" (2010-2014), el cual planteó como objetivo el aprovechamiento del potencial forestal nacional y la ampliación de la oferta productiva, contribuyendo a rehabilitar el uso de los suelos con potencial para la reforestación. De igual manera, el Plan Colombia siembra (2015), que con la meta de sembrar un millón de hectáreas adicionales entre 2015 y 2018 estableció como fin lograr el crecimiento del sector forestal, a partir del desarrollo de los negocios agropecuarios para mejorar los ingresos de los productores y el fortalecimiento de este sector.

Igualmente, está el Documento Conpes 3934 de 2018, que dispone la Política de crecimiento verde y consagra las estrategias para promover el desarrollo del sector forestal, cuyo objetivo es lograr el aumento de la productividad y la competitividad económica del país y, paralelamente, asegurar el uso sostenible del capital natural y la inclusión social de manera compatible con el clima.

Además, encontramos los Lineamientos de política para plantaciones forestales con fines comerciales para la obtención de madera y su cadena productiva de 2019, que establece el marco general de los mecanismos de intervención del Estado colombiano para avanzar en el desarrollo de la cadena de las plantaciones forestales con fines comerciales para la obtención de madera y su cadena productiva.

En este contexto, en 2020 mediante el Documento Conpes 4021 se adoptó la Política nacional para el control de la deforestación y la gestión sostenible de los bosques, cuyo propósito es la implementación de estrategias transectoriales para controlar e impulsar el uso sostenible del capital natural, la economía forestal y el desarrollo comunitario en los núcleos de alta deforestación, entre las cuales tenemos: 1) consolidar alternativas productivas sostenibles que incidan en el desarrollo rural y la estabilización de la frontera agrícola; 2) el fortalecimiento de los mecanismos de articulación y gestión transectorial; 3) control territorial y reducción de dinámicas ilegales que promueven la deforestación; y 4) fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y seguimiento para la administración eficiente del recurso forestal (Departamento Nacional de Planeación, 2020a).

Lo anterior en concordancia con la Estrategia integral de control de la deforestación y gestión de los bosques (EICDGB), el fallo de la Corte Suprema de Justicia STC 4360-2018 del 5 de abril de 2018 que declara la Amazonia sujeto de derechos, así como con los compromisos nacionales respecto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el Acuerdo de París y la Declaración Conjunta de Intención (DCI)[6]. Esta política se enfoca en el control de la deforestación y la gestión sostenible de los bosques a fin de impulsar el uso

6 La Declaración Conjunta de Intención es un acuerdo voluntario de cooperación suscrito entre Colombia, Noruega, Alemania y Reino Unido para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero provenientes de la deforestación y degradación de los bosques (REDD+), así como para la promoción de desarrollo sostenible en Colombia.

sostenible del capital natural, la economía forestal y el desarrollo comunitario en los núcleos de alta deforestación (NAD)[7].

Pese a lo que se ha pretendido resolver mediante estas políticas públicas, se ha dicho que tienen un carácter simbólico, en tanto se formulan pero no se ponen en marcha y, en su lugar, logran acentuar los problemas de la destrucción y degradación de los ecosistemas forestales (Rodríguez-Becerra, 1999). Dicha falta de implementación se da por cuestiones de confusión conceptual, de contenido, y por el retraso en que se planean y articulan, pues se diseñan con base en criterios del pasado que no atienden a las exigencias de cada momento (Duque-Cañas, Younes-Velosa y Zuluaga-Giraldo, 2016) o no cuentan con un marco legal adecuado que le permita al aparato estatal la aplicación de normas y programas tendientes a incorporar las políticas desde una visión estratégica, sectorial y territorial (Andrade, 2005).

3. Suelo

En consideración a las problemáticas ambientales asociadas al componente suelo evidenciadas en el país en términos de erosión, pérdida de biodiversidad, disminución de productividad, cambios en el paisaje, pérdida de servicios ecosistémicos, afectación a la salud humana y animal, entre otros, en 2016 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible formuló la Política para la gestión sostenible del suelo. Partiendo de los postulados constitucionales sobre la conservación, uso y acceso a los componentes del ambiente, entre ellos el suelo, así como la obligación de proteger las riquezas naturales y culturales, y la diversidad e integridad del ambiente, la política es una herramienta fundamental en el cumplimiento de los fines del Estado.

De igual manera, teniendo en cuenta que el suelo es elemento principal de la estructura ecológica y, al mismo tiempo, soporte de la dinámica social, económica y productiva, su manejo sostenible es imprescindible en el éxito

7 Corresponden a las zonas geográficas donde se presentan concentraciones significativas de áreas deforestadas en un periodo de referencia específico.

de múltiples políticas públicas ambientales, agropecuarias, minero-energéticas y de vivienda e infraestructura. Por ende, la política busca promover la gestión integral y sostenible del suelo mediante la conservación de la biodiversidad, el agua y el aire, el ordenamiento del territorio y la gestión del riesgo, lo cual contribuirá al desarrollo sostenible y el bienestar de la población (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2016).

4. Cambio climático

Uno de los mayores desafíos para la humanidad es el cambio climático: sus consecuencias no solo incluyen aspectos ecológicos o biofísicos, sino también sociales, culturales, económicos y políticos. Las medidas de adaptación y mitigación de gases de efecto invernadero (GEI) son imprescindibles para orientar las acciones de prevención y gestión de los riesgos asociados a este fenómeno; por ello, en 2016 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adoptó la Política nacional de cambio climático.

Esta política busca la incorporación de la gestión del cambio climático a las decisiones públicas y privadas a fin de avanzar hacia un desarrollo resiliente al clima y bajo en carbono, reducir los riesgos, aprovechar las oportunidades y, a largo plazo, alcanzar la carbono neutralidad. Esto por medio de cinco estrategias (dos territoriales, dos sectoriales y una transversal): 1) desarrollo rural; 2) desarrollo urbano; 3) desarrollo minero-energético; 4) infraestructura estratégica; y 5) manejo y conservación de ecosistemas y servicios ecosistémicos. Para su implementación, dichas estrategias se apoyan en líneas instrumentales asociadas a planificación de la gestión del riesgo; información, ciencia, tecnología e investigación; educación y financiación e instrumentos económicos (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2016a).

Cabe destacar asimismo la existencia de otros instrumentos de política púbica relacionados con el cambio climático. El Documento Conpes 3242 de 2003 contiene la Estrategia institucional para la venta de servicios ambientales de mitigación del cambio climático, cuyo objetivo es promover la

incursión competitiva del país en el mercado internacional de reducciones verificadas de emisiones de gases de efecto invernadero mediante un marco institucional nacional. Para ello, este documento contempla cuatro estrategias: 1) definición de la política de venta de servicios ambientales de mitigación de cambio climático; 2) consolidación de una oferta de reducciones de emisiones verificadas; 3) mercadeo internacional de la oferta de reducciones de emisiones verificadas; y 4) coordinación, seguimiento y evaluación de la estrategia (Departamento Nacional de Planeación, 2003).

Por su parte, el Documento Conpes 3700 de 2011 presenta la Estrategia institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia, al considerar la importancia de incluir el cambio climático como una cuestión de desarrollo económico y social en los procesos de planificación e inversión de los sectores productivos y los territorios. Además, este documento destaca la necesidad del desarrollar estrategias de articulación sectorial y territorial para contribuir a las medidas de adaptación y mitigación del cambio climático y contrarrestar sus efectos efectiva y oportunamente. Por tanto, su objetivo principal es facilitar y fomentar la formulación e implementación de instrumentos de planificación en materia de cambio climático a fin de incluir las variables climáticas como determinantes en el diseño de proyectos de desarrollo mediante un esquema de articulación intersectorial (Departamento Nacional de Planeación, 2011a).

De otro lado, como señalan Rodríguez y Gómez Rey (2020), se han diseñado y formulado otros instrumentos y estrategias orientadas a controlar los efectos del cambio climático y aprovechar las oportunidades que representa. Estos son los Mecanismos de desarrollo limpio (MDL)[8]; el Plan nacional de adaptación al cambio climático (PNACC), para afrontar los eventos climáticos extremos y la transformación gradual del clima en términos de reducción del riesgo y de impactos socioeconómicos; la Estrategia colombiana de desarrollo bajo en carbono (ECDBC) para maximizar la "carbono-eficiencia" de

8 Proyectos desarrollados por países industrializados para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en los territorios de países en vías de desarrollo.

la actividad económica del país, y la Política nacional de gestión del riesgo de desastres. Existen también otros mecanismos que aportan a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, como la Estrategia nacional de emisiones por deforestación y degradación forestal (REDD+), integrada a la Estrategia integral de control a la deforestación y gestión de los bosques, el Sistema nacional de cambio climático (Sisclima) y la Estrategia colombiana de financiamiento climático.

En ese contexto debemos mencionar que los instrumentos enunciados se encaminan al cumplimiento de los compromisos adquiridos por el país en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en relación con la adaptación y mitigación al cambio climático. Desde el Conpes se ha promovido la articulación entre instituciones para la toma de decisiones sobre este asunto; sin embargo, el reto subyace en la inclusión coordinada de actores regionales y locales, sociales y empresariales, para la adopción de estrategias consistentes con la realidad climática del país (Rodríguez y Gómez-Rey, 2020).

Vale señalar que en 2020 se actualizaron los compromisos de adaptación y de mitigación al cambio climático en el marco del Acuerdo de París y la Contribución Determinada a Nivel Nacional (CDN). Respecto a las metas de adaptación se establecieron seis sectores prioritarios: 1) vivienda, 2) salud, 3) minas y energía, 4) industria, comercio y turismo, 5) transporte y 6) agricultura y desarrollo rural. Las metas de mitigación se fijaron en una reducción del 51% de las emisiones de gases de efecto invernadero proyectadas a 2030, lo que significa emitir como máximo 169,44 millones de toneladas de CO_2 equivalente en todos los sectores de la economía (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020).

5. Residuos

La necesidad de integrar a los sectores de ambiente y de servicios públicos domiciliarios en la gestión de los residuos sólidos, por cuanto este asunto es de interés ambiental y sanitario, derivó en el Documento Conpes 3874 de

2016. El cual es un desarrollo de la Política nacional de gestión integral de residuos de 1998, así como de otros instrumentos políticos y normativos que en los últimos años han fijado pautas para el manejo de los residuos sólidos en el país y cuyo fin es definir una política de interés social, económico, ambiental y sanitario.

De acuerdo con Ochoa-Miranda (2018), la primera política no logró concretar sus objetivos respecto a la minimización de residuos generados y el aprovechamiento racional de estos, pues las cifras muestran resultados opuestos. No obstante, el marco normativo desarrollado posteriormente ha permitido la reglamentación de un esquema operativo de la actividad de aprovechamiento que, entre otras cosas, ha posibilitado la inclusión de los recicladores de oficio, redundando en beneficios sociales y ambientales para el país. De igual manera, la autora señala que dadas las determinaciones del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en 2005 y posteriores, en el marco de la Política de 1998 se ha avanzado en la clausura de los botaderos a cielo abierto y su transición a rellenos sanitarios, además de la consolidación de otras estrategias y actividades en torno a la gestión integral de los residuos[9].

No obstante, la necesidad de una transición hacia la incorporación del concepto de economía circular en la gestión de los residuos, que busca en términos generales que los productos permanezcan mayor tiempo dentro del ciclo económico, además de una visión a largo plazo y articuladora del servicio público de aseo y el desempeño ambiental, llevó a la adopción en 2016 de la denominada Política nacional para la gestión integral de residuos sólidos, la cual se sustenta en cuatro estrategias: 1) avance gradual hacia una economía

9 Por ejemplo, se avanzó en la coordinación institucional mediante mesas de trabajo, alianzas en torno a la actividad de reciclaje, la socialización y capacitación para la formulación de Planes de gestión integral de residuos sólidos (PGIRS), la mejora normativa con el acompañamiento del Departamento Nacional de Planeación y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Ocde), planes de acción sobre el comparendo ambiental, la mesa nacional de llantas usadas y la revisión de proyectos normativos sobre instalaciones de gestión de residuos sólidos, el manejo integral de envases y empaques y aceites usados, entre otras acciones (Ochoa-Miranda, 2018).

circular; 2) cultura ciudadana, educación e innovación; 3) coordinación de actores; y 4) información sectorial para el seguimiento a la política; esto con el propósito de contribuir al desarrollo sostenible y la adaptación y mitigación del cambio climático (Departamento Nacional de Planeación, 2016).

Estas estrategias abren la puerta para el desarrollo de procesos de economía circular que actualmente cuentan con sustento en la Estrategia nacional de economía circular del Plan nacional de desarrollo 2018-2022, así como el fomento de la coordinación organizacional, la innovación y la educación y cultura ciudadana para el manejo adecuado de los residuos sólidos (Ochoa-Miranda, 2018).

De otro lado, teniendo en cuenta el régimen especial determinado para la gestión de los residuos sólidos peligrosos, dado el riesgo que representan para la salud humana y el ambiente, en 2005 el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial presentó la Política ambiental para la gestión integral de residuos o desechos peligrosos, teniendo como plazo para su implementación el periodo de 2006-2018, por lo que ya no se encuentra vigente.

Pese a ello, queremos destacar que esta política incorporó el concepto de ciclo de vida como enfoque para tomar mejores decisiones respecto a la gestión de los residuos peligrosos en cada etapa del proceso productivo. Por ello, se planteó como objetivo general el de "prevenir la generación de los residuos peligrosos y promover el manejo ambientalmente adecuado de los que se generen, con el fin de minimizar los riesgos sobre la salud humana y el ambiente contribuyendo al desarrollo sostenible". Además, este instrumento buscó la implementación de los convenios internacionales en materia de sustancias y residuos peligrosos como el Convenio de Basilea, el Convenio de Estocolmo y el Protocolo de Montreal, ratificados en el país[10] (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2005).

10 El Convenio de Basilea, el Convenio de Estocolmo y el Protocolo de Montreal fueron ratificados en el país mediante las leyes 253 de 1996, 1196 de 2008 y 29 de 1992, respectivamente.

Entre los logros que tuvo esta política vale resaltar las guías técnicas emitidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre el tratamiento, aprovechamiento y disposición final de forma ambientalmente segura de los residuos peligrosos, que incluyen acciones de seguimiento mediante registros e inventarios, así como la "red posconsumo", con seis mil puntos de recolección de residuos sujetos a la devolución. En el marco de esta política se realizaron procesos de discusión y retroalimentación con autoridades ambientales para su fortalecimiento en estas cuestiones. Respecto a los residuos generados en hospitales y actividades similares, se avanzó en el proyecto de resolución reglamentario del Manual para la gestión integral de residuos generados en la atención en salud y otras actividades, entre otras acciones relacionadas con la trazabilidad y la identificación de equipos e insumos con mercurio (Ochoa-Miranda, 2018).

Otra política de gran relevancia sobre los residuos es la Política nacional para la gestión integral de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE) de 2017. En cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 1672 de 2013 y otras normas nacionales e internacionales, este instrumento se formuló para atender el rápido incremento en la producción de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, pues este tipo de residuos demandan un sistema de gestión diferenciado al tener en cuenta las diversas fuentes de generación y la complejidad en su manejo, ya que contienen elementos recuperables, así como sustancias peligrosas.

Por lo tanto, con un horizonte de implementación hasta 2032 y en articulación con otras políticas ambientales, esta política traza como objetivos la prevención y minimización de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, la promoción de su gestión integral, el incentivo al aprovechamiento de manera ambientalmente segura y la integración y participación de los actores que intervienen en la cadena de gestión. Vale resaltar que en aras de garantizar el cumplimiento de los propósitos mencionados, la ley determinó la obligación de conformar el Comité Nacional de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos, integrado por representantes del Gobierno nacional, el sector productivo, gestores y otras entidades nacionales e internacionales líderes

en la gestión de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2017).

Al respecto, Ochoa-Miranda (2018) y Del Valle-Mora (2017) coinciden en que la gestión de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos representa un importante avance normativo en materia de residuos. Por un lado, en 2018 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió el Decreto 284, modificatorio del 1076 de 2015, en el que se reglamenta la gestión integrada de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos aplicable a productores, comercializadores, usuarios o consumidores de aparatos eléctricos y electrónicos y a los gestores de estos residuos. Por otro, la Ley 1672 de 2013 abrió el camino para que diferentes tipos de residuos puedan ser objeto de programas posconsumo[11] sin que el carácter de peligrosidad sea requisito previo.

6. Sustancias químicas

Entre los primeros acercamientos a la formulación de política pública para sustancias químicas podemos mencionar los lineamientos de política ambiental para el subsector de los plaguicidas en Colombia, aprobados por el Consejo Nacional Ambiental, aunque no se ha formulado la política que los acoge. Con fundamento en los riesgos que estas sustancias representan para la salud y el ambiente, así como en la necesidad de incorporar la dimensión ambiental a las políticas de desarrollo agropecuario y sanitarias, estos lineamientos establecieron como objetivo prevenir y minimizar los impactos y riesgos causados en las etapas del ciclo de vida de los plaguicidas a fin de garantizar el crecimiento económico, la competitividad, el bienestar social y la protección de los recursos naturales mediante prácticas sanas y seguras y el uso racional de los plaguicidas.

11 Los programas posconsumo son la estrategia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para garantizar la gestión ambientalmente adecuada de los residuos posconsumo a fin de que sean manejados de forma diferencial y con ello evitar que sean dispuestos junto con los residuos domésticos. Para profundizar sobre el asunto, consultar a Del Valle-Mora (2017).

Con un enfoque de ciclo de vida, la Política de gestión del riesgo asociado al uso de sustancias químicas, adoptada mediante el Documento Conpes 3868 de 2016, busca cubrir la amplitud de problemas relacionados con sustancias químicas de uso industrial, tanto con el producto como con las instalaciones donde se usan. Dada la alta peligrosidad que implican estas sustancias, la política tiene como fin último reducir los efectos adversos sobre la salud y el ambiente que puedan presentarse.

Para ello, las acciones propuestas para la implementación de esta política se basan en el Programa de gestión de sustancias químicas de uso industrial (PDSQUI), el Programa de prevención de accidentes mayores (PPAM) y los instrumentos transversales para la generación y el fortalecimiento de capacidades institucionales, financieras y legales. Cabe resaltar que el horizonte de cumplimiento de la política finalizó en 2020 (Departamento Nacional de Planeación, 2016).

7. Agua

Al considerar la importancia del agua para el desarrollo de las actividades humanas, así como la necesidad de su uso sostenible para asegurar el equilibrio ecológico, en 2010 el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expidió la Política nacional para la gestión integral del recurso hídrico con un plazo de implementación al año 2022. Para ello se cuenta con un plan de acción denominado Plan hídrico nacional, que contiene los programas y proyectos, así como el cronograma y presupuesto para el logro de los objetivos y metas de la política.

Así pues, partiendo del entendimiento del conjunto de interrelaciones naturales y antrópicas existentes sobre el recurso hídrico y su transversalidad en los propósitos de conservación de la biodiversidad, esta política pretende garantizar su sostenibilidad mediante la gestión y el uso eficiente, el ordenamiento y uso del territorio, la conservación de los ecosistemas y la implementación de procesos de participación equitativa e incluyente; para lo cual busca asegurar la oferta, optimizar la demanda, mejorar la calidad, gestionar

el riesgo, fortalecer la institucionalidad y consolidar la gobernabilidad del agua (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010).

Por otra parte, con fundamento en el derecho humano al agua potable y al saneamiento básico reconocido por las Naciones Unidas en 2010, así como las condiciones de las áreas rurales del país en la materia, se elaboró el Documento Conpes 3810 de 2014 mediante el cual se formula la Política para el suministro de agua potable y saneamiento básico en la zona rural. Esta política tiene como objetivo promover el acceso al agua potable y al saneamiento básico en la ruralidad colombiana, de acuerdo con sus condiciones particulares y en pro de favorecer la calidad de vida de la población.

Para ello, el documento establece diferentes estrategias encaminadas a fortalecer el esquema institucional y de intervención del Estado, fomentar la estructuración de esquemas sostenibles de suministro de agua potable y saneamiento básico, incluyendo programas de promoción de la salud y prevención de la enfermedad, la inversión en infraestructura y el impulso de prácticas efectivas de gestión sanitaria y ambiental (Departamento Nacional de Planeación, 2014).

8. Aire

El acelerado crecimiento poblacional demanda cada vez más bienes y servicios que implican una mayor industrialización y, consecuentemente, un incremento de emisiones de contaminantes. Esto ha producido la degradación de la calidad del aire, afectando la salud y el ambiente. En los últimos años las tasas de morbilidad y mortalidad por este factor han ido en aumento, requiriendo la toma de decisiones urgentes para reducir la contaminación del aire y proteger la salud y el bienestar de las personas.

Por tal razón, mediante el Documento Conpes 3943 de 2018 se adoptó la Política para el mejoramiento de la calidad del aire, cuyo objetivo es reducir la concentración de contaminantes en el aire que afectan la salud y el ambiente. Este instrumento reemplaza la Política de prevención y control de la contaminación del aire de 2010, teniendo en cuenta que su plan de acción

finalizó en 2019, y con el propósito de ampliar el alcance de las medidas. Así, la nueva política integra a diferentes entidades que aportan a la búsqueda de soluciones efectivas e incorpora estrategias de prevención, reducción y control de las emisiones de contaminantes provenientes de fuentes fijas y móviles (Departamento Nacional de Planeación, 2018).

9. Participación y educación ambiental

Los problemas ambientales que hoy vivimos requieren de espacios de reflexión, conocimiento y acción constantes en los que se integre al conjunto social a fin de hallar soluciones colectivas y a largo plazo, así como de promover cambios culturales transformadores de la realidad del entorno. Por ello, en 1998 el Ministerio del Medio Ambiente, con la aprobación del Consejo Nacional Ambiental, acogió los lineamientos para una política para la participación ciudadana en la gestión ambiental, los cuales se encaminaron a garantizar una participación amplia, deliberada, consciente y responsable de la ciudadanía en la preservación de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes ambientales para la construcción del desarrollo sostenible, así como también para el establecimiento de directrices conceptuales y operativas para la aplicación práctica de la participación ciudadana por parte de los entes del Sina (Ministerio del Medio Ambiente, 1998).

La educación ambiental, como se detallará más adelante, se erige en una estrategia transversal para la formación de ciudadanos conscientes y responsables en su relación con el ambiente, capaces de incidir en la toma de decisiones, proponer soluciones y participar en los procesos de gestión y planeación ambiental. Por tanto, en 2003 el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en conjunto con el Ministerio de Educación Nacional, presentó la Política nacional de educación ambiental, cuyo objetivo es proporcionar un marco conceptual y metodológico para orientar las acciones en materia de educación ambiental en los sectores formal, no formal e informal. Esto en línea con el fortalecimiento de los procesos participativos, el desarrollo de capacidades técnicas, la consolidación de la institucionalización y proyección de la educación ambiental hacia la construcción de una

cultura ética y responsable con el manejo sostenible del ambiente (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y Ministerio de Educación Nacional, 2003).

Cabe resaltar que mediante la Ley 1549 de 2012 se complementó la política con el objeto de fortalecer su institucionalización para su instalación efectiva en el desarrollo territorial, a partir de estrategias y mecanismos de mayor impacto y en el marco de la construcción de una cultura ambiental. En esa medida, la Corte Constitucional en Sentencia T-622 de 2016 y C-369 de 2019, con ánimo de suscitar una conciencia y sensibilización ambiental a favor de los valores de la biodiversidad y la heterogeneidad cultural, resalta la importancia de robustecer el ámbito de aplicación y alcance de los Proyectos ambientales escolares (Prae), los Proyectos comunitarios y ciudadanos de educación ambiental (Proceda) y los Comités Técnicos Interinstitucionales de Educación Ambiental (Cidea) contenidos en la política, para que a partir de un énfasis regional se desarrollen en zonas rurales y de gran diversidad biológica como la Amazonia y el Pacífico.

10. Producción y consumo sostenible

Los patrones de producción y consumo insostenibles son una de las causas de la contaminación y degradación ambiental y del agotamiento acelerado de los recursos naturales. El crecimiento económico y el modelo de desarrollo han promovido el uso de bienes y servicios con alto impacto sobre el entorno, lo cual ha derivado en la necesidad de cambiar el enfoque hacia la sostenibilidad. Por tal motivo, en 2010, como resultado de la actualización de la Política nacional de producción más limpia y el Plan nacional de mercados verdes, se adoptó la Política nacional de producción y consumo sostenible, cuyo horizonte de implementación finalizó en 2019.

Esta política, con el objetivo de orientar el cambio en los patrones de producción y consumo hacia la sostenibilidad ambiental en pro de la competitividad empresarial y el bienestar de la población, integra ocho ejes estratégicos: infraestructura sostenible, regulación ambiental, compras responsables,

capacitación e investigación, cultura y autogestión, encadenamiento, negocios verdes y gestión e integración de diferentes actores. De esta manera, este instrumento es un aporte a la transformación de los sistemas productivos y los hábitos de consumo, así como para el estímulo al emprendimiento de negocios verdes y el uso sostenible de la biodiversidad (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2010).

Como un desarrollo posterior a esta política y en articulación con otros instrumentos normativos y de política pública, en 2018 se aprobó el mencionado Documento Conpes 3934, sobre la Política de crecimiento verde. En consideración a la exigencia de armonizar el desarrollo y el crecimiento económico con la protección de los recursos naturales, esta política tiene como propósito principal el de impulsar a 2030 el aumento de la competitividad y la productividad, al mismo tiempo que asegura la sostenibilidad en el uso de los recursos naturales y la inclusión social (Departamento Nacional de Planeación, 2018a).

Para ello, el plan de acción que guía la implementación de la política y el logro de sus objetivos comprenden cinco estrategias orientadas a promover nuevas oportunidades económicas basadas en la riqueza natural; fortalecer los mecanismos e instrumentos para optimizar el uso de los recursos naturales y la energía; construir capital humano para el crecimiento verde; fortalecer capacidades en ciencia, tecnología e innovación; y mejorar la coordinación interinstitucional, la gestión de la información y la financiación (Departamento Nacional de Planeación, 2018b).

11. Gestión ambiental urbana

Las dinámicas de la urbanización en el país sin una planificación ambiental adecuada llevaron a que en 2008 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial aprobara la Política de gestión ambiental urbana, la cual se constituyó en un instrumento transversal para incluir la variable ambiental al desarrollo del territorio urbano, así como para articular a los actores que hacen parte de este. Tomando como marco la Política de desarrollo urbano y

desde una perspectiva urbano-regional, y al considerar que los asuntos ambientales trascienden las divisiones político-administrativas, este documento busca establecer directrices para el manejo sostenible de las áreas urbanas armonizando la gestión interinstitucional, fomentando la participación ciudadana y reconociendo la diversidad regional a fin de mejorar la calidad de vida de la población.

En razón de ello, la política se sustenta en seis objetivos específicos orientados a mejorar el conocimiento de la base natural de las áreas urbanas y contar con estrategias de conservación y uso sostenible de los recursos naturales; gestionar el riesgo; contribuir al mejoramiento de la calidad ambiental del hábitat urbano; gestionar la sostenibilidad de los procesos productivos; fomentar estrategias de ocupación del territorio incidentes en procesos de desarrollo urbano regional, e implementar procesos de educación y participación para formar ciudadanos conscientes de sus derechos y deberes ambientales (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2008).

Particularmente sobre lo relacionado con calidad ambiental del hábitat urbano, el Documento Conpes 3919 de 2018 incluye en su contenido los lineamientos para la conservación y el manejo sostenible del suelo destinado a la construcción de vivienda y otras edificaciones. De tal suerte que este documento, denominado Política nacional de edificaciones sostenibles, pretende impulsar la inclusión de criterios de sostenibilidad en las etapas del ciclo de vida de las edificaciones a fin de mitigar los efectos negativos sobre el ambiente, mejorar las condiciones de habitabilidad y generar oportunidades de empleo e innovación (Departamento Nacional de Planeación, 2018c).

12. Salud ambiental

Sin duda, las problemáticas ambientales inciden directa o indirectamente en la salud humana, en especial en la de los grupos más vulnerables como niños, mujeres gestantes, adultos mayores y población en extrema pobreza. Estas afectaciones pueden ir desde enfermedades agudas y crónicas hasta la muerte, representando un alto riesgo, así como costos importantes para

la economía nacional. Por tal motivo, el Documento Conpes 3550 de 2008 definió los lineamientos para la formulación de la política integral de salud ambiental con énfasis en los componentes de calidad del aire, calidad del agua y seguridad química.

Con el propósito de orientar las acciones de prevención, manejo y control de los efectos adversos en la salud causados por factores ambientales, este documento estableció como objetivos la articulación de las entidades, los procesos y procedimientos relacionados con la salud ambiental; el fortalecimiento de las acciones bajo el enfoque poblacional, de riesgo y de determinantes sociales; el fortalecimiento de las entidades en aspectos administrativos, técnicos y de infraestructura; la creación de un sistema unificado de información, y la capacitación e investigación en asuntos relacionados con la problemática de salud ambiental en el país (Departamento Nacional de Planeación, 2008).

Así pues, se establecen los lineamientos generales que se deben considerar en la formulación de instrumentos nacionales y locales de política en salud ambiental, entre los que se encuentran la coordinación, información, armonía regional, complementariedad, integralidad, seguimiento y evaluación, costo-efectividad, equidad, corresponsabilidad, visión territorial y sectorial, incentivos económicos, ajustes regulatorios, transparencia y publicación, y articulación y fortalecimiento institucional (Departamento Nacional de Planeación, 2008). Es importante mencionar que a la fecha se encuentra en proceso de formulación la Política integral de salud ambiental con base en los lineamientos del Conpes citado.

13. Otros instrumentos de política pública con componente ambiental

Si bien algunas políticas públicas no fueron formuladas para atender de forma directa asuntos ambientales, contienen lineamientos y acciones orientados a la protección del ambiente, lo cual posibilita el cumplimiento de los fines del Estado desde diferentes campos de acción. En ese contexto, cabe resaltar algunos de estos instrumentos cuyo enfoque se relaciona con cuestiones rele-

vantes para el país tales como el ordenamiento territorial, la construcción de paz y el desarrollo sostenible.

En 2013 se aprobó el Documento Conpes 3762, el cual definió los lineamientos de política para el desarrollo de Proyectos de interés nacional y estratégicos (Pines). Este instrumento delimitó los aspectos por resolver en relación con los trámites y procedimientos para la formulación y ejecución de proyectos en infraestructura, hidrocarburos, minería y energía considerados como de interés nacional y estratégicos. Entre dichos aspectos se incluyen los ambientales, sociales, prediales y jurídicos y del territorio.

De otro lado, debemos resaltar que el ordenamiento territorial es un asunto directamente relacionado con el ambiente que requiere atención prioritaria por parte de los entes gubernamentales dada su relevancia para el desarrollo. No obstante, gran parte de las entidades territoriales del país no cuentan con la capacidad institucional suficiente para la formulación y ejecución de este instrumento de planeación.

Por ello, mediante el Documento Conpes 3870 de 2016 el Gobierno nacional se propuso brindar asistencia técnica y financiera a municipios, áreas metropolitanas y departamentos para la actualización de los planes de ordenamiento territorial (POT), con inclusión de variables ambientales como el uso sostenible del suelo, la expansión sostenible de redes de servicios públicos, la adaptación al cambio climático y la gestión de riesgos de desastres y la protección de los recursos naturales (Departamento Nacional de Planeación, 2016b).

Del mismo modo, un asunto de gran importancia nacional es la construcción de paz a partir de propuestas para la resolución de las problemáticas sociales y ambientales asociadas al conflicto armado. En esa medida, el Documento Conpes 3886 de 2017 brinda lineamientos de política para la puesta en marcha de un esquema de pagos por servicios ambientales en un millón de hectáreas a 2030. Con ello se pretende que diferentes actores del sector público y privado y de la sociedad civil hagan inversiones para el mantenimiento y la generación de servicios ambientales en ecosistemas estratégicos. Esto no solo traerá beneficios ambientales como la conservación y restauración de

ecosistemas, sino que otorgará alternativas económicas a poblaciones vulnerables al promover el desarrollo productivo sostenible a partir de sistemas agroforestales, silvopastoriles y buenas prácticas agrícolas (Departamento Nacional de Planeación, 2017).

En esa línea, considerando los asuntos relacionados con el impulso a la economía campesina, familiar y comunitaria inscritos en el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, con énfasis en el punto 1 sobre la reforma rural integral, así como la estrategia de transformación del campo incluida en el Plan nacional de desarrollo 2014-2018, en 2018 se aprobó el Documento Conpes 3926, el cual acoge la Política de adecuación de tierras 2018-2038. Entendida la adecuación de tierras como un servicio público, esta política tiene por objeto establecer un marco estratégico para orientar su desarrollo como instrumento de la productividad y competitividad agropecuaria. Para ello incluye aspectos relacionados con la gestión de información, la coordinación interinstitucional, la mejora en la eficacia y eficiencia de las inversiones y la actualización del marco legal.

En cuanto al desarrollo sostenible, el Documento Conpes 3918 de 2018 determina la estrategia de implementación de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible, los cuales involucran metas para la conservación ambiental y el uso eficiente de los recursos. Dicha estrategia se compone de un esquema de seguimiento, reporte y rendición de cuentas, un plan de fortalecimiento estadístico, líneas estratégicas para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los territorios y un mecanismo de interlocución con actores no gubernamentales para definir alianzas y posibilitar la participación y el control social. Por tanto, este documento resulta indispensable para encaminar las acciones del Estado en el cumplimiento de sus compromisos internacionales en materia ambiental, social y económica (Departamento Nacional de Planeación, 2018b).

En concordancia con ello, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ha formulado políticas sobre turismo sostenible y ambiental. En primer lugar, se encuentra la Política para el desarrollo del ecoturismo, cuyo objetivo

es fortalecer y diversificar la actividad ecoturística con miras a su desarrollo sostenible, por lo que debe propender al uso racional de los recursos, mejorar la calidad de vida de la población y la oferta competitiva de servicios en armonía con la diversidad ecológica y cultural.

En segundo lugar está la Política de turismo de naturaleza, la cual busca posicionar al país como destino de ese turismo, reconocido por sus productos y servicios altamente competitivos y sostenibles, a fin de permitir la preservación de los recursos naturales y mejorar la calidad de vida de las comunidades receptoras. Por último, en 2020, en articulación con las políticas mencionadas y otras del sector turismo, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo formuló la Política de turismo sostenible, la cual busca fortalecer la sostenibilidad de la cadena de valor del turismo, mejorando su competitividad, garantizando la conservación y uso responsable del capital natural y generando mayor valor agregado y de diferenciación.

14. Reflexiones sobre las políticas públicas ambientales

De acuerdo con lo señalado, el sector ambiental cuenta con una amplia base de instrumentos de política pública que se rige de acuerdo con los principios definidos en la Ley 99 de 1993, entre los que cabe destacar la garantía del derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza, la incorporación de la biodiversidad como patrimonio nacional que debe ser protegido y aprovechado de forma sostenible y la relevancia de la participación comunitaria y el manejo ambiental descentralizado, democrático y participativo (Ministerio del Medio Ambiente y CVC, 2002). De tal suerte que estas políticas tienen entre sus propósitos mejorar la calidad de vida de la población por medio de la integración de un enfoque de sostenibilidad cuyo fin es aumentar la productividad y, a su vez, proteger y conservar el ambiente y todos sus elementos.

Adicionalmente, vale señalar que estos instrumentos no son estáticos, pues deben responder a las dinámicas de la sociedad y el territorio; por tanto, si bien su implementación se dirige al largo plazo, pueden modificarse a fin

de atender la realidad social, ambiental y económica del país. De acuerdo con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2020a), algunas políticas ambientales vigentes no corresponden con las necesidades actuales, por lo cual requieren su reformulación, y otras aún se encuentran en ejecución o con su plan de acción en elaboración. En ese contexto, podemos decir que la política y la gestión ambiental es un proceso dinámico, articulado y planificado que se encuentra en constante construcción y requiere de la intervención de todos los actores para la materialización por esta vía del Estado social y ambiental de derecho.

Sergio Iván Carmona aseguraba que en el nivel más amplio y optimista se plantea que la participación ciudadana posibilita la generación de políticas ambientales consensuales, con capacidad de consultar y dar respuesta a los principales intereses de la sociedad, lo que resulta en su legitimidad y respaldo social. Asimismo, consideraba que en Colombia los lineamientos de la política ambiental son excesivamente teóricos y normativos y se promulgan en un ambiente de proverbial desconfianza en el gobierno y sus instituciones. Además, reconocía que la idea de participación ciudadana en el diseño de las políticas ambientales implica abordar problemas demasiado complejos y específicos y en consecuencia no conducen hacia una respuesta uniforme ni a soluciones basadas en premisas universales (Carmona, 2003).

Por tanto, mencionaba que en este plano resulta de especial interés la confusión sobre aspectos como la participación de minorías étnicas, la defensa del patrimonio histórico y arqueológico y los conflictos de convergencia entre territorios étnicos y zonas de manejo especial como Parques Naturales Nacionales. Finalmente, en el caso colombiano la aplicabilidad de la política representa un problema en relación con una sociedad desigual inmersa en un conflicto histórico con expresiones de violencia exacerbadas, y limita la implementación universal de los derechos y deberes de los ciudadanos, lo que afecta tanto la gestión institucional como la acción colectiva de las comunidades. En últimas, esto hace de las políticas públicas una alternativa insuficiente para conjurar la desigualdad política y las desigualdades económicas, sociales y culturales (Carmona, 2003).

Por esto, además de la articulación entre autoridades ambientales y territoriales, es imprescindible la integración de las comunidades, pues son las directamente afectadas por los impactos ambientales. Para ello, las instituciones deben encaminar sus esfuerzos hacia el fomento y fortalecimiento de la democracia y la participación en estos asuntos, como en este caso lo es la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, a fin de propiciar una cultura caracterizada por la incidencia directa de la ciudadanía en las decisiones y, en consecuencia, garantizar el goce de derechos fundamentales y colectivos (Rodríguez y Gómez-Rey, 2013).

De igual forma, como afirman Gligo et al. (2020), un asunto clave en cuestiones de política ambiental es la integración y jerarquización de factores conducentes a una gestión diferente, en aras de lograr un cambio real en los procesos ambientales con impactos negativos. Esto implica que las políticas contemplen medidas y acciones a largo plazo y adopten un enfoque preventivo para atender de forma anticipada los efectos de la degradación ambiental y, consecuentemente, aumentar la conciencia colectiva para la conservación de la naturaleza.

Siguiendo con los autores, las transformaciones en términos de política deben iniciar por asegurar que los efectos ambientales de las políticas económicas y sociales, o como lo han denominado "políticas implícitas", sean positivos, lo cual depende en gran parte de la eficiencia de los consejos que cumplen funciones de coordinación, así como de otros factores que obliguen la toma de decisiones efectivas y la armonización entre estas políticas y las de carácter netamente ambiental (Gligo et al., 2020).

De manera que resulta inexorable el abordaje de ciertos retos en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas que aún siguen presentes luego de la larga trayectoria de lo ambiental en el país, como por ejemplo,

1. La incorporación de la dimensión ambiental en el proceso de desarrollo considerando la complejidad e incertidumbre de la realidad colombiana.

2. La consolidación del sistema de información ambiental, que si bien ha tenido importantes avances aún presenta vacíos que deben solventarse en aras de satisfacer derechos tan importantes como son los derechos de acceso ambiental[12].

3. El fortalecimiento de los sistemas de seguimiento, evaluación e indicadores, a fin de contar con información suficiente y oportuna sobre el estado de implementación de las políticas ambientales y con ello facilitar la toma de decisiones.

4. El fortalecimiento de las capacidades institucionales para la planeación ambiental, que permitan la continuidad de los procesos a corto, mediano y largo plazo, así como la integración de actores en la construcción de nuevos esquemas de desarrollo; y

5. La estructuración de procesos a largo plazo, que permitan superar la disrupción y desarticulación de las administraciones gubernamentales, así como involucrar y comprometer a diferentes actores como partícipes de los beneficios derivados.

12 Los derechos de acceso ambiental comprenden el derecho a la información, a la participación y a la justicia ambiental.

SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL (SINA)

Las disposiciones ambientales consagradas en la Carta política de 1991 implicaron una serie de retos y desafíos respecto a su materialización y cumplimiento, especialmente por algunas contradicciones que se encontraban frente a lo que se había desarrollado hasta el momento en nuestro ordenamiento jurídico. Sobre esto, sin duda un elemento de suma importancia fue la institucionalidad en esta materia y la designación de las funciones que tendría cada entidad en la administración, el manejo, la protección, conservación o restauración del medio natural.

En ese escenario, con posterioridad a la constituyente de 1991 y la Cumbre de la Tierra de 1992, luego de un proceso de concertación y consulta de diversos sectores, se expidió la Ley 99 de 1993 por medio de la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente[1], se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y se organiza el Sistema Nacional Ambiental, en aras de lograr el desarrollo sostenible, conforme con las disposiciones constitucionales y teniendo en cuenta el interés de promover la descentralización.

Así las cosas, en este capítulo presentaremos la institucionalidad ambiental en nuestro país, haciendo mención en primer lugar de algunos de sus antecedentes; de las competencias del orden nacional, regional, local y las transversales, así como de aquellas que el ordenamiento jurídico les otorga a

1 Hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

los actores sociales. Finalmente, reflexionaremos en torno a la necesidad de la coordinación y articulación entre los actores, a fin de lograr una gestión ambiental que responda a los principios en esta materia y tenga en cuenta las diferentes visiones e intereses, para así prevenir los conflictos ambientales y garantizar una gobernanza del entorno y el goce de los derechos ambientales establecidos en la Carta política.

1. Antecedentes institucionales

El Sistema Nacional Ambiental, en adelante Sina, se organizó mediante la Ley 99 de 1993; sin embargo, sus antecedentes se remontan a inicios del siglo XX con la conformación de las primeras instituciones con funciones en algunos de estos asuntos, entre las que encontramos el Departamento de Tierras Baldías y Bosques Nacionales del Ministerio de Obras Públicas, el Departamento de Tierras, Aguas e Irrigación del Ministerio de Economía Nacional, y los institutos de Fomento Forestal y de Aprovechamiento de Aguas y Fomento Eléctrico en 1946. Todos estos fundados desde una visión utilitarista de los recursos naturales (Ministerio del Medio Ambiente y CVC, 2002).

Más adelante, en 1952, se creó la División de Recursos Naturales adscrita al Ministerio de Agricultura, cuyo objetivo era el desarrollo de los recursos naturales desde una perspectiva proteccionista, pues en ese entonces ya eran evidentes problemas como la erosión y el empobrecimiento de los suelos. Esta División fue pionera en la protección del recurso forestal y la regulación de su explotación, además de la definición de las primeras siete grandes zonas de reserva para la protección de suelos, aguas y vida silvestre. Asimismo, en 1959 se reconocieron siete áreas del territorio nacional como zonas de reserva forestal protectora, entre las cuales encontramos a la Sierra Nevada de Santa Marta, la Amazonia colombiana y la Serranía de la Macarena (Ministerio del Medio Ambiente y CVC, 2002).

Estas iniciativas de salvaguarda ambiental en el país de mediados del siglo XX se sustentaron, por un lado, en la necesidad de contar con instituciones encargadas de proteger y administrar la extracción de los recursos

naturales con el objetivo de asegurar el crecimiento económico, a cargo del Ministerio de Agricultura, y por otro, en la importancia de establecer medidas de conservación de ciertas zonas del país a fin de excluir cualquier tipo de uso o aprovechamiento, por medio de figuras como las áreas protegidas creadas a partir de la Ley 2a de 1959, es decir, los parques nacionales naturales y las zonas de reserva forestal (Cabeza-Meza, 2020).

En este escenario, en el ámbito regional se crearon las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), encargadas de promover el desarrollo integral y coordinado de los recursos naturales de su jurisdicción enfocado en el desarrollo económico regional, mas no en la protección ambiental. La primera fue la Corporación Autónoma Regional del Cauca (CVC), que se fundó como una agencia de desarrollo siguiendo los lineamientos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) sobre la planificación del desarrollo; las iniciativas de algunos líderes respecto a la forma de afrontar las amenazas de tipo ambiental que afectaban el progreso de la región; y las recomendaciones del experto David Lilienthal, quien se encargó de la Dirección de la Autoridad del Valle del Tennessee (TVA: Tennessee Valley Authority) (Ministerio del Medio Ambiente y CVC, 2002).

Así pues, la CVC se encargó de proveer infraestructura energética regional y aprovechar las tierras inundables que obstaculizaban la producción. Sin embargo, debido a algunas dificultades legales, el 22 de octubre de 1954 se reconoció como "un establecimiento público del orden nacional, descentralizado y apolítico, dotado de personería jurídica, administrativa y patrimonio propio". Esta estructura fue adoptada por las corporaciones de desarrollo que la siguieron, cuyas funciones se enmarcaron en la promoción del desarrollo regional mediante la ejecución de proyectos de generación y transmisión de energía eléctrica, infraestructura vial, telecomunicaciones y control de la erosión para la actividad agropecuaria, las cuales fueron redefinidas en términos ambientales y de sostenibilidad con la creación del Sina en 1993, como veremos más adelante (Ministerio del Medio Ambiente y CVC, 2002).

Teniendo como modelo esta entidad, a través de los años se crearon diferentes Corporaciones Autónomas Regionales en todo el país, con el objetivo

de lograr el cumplimiento de los compromisos de conservación y protección del entorno, así como el mejoramiento de su manejo y administración desde una gestión descentralizada. En la tabla 4 presentamos una línea de tiempo sobre la creación de estas instituciones.

Dichas Corporaciones tenían diversas funciones dependiendo de la entidad a la que se encontraban adscritas. Del Ministerio de Desarrollo Económico pasaron a estar bajo la dirección del Ministerio de Agricultura entre 1968 y 1976, y luego al Departamento Nacional de Planeación, donde les correspondía la elaboración de políticas, planes y programas. A las CAR creadas en la década de los ochenta se les asignó la responsabilidad de la ejecución de proyectos de recursos hídricos, el manejo de los recursos naturales, el saneamiento ambiental, el control de la erosión y la construcción de obras

Tabla 4. Fecha de creación de las CAR en Colombia

Fecha	Corporación Autónoma Regional
1954	Corporación Autónoma Regional del Cauca (CVC).
1961	Corporación del Valle del Magdalena y el río Sinú (CMV) y Corporación de la Sabana de Bogotá y los Valles de Ubaté y Chiquinquirá (CAR).
1964	Corporación Regional del Quindío (CRQ).
1965	Corporación de Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB).
1968	Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó (Codechocó) y Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá (Corpourabá).
1971	Corporación Regional Autónoma para la Defensa de las Ciudades de Manizales, Salamina y Aranzazu (Cramsa).
1973	Corporación de los Valles del Río Sinú y San Jorge (CVS).
1981	Corporación Autónoma Regional de Risaralda (Carder) y Corporación Autónoma Regional del Tolima (Cortolima).
1983	Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare (Cornare), Corporación Autónoma Regional del Cesar (Corpocesar), Corporación Autónoma Regional de La Guajira (Corpoguajira), Corporación Autónoma Regional de Nariño (Corponariño), Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (Corponor), Corporación de Nariño y Putumayo (CNP) y Corporación Autónoma Regional del Cauca (CRC).
1989	Corporación Autónoma Regional del Magdalena (Corpamag).

Fuente: elaboración propia.

de infraestructura. Sin embargo, las funciones de desarrollo en ese momento no eran compatibles con la preservación ambiental, por lo que asumieron el papel de juez y parte en la generación de impactos ambientales, lo que llevó a diferentes críticos a exigir su reforma para evitar la corrupción y el clientelismo (Ministerio del Medio Ambiente y CVC, 2002).

Entretanto, en 1968 se creó el Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables (Inderena), que en 1976 cambió su nombre a Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente. Esta entidad es el resultado de la fusión entre la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Magdalena y del Sinú (CVM) y la antigua División de Recursos Naturales del Ministerio de Agricultura, como parte de la reforma administrativa del Estado impulsada por el presidente Carlos Lleras Restrepo (1966-1970). Durante veinticinco años, ya adscrita al Ministerio de Agricultura, la entidad lideró la protección de los recursos naturales mediante la formulación de políticas nacionales ambientales y la organización de las normas existentes, pese al bajo presupuesto con el que contaba, la insuficiente capacidad institucional, la inexperiencia técnica del personal y las contradicciones entre esta y el Ministerio (Mance, 2008; Ministerio del Medio Ambiente y CVC, 2002).

El Inderena desarrolló una importante labor de concientización ambiental, investigación y promoción de la participación ciudadana, como lo refiere Manuel Rodríguez-Becerra (1994). En los años de existencia del Inderena, su arduo trabajo permitió involucrar a la sociedad civil y al sector público y privado en las complejidades del desarrollo y la conservación ambiental, tal y como lo ponen en evidencia los múltiples proyectos ambientales promovidos por organizaciones ciudadanas públicas y privadas[2].

2 Cabe resaltar los Concejos Verdes, denominados luego Cabildos Verdes, los cuales dinamizaron el movimiento ambiental colombiano y promovieron la formación de organizaciones comunitarias y autoridades locales en torno a la protección ambiental. También la campaña Municipios Verdes, cuya función consistió en asesorar y premiar a los municipios con mejor desempeño ambiental, fortaleciendo así el rol ambiental de los entes territoriales.

Asimismo, teniendo como precedente jurídico la Ley 2a de 1959, el Inderena fue el principal promotor de la expedición del Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente de 1974, bajo la coordinación de su director Julio Carrizosa Umaña, así como de la creación del Sistema Nacional de Parques Naturales, del primer Ministerio del Medio Ambiente, del Instituto de Investigaciones Federico Medem y, no menos importante, de la promoción de la participación ambiental del país, con la representación de Margarita Marino de Botero ante la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que dio como resultado el informe *Nuestro futuro común*.

En virtud de lo anterior, el Inderena ha sido reconocido como la institución con mayor influencia en la creación del Sina y en la introducción de la visión del desarrollo sostenible en Colombia, pues a partir de la Conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente de 1972 y con el apoyo de esta entidad se generaron importantes cambios en la administración pública de los recursos naturales, así como en la creación de diferentes organismos con competencias en cuestiones ambientales como el Servicio Colombiano de Hidrología y Meteorología, antecesor del Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras (Himat) y del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Igac) creado en 1935, el Instituto Nacional de Investigaciones Geológico-Mineras (Ingeominas) creado en 1968, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) creado en 1962 y la Dirección Marítima y Portuaria (Dimar) creada en 1952 (Ministerio del Medio Ambiente y CVC, 2002).

De otra parte, conviene precisar que mediante la Ley 23 de 1973 el Congreso de la República le otorgó facultades extraordinarias al presidente por el término de un año para la reforma y adición de la legislación vigente sobre los recursos naturales renovables y la preservación ambiental, para lograr su aprovechamiento racional y conservación. Además de ello, esta norma incluye por primera vez en el ordenamiento jurídico colombiano al ambiente como un derecho desde un rango legal, mas no constitucional, lo cual se hizo realidad con la promulgación de la Carta política de 1991.

En virtud de dichas facultades extraordinarias se expidió el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, mediante el Decreto-Ley 2811 de 1974, resultado de las obligaciones adquiridas por Colombia en la Conferencia de Estocolmo, que marcó la ruta para la consolidación de la gestión ambiental en el país. Este código guio por veinte años la operación del Inderena y de las Corporaciones, incluyendo las relacionadas con la definición del entorno como patrimonio común nacional, el establecimiento de regulaciones en torno a asuntos como el uso del agua, el suelo, la flora, la fauna y el aire, así como el manejo de las aguas residuales, los desechos y los productos tóxicos, y las bases para las declaraciones de impacto ambiental (Mance, 2008).

A pesar de las múltiples dificultades institucionales para la aplicación del Código, se convirtió en un hito nacional e internacional en materia ambiental, pues implicó la transformación en la forma en la cual se concebía al entorno, no solamente como la suma de elementos naturales sino como un sistema compuesto de múltiples elementos y relaciones. No obstante, la concepción de lo ambiental desde la visión sanitaria o de salud pública[3] conllevó a la fragmentación de las competencias entre lo urbano y lo rural, donde los asuntos rurales y de áreas protegidas quedaron a cargo del sector agropecuario, en cabeza del Inderena, y los problemas urbanos fueron atendidos por entidades de la salud, lo cual mantuvo el paradigma antropocéntrico en la relación humano-naturaleza (Cabeza-Meza, 2020).

Fue en este contexto en el que, en la década de los noventa, a partir de hechos históricos como la promulgación de la Constitución política de 1991, la Cumbre de la Tierra de 1992 y la expedición de la Ley 99 de 1993, se procuró desarrollar en nuestro ordenamiento jurídico el proyecto ambiental de años atrás. Así lo vemos en la Constitución política, considerada como una de las

3 El Código Sanitario expedido mediante la Ley 9a de 1979 concibió el ambiente desde un carácter higienista y la afectación a este fue valorada como daños a la salud humana pero no al entorno ni a los recursos naturales (Macías-Gómez, 1998).

más avanzadas en materia ambiental en la fecha de su expedición por incorporar una amplia carga en esta temática, tales como la designación al Estado de la mayor parte de las obligaciones, responsabilidades y competencias en lo relacionado con el uso, la planificación, vigilancia y sostenibilidad de la oferta ambiental (Hurtado Mora, 2017).

Conviene precisar que según el tribunal constitucional, la nueva Constitución modificó profundamente la relación normativa de la sociedad colombiana con la naturaleza, en la medida que la reconoció como elemento trascendental del ordenamiento jurídico interno. Ello es evidente al observar las disposiciones que regulan la relación de la sociedad con el ambiente y que han permitido que se denomine como la "Constitución ecológica", en tanto se establece que el entorno tiene una triple dimensión: 1) la protección al medio ambiente es un principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación; 2) aparece como el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales; y 3) de la Constitución ecológica derivan un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares (Corte Constitucional, C-126 de 1998).

Es más, en varias oportunidades la Corte ha insistido en que la importancia del ambiente en la Constitución es tal que implica para el Estado, en materia ecológica, "unos deberes calificados de protección". Ahora bien, este tribunal termina precisando que no existe una contradicción normativa entre el Código de Recursos Naturales y la Constitución. En efecto, a pesar de que dicho código no utiliza la expresión "desarrollo sostenible" y su lenguaje es a veces diverso al de la Carta, lo cierto es que los principios enunciados por ese estatuto, así como la regulación específica del uso de los distintos recursos naturales, son perfectamente compatibles con este concepto y con los mandatos constitucionales. El Código contiene, en germen, la idea del desarrollo sostenible, pues plantea que el crecimiento económico debe tomar en cuenta los límites que derivan de los equilibrios ecológicos, por lo cual la solidaridad intergeneracional debe ser un criterio básico para regular la explotación de los recursos naturales. No de otra forma se puede interpretar el mandato de ese

estatuto, según el cual deben protegerse la salud y el bienestar no solo de los colombianos de hoy sino también de los "futuros habitantes del territorio nacional". En cierta medida, el Código consagró, sin mencionarlo, el imperativo constitucional según el cual el desarrollo debe ser sostenible (Corte Constitucional, C-126 de 1998).

Así, como lo hemos visto a lo largo de esta obra, el articulado constitucional incluyó la obligación de proteger las riquezas naturales y culturales de la nación, la función social y ecológica de la propiedad, el desarrollo sostenible como modelo orientador del desarrollo nacional y, por primera vez, el derecho a gozar de un ambiente sano, contemplando para su protección mecanismos políticos, administrativos y judiciales. Esto fue el resultado de la amplia participación de diferentes actores en el proceso de reforma de nuestra Carta política, como los pueblos indígenas y afrocolombianos, las ONG e instituciones como el Inderena y el Departamento Nacional de Planeación (Mance, 2008).

En síntesis, la transformación en el ordenamiento constitucional colombiano fue el resultado de las exigencias relacionadas con la necesidad de tener en cuenta las problemáticas ambientales, de hacer posible la descentralización y de proteger nuestro patrimonio (natural y cultural), lo cual implicó el reconocimiento de deberes a cargo del Estado y de los particulares para el logro de este objetivo y, con ello, la repartición de funciones entre las diferentes instituciones, donde los cambios a estas últimas fueron la respuesta dada por el Estado colombiano a los compromisos y principios adquiridos en el marco de la Conferencia de la Tierra de 1992, como lo veremos a continuación.

2. Descentralización y autonomía institucional ambiental

Como mencionábamos en capítulos anteriores, antes de 1991 se hicieron cambios en las formas de organización del Estado, que permitieron que en la Carta política se reconociera la organización de Colombia como una República *descentralizada*, con *autonomía* de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, lo cual supuso nuevos retos en cuanto a la estructura de la administración en todos los ámbitos, incluyendo el ambiental.

Como lo plantea la exmagistrada María Victoria Calle (2020), para cumplir el principio de autonomía territorial no basta con que los habitantes tengan el derecho a elegir autoridades propias. Es necesario que se les garantice que ese derecho no va a estar perturbado por agentes externos, por otras entidades, por poderes *de facto* o por jueces que no entienden que el derecho al medio ambiente es transversal a la Constitución, que las competencias constitucionales y legales de las entidades territoriales tienen que ser ejercidas con libertad y autonomía. De lo contrario, la autonomía sería aparente y las autoridades tendrían que actuar bajo órdenes de un poder distinto al pueblo, al poder popular. Señala que se refiere también esta Constitución a los deberes ambientales, no en un solo artículo, sino en forma transversal a la misma. Es decir, que es un elemento esencial de la Constitución que, si no lo reconocemos, estamos sustituyéndola. Y está transversalmente en los artículos 2°, 79, 80 y 366, por citar solo algunos, y nos envía un mensaje: proteger las riquezas naturales, garantizar la participación de la comunidad, proteger la integridad del medio ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica, fomentar la educación alrededor del medio ambiente, planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, prevenir los factores de deterioro ambiental, obligaciones todas que se derivan del derecho al medio ambiente sano, obligaciones de respeto, protección y garantía.

Ahora bien, Rodríguez-Becerra (2003) resalta al respecto que las disposiciones del texto constitucional en torno a la descentralización y la institucionalidad ambiental permitieron la creación del Ministerio del Medio Ambiente y la asignación de funciones como ente rector de formulación de políticas y regulaciones, así como de un conjunto de competencias intersectoriales. Permitió también la existencia de un sistema regional descentralizado y autónomo para la gestión ambiental que contara con recursos económicos no dependientes de las designaciones del presupuesto nacional.

De esta manera, con la expedición de la Ley 99 se creó el Sina, un sistema enteramente descentralizado pero articulado en función de las directrices de su ente rector: el Ministerio del Medio Ambiente. De acuerdo con Guhl-Nannetti (2008) y Canal-Albán y Rodríguez-Becerra (2008), esta adopción des-

centralizadora buscó fortalecer la capacidad técnica e institucional a fin de favorecer la interpretación de la complejidad ambiental regional en relación con los procesos de desarrollo social, económico y territorial, además de reconocer la diversidad biológica existente y garantizar que las decisiones estén más cerca de los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil y el sector productivo regional. En especial, teniendo en cuenta que parte de las entidades del Sina gozan de autonomía administrativa, financiera y presupuestal.

Sobre esto, Canal-Albán y Rodríguez-Becerra (2008) continúan señalando que, en el caso concreto de las CAR, estas entidades corresponden a los órganos del Estado separados de la estructura tradicional de las ramas del poder público, que conforman administraciones independientes y autónomas de las autoridades centrales a fin de descentralizar el poder en asuntos sensibles para las comunidades como lo es el ambiente[4]. De igual manera, la gestión ejercida por estas autoridades a favor de la conservación, defensa y aprovechamiento de los recursos naturales se establece de forma no jerárquica otorgándoles autonomía administrativa y financiera frente al poder ejecutivo nacional.

Al respecto, la Ley 99 establece en su artículo 23 que las CAR están dotadas de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar el ambiente que está en el área de su jurisdicción y propender a su desarrollo sostenible, conforme al marco normativo y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente. Asimismo, la Corte Constitucional en Sentencia C-994 de 2000 señaló que, en el marco de dicha autonomía, estas autoridades pueden establecer su propia estructura administrativa sin sujeción a los dictados de las entidades territoriales, determinar su planta de personal y presupuesto y expedir los actos administrativos requeridos para el cumplimiento de sus funciones.

4 Vale mencionar que de acuerdo con la Corte Constitucional en Sentencia C-1051 de 2001, la descentralización que atañe a las Corporaciones Autónomas Regionales corresponde a la del tipo funcional o por servicios, la cual "consiste en la asignación de competencias o funciones del Estado a ciertas entidades, que se crean para ejercer una actividad especializada".

En cuanto a sus aspectos administrativos, Canal-Albán y Rodríguez-Becerra (2008) mencionan que se pretendió que se pudiera contar con el personal técnico necesario para ejercer las funciones asignadas como autoridad ambiental, pero también con el propósito de brindar asesoría técnica a los entes territoriales en la incorporación del componente ambiental tanto en los planes de desarrollo como en los de ordenamiento territorial. En relación con el aspecto financiero, la Ley 99 determinó en el artículo 46 las fuentes patrimoniales y de rentas para su operación, entre las cuales se encuentran el porcentaje ambiental del impuesto predial, las provenientes del Sistema General de Regalías, así como las tasas ambientales y los derechos por el otorgamiento de licencias y permisos ambientales.

Sin embargo, debemos señalar que en el ejercicio propio de la gestión ambiental se observa que la autonomía no es absoluta, pues las funciones otorgadas a las CAR deben regirse por las disposiciones legales establecidas en el ámbito nacional, así como por las directrices de política y demás regulaciones que determine el Ministerio del Medio Ambiente. Asimismo, se presentan desigualdades respecto a la disponibilidad de recursos financieros que limitan sus actuaciones territoriales y ambientales, especialmente de aquellas ubicadas en zonas estratégicas en términos de ecosistémicos y de biodiversidad. Además, la Ley 99 les otorgó a las instituciones denominadas de apoyo científico y técnico del Ministerio del Medio Ambiente autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente debido a su importancia para el nivel regional, pues la labor desempeñada por ellas respecto a las problemáticas y asuntos ambientales regionales, en conjunto con otros actores como los entes territoriales y las autoridades ambientales, permite una gestión ambiental más participativa y directa.

En este contexto, la Corte Constitucional ha destacado que las funciones asignadas al Estado en materia ambiental por nuestra Carta política no están encargadas a una sola autoridad pública, sino que comprometió a todas las instancias del poder en la defensa, conservación y preservación del patrimonio natural. Sin embargo, pese a dicha distribución de competencias se entiende que la política ambiental debe ser integrada institucionalmente y coordinada

desde el nivel central de la administración, en aras de que el manejo de los asuntos relacionados con el entorno cuente con una maquinaria que dirija todos sus esfuerzos al logro de los objetivos comunes (Corte Constitucional, C-462 de 2008). Lo anterior en el entendido que el sistema constitucional de protección ambiental tiene dos características orgánicas principales, a saber: 1) tiene un diseño abierto funcionalmente, que le permite la concurrencia de competencias entre la administración del nivel central, las entidades regionales, locales, territoriales y las autoridades étnicas; y 2) tiene un carácter unitario, que implica que dada la importancia del bien jurídico objeto de protección –el patrimonio natural–, esta responsabilidad está en cabeza de las autoridades nacionales (Corte Constitucional, C-894 de 2003).

De esta manera se ha comprendido que la preservación eficaz de los recursos ambientales requiere que desde el nivel central se coordine a las instancias locales hacia la consolidación de una política ambiental homogénea y coherente en todo el territorio nacional. Especialmente, porque nuestra organización de Estado tiene el carácter de unitario con descentralización, lo que implica que las decisiones administrativas del orden nacional aplican en todo el país, independientemente de que para su adopción regional intervengan las autoridades descentralizadas (Corte Constitucional, C-462 de 2008).

Dicha consagración del modelo de administración articulada con unidad de gestión responde a la visión del patrimonio natural como un recurso global y no como un privilegio local, esto es, al entendimiento del ambiente como un sistema complejo y dependiente que trasciende los límites políticos y geográficos. Así pues, se tiene en cuenta que las perturbaciones locales pueden generar efectos imprevisibles en el panorama global y, por lo tanto, la integridad del entorno se constituye en una materia *prima facie* para el nivel central (Corte Constitucional, C-535 de 1996).

Se atiende entonces a la delicadeza que implica el manejo, la administración y la conservación de los recursos naturales y la consecuente necesidad de hacerlo con una visión nacional. Esto en aras de contar con una política unificada que no se fragmente por cuestiones de competencia regional o lo-

cal, dado que muchas veces estas pueden ser contradictorias o desarticuladas (Corte Constitucional, C-596 de 1998).

En virtud de lo anterior se ha reconocido que la planificación ambiental debe responder a una política nacional, la cual debe ser el resultado de la participación de los ciudadanos y la coordinación y articulación entre la Nación y las entidades territoriales correspondientes. Con ello se busca lograr un desarrollo sostenible que vaya más allá de las limitaciones territoriales del orden municipal o departamental, es decir, en todo el territorio nacional (Corte Constitucional, C-423 de 1994).

El imperativo de la definición de la política ambiental desde el nivel central obedece también a los compromisos internacionales que tiene el Estado colombiano en esta materia, pues conforme a ellos le corresponde al Gobierno nacional el diseño de las políticas públicas relacionadas con el entorno y los recursos naturales, para que las mismas satisfagan las necesidades locales y los acuerdos con la comunidad internacional o con otros países (Corte Constitucional, C-462 de 2008).

Ahora bien, en este marco constitucional el alto tribunal explica que la Ley 99 procuró desarrollar la corresponsabilidad del Estado y de los ciudadanos en el manejo de los recursos naturales; la integridad y coordinación de la política ambiental, que involucra tanto a las autoridades nacionales como a las locales y a los particulares; el deber del Ministerio del Medio Ambiente de definir los lineamientos y las estrategias generales en esta materia, así como la verificación de los resultados de dicha gestión; y la facultad que tienen las autoridades locales, regionales y territoriales de ejercer sus funciones conforme con los criterios y directrices diseñados por el nivel central (Corte Constitucional, C-462 de 2008).

Respecto a las competencias territoriales, la Corte Constitucional ha referido que la geografía humana no se desarrolla conforme con las divisiones políticas trazadas por el Estado, sino que suele organizarse alrededor de unicidades geográficas y ecológicas que les permitan a las personas aprovechar los recursos disponibles para garantizar su supervivencia y desarrollo. De ahí

que para la protección efectiva del ambiente sea necesario tener en cuenta, además de los criterios territoriales de naturaleza política, los de carácter técnico, que abarquen la homogeneidad de ecosistemas regionales (Corte Constitucional, C-894 de 2003).

En ese orden de ideas, podemos señalar que la forma de organización del Estado de Colombia en la Carta política permitió que en materia ambiental se consolidaran los desarrollos institucionales que se habían venido desarrollando desde mediados del siglo XX en el país. Asimismo, teniendo en cuenta la importancia de la protección de nuestro patrimonio natural, el Constituyente de 1991 dispuso que las políticas sobre estos asuntos debían diseñarse desde el nivel central, en aras de que las entidades departamentales, locales y territoriales las aplicaran para alcanzar el desarrollo sostenible y la materialización del derecho a gozar de un ambiente sano, por medio del trabajo conjunto de todos los actores. El recuadro 1 presenta algunos de los actores participantes.

Recuadro 1. Actores institucionales o estatales en asuntos ambientales

1. **Actores institucionales**

   Responsables, entre otras cosas, de la política y de la gestión ambiental

   1.1 Las instituciones ambientales

   - El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como organismo rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables.
   - La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (Anla) y Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNNC).
   - Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible.
   - Las autoridades ambientales urbanas.
   - Las entidades científicas adscritas y vinculadas al Ministerio de Ambiente y que ofrecen apoyo científico y técnico al Sina: el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam); el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andréis" (Invemar); el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt; el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (Sinchi); y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico "John von Newman" (IIAP).

Continúa en la página siguiente

1.2 Otras instituciones

- Departamento Nacional de Planeación.
- Ministerio del Interior*.
- Instituciones con competencia para realizar proyectos o dueñas de proyectos, como el Agencia Nacional de Infraestructura (ANI).
- Departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas (los territorios indígenas fueron reconocidos como entidad territorial y política por la Constitución de 1991, con el fin de proteger la identidad territorial y cultural de los pueblos indígenas).
- Organismos de control (para la defensa de los derechos).

1.3. Rama legislativa

Le corresponde, entre otras cosas, la creación, reforma, interpretación y derogación de leyes de la República, así como la aprobación de los instrumentos internacionales.

1.4. Rama judicial

Encargada de resolver los conflictos ambientales por medio de las decisiones proferidas en los procesos judiciales, especialmente acciones públicas como tutelas y acciones populares, entre otras.

2. Actores sociales

- Las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental como las organizaciones y pueblos étnicos; organizaciones no gubernamentales del orden local, nacional e internacional y organizaciones locales, comunitarias y ciudadanas.
- Gremios de la producción y empresas dueñas de los proyectos.
- Academia: universidades y centros de investigación (públicos y privados).
- Medios de comunicación (denuncia y divulgación de los sucesos).

* Es importante señalar que la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior tiene como función garantizar el derecho y el debido proceso dentro de la ejecución del proceso de consulta previa.

Fuente: Rodríguez (2021).

Ahora bien, conviene mencionar que los asuntos ambientales, al tratarse de una cuestión transversal, esto es, que permea todas las temáticas del Estado, requieren del trabajo conjunto y coordinado entre todos los actores

públicos y particulares, en aras de lograr el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y la protección efectiva de nuestro patrimonio natural. En este sentido, se han definido las competencias que tienen las autoridades en la gestión, planificación y ejecución de planes, programas, proyectos y normativa en los asuntos relacionados con el entorno y los recursos naturales, tanto en el nivel central de la estructura el Estado, como en el nivel descentralizado, con el propósito de garantizar que la gestión ambiental en el país se realice conforme con las necesidades y los requerimientos de cada contexto.

3. Principios de la gestión ambiental

Es necesario que tengamos presente que la Ley 99 establece que además de los principios generales ambientales consagrados en el artículo 1°, les corresponde a las entidades territoriales y de planificación ambiental sujetarse a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario previstos en el artículo 63, en aras de asegurar el interés colectivo de un ambiente sano y garantizar el manejo armónico e integridad del patrimonio natural de la Nación.

Como señala Barrera-Osorio (2006), los principios en cuestión son instrumentos de coordinación de las funciones ambientales que pretenden limitar el surgimiento de soberanías locales en materia ambiental, pues sin una articulación adecuada de las entidades territoriales se daría un manejo desorganizado del ambiente, faltando esto a los intereses colectivos de la Nación y los deberes estatales de protección y conservación ambiental. En ese orden de ideas, a continuación explicaremos en términos generales qué comprende cada uno de los referidos principios.

3.1 Principio de armonía regional

La Ley 99 prevé que conforme con este principio las entidades territoriales deben ejercer sus funciones constitucionales y legales en materia ambiental de forma coordinada y armónica en el marco de las normas superiores y las

directrices dadas por la política nacional ambiental con el fin de garantizar el manejo unificado, racional y coherente del patrimonio natural del país.

Como lo refiere Lacouture-Daníes (2006), todo proceso de planificación requiere el desarrollo de actividades conjuntas, coordinadas y convenientes para los actores regionales; por tanto, lograr la armonización de intereses y enfocar los recursos existentes en la solución de necesidades prioritarias implica necesariamente el manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales. Herrera-Carrascal (2020) agrega al respecto que la actuación de las autoridades ambientales frente al control de las actividades generadoras de impactos ambientales debe ser articulada, unificada, coherente y eficaz, sin desconocer las dinámicas sociales, culturales, ambientales y económicas de cada región.

Herrera-Carrascal (2020) señala además que este principio tiene importancia especial en el entendido que son las autoridades ambientales regionales y locales las que aterrizan esta herramienta a la realidad regional, convirtiéndose así en un complemento a las políticas y a la normativa ambiental vigente.

3.2 Principio de gradación normativa

En consideración de la facultad de las entidades territoriales para expedir normativa relacionada con el ambiente y los recursos naturales renovables, este principio busca que las disposiciones establecidas en esta materia respeten el carácter superior y la preeminencia jurídica de las normas dictadas por autoridades y entes de superior jerarquía o de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias. Asimismo, las funciones constitucionales atribuidas a las entidades territoriales deberán ejercerse con sujeción a la ley, los reglamentos y las políticas del Gobierno nacional, el Ministerio de Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales.

Frente a este principio, Herrera-Carrascal (2020) señala que aun cuando en su denominación hace énfasis solamente en el aspecto normativo, en la práctica cumple un rol fundamental por cuanto obliga a las autoridades

ambientales a revisar, ajustar o reglamentar, en su ámbito territorial de competencia, las normas y políticas expedidas por ellas a fin de asegurar la plena observancia del orden jurídico superior aplicable, lo que conduce a garantizar la articulación entre la institucionalidad ambiental y la implementación de las políticas ambientales.

Por su parte, Lacouture-Daníes (2006) señala que el principio de gradación normativa exige el respeto a las normas y reglas establecidas por las autoridades con mayor ámbito de comprensión territorial en sus competencias, lo que constituye además un mecanismo de resolución de conflictos competenciales, puesto que las funciones ambientales ejercidas por las autoridades departamentales y locales están subordinadas a las autoridades de superior jerarquía. Sin embargo, llama la atención la consagración normativa de este principio sobre un asunto específico como lo es el ambiente, puesto que su naturaleza corresponde a una regla general del derecho (Rodríguez, 2012).

Con este principio, de acuerdo con lo señalado por la Corte Constitucional, se busca que la protección ambiental obedezca a un criterio unitario y general, que conforme con lo dispuesto por el nivel central se salvaguarde el entorno en lo territorial y en lo regional, adoptando las medidas que consideren necesarias para dicho fin, siempre que sean concordantes con las establecidas por el Ministerio del Medio Ambiente (Corte Constitucional, C-894 de 2003).

En ese entendido, para el tribunal constitucional el principio de gradación normativa garantiza que las relaciones ambientales dictadas por las corporaciones autónomas regionales y las entidades territoriales respeten los preceptos dictados por las autoridades nacionales, y el principio de rigor subsidiario establece que las regulaciones nacionales son el estándar mínimo que deben cumplir las autoridades ambientales regionales y territoriales (Corte Constitucional, C-894 de 2003).

De modo que la gradación normativa no se refiere a la subordinación orgánica de uno a otro, sino que al dictar normas y adoptar decisiones las corporaciones autónomas regionales y las entidades territoriales deben acatar las

decisiones de mayor jerarquía, pues el sometimiento a las normas de superior jerarquía es un elemento esencial de un Estado social de derecho (Corte Constitucional, C-554 de 2007).

En otras palabras, este principio busca que las entidades del orden nacional, regional, local y territorial desempeñen sus funciones en el marco de sus competencias de manera armónica, en pro de la defensa del ambiente y el cumplimiento efectivo de las normas y políticas en esta materia.

3.3 Principio de rigor subsidiario

A medida que se desciende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, y cuando las circunstancias locales particulares así lo requieran, las normas y medidas de política ambiental expedidas por las autoridades ambientales, tales como la regulación sobre el uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables o la referentes a las licencias o permisos ambientales, deben ser sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, respecto de aquellas de superior jerarquía.

De acuerdo con Barrera-Osorio (2006), el principio de rigor subsidiario busca armonizar las competencias concurrentes en materia ambiental a fin de adecuar las normas legales de carácter general a las necesidades, singularidades y expectativas de las entidades territoriales, es decir que teniendo en cuenta las circunstancias locales las normas y medidas de policía ambiental pueden hacerse más restrictivas.

Además, este principio puede considerarse una limitación de doble vía puesto que, por un lado, el legislador debe evitar extender su actividad legislativa al punto de vaciar la competencia de las entidades territoriales y, por otro, estas últimas en virtud de este principio no se encuentran facultadas para adoptar normas más flexibles que aquellas de superior jerarquía y solo pueden dictar normas relacionadas con el patrimonio ecológico local (Barrera-Osorio, 2006).

Al respecto, Rodríguez et al. (2020) señalan que para que una norma de protección ambiental sea más restrictiva se requiere el cumplimiento de los siguientes requisitos: 1) la existencia o preexistencia de una norma; 2) que la norma superior contemple límites cualitativos o cuantitativos que puedan hacerse más restrictivos, esto bajo la salvedad que si dicha norma no contempla tales límites y se da aplicación al principio, la administración pública estaría concurriendo en la creación normativa por fuera de sus competencias; y 3) los componentes cualitativos y cuantitativos siempre deben ser más restrictivos pero nunca más flexibles, ya que si así fuese la disposición estaría en contra de la ley.

La Corte Constitucional en Sentencia C-894 de 2003 refiere que las regulaciones nacionales expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente son un estándar mínimo que puede ser insuficiente para proteger ecosistemas regionales especialmente frágiles que requieren medidas más exigentes para el desarrollo de proyectos o actividades. De igual manera, en Sentencia C-554 de 2007 afirma que este principio es una expresión clara del principio constitucional de autonomía y guarda relación con el principio de gradación normativa, ya que busca complementar o adicionar normas de carácter superior, en el marco del respeto a la jerarquía de las normas, con disposiciones o decisiones de las corporaciones autónomas regionales o de las entidades territoriales en función del desarrollo de la gestión de sus propios intereses ambientales.

De tal suerte que frente a la aplicación del principio de rigor subsidiario pueden preverse dos situaciones. Por un lado, si las normas de superior jerarquía, cuyo ámbito de competencia territorial es más amplio, son suficientes y adecuadas para la protección ambiental, las autoridades regionales o locales de inferior jerarquía no podrán hacer uso de este principio por la desaparición de los supuestos fácticos o jurídicos que sustentarían su aplicación. Por otro, si dichas normas de superior jerarquía no son suficientes y adecuadas, las autoridades sí tendrían competencia para aplicarlo en ejercicio de su autonomía, por tratarse de asuntos propios que superan la competencia de las autoridades superiores (Corte Constitucional, C-554 de 2007).

Sobre esto último, es imprescindible que las autoridades ambientales regionales y locales que adopten medidas ambientales más restrictivas que las existentes en el ámbito nacional invocando el principio de rigor subsidiario expidan actos administrativos suficientemente motivados a fin de justificar de manera clara, transparente y equitativa los fundamentos técnicos y jurídicos acerca de las circunstancias especiales y específicas por las cuales fijan dichos estándares de mayor rigurosidad (Herrera-Carrascal, 2020).

En ese orden de ideas, la aplicación de este principio debe responder a restricciones que propendan al mejor uso de los recursos naturales, pues de lo contrario se estaría frente a una reglamentación indebida por parte de las autoridades ambientales locales y actuaciones administrativas discrecionales alejadas de sus características y propósitos (Rodríguez et al., 2020).

De lo anterior podemos concluir entonces que en nuestra legislación se consagran, además de los principios generales ambientales, los que deben observar y aplicar las entidades territoriales y de planificación ambiental en el marco del desarrollo de sus funciones, para garantizar la protección del entorno y los bienes y servicios ambientales en el marco de la progresividad de la gestión ambiental.

4. Competencias del orden nacional, regional y local

La Ley 99 define al Sina como el "conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales", estando integrado, como vimos, por diferentes componentes. López-Dávila (2017) afirma que el Sina acoge el concepto de sistema correspondiente a un "conjunto de cosas o partes coordinadas según una ley, o que ordenadamente relacionadas entre sí contribuyen a un determinado objeto o función" (p. 37). De esta manera, las entidades y organizaciones vinculadas al mismo deben actuar de forma sistemática y articulada, entre sí y con otros actores, para alcanzar el desarrollo sostenible, conforme con los principios establecidos en el ordenamiento jurídico y los recursos que les confiera la ley, como se muestra en el esquema 1.

Esquema 1. Sistema Nacional Ambiental

Fuente: elaboración propia.

Por tanto, en esta sección haremos énfasis en las competencias nacionales, regionales y locales establecidas para el cumplimiento de los objetivos de protección ambiental. Dichas competencias pueden enmarcarse en planeación, coordinación y regulación, gestión, investigación y financiación que en su conjunto permiten el funcionamiento del sistema.

4.1. Competencias nacionales

Con el fin de dar una mirada a las competencias asignadas a las autoridades ambientales de carácter nacional, además de ofrecer mayor claridad y recoger los asuntos prioritarios en lo concerniente a sus funciones, en este aparte se describen a partir de las siguientes temáticas: 1) planeación, coordinación y regulación; 2) gestión; 3) investigación; y 4) financiación.

4.1.1 Planeación, coordinación y regulación

En esta categoría se enmarcan las instituciones cuyas principales funciones corresponden al diseño, la formulación, implementación, seguimiento y eva-

luación de políticas y planes de gestión ambiental y de manejo de los recursos naturales renovables, así como de la regulación del uso, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales y el ambiente. En esta materia encontramos:

a. *Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible*. Es el ente rector de la gestión del ambiente y los recursos naturales. De acuerdo con la normativa nacional, especialmente la Ley 99 y el Decreto 3570 de 2011, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene las siguientes competencias:

- Formular la política nacional ambiental y establecer reglas y criterios de ordenamiento ambiental del territorio y mares adyacentes.
- Apoyar a otros Ministerios y entidades estatales en la formulación de políticas públicas sectoriales, con implicaciones ambientales y de desarrollo sostenible.
- Establecer los criterios ambientales que deben ser incorporados en las políticas sectoriales y en los procesos de planificación de los Ministerios y entidades, previa consulta con dichos organismos.
- Participar, en conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores, en la formulación de la política internacional ambiental y la representación del Gobierno en ejecución de tratados y convenios internacionales ambientales.
- Preparar, con asesoría del Departamento Nacional de Planeación, los planes, programas y proyectos en materia ambiental o de recursos naturales renovables que vayan a ser incorporados en el Plan nacional de desarrollo y en el Plan nacional de inversiones.
- Dirigir y coordinar la planificación y ejecución armónica de las actividades ambientales de entes del Sina.
- Hacer la inspección y vigilancia sobre las CAR y la evaluación y el control preventivo, actual o posterior a los efectos del deterioro

ambiental por el uso, aprovechamiento y extracción de recursos naturales renovables y no renovables.

- Diseñar y regular políticas públicas y condiciones generales para el saneamiento, el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales en todos los sectores económicos y productivos.
- Resolver las discrepancias entre entidades integrantes del Sina que se susciten con motivo del ejercicio de funciones, y establecer criterios o adoptar decisiones cuando surjan conflictos entre ellas en relación con la aplicación de las normas o con las políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del medio ambiente.
- Expedir la regulación general tendiente a controlar y reducir las contaminaciones geosféricas, hídricas, del paisaje, sonoras y atmosféricas, en el territorio nacional.
- Definir y regular los instrumentos administrativos y mecanismos necesarios para prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, y determinar los criterios de evaluación, seguimiento y manejo ambientales de las actividades económicas.
- Ejercicio discrecional y selectivo sobre los asuntos asignados a las Corporaciones Autónomas Regionales de la evaluación y el control preventivo, actual o posterior, de los efectos de deterioro ambiental que puedan presentarse por la ejecución de actividades o proyectos de desarrollo, así como por el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y no renovables, y ordenar la suspensión de trabajos cuando a ello hubiere lugar.
- Reserva y alinderamiento de áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia; declaración, reserva, alinderamiento, realinderamiento, sustracción, integración o recategorización de áreas de reserva forestal nacionales, así como la reglamentación

de su uso y funcionamiento y la declaración y sustracción de Distritos Nacionales de Manejo Integrado.

- Expedir los actos administrativos para la delimitación de páramos; entre otras.

Adicionalmente, otros Ministerios y entidades tienen funciones en materia ambiental que se articulan con el Sina, por lo cual, en el marco de la formulación de políticas públicas sectoriales y otros instrumentos de planeación con el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible involucran la dimensión ambiental a su contenido, además de servir de apoyo en las acciones desarrolladas por este Ministerio. En la tabla 5 se relacionan esas instituciones.

Tabla 5. Instituciones relacionadas con el Sina

Ministerios	Otras entidades
- Del Interior - De Defensa Nacional - De Agricultura y Desarrollo Rural - De Minas y Energía - De Comercio, Industria y Turismo - De Educación Nacional - De Salud y Protección Social - De Ciencia, Tecnología e Innovación - De Cultura - De Hacienda y Crédito Público	- Departamento Nacional de Planeación (DNP) - Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) - Dirección General Marítima (Dimar) - Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) - Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Igac) - Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Agrosavia)

Fuente: elaboración propia.

b. *Consejo Nacional Ambiental (CNA).* Su objeto se enmarca en la coordinación intersectorial de políticas, planes y programas en materia ambiental y de recursos naturales renovables. Por tanto, entre sus funciones está la de recomendar la adopción de medidas para armonizar regulaciones y decisiones ambientales en la ejecución de proyectos de desarrollo económico y social, así como recomendar al Gobierno nacional la política y los mecanismos de coordinación entre entidades y organismos públicos y privados cuyas funciones puedan afectar el ambiente.

El Consejo Nacional Ambiental está conformado por los ministros de Ambiente, Agricultura, Salud y Protección Social, Desarrollo Económico, Minas y Energía, Educación Nacional, Obras Públicas y Transporte, Defensa Nacional y Comercio Exterior, así como por el director del Departamento Nacional de Planeación, el defensor del Pueblo, el contralor general de la República, un representante de los gobernadores, un alcalde representante de la Federación Colombiana de Municipios, el presidente del Consejo Nacional de Oceanografía, el presidente de Ecopetrol o su delegado, y representantes de las comunidades indígenas, las comunidades negras, los gremios de la producción agrícola, industrial, minera y de los exportadores, organizaciones ambientales no gubernamentales, universidades y gremios de la actividad forestal (Ley 99 de 1993, artículo 13).

Vale señalar que aun cuando esta es una instancia de participación de gran relevancia para la formulación de la política nacional ambiental, sus funciones se limitan a recomendar medidas y acciones en torno a la protección y el aprovechamiento del ambiente y los recursos renovables, por lo que las decisiones tomadas en este espacio no poseen un carácter vinculante para las entidades y otros organismos públicos o privados.

c. *Consejo técnico asesor de política y normatividad ambientales*. Creado por la Ley 99 y reglamentado por el Decreto 3570 de 2011, compilado en el Decreto 1076 de 2015, tiene como objeto asesorar al ministro de Ambiente en la formulación de la Política ambiental nacional; en la expedición de normas ambientales y en la viabilidad ambiental de proyectos de interés nacional. Adicionalmente, le corresponde presentar recomendaciones al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para mejorar los procesos de formulación, definición e implementación de políticas y normas ambientales; servir como órgano de coordinación interinstitucional e intersectorial para hacer más eficaz y participativo el proceso de consulta técnica de normas y políticas ambientales; entre otras.

De igual manera, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cuenta con otros órganos, comités y consejos de asesoría y coordinación para el desarrollo de sus funciones, como el Consejo Ambiental Regional de la Sierra Nevada de Santa Marta, el Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno, el Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo, el Comité de Gerencia y la Comisión de Personal.

4.1.2 Gestión

En esta función encontramos las instituciones que ejecutan acciones relativas a la administración y el manejo de los recursos naturales renovables y el ambiente, entre las cuales están:

a. *Autoridad Nacional de Licencias Ambientales*. Como la entidad encargada de los proyectos, obras o actividades sujetos a licenciamiento, permiso o trámite ambiental. De acuerdo con el Decreto 3573 de 2011 tiene las siguientes funciones:

- Otorgar o negar, seguir, evaluar y controlar las licencias, los permisos y trámites ambientales, así como los procedimientos de investigación, preventivo y sancionatorio en materia ambiental acorde a la Ley 1333 de 2009.
- Resolver los conflictos de competencia de los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia o permiso ambiental que se desarrollen en jurisdicción de dos o más autoridades ambientales.
- Administrar el Sistema de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales (Sila) y la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea (Vital).
- Apoyar la elaboración de la reglamentación en materia ambiental.
- Ejecutar los cobros coactivos de las sumas adeudadas a la autoridad por los conceptos que procedan; entre otras.

b. *Parques Nacionales Naturales de Colombia*. Como la entidad encargada de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, que está adscrita al Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible y, conforme con el Decreto 3572 de 2011 tiene las siguientes funciones:

- Proponer e implementar las políticas y normas relacionadas con el Sistema de Parques Nacionales Naturales y formular los instrumentos de planificación, programas y proyectos requeridos.
- Administrar, manejar y coordinar el Sistema, y adelantar los estudios para la reserva, alinderamiento, delimitación, declaración y ampliación de las áreas del Sistema.
- Otorgar los permisos, concesiones y demás autorizaciones ambientales para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables en las áreas de Sistema de Parques Nacionales Naturales, emitir concepto sobre proyectos obras o actividades sujetos a licenciamiento ambiental que pueden afectar dichas áreas y ejercer las funciones policivas y sancionatorias en los términos fijados por la ley.
- Administrar el Registro único nacional de áreas protegidas (Runap) del Sinap.
- Reglamentar el uso y funcionamiento de las áreas que conforman el Sistema de Parques Nacionales Naturales.
- Adquirir por negociación directa o expropiación los bienes de propiedad privada, pública y demás predios ubicados en el interior del Sistema e imponer las servidumbres a que haya lugar.
- Liquidar, cobrar y recaudar los derechos, tasas, multas, contribuciones y tarifas por el uso y aprovechamiento de los recursos renovables, bienes y servicios ambientales de las áreas del Sistema.
- Recaudar los recursos por concepto de servicios de evaluación y seguimiento a los trámites e instrumentos de control y manejo ambiental; entre otras.

4.1.3 Investigación

Sobre esta función, a continuación presentamos los institutos que en el ámbito nacional desarrollan procesos de investigación, de estudios ambientales, de producción y divulgación de conocimiento y de apoyo técnico y científico a las demás entidades del Sina:

a. *Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam).* Tiene como función principal el apoyo técnico y científico al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y entidades del Sina en estudios, investigaciones, inventarios y actividades de seguimiento y manejo de información. Para ello, de acuerdo con la Ley 99 deberá obtener, analizar, estudiar, procesar y divulgar la información básica sobre hidrología, hidrogeología, meteorología, geografía básica, geomorfología, suelos y cobertura vegetal para el uso y aprovechamiento de los recursos biofísicos de la Nación y, además, deberá dirigir y coordinar el Sistema de Información Ambiental.

b. *Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (IAVH)*. Se encarga de la investigación científica y aplicada a los recursos bióticos e hidrobiológicos en el territorio continental de la Nación. En ese sentido, deberá crear estaciones de investigación de los macro ecosistemas nacionales y apoyar con asesoría técnica y transferencia de tecnología a las CAR, las entidades territoriales y otras encargadas de la gestión ambiental.

4.1.4 Financiación

En este punto haremos referencia a los fondos creados para la recaudación de recursos destinados a financiar el gasto ambiental de las instituciones del Sina:

a. *Fondo Nacional Ambiental (Fonam)*. Creado por la Ley 99 y reglamentado por el Decreto 4317 de 2004[5], como sistema especial de manejo

5 Compilado en el Decreto 1076 de 2015.

de cuentas del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con personería jurídica, patrimonio independiente, sin estructura administrativa ni planta de personal y con jurisdicción en todo el territorio nacional. Sirve como instrumento financiero de apoyo a la ejecución de las políticas ambientales, así como de actividades, estudios, investigaciones, planes, programas y proyectos encaminados al fortalecimiento de la gestión ambiental, el manejo adecuado de los recursos naturales renovables y el desarrollo sostenible.

Las actuaciones del Fonam se rigen por el Plan nacional de desarrollo, la Política ambiental y el Plan de acción del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Está conformado por siete subcuentas distribuidas en dos líneas y fuentes de financiación. Frente a la línea de financiación por demanda de proyectos de inversión ambiental, tiene la subcuenta de inversiones ambientales, la subcuenta de apoyo a la gestión ambiental del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la subcuenta de inversiones ambientales para protección del recurso hídrico. Respecto a la línea de financiación, recaudo y ejecución de recursos con destinación específica se encuentra la subcuenta del sistema de Parques Nacionales Naturales, la subcuenta para sufragar los costos de evaluación y seguimiento de las licencias, permisos e instrumentos de control y manejo ambiental, y la subcuenta del Fondo Ambiental de la Amazonia.

b. *Fondo de Compensación Ambiental*. Creado mediante la Ley 344 de 1996 y reglamentado por el Decreto 954 de 1999 como cuenta de la nación, sin personería jurídica y adscrito al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Tiene por objeto la distribución de los recursos entre las Corporaciones en relación con sus presupuestos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda, lo cual debe tener en cuenta los criterios de presupuesto total en cada vigencia fiscal, la capacidad de generación de recursos propios, las condiciones socioeconómicas y las prioridades temáticas nacionales y regionales.

Los recursos del Fondo provienen del 20% de los recursos percibidos por las CAR, excepto las Corporaciones de Desarrollo Sostenible, las transferencias del sector eléctrico y el 10% de las restantes rentas propias, excepto el porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble y las que se originen en relaciones contractuales interadministrativas.

c. *Impuesto al carbono*. Creado mediante el Decreto 1819 de 2016, es un gravamen sobre el contenido de carbono de todos los combustibles fósiles, incluyendo los derivados de petróleo y todos los tipos de gas fósil usados con fines energéticos, siempre que sean usados para combustión (artículo 221). Los recursos recaudados tienen como destino el Fondo Colombia en Paz (FCP) del que trata el Decreto-Ley 691 de 2017, y del total recolectado el 25% está dirigido al manejo de la erosión costera, la reducción de la deforestación, la conservación de fuentes hídricas, la conservación de ecosistemas estratégicos, acciones en cambio climático y el pago por servicios ambientales; el 5% al fortalecimiento del Sinap y otras estrategias de conservación, y el 70% a la implementación del Acuerdo de paz.

4.2 Competencias regionales

Con el propósito de abordar las competencias asignadas a las autoridades ambientales cuya jurisdicción se circunscribe a lo regional, a continuación se presenta una descripción de estas en el marco de sus funciones de: 1) gestión; 2) investigación.

4.2.1 Gestión

Las funciones regionales de administración y manejo ambiental le corresponden principalmente a las CAR y las CDS, y se relacionan a continuación.

a. *Corporaciones Autónomas Regionales y Corporaciones para el Desarrollo Sostenible*. Son las entidades encargadas de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el ambiente y los recursos naturales renova-

bles y propender a su desarrollo sostenible; por tanto, son la máxima autoridad ambiental regional conforme a los criterios y directrices del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Cabe resaltar que a las Corporaciones para el Desarrollo Sostenible, además de las funciones asignadas a las CAR, les corresponde la promoción de la investigación científica e innovación tecnológica, la planificación regional del uso del suelo para mitigar los efectos de la explotación inadecuada del territorio y el fomento a la generación de tecnologías apropiadas para el uso y conservación del ambiente de su área de influencia. En la tabla 6 se relacionan las CAR y CDS vigentes en el país.

Tabla 6. Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible vigentes

	Corporaciones Autónomas Regionales (CAR)
1	Corporación Autónoma regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB).
2	Corporación Autónoma Regional de Boyacá (Corpoboyacá).
3	Corporación Autónoma Regional de Caldas (Corpocaldas).
4	Corporación Autónoma Regional de Chivor (Corpochivor).
5	Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR).
6	Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (Corponor).
7	Corporación Autónoma Regional de La Guajira (Corpoguajira).
8	Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía (Corpoorinoquia).
9	Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare (Cornare).
10	Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge (CVS).
11	Corporación Autónoma Regional de Nariño (Corponariño).
12	Corporación Autónoma Regional de Santander (CAS).
13	Corporación Autónoma Regional de Sucre (Carsucre).
14	Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena (Cormagdalena).
15	Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena (CAM).
16	Corporación Autónoma Regional del Atlántico (CRA).
17	Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (Cardique).
18	Corporación Autónoma Regional del Cauca (CRC).
19	Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (Corantioquia).

Continúa en la página siguiente

20	Corporación Autónoma Regional del Cesar (Corpocesar).
21	Corporación Autónoma Regional del Guavio (Corpoguavio).
22	Corporación Autónoma Regional del Magdalena (Corpamag).
23	Corporación Autónoma Regional del Quindío (CRQ).
24	Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CSB).
25	Corporación Autónoma Regional del Tolima (Cortolima).
26	Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC).
Corporaciones para el Desarrollo Sostenible	
1	Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó (Codechocó).
3	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico (CDA).
3	Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Mojana y el San Jorge (Corpomojana).
4	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Coralina).
5	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena (Cormacarena).
6	Corporación por el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia (Corpoamazonia).
7	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá (Corpourabá).
8	Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta (CSN)*.

* El artículo 42 de la Ley 344 de 1996 suprimió a esta Corporación y dictaminó que sus competencias serían asumidas por las Corporaciones Autónomas Regionales del Cesar, La Guajira y del Magdalena, de acuerdo con sus jurisdicciones sobre la Sierra Nevada de Santa Marta.

Fuente: elaboración propia.

En ese contexto, de acuerdo con la Ley 99 las CAR tienen las siguientes funciones:

- Ejecutar las políticas, planes y programas ambientales definidos en el Plan nacional de desarrollo, el Plan nacional de inversiones o por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Preparar los planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental que deban formular los actores regionales del Sina y asesorar a los entes territoriales en la definición de los planes y proyectos de desarrollo y protección ambiental.
- Participar en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de incluir el factor ambiental en las decisiones adoptadas.

- Otorgar o negar, evaluar, controlar y seguir concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o desarrollo de actividades con potencial de afectar al ambiente.
- Evaluar, controlar y seguir el uso de los recursos naturales renovables, el vertimiento, la emisión o incorporación de sustancias o residuos al agua, aire o suelo que puedan causar daño o poner en peligro al ambiente.
- Ejecutar las medidas sancionatorias a que haya lugar por la violación de las normas de protección ambiental.
- Fijar los límites permisibles de emisión, descarga, transporte o depósito de sustancias como productos, compuestos o cualquier otra materia que puedan afectar el ambiente, y prohibir, restringir o regular la disposición o el vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental.
- Recaudar las contribuciones, tasas, derechos, tarifas y multas por el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y fijar los montos de su jurisdicción con base en las tarifas establecidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

4.2.2 Investigación

Las funciones de investigación y divulgación de conocimiento regional son desarrolladas por los institutos de apoyo científico y técnico cuyas funciones principales se mencionan a continuación:

a. *Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andréis" (Invemar)*. Tiene a cargo la investigación ambiental básica y aplicada de los recursos naturales renovables y el ambiente y los ecosistemas costeros y oceánicos de los mares adyacentes al territorio nacional. Corresponde a este instituto emitir los conceptos técnicos sobre la conservación y el aprovechamiento sostenible los recursos marinos

y prestar asesoría y apoyo científico y técnico al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las entidades territoriales y las CAR.

b. *Instituto Amazónico Investigaciones Científicas (Sinchi)*. Su objeto es realizar y divulgar estudios e investigaciones científicas de alto nivel relacionados con la realidad biológica, social y ecológica de la región amazónica. De tal manera que debe efectuar el seguimiento del estado de los recursos naturales de la Amazonia en lo referente a su extensión, contaminación y degradación; colaborar con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la promoción, creación y coordinación de una red de centros de investigación amazónica; y coordinar el Sistema de Información Ambiental en los aspectos amazónicos de acuerdo con las directrices del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, entre otras.

c. *Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico "John von Neumann" (IIAP)*. Tiene como fin investigar la realidad social ecológica del litoral Pacífico y el Chocó biogeográfico, por lo cual debe emitir información oficial de carácter científico en las áreas de su competencia; emitir los conceptos técnicos de su competencia requeridos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otras autoridades; colaborar en la reglamentación de estudios como exploraciones e investigaciones sobre el ambiente en el marco de respeto a la soberanía nacional y los derechos sobre los recursos genéticos; y promover y ejecutar proyectos de investigación y transferencia de tecnología agropecuaria sostenible, entre otros.

4.3 Competencias locales

A escala local, los grandes centros urbanos y las entidades territoriales tienen competencias en materia de gestión ambiental, especialmente en los asuntos relacionados con el uso del suelo. De acuerdo con las normas vigentes, les corresponde las siguientes funciones.

4.3.1 Grandes centros urbanos

Estas autoridades ambientales son aquellas que se encuentran en los municipios, distritos o áreas metropolitanas con una población urbana igual o superior a un millón de habitantes, y ejercen las mismas funciones atribuidas a las CAR dentro del perímetro urbano. Además de las funciones relacionadas con licencias, permisos y autorizaciones ambientales, tienen la responsabilidad de efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, la disposición de residuos sólidos y peligrosos; dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales, y adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación. Actualmente, en el territorio nacional encontramos ocho grandes centros urbanos, que son:

1. Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente de Barranquilla.
2. Departamento Administrativo Distrital del Medio Ambiente de Santa Marta.
3. Establecimiento Público Ambiental de Cartagena.
4. Área Metropolitana del Valle de Aburrá.
5. Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá.
6. Departamento Administrativo para Gestión del Medio Ambiente de Cali.
7. Establecimiento Público Ambiental del Distrito de Buenaventura.
8. Área Metropolitana de Bucaramanga.

4.3.2 Entidades territoriales

A los departamentos, distritos, municipios y otros les han sido asignadas funciones y responsabilidades ambientales, las cuales se encuentran consagradas en los artículos 64, 65, 66, 67 y 68 de la Ley 99, cuyo ejercicio debe fundamentarse en los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. En general, las entidades territoriales deben adaptar las políticas y normas expedidas por el legislador y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a las necesidades locales y vigilar su cumplimiento

(Procuraduría General de la Nación, 2020). Además, tienen funciones específicas, como veremos a continuación:

- Departamentos

Les corresponde promover y ejecutar los programas y las políticas ambientales nacionales, regionales y sectoriales; expedir las disposiciones departamentales especiales relacionadas con el ambiente; apoyar presupuestal, técnica, financiera y administrativamente a las CAR y entes territoriales en la ejecución de programas y tareas de conservación ambiental; ejercer, en coordinación con el Sina, funciones de control y vigilancia ambiental; desarrollar, con asesoría o participación de las CAR, programas de cooperación e integración con entes territoriales equivalentes del país vecino para el fomento de la preservación del ambiente común y los recursos naturales binacionales; promover, cofinanciar o ejecutar obras de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua para el uso y aprovechamiento de las cuencas hidrográficas, y coordinar y dirigir las actividades de control y vigilancia ambientales intermunicipales con apoyo de la Fuerza Pública en relación con la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables. Estas funciones pueden ser ejercidas por la Asamblea Departamental en virtud de sus funciones de reglamentación, vigilancia y control o por los gobernadores como jefes de gobierno departamental. Además, deberán contar con una organización administrativa interna con competencias en materia ambiental, que configura la institucionalidad ambiental de carácter regional (Procuraduría General de la Nación, 2020).

- Distritos y municipios

Entre sus funciones están las de promover y ejecutar los programas y las políticas ambientales nacionales, regionales y sectoriales; elaborar planes, programas y proyectos ambientales municipales articulados a los regionales, departamentales y nacionales; dictar normas de control, preservación y defensa del patrimonio ecológico municipal; participar y adoptar los planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental aprobados regionalmente; co-

laborar con las CAR en la elaboración de planes regionales y ejecución de programas, proyectos y tareas para la conservación ambiental; ejercer funciones policivas, junto con la Policía Nacional y las entidades del Sina para el control y vigilancia ambiental; dictar las normas de ordenamiento territorial y las regulaciones sobre usos del suelo; ejecutar obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectadas por vertimientos, así como programas de disposición o aprovechamiento de residuos sólidos y de control a emisiones contaminantes del aire; y promover, cofinanciar o ejecutar obras de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua para el uso y aprovechamiento de las cuencas y microcuencas hidrográficas.

Además, la Ley 99 concibió como funciones de los alcaldes aquellas relacionadas con el control y la vigilancia ambiental para la salvaguarda del derecho a un ambiente sano en relación con el uso y aprovechamiento de los recursos naturales o con actividades contaminantes del agua, el aire y el suelo. Las funciones mencionadas pueden ser ejercidas por los concejos municipales o por los gobernadores. Además, deberán contar con una estructura administrativa de carácter municipal con competencias en materia ambiental, que depende de las necesidades específicas del municipio y su capacidad administrativa (Procuraduría General de la Nación, 2020).

- Territorios indígenas

Tienen las mismas funciones y deberes definidos para los municipios en materia ambiental. Además, manejan sus recursos de acuerdo con sus usos y costumbres y les corresponde demostrar el cumplimiento de la función ecológica de la propiedad para su titulación.

- Otros entes territoriales

Adicionalmente, se incluyen otros entes territoriales como las áreas metropolitanas y las asociaciones de municipios que se encuentran bajo una administración coordinada para la prestación conjunta de servicios públicos, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas y de pla-

nificación. Cabe señalar que estas entidades tienen obligaciones específicas relacionadas con el ordenamiento ambiental del territorio, el ordenamiento territorial costero según corresponda, el cambio climático y la gestión del riesgo de desastres, servicios públicos domiciliarios, los factores de deterioro y contaminación ambiental y otros asuntos de la agenda regional y urbana (Procuraduría General de la Nación, 2020).

4.4 Competencias transversales

Es importante mencionar que la Ley 99 contempló otras entidades del Estado que si bien no se encuentran adscritas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ni son autoridades ambientales, hacen parte del Sina como entidades de apoyo para la gestión ambiental. A continuación se relacionan las funciones que cumplen estas instituciones en materia ambiental, clasificadas en las categorías de planeación y control.

4.4.1 Planeación

Corresponde principalmente al Departamento Nacional de Planeación y a otras instancias como los Ministerios, el Congreso de la República desde su función legislativa, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) y el Consejo Nacional de Planeación. Para efectos de este escrito, enfatizaremos en las funciones del Departamento Nacional de Planeación.

a. *Departamento Nacional de Planeación*. Es una entidad técnica encargada de impulsar la visión estratégica en las áreas social, económica y ambiental en el país mediante el diseño, la orientación y evaluación de políticas públicas, el manejo y asignación de la inversión pública y la concreción de planes, programas y proyectos del Gobierno. Particularmente, la Dirección de Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene como función la consideración de políticas ambientales y de gestión del riesgo de desastre en la planeación del desarrollo.

Por tal razón, a esta dependencia le corresponde el desarrollo de acciones relacionadas con el conocimiento, uso y conservación de la bio-

diversidad; el manejo y conservación de áreas protegidas; la gestión integral del recurso hídrico y espacios oceánicos, costeros e insulares; la prevención y control de la educación ambiental; el cambio climático; el desarrollo productivo sostenible y competitivo; los modelos de análisis y valoración económica ambiental; la planificación ambiental territorial; la reducción del riesgo y los mecanismos de protección financiera ante desastres.

4.4.2 Control

En el marco de esta competencia se encuentran los organismos de control que cumplen funciones de vigilancia sobre el desempeño de las autoridades ambientales y otras entidades con injerencia en lo ambiental, además de la fiscalización a la gestión pública y privada, la supervisión a la eficiencia del Sina y el seguimiento a la garantía de los derechos ambientales.

a. *Ministerio Público*. Conformado por la Contraloría General de la República-Contraloría Delegada Sector Medio Ambiente; la Procuraduría General de la Nación-Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios; y la Defensoría del Pueblo y Personeros Distritales y Municipales.

- Contraloría General de la República-Contraloría Delegada Sector Medio Ambiente (CDMA). Tiene entre sus funciones vigilar la gestión fiscal integral de las entidades pertenecientes al Sina y a las demás entidades que reciban o administren recursos públicos para la gestión ambiental; dirigir la vigilancia fiscal, incluyendo la comunicación y la participación de la ciudadanía en este control, especialmente en las acciones que generan más impactos ambientales; vigilar y promover la aplicación de los estudios sectoriales y del desarrollo sostenible; y valorar los costos ambientales en todos los proyectos susceptibles de afectar al patrimonio natural del país. Asimismo, tiene el Observatorio de Control Fiscal Ambiental (Ocfa), como el equipo multidisciplinario, cuyo objetivo es contribuir al logro de estos objetivos.

Además, este ente de control tiene las siguientes funciones:

- Control fiscal micro: involucra el control financiero, de gestión y de resultados con base en la eficiencia, economía, equidad y valoración de costos ambientales.
- Control fiscal macro: hace referencia a los informes constitucionales que debe rendir ante el Congreso de la República, entre los que se destaca el Informe anual sobre el estado de los recursos naturales y el ambiente.
- Adelantar las indagaciones preliminares, fiscales y procesos de responsabilidad fiscal ambiental por medio de las Contralorías Delegadas Sectoriales; la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva; la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción; la Planta Temporal de Regalías; y Grupos de Investigaciones.

◆ Procuraduría General de la Nación-Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios. Se encarga de velar por el cumplimiento de la Constitución y las leyes, los actos administrativos y las decisiones judiciales relacionadas con los asuntos agroambientales; intervenir en las actuaciones administrativas y de policía adelantadas en defensa del ambiente y los recursos naturales renovables; iniciar acciones de cumplimiento, tutela y populares para la defensa del orden jurídico y los derechos fundamentales y colectivos en materia ambiental y agraria, entre otras.

◆ Defensoría del Pueblo-Y personeros Distritales y Municipales. Su función principal es difundir conocimiento sobre los derechos sociales, económicos, culturales, colectivos y ambientales contenidos en la Constitución política, así como velar por la protección efectiva de estas garantías en todo el territorio nacional. Además, puede interponer acciones populares en asuntos relacionados con su competencia; presentar proyectos de ley sobre materias relativas a su competencia; y rendir informes al Congreso sobre el cumplimiento de sus funciones.

b. *Fiscalía General de la Nación*. Mediante la Resolución 3438 de 2011, la Fiscalía General de la Nación creó la Unidad Nacional de Fiscalías de Delitos contra los Recursos Naturales y el Medio Ambiente, cuyo propósito es adelantar el ejercicio de la acción penal y de la investigación de los hechos que revistan las características de los delitos previstos en el título XI, Libro II del Código Penal (Ley 599 del 2000), referente a los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente.

c. *Policía Ambiental y Ecológica*. De acuerdo con el artículo 101 de la Ley 99, esta institución debe prestar apoyo a las autoridades ambientales, a los entes territoriales y a la comunidad en la defensa y protección del ambiente; asimismo, ejercer las funciones y acciones de control y vigilancia previstas por la ley, que incluyen acciones relacionadas con educación ambiental y promoción del cuidado y respeto por la naturaleza. El Cuerpo Especializado de Policía deberá prestar su servicio con prioridad en zonas de reserva, parques nacionales y áreas de especial importancia ecosistémica.

Al respecto, el Código Nacional de Seguridad y Convivencia (Ley 1801 de 2016) dispone como una de sus categorías de convivencia al ambiente, y el deber de favorecer la protección de los recursos naturales, el patrimonio ecológico, el goce y la relación sostenible con el entorno (artículo 6°). En ese sentido, consagra diferentes funciones para esta institución en materia ambiental, como lo es la competencia que tiene en materia minero-ambiental en aras de proteger y salvaguardar la salud humana y preservar los recursos naturales renovables y no renovables (artículo 108); la generación de impactos ambientales como una causal de agravación en las infracciones urbanísticas (artículo 136); y la facultad de inhabilitar totalmente los bienes para actividades ilícitas que atenten contra el medio natural (artículo 191), entre otras.

d. *Fuerzas Armadas*. De acuerdo con el artículo 103 de la Ley 99, las Fuerzas Armadas velarán por la protección y defensa del ambiente en el territorio nacional, así como por el cumplimiento de las normas orientadas a proteger el patrimonio natural de la nación, entendiendo

este como elemento integrante de la soberanía nacional. Esto incluye acciones de control y vigilancia sobre actividades como la minería ilegal, la pesca ilegal, el tráfico ilegal de flora y fauna, entre otros.

e. *Rama legislativa*. Conformada por el Congreso de la República y la Cámara de Representantes, la rama legislativa tiene entre sus funciones relacionadas con lo ambiental las de interpretar, reformar y derogar las leyes; expedir códigos y reformar sus disposiciones; aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas; definir la división del territorio y fijar las bases para la creación, eliminación, modificación o fusión de las entidades territoriales; determinar la estructura de la administración nacional; revestir al presidente de la República de facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija; establecer rentas nacionales y fijar gastos de la administración; aprobar o improbar los tratados internacionales celebrados por el Gobierno nacional con otros Estados o entidades de derecho internacional; dictar normas sobre la adjudicación o recuperación de tierras baldías; expedir leyes sobre el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de servicios públicos; regular el régimen de propiedad intelectual, entre otras (Constitución política, artículo 150).

f. *Rama judicial*. Conformada por la jurisdicción ordinaria (civil, comercial, agraria, penal, laboral y demás), la contencioso administrativa, la constitucional y las especiales (jurisdicción especial indígena y jueces de paz), así como por la Fiscalía General de la Nación[6], le corresponde la administración de justicia, la resolución de conflictos y controver-

6 Conforme con el artículo 249 de la Constitución política, inciso tercero, la Fiscalía General de la Nación forma parte de la rama judicial y tiene autonomía administrativa y presupuestal. Le corresponde "adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querella o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo" (artículo 250).

sias entre los ciudadanos, y entre estos y el Estado, y decidir cuestiones jurídicas, entre ellas los conflictos ambientales, mediante pronunciamientos como sentencias, fallos o autos. Esta rama se encarga asimismo de hacer efectivos los derechos, las obligaciones, garantías y libertades consagradas en la Constitución y las leyes, como lo pueden ser aquellas disposiciones ambientales fijadas en el ordenamiento jurídico.

4.5 Actores sociales

Además de las diferentes instituciones del orden nacional, regional y local, el ordenamiento constitucional colombiano, al consagrar la participación como un principio, un valor axial, un derecho fundamental y un deber, así como la corresponsabilidad que hay entre el Estado y los particulares de proteger el entorno, permite que existan diferentes instancias adicionales de origen ciudadano que coadyuvan en la gestión ambiental del país. Entre ellas, podemos mencionar:

4.5.1 Organizaciones no gubernamentales

Que corresponden a cualquier organización de carácter particular, sin fines de lucro y conformadas por la población que habita el territorio donde actúan o por profesionales especializados. Históricamente, las ONG ambientales han sido primordiales en la concientización ciudadana y estatal sobre la prioridad del ambiente y la calidad de vida de los ciudadanos, habiendo trabajado la mayoría en diversos ejes temáticos con el auspicio de Ecofondo[7]. Existen asimismo ONG que auspician la investigación ambiental, como la Fundación

7 La Corporación Ecofondo fue creada en 1993 por una asamblea de ciento diecinueve organizaciones ambientales. Actualmente es una organización de organizaciones ambientalistas no gubernamentales, comunitarias, de pueblos indígenas y afrodescendientes, sin ánimo de lucro. Concebida como un espacio democrático y participativo de incidencia en política y gestión ambiental, entre sus principales acciones se encuentra la cofinanciación de proyectos ambientales, la incidencia en políticas públicas, la promoción de reflexión y acción en relación con problemáticas ambientales y el fortalecimiento de organizaciones y movimientos sociales (Enda-Colombia, 2016).

Alejandro Ángel Escobar, la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) y el Fondo FEN, liquidado en el año 2000 (Ministerio del Medio Ambiente y CVC, 2002).

No obstante, López-Dávila (2017) señala que la falta de reglamentación sobre las ONG ambientales induce a dos posturas acerca de cómo identificar aquellas entidades que hacen parte del Sina. La primera considera que todas las ONG son parte del Sina por tener funciones relacionadas con el ambiente, mientras que la segunda estima que solo deben considerarse aquellas con experiencia e inversión en cuestiones ambientales, lo cual exige la autoridad ambiental para su reconocimiento. Pese a ello, es importante destacar la importante labor que desempeñan estas instituciones en el marco de la gestión ambiental, pues cuentan con la capacidad para incidir de forma directa en diferentes asuntos como el ordenamiento territorial, la conservación de la biodiversidad, la gestión ambiental urbana, la gestión de agroecosistemas, la protección de los derechos de comunidades étnicas y campesinas y la dinamización de procesos participativos ambientales, entre otros.

4.5.2 Organizaciones comunitarias

Son aquellas asociaciones, cooperativas, empresas y organizaciones en general cuyas funciones se enmarcan en la protección ambiental. A diferencia de las ONG, estas organizaciones están conformadas por la comunidad sin intermediarios, y su propósito es construir procesos conjuntamente a partir de criterios como la legitimidad y la representatividad. Como ejemplo tenemos las organizaciones campesinas por medio de las Juntas de Acción Comunal o asociaciones de productores o usuarios, organizaciones indígenas y negras, grupos ecológicos o agremiaciones de profesionales especializados, entre otras.

4.5.3 Organizaciones étnico-territoriales

Hace referencia a aquellas organizaciones que representan grupos étnicos indígenas o afrocolombianos, cuya estructura social está basada en su tradición

cultural, su etnicidad y su ubicación en territorios específicos como resguardos o territorios de titulación colectiva. Su importancia se fundamenta en la relación especial de estos pueblos con la naturaleza, además de su importante labor en la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad.

Particularmente, los pueblos indígenas han conformado importantes plataformas organizativas regionales y nacionales como mecanismos de reivindicación de derechos y canales de interlocución con el Estado y otros actores del Sina. Asimismo, las comunidades negras cuentan con importantes formas organizativas como el Proceso de Comunidades Negras, los Consejos Territoriales de Comunidades Negras y los Consejos Comunitarios Mayores, Locales, Zonales y Regionales, así como asociaciones de diferente naturaleza.

4.5.4 Gremios de la producción y del sector privado

Tienen como una de sus funciones promover la producción y el consumo sostenible. Entre estos gremios cabe destacar el Consejo Gremial Nacional, la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (Andi) y el Consejo Empresarial Colombiano para el Desarrollo Sostenible (Cecodes), los cuales relacionamos a continuación:

- Consejo Gremial Nacional. Es un foro que reúne gremios de los sectores industrial, de la construcción, minero-energético, de infraestructura, servicios, tecnología, agropecuario, financiero, turístico y comercial. Este Consejo desarrolla acciones en áreas de política económica, negociaciones de acuerdos comerciales e impulsa la competitividad del desarrollo tecnológico e informático. Asimismo, apoya la moralización y lucha contra la corrupción, el medio ambiente, la seguridad social, la educación, iniciativas legislativas, entre otros (Consejo Gremial Nacional, 2020.

- Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (Andi). Cuenta con una Vicepresidencia de Desarrollo Sostenible encargada de promover el desarrollo sostenible mediante la representación gremial en instancias internacionales, nacionales y regionales de carácter ambiental, la

asesoría técnica, la gestión de información, capacitación y formación y gestión de proyectos, entre otras. Entre las líneas estratégicas de gestión desarrolladas por esta dependencia se encuentran: el ordenamiento y la biodiversidad; la gestión integral del recurso hídrico y calidad del aire; la economía circular; el clima; la evaluación ambiental; y sustancias químicas (Andi, 2021).

- Consejo Empresarial Colombiano para el Desarrollo Sostenible (Cecodes). Reúne empresas de sectores como el minero-energético, la agroindustria, la manufactura, el de la construcción y el financiero con el propósito de promover el desarrollo sostenible. Es el capítulo colombiano del World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) con sede en Ginebra, Suiza. Esta organización brinda acompañamiento en el desarrollo y la puesta en marcha de prácticas sostenibles, además de espacios de socialización para el intercambio de experiencias y la creación de redes de conocimiento en cuestiones ambientales (Cecodes, 2015).

4.5.5 Academia y entidades de investigación científica

Adicional a los institutos de investigación científica mencionados, la Ley 99 contempló como apoyo científico y técnico del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a los centros de investigaciones ambientales y las universidades públicas y privadas, especialmente el Instituto de Ciencias Naturales de la Universidad Nacional de Colombia (Idea) y la Universidad de la Amazonia. Cabe resaltar que el componente de investigación es de gran importancia para la generación de conocimientos que conduzcan a la mejor toma de decisiones en el marco de la formulación de políticas públicas, planes y proyectos de las entidades y actores que conforman el Sina.

De igual forma, vale señalar que la producción de conocimiento, además del científico, involucra los saberes tradicionales, las innovaciones y prácticas de los pueblos indígenas, comunidades negras y locales. Por ende, la investigación en la gestión ambiental es un elemento que se nutre de diferentes

actores y saberes que deben articularse entre sí y con los entes encargados de las decisiones para encaminarlas hacia la mejora de la calidad de vida de la población y la garantía de derechos ambientales.

5. Reflexiones

Los avances en la protección del entorno en nuestro país en el siglo XX se caracterizaron por una visión utilitarista de la naturaleza, concebida como una fuente inagotable de bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades del ser humano. Sin embargo, de acuerdo con Rodríguez-Becerra et al. (2002), de manera paralela a esta lógica surgió una visión del aprovechamiento racional de los recursos naturales cuyo fin es protegerlos para garantizar su renovación y nueva explotación, introduciendo así el concepto de recurso renovable que representa el flujo continuo de productos del entorno natural.

De este modo, en el marco de las exigencias de la comunidad internacional de asumir como una materia urgente las problemáticas ambientales y tomar acciones en cada Estado tendientes a proteger el entorno y los recursos naturales, además de las diferentes iniciativas que se desarrollaron en el país al respecto, en la Carta política de 1991 se introdujeron una serie de artículos relacionados con la corresponsabilidad entre el Estado y los particulares de salvaguardar nuestro patrimonio natural, siendo el primero el encargado de diseñar la política en esta materia, así como la necesidad de actuar coordinada y armónicamente para lograr estos objetivos de protección del medio natural.

En este contexto, podemos referir como uno de los principales ejemplos de coordinación entre los actores del sector ambiental al Sina, que conforme expusimos es el resultado de una alianza sin precedentes entre los ambientalistas del sector público y privado a finales del siglo pasado para emprender una reforma en el manejo del entorno en el país. Dicha iniciativa se basaba en una nueva propuesta de estructura, funciones y relaciones entre los actores, para que trabajaran de manera articulada en torno a una gestión ambiental descentralizada, democrática y participativa.

En este sentido, la creación del Sina se da en el marco del crecimiento gradual de la conciencia ambiental de la sociedad colombiana, que tiene en cuenta la magnitud y el valor estratégico del entorno y la biodiversidad, así como la responsabilidad de preservarlo y hacer uso racional del mismo. A esto se le suma la relación entre los conflictos sociales y ambientales que puso en evidencia la necesidad de explorar nuevas formas de articulación social en torno a la gestión ambiental, un deber ser del Sistema Nacional Ambiental (Ministerio del Medio Ambiente, 2000), lo que hemos denominado el deber de relacionamiento entre los distintos actores de la gestión ambiental.

No obstante, la situación actual evidencia la falta de coordinación y articulación entre la institucionalidad y la sociedad civil, lo cual lleva al incremento en los reclamos ciudadanos y el escalamiento de conflictos ambientales, pues en la mayoría de los casos las acciones desarrolladas por las entidades estatales no son coherentes con las necesidades y las realidades ambientales del territorio en sus diferentes escalas. La conciencia ciudadana y la presión ejercida por ella ha incrementado las demandas por la búsqueda de soluciones a sucesos de contaminación hídrica, atmosférica y de suelos, entre otros, que inciden directamente en el bienestar de la población, haciendo que los procesos de desarrollo urbano e industrial se vean sometidos cada vez más a exigencias ambientales (Gligo et al., 2020).

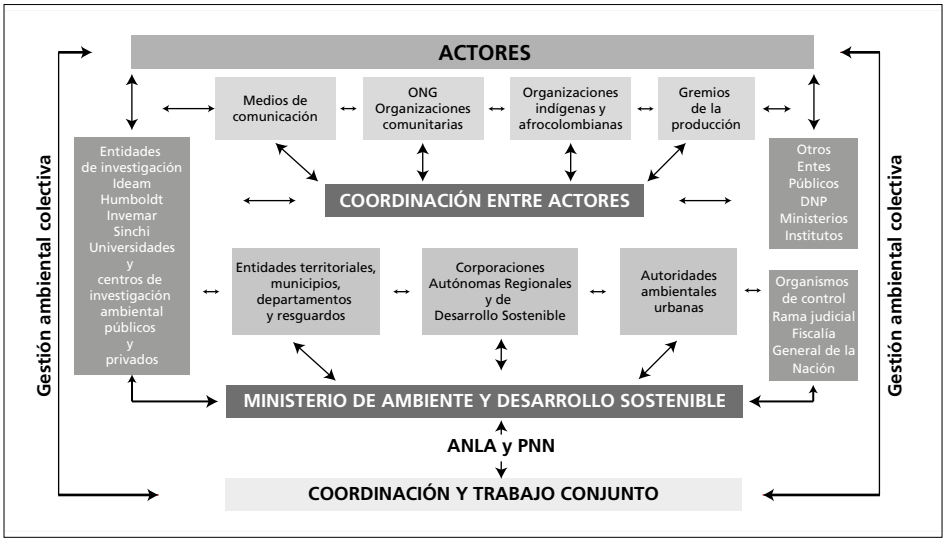
Por tanto, de acuerdo con Rodríguez-Becerra y Espinoza (2002), la gestión ambiental debe constituirse como un proceso permanente y de aproximaciones sucesivas en las que diversos actores públicos y privados llevan a cabo un conjunto de esfuerzos para preservar, restaurar, conservar y utilizar el ambiente de forma sustentable. En virtud de ello, reiteramos la necesidad de reconocer, permitir y brindar espacios para la incidencia real de todos los actores en la protección ambiental, como son, las instituciones, el sector privado y las comunidades; de coordinar y articular actuaciones y objetivos en aras de trabajar por el objetivo común que tenemos como país: proteger nuestro patrimonio para garantizar el goce a un ambiente sano tanto en la presente como en las futuras generaciones. Máxime si se tiene en cuenta que desde la organización del Sina por medio de la Ley 99, este sistema ha tenido

numerosas transformaciones, que han derivado en el debilitamiento de las instituciones que lo integran, como es el caso del Ministerio del Ambiente.

En consecuencia, se reitera la necesidad de lograr una gestión integral entre los actores que hacen parte del Sina y que involucre también a las demás entidades del Estado, en aras de alcanzar la sostenibilidad en el desarrollo del país, teniendo en cuenta nuestro patrimonio natural y cultural y el valor que tiene nuestra biodiversidad, así como la posibilidad de que las tareas y las competencias no pongan en riesgo la protección del entorno. Igualmente, se requiere del fortalecimiento de los institutos de investigación mediante proyectos que les permitan conocer el patrimonio natural con el que contamos y establecer los mecanismos idóneos de conservación y preservación que se requiere.

Finalmente, se insta para que el Consejo Nacional Ambiental, en cuyo seno se encuentran muchas instituciones públicas y de la sociedad civil, se constituya en un escenario de diálogo que propicie el establecimiento de políticas ambientales para superar graves problemas como el cambio climático,

Esquema 2.



Fuente: tomado de Rodríguez (2016). Los conflictos ambientales en Colombia y su incidencia en los territorios indígenas.

la pérdida de la diversidad biológica y la contaminación, entre otros, y que incida en la planificación a corto, mediano y largo plazo, para contribuir así a mejorar la calidad de vida para esta y las futuras generaciones.

LA EDUCACIÓN AMBIENTAL

Los eventos nacionales e internacionales en materia ambiental que antecedieron la expedición de la Carta política de 1991, sumados a instrumentos como la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano de 1972, la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982 y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, llevaron a que las exigencias internas relativas a proteger el entorno y garantizar la incidencia de todas las personas en los asuntos que los afectan sirvieran como lineamientos para consagrar nuevas figuras en nuestro régimen constitucional, como es el caso de la educación y la participación ambiental, como lo hemos mostrado en capítulos anteriores.

Así las cosas, estas prerrogativas constitucionales se consagraron como herramientas preponderantes para garantizar el derecho a gozar de un ambiente sano, ya que ofrecen la posibilidad de hacernos parte, individual o colectivamente, de aquellas decisiones que pueden afectarnos, para de esta manera tener en cuenta la interacción entre los individuos, la sociedad, el sector productivo y el Estado. En este sentido, en este capítulo abordaremos la educación ambiental, su concepto, desarrollo normativo y jurisprudencial en nuestro ordenamiento jurídico, así como algunas reflexiones en torno a sus retos.

De esta manera, la educación ambiental ha sido definida como la herramienta por medio de la cual es posible lograr transformaciones sociales a partir de la enseñanza de nuevos enfoques teóricos y prácticos que se fundamentan en valores y actitudes de compromiso y ética ambiental (Basterra,

et al., 2014). Lo anterior en el entendido que mediante esta se pretende la creación de una nueva racionalidad social que tenga como pilar la relación armónica con el entorno (García y Priotto, 2009). En palabras de la Unesco y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (1987: 6), la educación ambiental es:

> un proceso permanente en el cual los individuos y las comunidades adquieren conciencia de su medio y aprenden los conocimientos, los valores, las destrezas, la experiencia y también la determinación que les capacite para actuar, individual y colectivamente, en la resolución de los problemas ambientales presentes y futuros.

El grupo de trabajo del Instituto de Estudios Ambientales (Idea), de la Universidad Nacional de Colombia, y del Ministerio de Educación Nacional considera la educación ambiental como el proceso que le permite al individuo comprender las relaciones de interdependencia con su entorno, a partir del conocimiento reflexivo y crítico de su realidad biofísica, social, política, económica y cultural. Entre sus objetivos, la educación ambiental se propone promover competencias reflexivas y críticas acerca de la realidad, así como impulsar el desarrollo humano integral, y en este sentido tiene un papel fundamental como estrategia de cambio cultural. Partiendo de señalar que no se limita a la escuela y la universidad, porque es además compromiso de todos, los políticos, los universitarios, las amas de casa, los obreros, los empresarios, los indígenas, los campesinos, los niños, los jóvenes y los adultos mayores. Todos los ciudadanos tenemos algo que hacer en relación con el ambiente, que comprende no solo el proteger y manejar adecuadamente la naturaleza, sino lograr unas mejores relaciones humanas (Bermúdez-Guerrero, 2016).

Sobre esta materia hemos hecho referencia[1] a que la educación ambiental no tiene como fin en sí mismo la generación de una adaptación del ser humano a las consecuencias negativas que sus actuaciones tienen en el entorno

1 Para profundizar, consultar: Ibáñez-Elam, Gómez-Rey y Rodríguez (2018).

y los peligros asociados al deterioro y agotamiento de los recursos naturales, sino que se dirige hacia la consolidación de un cambio cultural que garantice la protección efectiva del medio natural a partir de acciones concretas de la población en general. De ahí que se entienda desde dos visiones: como la herramienta para transformar la relación de los seres humanos con el entorno hacia prácticas sostenibles; y como proceso para difundir los saberes y las cosmovisiones basadas en la salvaguarda de la naturaleza y de todos los seres que la integran (Ibáñez-Elam, Gómez-Rey y Rodríguez, 2018).

A la par de esta cuestión debe tenerse en cuenta la pedagogía ambiental, como aquella que busca aportar herramientas indispensables en la formación de una nueva visión cívica de los habitantes de la Tierra, a partir de la comprensión de una ética profunda, que se base en la democracia plena y en el respeto auténtico de todas las personas y demás seres que habitan el planeta (Zimmermann, 2014). Mediante la pedagogía ambiental se pretende consolidar nuevos valores en la sociedad y la transformación de realidades, dirigida hacia la protección efectiva del entorno y la prevención y solución de confrontaciones relacionadas con el medio natural (Serna, 2007).

Ahora bien, debemos comprender que la educación ambiental puede desarrollarse tanto en ámbitos escolarizados, es decir, dentro de las instituciones de formación, como en espacios no-escolarizados, cuyo fin es la transferencia de información a todos los grupos poblacionales, a partir de procesos estructurados y sistemáticos que con actividades voluntarias y prácticas pretenden crear consciencia en asuntos relacionados con el entorno (Boada y Escalona, 2005, citados en Cardeño-Sanmiguel, Ruiz-Tafur y Castillo-Bolaños, 2018).

De acuerdo con Carrizosa-Umaña (2014), para la educación ambiental es clara la necesidad de reflexionar acerca del reconocimiento de la complejidad, pues la ignorancia específica acerca de la estructura y las funciones ecosistémicas, así como aquella de lo poco que han logrado conocer los científicos, ha conducido al reconocimiento de la tarea de enfrentarse a muchas más variables y a muchas más interacciones de las que suponíamos, y a una totalidad impredecible desde la tradición científica.

En el mismo sentido, no podemos dejar de lado la denominada educación hacia el desarrollo sostenible, que en virtud de los desarrollos internacionales en materia ambiental se ha planteado como aquella cuyo objetivo es alcanzar un equilibrio entre lo ecológico, lo social y lo económico en un contexto cultural particular. Esto en el marco de la realidad actual del entorno, que exige nuevos patrones de conducta y de conocimientos respecto a qué es la naturaleza y cómo funciona, para así educar, más allá de los muros de las instituciones de formación, a las presentes y futuras generaciones de cara a los retos en torno a la crisis del medio natural y la necesidad de mejorar las condiciones del planeta (Filut, 2018).

1. Desarrollo normativo de la educación ambiental en Colombia

Instrumentos internacionales como la Declaración de Estocolmo de 1972 incluyeron entre sus principios la labor indispensable de educar en materias ambientales tanto a las generaciones jóvenes como a los adultos, para ampliar así los fundamentos de una opinión pública bien informada y de una conducta de las personas, el sector productivo y los Estados basada en el sentido de responsabilidad por la protección y el mejoramiento del entorno, para garantizar las condiciones en las que el ser humano pueda desarrollarse en todos los aspectos (Principio 19).

Con base en estas disposiciones, de manera previa a la expedición de la Carta política de 1991, Colombia consagró en la Ley 23 de 1973 el deber del Gobierno nacional de incluir dentro de los programas educativos de nivel primario, medio, técnico y universitario cursos regulares sobre la conservación y salvaguarda del entorno (artículo 9°). Esto se consignó posteriormente en el artículo 14[2] del Decreto-Ley 2811 de 1974, el cual dispuso que dentro de las facultades constitucionalmente reconocidas al Gobierno le corresponde re-

2 Reglamentado mediante el Decreto 1337 de 1997, que se encuentra compilado en el Decreto único reglamentario del sector ambiente y desarrollo sostenible 1076 de 2015.

glamentar la educación e incluir cursos de ecología, preservación ambiental, el fomento del desarrollo de estudios interdisciplinarios y la promoción de jornadas ambientales con participación de las comunidades urbanas y rurales (artículo 14)[3].

En este contexto, a la Asamblea Nacional Constituyente se presentaron diferentes proyectos constitucionales para incluir la educación ambiental en la nueva Carta política (Amaya-Navas, 2002), lo cual permitió que en el artículo 67 se consagrara lo siguiente:

> La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y *para la protección del ambiente* (*itálicas* fuera de texto) (…).

Dicha consagración de la educación en la protección del entorno como uno de los fines primordiales del Estado representó, entre otras cosas, un importante avance en las tendencias ambientalistas de la época, en la medida que se procuró concentrar esfuerzos en las tendencias pedagógicas, más que en las represivas y sancionatorias (Amaya-Navas, 2002; Rengifo, Quitiaquez y Mora, 2012).

En este escenario constitucional, la Ley General Ambiental 99 de 1993 incluyó una serie de artículos relativos a la educación ambiental, en los cuales

3 De esta norma sobre la educación ambiental se destacan también el artículo 15, relativo a la formulación de sugerencias e iniciativas por parte de la comunidad para proteger los recursos naturales por medio de la comunicación; y el 16, que consagra la obligación del Gobierno de estipular en los contratos televisivos o de frecuencia radiodifusora cláusulas relacionadas con su colaboración con las otras partes contratantes en programas educativos y de divulgación para formar y mantener informada a la sociedad sobre la necesidad de salvaguardar el entorno.

se encomendó al Ministerio del Medio Ambiente adoptar, con el Ministerio de Educación Nacional, planes y programas académicos en torno a la protección ambiental en todo el territorio nacional (artículo 5°). De igual manera, exhortó a las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) a asesorar a las entidades territoriales en la formulación de planes educativos en esta materia (artículo 31.8), y se le encargó al cuerpo especializado de la policía ambiental la labor de desarrollar tareas educativas, promocionales y preventivas para el respeto y cuidado de la naturaleza (artículo 101).

Posteriormente, es importante señalar la Ley General de Educación, 115 de 1994, en la que se establecen importantes disposiciones frente a la educación ambiental. En atención al artículo 67 superior, esta disposición define como uno de los fines de la educación la adquisición de una conciencia para la conservación, protección y mejoramiento del ambiente y el uso racional de los recursos naturales, en el marco de una cultura ecológica y del riesgo y la defensa del patrimonio cultural (artículo 5.10). Asimismo, determina que la educación formal en todos sus niveles está obligada a impartir la enseñanza de la protección del ambiente, la ecología y la preservación de los recursos naturales (artículo 14.c).

Particularmente, la Ley define como uno de los objetivos de la educación primaria la formación para la protección de la naturaleza y el ambiente (artículo 21.h), mientras que para el nivel secundario promueve el desarrollo de actitudes favorables al conocimiento, la valoración y conservación de la naturaleza y el ambiente (artículo 22.e). En ese sentido, fija a la educación ambiental como un área obligatoria y fundamental de los planes de estudio de las instituciones educativas formales (artículo 23), y en cuanto a la educación media técnica establece al medio ambiente como una especialidad en la cual los estudiantes podrán formarse para el desempeño laboral (artículo 32). De igual forma, frente a la etnoeducación, la Ley señala que debe estar ligada al ambiente y a los procesos productivos, sociales y culturales de los pueblos étnicos con el debido respeto de sus creencias y tradiciones.

En 2002, tomando como base las disposiciones constitucionales y normativas sobre el ambiente, así como del sector educativo, además de ins-

trumentos de política pública y planificación como el Documento Conpes 2541, "Una política ambiental para Colombia", el documento del Ministerio del Medio Ambiente "Cultura para la paz, hacia una política de educación ambiental", el Decreto 1860 de 1994 que incluye el Proyecto ambiental escolar (Prae) como parte del Proyecto educativo institucional (PEI), el Decreto 1743 de 1994 que institucionaliza el Proyecto de educación ambiental, el Programa nacional de educación ambiental, los lineamientos para una Política de educación ambiental, entre otros, los Ministerios de Educación y del Medio Ambiente formularon en conjunto la Política nacional de educación ambiental –detallada más adelante– en la cual se recogen instrumentos como los Proyectos ambientales escolares (Prae), los Proyectos ciudadanos de educación ambiental (Proceda), los Proyectos ambientales universitarios (Praus) y los Comités Técnicos Interinstitucionales de Educación Ambiental (Cidea).

De igual modo, debemos mencionar la Ley 1549 de 2012, por medio de la cual se fortalece la institucionalización de la Política nacional de educación ambiental y su incorporación efectiva en el desarrollo institucional, que en su artículo 1° define la educación ambiental como:

> un proceso dinámico y participativo, orientado a la formación de personas críticas y reflexivas, con capacidades para comprender las problemáticas ambientales de sus contextos (locales, regionales y nacionales). Al igual que para participar activamente en la construcción de apuestas integrales (técnicas, políticas, pedagógicas y otras), que apunten a la transformación de su realidad, en función del propósito de construcción de sociedades ambientalmente sustentables y socialmente justas.

A continuación presento una breve descripción de los instrumentos y mecanismos nacionales para el ejercicio de la educación ambiental en el país.

1.1 Proyectos ambientales escolares

La Ley General de la Educación (115 de 1994) estableció las bases y los lineamientos para los Proyectos ambientales escolares en la educación formal,

como los proyectos encargados de promover la comprensión y el análisis de los conflictos y potencialidades locales, regionales y nacionales, en el marco de espacios participativos que buscan implementar acciones acordes con las dinámicas socioculturales y ambientales de cada contexto (Ministerio de Educación Nacional, 2005).

Por su parte, la Ley 1549 de 2012, siguiendo los lineamientos de la Política nacional de educación ambiental, establece que estos proyectos incorporarán a las dinámicas curriculares de los establecimientos educativos, de manera transversal, problemas ambientales como el cambio climático, la biodiversidad, el agua, el manejo del suelo, la gestión del riesgo y la gestión integral de residuos sólidos, entre otros, para lo cual se deberán desarrollar proyectos concretos que permitan a los niños, niñas y adolescentes el desarrollo de competencias básicas y ciudadanas para la toma de decisiones éticas y responsables frente al manejo sostenible del ambiente.

Así pues, la Política nacional de educación ambiental define que los Proyectos ambientales escolares se constituyen a partir de proyectos y actividades específicos que permiten la integración y participación de diversas áreas del conocimiento para la búsqueda de soluciones a las problemáticas ambientales; esto por medio de la formación en ciencia, técnica y tecnología en el ámbito social, a fin de articular las propuestas estudiantiles con las situaciones particulares de su localidad o región. De este modo, los Proyectos ambientales escolares deben ser interdisciplinarios y su proyección debe incidir directamente en la formación integral de los estudiantes, quienes contarán con las capacidades necesarias para actuar consciente y responsablemente en su relación con el ambiente.

En ese contexto, Bermúdez-Guerrero (2016) señala que estos proyectos buscan, mediante el trabajo interdisciplinario de los docentes, involucrar a la comunidad educativa (profesores, estudiantes, administrativos, padres de familia y comunidad aledaña) en la aproximación a las problemáticas ambientales a partir del pensamiento crítico y reflexivo de la realidad socio-cultural, incorporando lo ambiental de manera transversal en el currículo escolar. Para

ello se requiere el conocimiento del entorno natural y cultural de la institución educativa con un enfoque participativo, donde una vez seleccionadas y priorizadas las problemáticas más importantes, cada una de las áreas aporte a la planificación del Proyecto ambiental escolar.

1.2 Proyectos ambientales universitarios

En el marco de la educación superior se encuentran los Proyectos ambientales universitarios, promovidos, de igual manera, por la Política nacional de educación ambiental. El propósito de este instrumento es incorporar transversalmente la dimensión ambiental en el currículo universitario, así como en las acciones para el manejo del entorno en el campus universitario, desde una perspectiva amplia y compleja del ambiente, con un fin mayor: formar profesionales con alto sentido de responsabilidad y pertenencia con su entorno ambiental, social, cultural, económico y político (Bermúdez-Guerrero, 2016).

Los Proyectos ambientales universitarios implican la generación de nuevos conocimientos sobre las problemáticas ambientales y la interacción de nuevos grupos sociales, los cuales reunidos en torno a intereses comunes buscan aportar a la construcción de nuevas soluciones mediante consensos intersubjetivos y sinergias colectivas; esto promueve oportunidades pedagógicas en las que los participantes asumen su rol de ciudadanos involucrados en un proceso de educación permanente (Bermúdez-Guerrero, 2016).

De acuerdo con la Política nacional de educación ambiental, la educación ambiental en las instituciones de educación superior requiere de:

- El diseño de estrategias para la inclusión de la dimensión ambiental en los currículos, con énfasis en aquellos relacionados con la formación de docentes.
- El conocimiento de las problemáticas ambientales, las características específicas de la educación ambiental y las estrategias para desarrollar cambios de actitud y construcción de valores propios del desarrollo sostenible y del mejoramiento de la calidad de vida.

- La introducción de la pedagogía, la didáctica y la investigación en educación ambiental como componentes importantes de los programas de formación.
- La construcción de marcos conceptuales que permitan la lectura permanente de las dinámicas sociales, culturales y naturales particulares, así como la cualificación de las interacciones entre ellas.
- La organización de programas de capacitación para profesores universitarios en materias fundamentales del campo ambiental.
- La consolidación de un programa que incluya: formación, actualización y perfeccionamiento de docentes, formación de otros agentes educativos ambientales, y el impulso a programas y proyectos de investigación en educación ambiental.

1.3 Proyectos ciudadanos y comunitarios de educación ambiental

Los Proyectos ciudadanos y comunitarios de educación ambiental en la educación informal se entienden como las iniciativas comunitarias que desarrollan grupos ciudadanos organizados para contribuir en la solución de las disputas relacionadas con el entorno en todos los niveles (Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá, s. f.). Estos proyectos deben tener en cuenta el diagnóstico ambiental de la comunidad a intervenir, deben ser intersectoriales e interinstitucionales, interdisciplinarios, interculturales, así como propender a la formación en valores, ser regionales y participativos (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y Ministerio de Educación Nacional, 2003).

Al respecto, la Política nacional de educación ambiental destaca el papel de las ONG y los organismos gubernamentales diferentes al sector educativo en la formación de ciudadanos éticos y responsables en el manejo de los recursos naturales, conscientes de sus derechos y deberes ambientales y capaces de agenciar la construcción de una nueva cultura, lo que implica contar con herramientas de análisis, administración y evaluación de la gestión ambiental. La política resalta también la importancia de disminuir las brechas

entre la educación formal y no formal, por lo cual los Proyectos ambientales escolares deben servir como referentes para la construcción de los Proyectos ciudadanos y comunitarios de educación ambiental, y en sentido inverso, a fin de enriquecer y fortalecer los procesos de resolución de conflictos,

Por ello, en el marco de los Proyectos ciudadanos y comunitarios de educación ambiental las aulas ambientales son una propuesta relevante para propiciar cambios radicales en los comportamientos de la ciudadanía, en zonas determinadas, transformando la vida cotidiana y facilitando la participación de las comunidades, la concertación y la voluntad política en el reconocimiento de las características dominantes de deterioro ambiental, sus causas y consecuencias (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y Ministerio de Educación Nacional, 2003).

1.4 Comités Técnicos Intersectoriales de Educación Ambiental

En el sector ambiental, el fundamento legal de los Comités Técnicos Intersectoriales de Educación Ambiental se encuentra en la Ley 99, la cual establece entre las obligaciones del Consejo Nacional Ambiental la de designar comités técnicos intersectoriales con participación de funcionarios del nivel técnico a fin de adelantar actividades de coordinación y seguimiento. Por su parte, en el contexto educativo el Decreto 1743 de 1994 señala explícitamente que el Consejo Nacional Ambiental creará y organizará un Comité Técnico Interinstitucional de Educación Ambiental, integrado por funcionarios especialistas en educación ambiental, representantes de las instituciones y organismos que hacen parte del Consejo Nacional Ambiental, y cuya función será la de coordinación y seguimiento a los proyectos de educación ambiental. De igual manera, este Decreto dicta que los consejos ambientales de las entidades territoriales crearán Comités Técnicos Intersectoriales de Educación Ambiental con la función de coordinar acciones intersectoriales e interinstitucionales en el campo de la educación ambiental territorial.

La Política nacional de educación ambiental concibe a estos comités como una estrategia fundamental de descentralización y autonomía de la

educación ambiental en el país, mediante los cuales se busca aunar esfuerzos conceptuales, metodológicos, financieros y de proyección para la definición de planes de educación ambiental acordes con las necesidades ambientales de las regiones. Por ello, los Comités Técnicos Intersectoriales de Educación Ambiental deben desarrollar competencias y responsabilidades tanto en la elaboración de planes de educación ambiental como en la gestión para la incorporación de estos en los planes de ordenamiento y de desarrollo (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y Ministerio de Educación, 2003).

En ese sentido, las funciones de los Comités Técnicos Intersectoriales de Educación Ambiental se enmarcan en asesorar territorialmente las acciones intersectoriales e interinstitucionales frente a la educación ambiental; gestionar la inclusión de la educación ambiental en los planes de desarrollo, los planes de gestión ambiental regional y los planes de ordenamiento; acompañar y evaluar los Planes de educación ambiental de departamentos y municipios; impulsar y apoyar los Proyectos ambientales escolares y Proyectos ciudadanos y comunitarios de educación ambiental en sus propuestas de formación, investigación, trabajo interdisciplinario, proyección comunitaria y comunicación-información; entre otros.

Ante ese panorama, debemos comprender que la educación ambiental no hace referencia a la mera enseñanza de la cultura 'amigable' con el entorno, sino que es el proceso técnico, social y jurídico, que debe contar con su propia financiación (Ibáñez-Elam, Gómez-Rey y Rodríguez, 2018) y que se dirige hacia la transformación de las relaciones entre el ser humano y el entorno, para así lograr la sostenibilidad y el respeto por la naturaleza y todos los seres y elementos que la integran.

2. Política nacional de educación ambiental

En 2002, como resultado de un esfuerzo conjunto entre los Ministerios del Medio Ambiente y de Educación Nacional, se expidió la Política nacional de educación ambiental dirigida no solo al sector formal sino también al no

formal e informal, con miras al fortalecimiento del Sina. Este instrumento tiene como fin la coordinación de acciones con todos los sectores, actores, ámbitos y escenarios en los que se aborda la temática, en aras de reconstruir la cultura y orientarla hacia una ética ambiental, en el marco del desarrollo sostenible. Por tanto, su propósito es guiar desde un ámbito de concertación de acciones trabajadas por diversidad de actores y sectores, para producir los impactos sociales requeridos por un proyecto de gran dimensión como es la educación ambiental.

En ese sentido, esta política pública tiene como objetivo general proporcionar un marco conceptual y metodológico básico que oriente las acciones en materia de educación ambiental en los sectores formal, no formal e informal del país, desde una visión sistémica del ambiente y de formación integral del ser humano. Esto en consideración de los propósitos del sector ambiental y educativo, y en general del Sina, a fin de fortalecer los procesos participativos, la instalación de capacidades técnicas, la consolidación de la institucionalización y la proyección de la educación ambiental hacia escenarios de construcción de región y de una cultura ética y responsable en el manejo sostenible del ambiente.

De tal manera que la visión proyectada para esta política se fundamenta en la construcción de una cultura ambiental ética y responsable frente al manejo de la vida en todas sus formas y, en general, en el manejo del ambiente, en el marco del respeto a la diversidad nacional y con una visión de región, donde la sostenibilidad de los contextos naturales y sociales es un reto y propósito del desarrollo sostenible, bajo el principio de equidad y acorde con las dinámicas socioculturales del país. Por tanto, el horizonte se halla en la formación de una ciudadanía capaz de comprender las dinámicas naturales y socioculturales en las que está inmersa, se reconoce como parte del ambiente y sus problemáticas y hace parte de las soluciones. La política pretende asimismo alcanzar una ciudadanía preparada para la participación crítica y responsable en la toma de decisiones y el logro de consensos para la resolución de conflictos, en aras de la construcción de una nueva sociedad.

De otro lado, la política aborda diferentes perspectivas sobre las cuales debe darse una aproximación sistémica al ambiente y, por ende, a la educación ambiental. Así pues, desde la perspectiva interdisciplinaria se resalta el hecho de que en las situaciones ambientales confluyen diversas áreas o disciplinas del conocimiento de esencia tanto natural como social; por tanto, para la comprensión de los fenómenos del ambiente se requieren diversos puntos de vista. Desde la perspectiva científica y tecnológica se señala que la solución de problemas ambientales requiere de un espíritu crítico y reflexivo fundamentado en la razón y la argumentación, lo que hace necesario recurrir a la ciencia para profundizar en el conocimiento ambiental.

Por su parte, la perspectiva social resalta la relación ser humano-sociedad-naturaleza, para la cual es necesaria una actividad educativa tendiente a la formación de la responsabilidad individual y colectiva y a la búsqueda de un compromiso real del individuo y la sociedad con el manejo de su entorno inmediato, en consideración de referentes locales y globales. En esa línea, la perspectiva estética busca hacer comprensible la relación ser humano-sociedad-naturaleza para permitir el desarrollo de una sensibilidad basada en la admiración y el respeto por la diversidad natural y sociocultural. Finalmente, desde la perspectiva ética es imprescindible la sensibilización y la concientización de los individuos y colectivos frente a su comportamiento a fin de generar nuevas formas de relación con el ambiente particular y global.

Adicionalmente, un componente importante incluido en la política corresponde a la investigación, pues esta permite una reflexión permanente en torno a la interpretación de la realidad y posibilita el diálogo interdisciplinario frente la complejidad del ambiente. La acción investigativa, de la mano con la educación ambiental, debe tener como objeto el reconocimiento y la comprensión del ambiente, ya que mediante la exploración y el redescubrimiento del entorno el individuo se hace creativo en la búsqueda de soluciones. Es así como la educación ambiental debe facilitar la socialización y recontextualización de los resultados de la investigación científica, tecnológica y social, y, a su vez, generar nuevas demandas de conocimientos y saberes. Por lo anterior, la educación ambiental debe considerarse como eje articulador de

los sistemas de investigación e información, a partir de la reflexión sociocultural de sus contenidos y la consolidación de herramientas conceptuales y metodológicas necesarias para transformar las relaciones entre la naturaleza, la sociedad y la cultura.

Es necesario también el reconocimiento y planteamiento permanente de vías para la cualificación de acciones que redunden en la sostenibilidad ambiental, las cuales pueden ser vistas desde lo cognitivo y lo axiológico. Por ello, es importante la elaboración de sistemas investigativos propios, sin reducirlos al paradigma de la investigación experimental, sino que recurran a principios de la investigación-acción, entre otros, en los que las propuestas de diferentes actores cumplen un papel preponderante.

3. Algunos aportes de la Corte Constitucional sobre la educación ambiental

La educación ambiental como una herramienta prevista en nuestra Carta política para la protección del ambiente se enmarca en el deber de prevención de daños al entorno y todos los seres que lo habitan. En este sentido, la Corte Constitucional ha considerado que la educación implica una función social, en la cual se encuentra aquella de abordar y desarrollar los asuntos relacionados con nuestro medio natural, porque es a partir de la creación de una conciencia pública en torno a la conservación y preservación ecológica en el Estado, en la familia y en las instituciones educativas del nivel básico, medio y superior, que podemos materializar la protección de nuestro patrimonio natural (Corte Constitucional, C-032 de 2019).

Al respecto, en uno de sus pronunciamientos la Corte explicaba que la conciencia del ser humano se adquiere a partir la formación que reciba desde niño y, como proceso continuo y permanente, la educación ambiental debe estar en todas las etapas del individuo, aun en aquellas que van después de los límites profesionales o académicos, en aras de garantizar la salvaguarda de la diversidad e integridad del entorno como obligación de los particulares y del Estado (Corte Constitucional, C-519 de 1994).

El alto tribunal destaca asimismo que la educación ambiental es un elemento indispensable para garantizar la participación ciudadana en las decisiones que los afectan en la conservación de los recursos naturales, de la biodiversidad y de la integridad del ambiente (Corte Constitucional, C-401 de 1997), dado que mediante la transmisión de valores es posible formar actitudes que permitan alcanzar las metas relacionadas con la realización del hombre y la sociedad en pro de la tutela del entorno para la presente y futuras generaciones (Corte Constitucional, C-008 de 1996).

4. Apuntes finales sobre la educación ambiental

Se ha insistido en que la educación ambiental permite alcanzar las metas de protección, conservación, preservación y restauración del entorno y, por lo tanto, se debe desarrollar en todos los contextos de formación del individuo, esto es, en el familiar, en las instituciones educativas básicas, medias y superiores y en los demás escenarios posibles, toda vez que se entiende que la creación de la conciencia ambiental es un proceso permanente y continuo que no se limita a ciertos grados académicos o profesionales. Dicha conciencia ambiental permite la concreción de los fines del Estado relativos a garantizar el derecho a gozar de un ambiente sano y la participación ciudadana en todos los asuntos que los afectan, al contar con una ciudadanía informada que incide en los asuntos relacionados con la naturaleza y los bienes y servicios ambientales.

La educación ambiental debe contar con un enfoque trans/interdisciplinario e intercultural para asumir el reto de enfrentar las incertidumbres y las diferentes visiones, donde el paradigma a asumir nos permita enfrentar las problemáticas ambientales y abordar la tarea impostergable de su protección. Es necesario contar entonces con una mirada desde la óptica del pensamiento complejo como lo han propuesto Edgar Morin y Julio Carrizosa, estableciendo las relaciones entre las diferentes áreas del conocimiento para asumir la tarea de cuidado de la naturaleza, teniendo presente tanto lo ecosistémico como lo cultural, social y económico. Los escenarios para la educación ambiental deben ser diversos (no solamente deben existir los formales) y deben carac-

terizarse por promover cambios políticos, sociales y culturales tendientes a lograr la justicia ambiental, y en ellos se debe contar con un marco dialógico simétrico que consienta la construcción colectiva de nuevos saberes, donde se reconozcan los conocimientos tradicionales y la construcción colectiva de futuro. Allí debe ser posible contar con escenarios para la innovación y el desarrollo tecnológico, donde además se cuente con posibilidades de investigación que tengan en cuenta el conocimiento de las comunidades locales.

Así las cosas, debemos entender la educación ambiental como la herramienta por medio de la cual es posible cambiar paradigmas; construir nuevas formas de vida y de relación con el ambiente; crear conciencia alrededor de la prevención y no repetición de actividades que afecten gravemente los ecosistemas y todas las formas de vida que dependen de ellos; y fomentar el desarrollo de manera planificada y ordenada para alcanzar la sostenibilidad económica y ambiental.

Es necesario tener presente además que la educación ambiental, más allá de brindar elementos para que el ser humano se adapte a los contextos naturales afectados por el desarrollo de sus actividades, tiene como objetivo lograr un cambio cultural en el que se garantice la protección de nuestro medio natural por una sociedad informada y participativa en todos los asuntos que la afectan, dialogando con las diferentes cosmovisiones y llegando a acuerdos que permitan construir un país con conciencia ambiental, que respete la naturaleza y pueda garantizar el desarrollo económico sin comprometer su entorno ni el de las futuras generaciones.

Como lo ha planteado Julio Carrizosa-Umaña (2018), algunos de los postulados de la educación ambiental son revolucionarios en el sentido de que dan vuelta a los esquemas tradicionales de formación. En particular se considera que forma ciudadanos respetuosos incluyendo no solamente a todas las personas sino a la fauna, la flora y la gea, es decir la visión de la educación ambiental debe ser compleja.

Finalmente, el deber estatal y de los particulares de proteger las riquezas naturales de la Nación colombiana establecido en la Constitución política

encuentra dos herramientas fundamentales para su efectividad como son la educación y la participación ambiental –como lo veremos en otro capítulo–, derechos que para garantizar su progresividad requieren en el país de la ratificación del Acuerdo de Escazú, que es el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, cuyo objetivo es garantizar la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso a la información, a la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y al acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades de los Estados, para así lograr la protección del derecho de cada persona a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible.

Sobresale este instrumento internacional que pretende materializar el Principio 10 de la declaración de Río de Janeiro, según el cual la mejor manera para promover la gestión ambiental es con la participación de todos los interesados y, en ese sentido, contiene una serie de disposiciones que los Estados parte deben adoptar para promover la incidencia ciudadana en lo ambiental, procurando a su vez mejorar la legitimidad, equidad, justicia y confianza en la gobernanza ambiental, así como la transparencia en las actuaciones públicas y privadas, relacionadas con el entorno por medio de unos parámetros mínimos internacionales sobre esta materia, y garantizar el acceso a la justicia, además de consagrar disposiciones para la protección de los defensores ambientales. De ahí su importancia para nuestro país y para hacer realidad los derechos de acceso en estos asuntos.

PARTICIPACIÓN E INFORMACIÓN AMBIENTAL EN COLOMBIA[1]

Entendemos la participación ambiental como la acción social que posibilita la interacción entre los actores involucrados en las decisiones y los proyectos ambientales, que permite a su vez incidir en la toma de decisiones relativas a esta materia. En otras palabras, una forma de intervención social mediante la cual se puede materializar el derecho a gozar de un medio ambiente sano. Asimismo, se constituye como un deber, derecho y principio de la vida social y política, en la medida que hace posible construir colectivamente mejores condiciones de vida y proteger el patrimonio (Rodríguez, 2018).

Sin embargo, su conceptualización es relativamente reciente, pues en sí la figura de la intervención ciudadana en las actuaciones de la administración fue un avance que se dio en el marco de la Constitución política de 1991, ya que en el texto constitucional de 1886 se limitaba la incidencia de la población a la democracia representativa, es decir a la elección de sus gobernantes por medio del voto.

Con los diferentes eventos que se dieron en el país y en el contexto internacional durante la segunda mitad del siglo XX, en los cuales se exigían espacios que permitieran tomar decisiones informadas e incluyentes que contaran con la intervención y aceptación de las comunidades, en la Carta política se

1 El desarrollo de este capítulo recoge algunos de los elementos del libro de G. A. Rodríguez. 2021. *Yo participo, tú participas, otros deciden: la participación ambiental en Colombia*. Fescol y FNA, el cual puede ser consultado en el siguiente enlace: https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/17450.pdf

consagró que Colombia es un Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista, que se encuentra fundado en el respeto por la dignidad humana, la solidaridad y la prevalencia del interés general. En ese sentido, se incluyeron una serie de principios y valores tendientes a orientar y desarrollar dichas disposiciones, entre los cuales están los artículos 2° y 79, relativos a los fines del Estado y al derecho a gozar de un ambiente sano y participar en la toma de decisiones relacionadas con esta materia, respectivamente.

De esta manera, con las disposiciones consagradas en el texto constitucional se procuró hacer la transición hacia una democracia mixta, esto es, una democracia representativa y participativa, que más allá del sufragio como escenario de intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos garantiza el derecho de todas las personas a incidir en los asuntos que las afectan mediante una serie de mecanismos políticos, administrativos y judiciales.

En ese sentido, la participación se reconoció como un valor y principio axial de nuestro ordenamiento jurídico, lo cual significa que es un principio fundante y transversal del régimen constitucional colombiano, que debe estar en la conformación, el ejercicio y control del poder en nuestro Estado. Asimismo, se erige en un modelo de comportamiento en el que la ciudadanía y las autoridades tienen un nuevo rol en la toma de decisiones, en aras de materializar la denominada democratización de las instancias de representación, siendo entonces un derecho fundamental de todas las personas, como agentes que son parte de la sociedad y de la construcción de su futuro.

La Corte Constitucional ha explicado al respecto que esta garantía fundamental permite hacer realidad la calidad de ciudadano, en tanto posibilita el ejercicio del poder político, la intervención social y la opción de formar asociaciones en defensa de sus intereses. Asimismo, se constituye en un deber de todos los individuos de hacer parte activa de la vida en sociedad y de las actuaciones del Estado, por medio de los mecanismos establecidos para ello (Corte Constitucional, C-418 de 2002).

En materia ambiental podemos traer a colación algunos de los antecedentes que se dieron en Colombia y que permitieron consolidar lo que hoy enten-

demos por participación en estos asuntos. Algunos de ellos los encontramos en la creación de las Juntas de Acción Comunal en los años 1950 y en la Ley 23 de 1973, por medio de la cual se reconoció al ambiente como un patrimonio común y se señala que su mejoramiento y conservación son actividades de utilidad pública en las que deben participar de manera conjunta el Estado y los particulares. Esto fue consagrado posteriormente en el Decreto-Ley 2811 de 1974 o Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, que incluye a la participación y la educación como elementos indispensables para la gestión del entorno.

Igualmente, está la denominada Campaña Verde que se promovió en la década de 1980 con el objetivo de atacar y minimizar la problemática de deterioro ambiental mediante la reforestación en todos los municipios del país, así como la participación ciudadana en el uso y planificación de los recursos naturales. Esta iniciativa permitió que años más tarde, a mediados de la década de los ochenta, se crearan los Concejos Verdes con el liderazgo de Margarita Marino de Botero, mientras estaba en la dirección del Inderena (Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente),

En este contexto, tras diferentes debates en la Asamblea Nacional Constituyente, en la Carta política se incluyó el artículo 79 relativo al derecho a gozar de un ambiente sano y la obligación correlativa del Estado de garantizar que todas las personas puedan participar en la toma de decisiones de los asuntos que los afectan, por medio de un enfoque proactivo, propositivo y, especialmente, preventivo. Además, encontramos el artículo 95, relativo a los deberes y las obligaciones de todas las personas, que en el numeral 5 determina el de participar en la vida política, cívica y comunitaria, y en el numeral 8 el de proteger los recursos naturales y culturales y velar por la conservación del medio natural.

Sobre esto, el profesor Gustavo Wilches-Chaux (1996) planteaba que la incidencia ciudadana en la gestión ambiental debe ejercerse desde una visión holística e integral del entorno y de la sociedad y, además, que debe verse como un proceso continuo, colectivo y a largo plazo que les permite a los

actores acceder y entender la información en estos asuntos para llegar así a decisiones concretas y libres.

Para hacer realidad la participación en materia ambiental se consagraron diferentes canales y mecanismos, los cuales se constituyen en un reto para la institucionalidad y para la sociedad en general pues, más allá del sufragio, la incidencia ciudadana debe superar la etapa de socialización e información de los proyectos hacia la construcción conjunta de propuestas y de una cogestión ambiental, caracterizada por la toma de decisiones basadas en la deliberación, la concesión y la inclusión. En especial, porque se trata de una herramienta que nos permite proteger, conservar y decidir sobre la sostenibilidad del medio natural y la biodiversidad, para con ello garantizar el derecho de todas las personas al ambiente sano.

Adicionalmente, la participación en estos asuntos permite prevenir los conflictos ambientales, toda vez que mediante el diálogo temprano y fluido entre los diferentes actores, así como la toma conjunta de decisiones, es posible la apropiación de las mismas y la gestión conjunta e inclusiva del ambiente.

Ante este panorama, podemos entender que la participación ciudadana en los asuntos relacionados con el entorno tiene un papel de gran importancia, en tanto permite el diálogo entre los diferentes actores en la planificación y gestión ambiental, así como la incidencia de las personas en la construcción de modelos de uso y manejo sostenible del medio y los recursos naturales, teniendo en cuenta las diferentes visiones, perspectivas e intereses que hay alrededor de los mismos.

En particular, porque así como ha sostenido la Corte Constitucional, el futuro del planeta no puede depender solo de las personas que se encargan de explotar económicamente los recursos naturales o de quienes no tienen en cuenta que los recursos que provee el ambiente son finitos, sino que se debe atender a la interdependencia del ser humano de la naturaleza y la necesidad de proteger los elementos del entorno por su importancia y no simplemente por la utilidad que pueden representar para las personas (Corte Constitucional, T-361 de 2017).

Por ello se ha dicho que los principales actores de la participación son los miembros de la sociedad civil, es decir las organizaciones comunitarias, no gubernamentales y étnico-territoriales, entre otras, además de la academia y el sector empresarial. A lo que debemos muchas de las iniciativas de protección que actualmente se destacan en materia ambiental.

En cuanto a los actores sociales, se ponen de relieve los procesos de reclamo de las organizaciones y los grupos étnicos en defensa de sus derechos. Es importante reafirmar que los actores de los conflictos ambientales representan diversas visiones e intereses, y los reclamos por la defensa ambiental han estado acompañados por otros sectores y grupos organizados. Así, en el caso de los derechos ambientales, los grupos y movimientos ecologistas y ambientalistas han sido quienes en las tres últimas décadas y media vienen trabajando en defensa del ambiente y de los grupos más vulnerables (Mesa-Cuadros, 2007).

Ahora bien, el contenido y la naturaleza de la participación ambiental pueden ser un tanto confusos, toda vez que la misma se manifiesta en el acceso a la información, la consulta e incidencia ciudadana en los procesos de deliberación y toma decisiones de políticas, programas, planes, obras y actividades que los puedan afectar, así como en el acceso a la justicia ambiental.

Sin embargo, de acuerdo con la doctrina jurisprudencial que ha mantenido la Corte Constitucional, la participación se constituye en un principio, una finalidad y una forma de gobierno representada en la democracia participativa, y en ese entendido refiere que como principio y valor requiere de la injerencia de los ciudadanos en todas las actividades que le han sido confiadas a los gobernantes, para garantizar la satisfacción de las necesidades de la población, pues de lo contrario la inactividad de los actores de la sociedad podría llevar al Estado a estar expuesto a una pérdida irrecuperable de legitimidad (Corte Constitucional, T-540 de 1992).

Además, sostiene el alto tribunal, la participación tiene como característica adicional su tendencia expansiva, lo cual quiere decir que el principio debe aumentar de manera progresiva, incluyendo nuevos ámbitos y buscan-

do siempre tener mayor vigencia, lo que requiere de la implementación paulatina de una nueva cultura en la sociedad política que tenga a su disposición una maximización gradual de mecanismos que permitan el acceso, ejercicio y control del poder político, además de la intervención en la toma de decisiones (Corte Constitucional, C-179 de 2002).

Ante este panorama se ha dicho también que el principio de participación es transversal, en la medida en que en la Carta política se incorporó como un imperativo constitucional que permea diferentes disposiciones del texto superior, entre las que se destaca su inclusión en el modelo de Estado colombiano como constitucional, democrático y participativo. Así, la participación aparece como un presupuesto y una condición para la acción estatal y la privada en los distintos escenarios de la vida en sociedad (Corte Constitucional, C-303 de 2010). Dicho de otro modo, el principio de participación hace parte de toda la actuación estatal que faculta a los ciudadanos a exigir a las autoridades escenarios, mecanismos e instancias de participación, debido a la confianza del gobierno en la madurez cívica de sus ciudadanos, capaces de participar en los procesos que los afectan más allá de la esfera electoral (Corte Constitucional, T-361 de 2017).

En este contexto, esta corporación ha reconocido que "un elemento definitorio/esencial/axial a la Constitución colombiana es: la participación política como principio fundante y transversal al régimen constitucional colombiano resulta esencial en la conformación, ejercicio y control del poder en un Estado democrático" (Corte Constitucional, T-577 de 2014), en el entendido que este principio y sus derechos conexos no se limitan a los escenarios tradicionales de presentación, sino que tienden a actualizarse, maximizarse, ajustarse o corregirse en el marco del reconocimiento del derecho objetivo de las personas a interferir en las decisiones que las afectan (Corte Constitucional, C- 150 de 2015).

Adicionalmente, ha referido la Corte que el derecho a la participación hace parte de los derechos fundamentales de la persona, toda vez que solo por medio del reconocimiento del otro y de su condición de sujeto libre los

seres humanos pueden desarrollarse en sociedad, con autodeterminación personal y asegurando a su vez la convivencia pacífica y la persecución de un orden justo (Corte Constitucional, T-439 de 1992).

Así, la participación se constituye en un derecho fundamental debido a la calidad de titulares de soberanía que tienen todos los ciudadanos. Su reconocimiento constitucional abierto implica que su realización puede ser diferenciada, que supone la facultad de la ciudadanía de exigir tanto igualdad en las posibilidades de intervención en la conformación, ejercicio y control del poder político, como de oponerse al establecimiento de medidas desproporcionadas respecto al ejercicio de derechos políticos o de mecanismos de participación (Corte Constitucional, C-150 de 2015).

En virtud de lo anterior, podemos decir que en nuestro ordenamiento jurídico la participación en materia ambiental se constituye en un principio y valor axial, y también en un derecho y un deber de todas las personas de incidir en los asuntos que las afectan relacionados con el entorno y los recursos naturales. Se trata entonces de la superación de las instancias de intervención ciudadana en espacios representativos, para hacer parte de manera directa y proactiva de todas las cuestiones que nos involucran, para lo cual es indispensable que se garantice el acceso a la información y a la justicia en esta materia, como lo veremos a continuación.

Ahora bien, debemos mencionar que a consecuencia de la importancia que tiene la participación en materia ambiental y en atención al Principio 10 de la Declaración de Río[2], se diseñó y formuló el Acuerdo Regional sobre el

2 Principio 10. "El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes".

Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, denominado también Acuerdo de Escazú, cuyo objetivo es garantizar la implementación de los derechos de acceso a la información ambiental, la participación pública en los procesos de toma de decisiones en esta materia y el acceso a la justicia en estos asuntos, en aras de promover la protección de los derechos de las presentes y futuras generaciones a vivir en un ambiente sano y al desarrollo sostenible[3].

De manera concreta, el Acuerdo de Escazú dispone en su artículo 7° que cada Parte debe asegurar el derecho de participación pública y, por lo tanto,

> "implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales, sobre la base de los marcos normativos interno e internacional", especialmente "en los procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones relativos a proyectos y actividades, así como en otros procesos de autorizaciones ambientales que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, incluyendo cuando puedan afectar la salud".

1. El derecho de acceso a la información

El derecho fundamental a la información se configura como un presupuesto para garantizar el derecho a la participación ambiental, en el sentido que este último requiere que los interesados en intervenir en la toma de decisiones puedan establecer su posición para el diálogo. Así, la Corte Constitucional ha sostenido que el suministro de datos permite el aumento de la calidad de la participación y la obtención de mejores resultados. Además, la garantía de

3 Al momento de redacción de esta obra, octubre de 2021, el Acuerdo de Escazú había sido ratificado por doce países de América Latina y el Caribe (Antigua y Barbuda, Argentina, Bolivia, Ecuador, Guyana, México, Nicaragua, Panamá, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Uruguay) y firmado por veinticuatro, entre ellos Colombia (el 11 de noviembre de 2019), donde el proceso de aprobación de este instrumento internacional no ha culminado en el Congreso de la República.

este principio es la única forma de elaborar una política de gestión ambiental sustentable (Corte Constitucional, T-361 de 2017).

El acceso a la información encuentra como sustento constitucional el artículo 74, relativo al derecho que tienen todas las personas a tener la libertad de solicitar y recibir información, es decir, de acceder a los documentos públicos salvo en los casos en los que la ley establezca su reserva; y el artículo 23, que consagra el derecho de petición, según el cual todos los ciudadanos tienen derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades por asuntos de interés general o particular y a recibir respuesta pronta sobre las mismas. Este reconocimiento del acceso a la información como garantía fundamental ha permitido que su protección se pueda solicitar por medio de acciones judiciales, tales como la acción de tutela o mediante recursos administrativos, como el de insistencia (Lora, Muñoz y Rodríguez, 2008).

Si bien antes de la Constitución de 1991 hubo algunos avances relacionados con este derecho, los cuales se encuentran consagrados en el Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Decreto-Ley 2811 de 1974), con el nuevo régimen constitucional se expidió la Ley 99 de 1993 que creó, entre otras instancias, el Sistema Nacional Ambiental (Sina)[4], y dispuso en su artículo 74[5] lo relacionado con el derecho de petición en materia ambiental. Por su parte, el artículo 71 dispone lo relativo a la publicidad de las decisiones sobre el entorno, según el cual a cualquier

4 Reglamentado por el Decreto 1600 de 1994 –compilado en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015–, en cuyo artículo 1° se dispone que el Sina está integrado por los datos, bases de datos, estadísticas, información, sistemas, modelos, información bibliográfica y documental, colecciones, reglamentos y protocolos que regulen esta materia relacionada con el manejo de la información y su movilidad.

5 Artículo 74. "Del derecho de petición de informaciones. Toda persona natural o jurídica tiene derecho a formular directamente petición de información en relación con los elementos susceptibles de producir contaminación y los peligros que el uso de dichos elementos pueda ocasionar a la salud humana de conformidad con el artículo 16 de la Ley 23 de 1973. Dicha petición debe ser respondida en diez días hábiles. Además, toda persona podrá invocar su derecho a ser informada sobre el monto y utilización de los recursos financieros, que están destinados a la preservación del medio ambiente".

persona que solicite por escrito, incluido el interesado, le serán notificadas las decisiones que den por terminada una actuación administrativa ambiental para la expedición, modificación o cancelación de una licencia o permiso que afecte o pueda afectar el entorno y sea requerida dando cumplimiento a los parámetros legales. Para hacer efectivo este requisito se crearon las gacetas ambientales, en las que es posible identificar las principales decisiones adoptadas por la autoridad ambiental.

Además, la Ley 99 determina que la información ambiental es un elemento esencial para la toma de decisiones sobre esta materia. Al respecto, el artículo 1°, relativo a los principios, consagra en el numeral 6 que la formulación de políticas ambientales debe hacerse a partir de los resultados de los procesos de investigación científica, y en los casos en que haya falta de certeza científica absoluta respecto a la existencia de peligro de daño grave e irreversible se aplicará el principio de precaución, y cuando haya certeza absoluta, el de prevención. Asimismo, en el numeral 11 se dispone que los estudios de impacto ambiental son el instrumento básico para la toma de decisiones relacionadas con la construcción de obras y actividades que afecten de manera significativa al medio natural o artificial.

En el mismo sentido, en lo relacionado con las licencias ambientales el Decreto 1076 de 2015 menciona en cuanto a la participación de las comunidades que estas deben ser informadas del alcance del proyecto que se encuentra en trámite de licenciamiento, especialmente en lo relativo a los impactos y las medidas de manejo propuestas, valorando e incorporando cuando sea pertinente los aportes que hagan durante el proceso. Igualmente, establece el acceso a la información como el derecho que tiene toda persona natural o jurídica de formular directamente, a partir de petición de información, todo lo concerniente a los elementos susceptibles de producir contaminación y peligros que el uso de dichos elementos pueda generar en la salud humana. Además, en el artículo 49 se reitera que la información ambiental es un presupuesto indispensable para la toma de decisiones en los trámites de licenciamiento ambiental.

Por otro lado, la ley estatutaria 1755 de 2015, que regula el derecho de petición, consagra en el artículo 1° la facultad que tiene toda persona de pre-

sentar peticiones respetuosas a las autoridades, por razones de interés general o particular y de obtener resolución pronta, completa y de fondo. Así, se entiende que toda petición que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho constitucional contenido en el artículo 23, sin que sea necesario invocarlo. Entre las actuaciones que se pueden solicitar está la solicitud de información, consulta, examen o copias de documentos, los cuales pueden ser sobre asuntos ambientales. De igual modo, se establece que el ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de un abogado o de una persona mayor de edad, cuando se trate de menores de edad.

En ese sentido, la petición de acceso a la información establecida en el artículo 74 de la Ley 99 establece el plazo de diez días para entregar respuesta por la entidad competente. En los demás casos se aplicarán los términos establecidos por el artículo 14 de la Ley 1755 de 2015, a saber, toda petición debe contestarse en los quince días hábiles siguientes; las peticiones de documentos e información en diez días hábiles siguientes; y las consultas en los treinta días hábiles siguientes.

De manera más reciente, en el Acuerdo de Escazú se consagró como definición de la información ambiental, la siguiente:

> por "información ambiental" se entiende cualquier información escrita, visual, sonora, electrónica o registrada en cualquier otro formato, relativa al medio ambiente y sus elementos y a los recursos naturales, incluyendo aquella que esté relacionada con los riesgos ambientales y los posibles impactos adversos asociados que afecten o puedan afectar el medio ambiente y la salud, así como la relacionada con la protección y la gestión ambientales (Acuerdo de Escazú, artículo 2°, literal c).

Asimismo, la profesora Érika Castro-Buitrago (2020) ha explicado que el numeral 3 del artículo 6° del precitado instrumento internacional consagra la información ambiental que deben ofrecer los Estados de manera pública y sin restricciones, así:

a. Los textos de tratados y acuerdos internacionales, así como las leyes, reglamentos y actos administrativos sobre el medio ambiente;

b. Los informes sobre el estado del medio ambiente;

c. El listado de las entidades públicas con competencia en materia ambiental y, cuando fuera posible, sus respectivas áreas de actuación;

d. El listado de zonas contaminadas, por tipo de contaminante y localización;

e. Información sobre el uso y la conservación de los recursos naturales y servicios ecosistémicos;

f. Informes, estudios e información científicos, técnicos o tecnológicos en asuntos ambientales elaborados por instituciones académicas y de investigación, públicas o privadas, nacionales o extranjeras;

g. Fuentes relativas a cambio climático que contribuyan a fortalecer las capacidades nacionales en esta materia;

h. Información de los procesos de evaluación de impacto ambiental y de otros instrumentos de gestión ambiental, cuando corresponda, y las licencias o permisos ambientales otorgados por las autoridades públicas;

i. Un listado estimado de residuos por tipo y, cuando sea posible, desagregado por volumen, localización y año;

j. Información respecto de la imposición de sanciones administrativas en asuntos ambientales.

En este contexto, el acceso a la información es el derecho que tienen todas las personas de solicitar, conocer y divulgar datos y documentos públicos a los sujetos obligados, que pueden ser autoridades o particulares con funciones públicas sobre asuntos relacionados con el ambiente y los recursos naturales.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que este derecho no es absoluto, en la medida que hay información pública que puede estar sujeta a reserva, por lo que su acceso puede ser rechazado o limitado dada la existencia de una

prohibición legal o constitucional expresa, principalmente cuando se trate de asuntos relacionados con la defensa y seguridad nacional; la seguridad pública; las relaciones internacionales; la prevención, investigación y persecución de los delitos y las faltas disciplinarias, mientras que no se haga efectiva la medida de aseguramiento o se formule pliego de cargos, según el caso; el debido proceso y la igualdad de las partes en los procesos judiciales; la administración efectiva de la justicia; los derechos de la infancia y la adolescencia; la estabilidad macroeconómica y financiera del país; y la salud pública (Ley 1712 de 2014, artículo 19).

De ahí que la limitación al derecho de acceso a la información deba estar sometida a un régimen limitado de excepciones, el cual debe ser interpretado de manera restrictiva, de forma tal que se favorezca el derecho de acceso a la información; toda decisión negativa debe ser motivada y, en este sentido, corresponde al Estado la carga de probar que la información solicitada no puede ser revelada, y ante una duda o un vacío legal debe primar el derecho de acceso a la información (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011).

1.1. Principios del derecho de acceso a la información

De acuerdo con la profesora Érika Castro-Buitrago (2020), el Sistema Interamericano de Derecho Humanos, a partir de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los pronunciamientos de sus órganos especiales, ha brindado aportes hacia la consolidación del contenido y alcance del derecho de acceso a la información. En ese sentido, como principios de esta garantía encontramos los siguientes.

1.1.1 Principio de máxima divulgación

Se refiere a que los Estados están en la obligación de divulgar la máxima información posible sobre los asuntos ambientales, incluyendo la que se refiera a las afectaciones y/o posibles daños que pueden impactar negativamente al entorno o la salud humana.

1.1.2 Principio de buena fe

Este principio se configura como una pauta de actuación para los sujetos obligados, tendiente a que mantengan una actitud honesta en relación con el ejercicio de acceso a la información, que se exterioriza en las siguientes actitudes: interpretar y aplicar la ley a favor del acceso a la información; asistir a los solicitantes y facilitar el ejercicio del derecho fundamental; promover la cultura de la transparencia; y seguir una actitud basada en "la diligencia, profesionalidad y lealtad institucional".

1.2. Jurisprudencia sobre el derecho de acceso a la información ambiental

La Corte Constitucional ha establecido que el derecho de acceso a la información cumple con determinadas funciones, a saber: 1) garantizar la participación democrática y el ejercicio de los derechos políticos; 2) ser un instrumento que le permite a la ciudadanía conocer las condiciones para el ejercicio de otros derechos; y 3) garantizar la transparencia de la gestión pública y un mecanismo de control ciudadano, en cumplimiento de los principios de publicidad y transparencia de la información pública. De manera concomitante se ha dicho que este derecho le impone dos deberes al Estado: 1) proporcionar información clara, completa, oportuna, cierta y actualizada sobre su actividad a quien lo requiera; y 2) velar por la preservación y el mantenimiento de la información sobre su funcionamiento (Corte Constitucional, C-644 de 2017).

En materia ambiental ha sostenido que este derecho de acceso tiene una íntima relación con el cumplimiento de la función a cargo del Estado descrita en el artículo 80 de la Carta política sobre la planificación y el manejo de los recursos naturales, en la medida que para un mayor grado de efectividad en la tarea de proteger el entorno se requiere de información científica y técnica (Corte Constitucional, C-644 de 2017).

Así las cosas, la Corte Constitucional ha explicado que este derecho de acceso a la información permite la eficiencia y eficacia de la participación,

ya que se erige en la etapa en la que los intervinientes interesados en incidir en los procesos de toma de decisiones ambientales identifican los datos, documentos, hechos, nociones y mensajes para la elaboración de un criterio propio, y así hacer parte en las etapas subsiguientes de debate, concertación, decisión, gestión y fiscalización. En ese sentido, la participación ciudadana puede ser eficaz siempre que abra espacios de información, comunicación y diálogo, porque solo por medio del conocimiento integral sobre los asuntos que se abordarán es posible la apertura de cambios ideológicos y actitudinales en relación con la percepción y actuación de los involucrados (Corte Constitucional, T-361 de 2017).

En este contexto, se ha insistido en que el derecho de acceso a la información ambiental es un prerrequisito para la participación pública en la toma de decisiones, porque solo la información relevante y completa permite que la sociedad pueda expresar su opinión frente a los procesos que la afectan, además de controlar y emprender las acciones a las que haya lugar (Corte Constitucional, SU-133 de 2017).

1.3. Contenido de la información ambiental

En nuestro ordenamiento jurídico no hay una ley o norma que reglamente de manera exclusiva lo relacionado con el acceso a la información ambiental; sin embargo, debemos mencionar que en estos asuntos solo está restringida la información relacionada con los recursos genéticos por motivos de propiedad intelectual, y aquella referente a proyectos que manejan materiales como explosivos que requieran de protección especial por seguridad. En los demás asuntos la información debe ser libre para todos los ciudadanos que la soliciten, y para ello se han creado algunos sistemas de información pública y oficial que contienen lo relacionado con la biodiversidad, el cambio climático, los recursos hídricos, la calidad del aire y los recursos forestales, entre otros. Entre ellos podemos mencionar los siguientes.

1.3.1 Sistema de Información Ambiental para Colombia

La expedición de la Ley 99 permitió iniciar la reorganización de la información ambiental desde el sector público, pues esta se encontraba en poder de diferentes entidades públicas y privadas y no había sistematización de la misma ni estándares para su recolección y provisión, lo cual impedía su uso en diferentes situaciones (Lora, Muñoz y Rodríguez, 2008).

En virtud de la necesidad de un sistema articulado de información ambiental, el Ministerio del Medio Ambiente se encargó de ser el ente gestor de la creación y el desarrollo del Sistema de Información Ambiental de Colombia (Siac), que definió como "el conjunto integrado de actores, políticas, procesos y tecnologías involucradas en la gestión de la información ambiental del país, para facilitar la generación de conocimiento, la toma de decisiones, la educación y la participación social para el desarrollo sostenible" (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2007).

Ahora bien, es importante señalar que el Siac contiene tanto la información ambiental de tipo legal, como también aquella de las distintas disciplinas, en aras de lograr la articulación de las diferentes áreas del conocimiento a partir de la recolección de datos de carácter científico, social, cultural, legal, económico y demás (Mendoza, 2018). En este entendido, el Siac se encuentra conformado por dos grandes sistemas[6]: el Sistema de Información Ambiental (SIA), encargado del seguimiento de la calidad y el estado del ambiente y los recursos naturales; y el Sistema de Información para la Planeación y Gestión Ambiental (Sipga), que tiene a su cargo los sistemas para el seguimiento y evaluación del Plan de gestión ambiental y regional y el Plan de acción cuatrienal.

En lo que respecta al Sistema de Información Ambiental, tiene como fin identificar los ecosistemas, recursos naturales y regiones prioritarias en términos de investigación, protección, recuperación o manejo sostenible, así como el reconocimiento de la presión antrópica crítica sobre el entorno y el

6 De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2.8.6.5.1 del Decreto 1076 de 2015.

desarrollo de normas para su prevención y mitigación (Uribe, 2007), y como subsistemas se pueden destacar los siguientes:

- El Sistema de Información de Recurso Hídrico (SIRH).
- El Sistema de Información sobre Biodiversidad (SIB).
- El Sistema de Información Ambiental Marina (Siam).
- El Registro único de ecosistemas y áreas ambientales (REAA).
- Sistema de Información sobre Calidad del Aire (Sisaire).
- El Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF).
- El Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono para Colombia (SMBYC).
- El Registro de generadores de residuos o desechos peligrosos (Respel).
- El Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (Runap).
- El Sistema de Información Ambiental Territorial del Pacífico Colombiano (Siat-PC).
- El Sistema de Información Ambiental Territorial de la Amazonia Colombiana (Siat-AC).
- ANNA Minería.
- El Registro único manufacturero (RUA).

En cuanto al Sistema de Información para la Planeación y Gestión Ambiental, "se ha entendido que hace referencia al conjunto de actores, políticas, procesos y tecnologías que tienen como propósito conocer y evaluar los procedimientos de la gestión ambiental de Colombia" y, como tal, se encuentra a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, dado su objetivo de eje orientador de la política de gestión ambiental del país. Tiene como subsistemas los siguientes:

- Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia).
- Ventanilla Única de Trámites Ambientales (Vital).

En este panorama general del derecho de acceso a la información ambiental debemos mencionar que para su ejercicio no es necesario demostrar interés o afectación para reclamarla, ya que estamos en defensa de lo público o de lo colectivo y, en consecuencia, las instituciones tienen la obligación de responder de manera oportuna, completa y accesible a las solicitudes que les sean formuladas.

De igual modo, este derecho está relacionado con la obligación de transparencia, ya que las instituciones estatales tienen la obligación de suministrar al público la máxima cantidad de información de manera sencilla y permanentemente actualizada. De otro lado, consideramos pertinente tener en cuenta también los trabajos de investigación realizados por los centros privados y las instituciones de educación superior, que constantemente están promoviendo proyectos sobre asuntos relacionados con el entorno y los recursos naturales, así como los saberes y la información que manejan las comunidades, en especial sobre el uso de los recursos, entre los que se destacan, por ejemplo, los usos agrícolas, medicinales, etcétera.

Por lo anterior insistimos en que la información en materia ambiental debe caracterizarse por ser clara, suficiente, oportuna y accesible. De esta forma, la información temprana y la incidencia social en relación con la adopción de una licencia o un permiso ambiental se constituye en un valor que permite la prevención de los conflictos ambientales y en garantía de los derechos humanos. La posibilidad de contar con procesos idóneos de participación se da a partir del momento en que las comunidades conocen de los planes, programas o proyectos, lo cual les ofrece herramientas concretas para incidir socialmente en estas decisiones (Rodríguez, 2021).

2. Mecanismos de participación

La participación en materia ambiental como principio, valor, derecho y deber en el ordenamiento jurídico colombiano cuenta con una serie de instrumentos para su ejercicio y la garantía de los derechos de todas las personas. Por ello se han establecido diferentes mecanismos judiciales (que desarrollaremos en el capítulo siguiente), políticos y administrativos que permiten

que las personas incidan en los asuntos que puedan afectar el entorno y los recursos naturales para la presente y futuras generaciones, tal y como lo presentamos en la tabla 7.

2.1 La participación política en materia ambiental

Entre los mecanismos previstos por el texto constitucional para hacer efectivo el derecho a la participación en materia ambiental podemos señalar algunos de carácter político, como lo veremos a continuación:

- La *iniciativa popular legislativa o normativa ante las corporaciones públicas*, derecho político que tienen los ciudadanos de presentar en conjunto un proyecto de acto legislativo o de ley ante el Congreso de la República; de ordenanza ante las asambleas departamentales; de acuerdo ante los concejos municipales o distritales; y de resolución ante las juntas administradoras locales, y demás actos administrativos de las corporaciones de las entidades territoriales, conforme con el sustento jurídico respectivo, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente.

- El *referendo*, como el mecanismo de participación que se refiere a la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe total o parcialmente o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue una que se encuentra vigente, la cual puede ser nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local.

- La *revocatoria al mandato*, derecho político que les permite a los ciudadanos dar por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde, bajo el entendido que mediante el sufragio existe un nexo de responsabilidad entre los elegidos y los electores.

- El *plebiscito*, mecanismo de participación que requiere del pronunciamiento del pueblo tras una convocatoria por el presidente de la República para que apoye o rechace una decisión del poder ejecutivo.

Tabla 7. Mecanismos de participación ciudadana en materia ambiental

	Tipo de mecanismo	Reglamentación
Participación política	Iniciativa popular legislativa o normativa ante las corporaciones públicas.	Constitución política, artículos 40, 103 y 106 y ley 134 de 1994, artículo 2° y modificada por la ley 1757 de 2015.
	Referendo.	Constitución política, artículos 40 y 103; ley 134 de 1994 y ley 1757 de 2015.
	Revocatoria del mandato.	Constitución política artículo 103; ley 134 de 1994; ley 131 de 1994 y ley 1757 de 2015.
	Plebiscito.	Constitución política, artículos 40 y 103; ley 134 de 1994; ley 131 de 1994 y ley 1757 de 2015.
	Consulta popular.	Constitución política, artículos 40, 103 al 105; ley 134 de 1994; ley 131 de 1994 y ley 1757 de 2015.
	Cabildo abierto.	Constitución política, artículo 103; ley 134 de 1994; ley 131 de 1994 y ley 1757 de 2015.
Participación administrativa	Audiencia pública ambiental.	Constitución política, artículos 40, 79, 270; ley 99 de 1993, artículo 72 y decreto 330 de 2007 compilado en el decreto 1076 de 2015.
	Intervención en los procedimientos administrativos ambientales.	Constitución política, artículos 40, 79, 270 y ley 99 de 1993, artículos 69, 70.
	Derecho de petición.	Constitución política, artículos 23 y 79; ley 99 de 1993, artículo 74; ley 23 de 1973, artículo 17; ley 1755 de 2015 y decreto 1166 de 2016.
	Consulta previa con pueblos indígenas y demás comunidades étnicas de Colombia.	Convenio 169 de la OIT; Constitución política, artículos 2°, 7°, 8°, 10°, 40, 79, 270, parágrafo del 330; ley 21 de 1991; ley 99 de 1993, artículo 76; decreto 1397 de 1996; decreto 1320 de 1998 compilado en el decreto 1066 de 2015; decreto 2613 de 2013 compilado en el decreto 1066 de 2015; directiva presidencial 10 de 2013 modificada por la directiva presidencial 8 de 2020.
	Veedurías ciudadanas en asuntos ambientales.	Constitución política, artículos 40, 79, 270; ley 134 de 1994; ley 136 de 1994, artículos 91 y 178; ley 489 de 1998, artículos 34 y 35; ley 850 de 2003 y ley 1757 de 2015.
	Participación en los procesos de planificación ambiental.	Constitución política, artículos 40, 70 y 270; ley 99 de 1993, artículos 11, 13, 26 literales f y g, y 64; resolución 128 de 2000; resolución 389 de 2000; decreto 1523 de 2003 compilado en el decreto 1066 de 2015 y el decreto 330 de 2007, artículo 17 compilado en el decreto 1076 de 2015.

Fuente: adaptado de Rodríguez (2021).

- La *consulta popular*, institución por medio de la cual una pregunta de carácter general sobre un asunto trascendental en el ámbito nacional, departamental, municipal, distrital o local, realizada por el presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según corresponda, es puesta a consideración del pueblo para que se pronuncie formalmente sobre ella.

- El *cabildo abierto*, mecanismo de participación que hace referencia a la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la que los habitantes tienen la facultad de participar directamente con el objetivo de deliberar sobre asuntos que son del interés de toda la comunidad.

2.2 La participación administrativa en materia ambiental

Además de los mecanismos de participación en materia ambiental judiciales y políticos referidos, se establecieron algunos de carácter administrativo que se dan en el marco de los procesos ambientales, como lo pueden ser los de otorgamiento de licencias o permisos, sancionatorios y demás. Entre ellos encontramos:

- La *audiencia pública ambiental*, cuyo objetivo es dar a conocer a la comunidad, las organizaciones sociales o a entidades públicas y privadas sobre la solicitud de licencias, permisos o concesiones ambientales, o la existencia de una actividad o proyecto que puede generar impactos, cuáles son estos y las medidas de manejo que se han propuesto al respecto o que han sido tomadas para la prevención, mitigación, corrección o compensación. Este mecanismo de participación ambiental pretende también abrir espacios para recibir opiniones, información y documentos de las personas interesadas y de las entidades públicas y privadas, que deben tenerse en cuenta para la toma de decisiones de la respectiva autoridad ambiental (Rodríguez y Muñoz-Ávila, 2009).

- La *intervención en los procedimientos administrativos ambientales*, que implica que cualquier persona natural o jurídica, pública o pri-

vada, sin que sea necesario demostrar interés jurídico alguno, puede intervenir en las actuaciones administrativas que fueren iniciadas para la expedición, modificación o cancelación de licencia o permisos de actividades que afecten o puedan afectar el ambiente o para los eventos en los que impongan o revoquen sanciones por el incumplimiento de las normas y regulaciones en esta materia.

- El *derecho de petición*, que como garantía fundamental consiste en la facultad que tiene toda persona de presentar peticiones respetuosas a las autoridades públicas o particulares, en los términos que determine la ley, por motivos de interés general o particular, y a obtener una resolución pronta, completa y de fondo al respecto.

- La *consulta previa con grupos étnicos de Colombia*, que es el derecho fundamental (Corte Constitucional, SU-039 de 1997) que tienen los pueblos indígenas y demás grupos étnicos, cada vez que se vaya a tomar una decisión que pueda afectarles directamente o cuando se pretenda realizar proyectos, obras o actividades dentro de sus territorios colectivos.

- Las *veedurías ciudadanas en asuntos ambientales*, mecanismo de participación ambiental que permite que los ciudadanos u organizaciones comunitarias ejerzan vigilancia, fiscalización y evaluación sobre la gestión pública de las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control; las entidades públicas o privadas; las organizaciones no gubernamentales que desarrollen actividades en el país o aquellas que estén encargadas de ejecutar programas, proyectos, contratos o prestar servicios públicos.

- La *participación en los procesos de planificación ambiental*, mecanismo de participación que permite que todas las personas participen en los procesos de planificación ambiental en coordinación con las entidades encargadas del ejercicio de la planificación ambiental. Estas son: el Departamento Nacional de Planeación, las gobernaciones departamentales, las alcaldías distritales y municipales, los entes descentrali-

zados, las Corporaciones Autónomas Regionales y demás autoridades públicas que desarrollen asuntos ambientales.

3. Algunas anotaciones sobre la participación ciudadana: hacia una gobernanza ambiental

En la Constitución política de 1991 se consagró que la participación ciudadana se podría ejercer mediante la democracia representativa, la cual permite que cada ciudadano elija o sea elegido mediante el sufragio. Igualmente, se menciona la facultad que tiene de vigilar y denunciar, que implica también la facultad de incidir en la sociedad mediante grupos organizados, lo cual puede ser mediante partidos políticos, grupos de opinión, sindicatos, huelga, etcétera. Sin embargo, en el texto superior se hizo referencia a la democracia participativa, según la cual la sociedad y el Estado trabajan de manera conjunta en la construcción de escenarios de convivencia que incluyan los intereses y las necesidades del sector público y privado, por medio de la incidencia de los actores de las diferentes esferas, en espacios de discusión, deliberación y comunicación de los distintos intereses y necesidades (Rodríguez, 2021).

Así las cosas, la participación ambiental no solo se basa en postulados morales o político-democráticos, sino que se trata de un asunto fundamental del cual depende la supervivencia del ser humano y de las demás especies que habitan el planeta, en tanto garantiza que de manera conjunta todos, esto es los ciudadanos, las comunidades, las ONG, la academia, el sector productivo y las instituciones, incidan en los asuntos que los afectan y lleguen a acuerdos que permitan la cogestión ambiental, el desarrollo de la sostenibilidad ambiental y el mejoramiento de la calidad de vida de las actuales y futuras generaciones.

Como hemos reiterado en otras obras, el reto no es tener normas sobre asuntos ambientales y sobre los derechos, sino hacerlas cumplir y, para ello, es necesario establecer responsabilidades con el fin de generar procesos incluyentes que eviten la generación de las problemáticas planteadas. Esto con el fin de lograr, a corto y mediano plazo, tratar dichas problemáticas ambien-

tales de forma que posibiliten la protección de nuestro patrimonio natural y cultural y, además, el ejercicio efectivo de los derechos a la participación y a la paz de todos los colombianos. El incumplimiento de estos elementos se constituye en sustento para motivar las decisiones que en estos asuntos deben adoptar los jueces.

Para el ejercicio efectivo de la participación es necesario establecer que es obligación del Estado permitir a la ciudadanía el acceso a la información ambiental, para lo cual es imprescindible la divulgación por cualquier medio escrito, visual, sonoro, etcétera, que posibilite a todas las personas conocer sobre los bienes y servicios que ofrecen los ecosistemas; sobre los proyectos, obras y actividades que generan efectos en el entorno, así como todo lo referente a los programas que pretenden adelantarse en relación con estos asuntos. Teniendo en cuenta estos precedentes, debemos avanzar hacia una gobernanza ambiental como elemento indispensable para alcanzar el desarrollo sostenible, la cual se ha entendido como el "conjunto de procesos, mecanismos y organizaciones a través de los cuales los actores políticos y sociales influyen en las acciones y resultados medioambientales. Esto incluye a actores como el Estado, comunidades, empresas y organizaciones de la sociedad civil" (Moreno, 2013, p. 66). Dicho en otras palabras, se trata de la acción social incluyente por su carácter íntegro y articulado que hace posible la interacción entre diferentes actores y tiene en cuenta las dinámicas sociales para la toma de decisiones.

Al respecto, la profesora Érika Castro-Buitrago (2011) afirma que la gobernanza en materia ambiental ha implicado el reconocimiento de la participación y de la concertación, como etapa más avanzada, en el tratamiento de los asuntos públicos, que en versiones de modelos de gobernación verticales estaban reservados exclusivamente a la administración. En ese orden de ideas, indica también que no obstante las buenas intenciones de la política e inclusión de la Carta constitucional como gran directriz de esta, los servidores públicos permanecen anclados en las tradicionales formas inflexibles e impositivas de administrar los asuntos públicos. Esto ha imposibilitado tomar decisiones ambientales en las que se tengan en cuenta las expectativas, preocupaciones

y sugerencias de los sectores involucrados, que consideren también que un procedimiento participativo debe agotar, como mínimo, las fases de una convocatoria abierta e incluyente, pasando por aportar toda la información sobre los proyectos, la posibilidad de presentar iniciativas y ser consultados, teniendo en cuenta en las decisiones finales los comentarios, reclamos y alternativas propuestas por las comunidades y las autoridades locales.

Por lo anterior consideramos necesario que la gestión ambiental garantice las condiciones para que todos los actores intervengan en igualdad de oportunidades y puedan deliberar, al igual que todos los afectados con la decisión administrativa ambiental sobre los proyectos. Para garantizar ese mandato, las autoridades deben asumir una actitud proactiva, esto es, deben convocar e invitar a las comunidades interesadas y promover una convocatoria pública y abierta, como lo ha planteado la Corte Constitucional (Corte Constitucional, T-294 de 2014; T-660 de 2015; y T-599 de 2016).

Reafirmamos que se trata de reconocer que la gobernanza ambiental implica cumplir con los postulados constitucionales sobre el acceso a la información, la participación y la justicia ambiental, y avanzar hacia una reflexión conjunta en la que se consideren las expectativas de los diferentes actores, se analicen las consecuencias de las decisiones sobre los proyectos, se permita el debate y el diálogo y se decida considerando todos estos elementos, para superar la situación que hemos vivido y que ha dado lugar a muchos conflictos ambientales con su respectiva judicialización.

De esta manera, destacamos que una forma de conocer, ejercer control y seguimiento, es a partir de la implementación de mecanismos que le permitan a la ciudadanía incidir en la toma de decisiones ambientales, conforme con las necesidades y expectativas del país y de las comunidades. Así pues, la intervención de las personas en el desarrollo es un imperativo que implica la inclusión y deliberación ciudadana en la política y gestión ambiental, y, además, es una herramienta para prevenir futuras problemáticas relacionadas con el entorno y los recursos naturales.

Se deben garantizar entonces los derechos de acceso a la participación y la información en los términos descritos en este texto, procurando avanzar en el diálogo y en la construcción conjunta de propuestas de desarrollo social, cultural y económico desde una visión diferencial, étnica y territorial, en el marco de la sostenibilidad ambiental y el ejercicio de los derechos de todas las personas en la presente y las futuras generaciones.

Un elemento adicional para tener presente es el Acuerdo de Escazú, el cual se encuentra en proceso de ratificación al momento de escribir este documento e incluye elementos trascendentales sobre los derechos de acceso y la protección de los defensores ambientales, por lo cual consideramos de gran importancia su incorporación a nuestro marco jurídico.

EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL

El derecho a la justicia en materia ambiental ha sido asociado con los mecanismos para garantizar la efectividad de los derechos ambientales, esto es, la distribución equitativa de los daños naturales y los beneficios ambientales. Los conflictos ambientales nos han exigido tener en cuenta los denominados rostros de la injusticia ambiental, lo cual hace referencia a las grandes problemáticas que enfrentamos en la actualidad, tales como el cambio climático, la degradación ambiental, la pérdida de la biodiversidad, la contaminación, el incremento de la desigualdad y la pobreza, entre otros, que de manera correlativa aumentan la presión sobre los recursos naturales y, con ello, las disputas ambientales. En la medida que tiene una triple calidad, a saber, es una garantía propia del Estado ambiental de derecho; es un derecho de acceso; y es un servicio que se traduce en la actividad judicial (Guzmán-Jiménez, 2021).

En esta misma línea, Valencia (2018) sostiene que la justicia ambiental reconoce y destaca la desigualdad ambiental y social que caracteriza a las sociedades contemporáneas, así como la necesidad del uso equilibrado, responsable y ético de los recursos naturales, para con ello garantizar la sostenibilidad de los seres humanos y otras especies que habitan el planeta en la actualidad y en las futuras generaciones.

Es así como el acceso a la justicia ambiental permite que los individuos y las comunidades tengan una herramienta por medio de la cual exigir la protección de sus derechos ambientales, entre ellos, los derechos a la participación y al acceso a la información ambiental mediante procedimientos

judiciales y administrativos previamente establecidos, con cumplimiento de las garantías de equidad, independencia, autonomía y oportunidad, y que incluyen mecanismos de reparación y restauración del daño al entorno generado por el Estado o por particulares (Cepal, 2018).

De ahí que se trate de un derecho autónomo que involucra la actitud activa, comprometida y solidaria de las personas, la comunidad y las organizaciones sociales para su ejercicio, además del acceso a la información y la participación en esta materia (Valencia, 2014a). En ese sentido, hemos entendido que la justicia ambiental se debe caracterizar por el consenso y el trabajo conjunto entre todos los actores (sector público, privado, academia, organizaciones comunitarias, etcétera), hacia la construcción de una mejor calidad de vida y la garantía del derecho a gozar de un ambiente sano, en donde contemos con recursos naturales para el uso adecuado por parte de toda la población y el establecimiento de mecanismos para la protección del patrimonio natural (Rodríguez, 2018).

Sobre el particular, la Cepal (2018) ha referido que el derecho de acceso a la justicia ambiental implica la garantía que tienen todas las personas y comunidades de contar con mecanismos e instancias judiciales o administrativas para exigir la protección de sus derechos, conforme con los principios de equidad, independencia, autonomía y oportunidad, y teniendo en cuenta las medidas de reparación y restauración por los daños ambientales generados por el Estado o los particulares.

Adicionalmente, Guzmán-Jiménez (2021) sostiene que este derecho tiene como principios orientadores: 1) la calidad y eficacia, que busca que esta garantía pueda obtener una materialización efectiva, esto es, no solo la posibilidad de acudir al sistema jurisdiccional, sino que la estructura judicial y administrativa puedan cumplir un mínimo de estándares de calidad en esta materia, los cuales se relacionan con la accesibilidad, el tiempo que tarde, la motivación de la decisión y la igualdad entre las partes; y 2) la adaptabilidad, que hace referencia a que esta prerrogativa debe considerar las diferencias sociales entre las partes y el paso del tiempo, es decir, atender al carácter

dinámico y cambiante de la estructura social, las particularidades demográficas, la satisfacción de las necesidades básicas, la tendencia política de los dirigentes, la economía y demás, en otras palabras, se trata de tener en cuenta la progresividad propia del derecho de acceso a la justicia y de su contenido.

Sin embargo, como menciona Brañes (2001), este derecho, si bien les permite a las personas contar con la posibilidad de una solución pronta y completa por parte de las autoridades judiciales en un conflicto jurídico relacionado con el entorno y los recursos naturales, tiene ciertas complejidades que sumadas a las dificultades del derecho de acceso a la justicia en sí mismo se relacionan con los aspectos técnico-científicos propios de esta materia y que pueden obstaculizar su entendimiento por las partes, así como por los intereses en disputa, que son principalmente colectivos y difusos.

En virtud de lo anterior, Valencia (2014a) califica el derecho de acceso a la justicia ambiental como complejo y polisémico, dado que implica deberes y responsabilidades compartidos entre los obligados, esto es, el Estado como responsable de velar por la protección efectiva del entorno y de los recursos naturales, y los sujetos activos, aquellos a los que se les reconoce el derecho y pueden ejercerlo frente a amenazas o vulneraciones de la administración o los particulares.

En ese contexto, se ha hecho hincapié en que el derecho de acceso a la justicia ambiental se materializa en los procedimientos judiciales o administrativos, y además de significar la posibilidad de acudir a los estrados, hace referencia también a los escenarios en los que las comunidades pueden participar en la toma de decisiones relacionadas con el entorno (Valencia, 2014).

Por lo anterior, hemos sostenido que esta garantía permite que ante las situaciones de disputas ambientales, las personas, comunidades, ONG o entes de control acudan a las instancias judiciales o a las autoridades administrativas para exigir su resolución y la protección del medio natural y los derechos que estén siendo amenazados o afectados por el Estado o por los particulares.

Adicionalmente, en materia del acceso a la justicia ambiental el Acuerdo de Escazú dispone que cada Parte debe garantizar este derecho, conforme con las garantías del debido proceso, y asegurar, en el marco de su legislación nacional, el acceso a instancias administrativas y judiciales para impugnar y recurrir por asuntos de procedimiento y fondo cualquier decisión, acción u omisión relacionada con el acceso a la información ambiental; con la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales; o cualquiera que pueda afectar negativamente al entorno o contravenir normas jurídicas relacionadas con esta materia.

1. Sustento constitucional y desarrollo jurisprudencial

El fundamento de este derecho se encuentra principalmente en el artículo 79 de la Carta política de 1991, relativo al derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y la obligación del Estado de garantizar, por medio del marco normativo, la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla, y de proteger la biodiversidad e integridad del entorno. Así como también en el artículo 80, sobre el deber de Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al medio natural.

Adicionalmente están los artículos 86, 87, 88 y 229 del texto constitucional, relativos a la acción de tutela, la acción de cumplimiento, las acciones populares y el derecho de acceso a la administración de justicia, respectivamente, que se erigen como fundamento del derecho de acceso a la justicia ambiental.

Para la Corte Constitucional, la justicia ambiental es una condición necesaria para asegurar la vigencia de un orden justo, en la medida que implica el tratamiento justo y la incidencia significativa de todas las personas, sin importar su raza, color, origen nacional, cultura, educación o ingreso respecto al desarrollo y la aplicación de las normas, reglamentos y políticas en materia ambiental. En otras palabras, ningún grupo poblacional debe sobrellevar des-

proporcionadamente la carga de las consecuencias ambientales negativas por el desarrollo de las operaciones industriales.

De acuerdo con el alto tribunal, este precepto se compone de la demanda de justicia distributiva en las cargas y beneficios del entorno, en la cual se busca suprimir las medidas que le imponen a determinada población –por lo general vulnerable– soportar daños sin recibir beneficios como otras, y paralelamente representa un llamado para garantizar que las personas, en particular las que se han visto afectadas por los daños ambientales, participen con sus propias experiencias en los espacios de toma de decisiones en materia de evaluación, ejecución y desarrollo de proyectos (Corte Constitucional, T-704 de 2016).

En este entendido, para el alto tribunal el concepto de justicia ambiental se integra de dos principios: el primero, referido a la demanda de la justicia distributiva, esto es, el reparto equitativo de las cargas y los beneficios ambientales entre la población, ya sea en el ámbito nacional o internacional y superando la discriminación por razones de género, condición socioeconómica u origen étnico; el cual, a su vez, se integra por la equidad ambiental *prima facie*, que exige el reparto equitativo de las cargas y los bienes de cualquier política, programa o proyecto, y la redistribución y compensación efectiva a las comunidades a las que les corresponde asumir tales cargas o pasivos ambientales en obras o actividades que son necesarias para el interés general (Corte Constitucional, T-704 de 2016).

El segundo principio se refiere a la justicia participativa, entendida como la intervención significativa de los ciudadanos, especialmente de los que pueden resultar afectados por la ejecución de cierta actividad. Este factor implica la apertura de espacios de incidencia efectiva en la toma de decisiones que tengan relación con los proyectos, la evaluación de impactos y demás etapas de los procesos en materia ambiental, que permitan tener en cuenta tanto los criterios técnicos como el conocimiento local para la definición de medidas de prevención, mitigación y compensación (Corte Constitucional, T-704 de 2016). La Corte Constitucional ha explicado que esta dimensión tiene en cuenta que la participación implica:

> (i) La apertura de espacios de participación, información y concertación, y no de mera información o socialización, que impliquen el consentimiento libre e informado, en el momento de la evaluación de los impactos y del diseño de medidas de prevención, mitigación y compensación, de modo tal que en ellas se incorpore el conocimiento local y la voz de los afectados. (ii) La participación en el proceso de elaboración de los censos de afectados y a todo lo largo de la realización del proyecto. (iii) El cumplimiento de los compromisos acordados en los espacios de concertación. (iv) La financiación de la asesoría que requieran las comunidades afectadas por el proyecto, a fin de que estas puedan ejercer su derecho a la participación efectiva. (v) La participación de las comunidades afectadas por daños ambientales en las actividades de monitoreo y control (Corte Constitucional, T-294 de 2014).

Más adelante, la Corte Constitucional añadió como un tercer principio de la justicia ambiental el de sostenibilidad, que exige que la economía y la sociedad puedan desarrollarse sin que eso signifique el deterioro de los ecosistemas, procurando entonces la viabilidad ecológica. De modo que se exige el respeto por los límites de absorción y de regeneración del ambiente, para que el disfrute de un ambiente sano no se vea comprometido en la presente y futuras generaciones, tanto para el ser humano como para las demás especies (Corte Constitucional, T-021 de 2019).

Adicionalmente, la Sala explicó que la justicia ambiental se encuentra íntimamente ligada con el principio de precaución, el cual prescribe el deber que tienen los agentes ambientales de no desarrollar una actividad cuando exista una duda razonable sobre si la misma puede generar un daño a la naturaleza o a la salud humana, siendo entonces la guía humana para comportarse ante la incertidumbre de perjuicio y prevención ante el riesgo de afectaciones irremediables en el ambiente (Corte Constitucional, T-021 de 2019).

2. Mecanismos de participación judicial en materia ambiental

El derecho de acceso a la justicia ambiental implica la existencia de mecanismos que garanticen dicho acceso a la vía jurisdiccional. En ese sentido, en el

ordenamiento jurídico colombiano se han desarrollado una serie de acciones para que las personas, individual o colectivamente, puedan exigir ante un juez o cuerpo colegiado de la república la protección de sus derechos ambientales (véase la tabla 8).

2.1 Participación judicial en materia ambiental

La participación cuenta con una serie de mecanismos judiciales por medio de los cuales las personas, individual o colectivamente, pueden acudir ante un juez o un cuerpo colegiado para la resolución de las controversias que en materia ambiental se presenten, en aras de proteger sus derechos individuales y colectivos. Entre esos mecanismos encontramos:

- La *acción de tutela*, mecanismo constitucional que le permite a todas las personas reclamar ante los jueces de la República, en cualquier momento, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma

Tabla 8. Mecanismos de participación ciudadana en materia ambiental

	Tipo de mecanismo	Reglamentación
Participación judicial	Acción de tutela	Constitución política de Colombia, artículo 86; decreto 2591 de 1991; decreto 306 de 1992 compilado en el decreto 1069 de 2015 y decreto 1983 de 2017.
	Acción de cumplimiento	Reglamentada por la Constitución política, artículo 87; ley 393 de 1997; ley 1437 de 2011, artículo 146.
	Acción popular	Constitución política, artículo 88; ley 472 de 1998 y ley 1437 de 2011.
	Acción de grupo	Constitución política, artículo 88; ley 472 de 1998 y ley 1437 de 2011.
	Medio de control de nulidad	Constitución política, artículo 40 numeral 6; ley 1437 de 2011, artículo 135 (nulidad por inconstitucionalidad); ley 1437 de 2011, artículo 137 (nulidad simple); ley 1437 de 2011, artículo 138 (nulidad y restablecimiento del derecho).
	Acción de inconstitucionalidad o inexequibilidad	Constitución política, artículos 4°, 40 inciso 6 y 241; decreto 2067 de 1991 y acuerdo 02 de 2015 de la Corte Constitucional (Reglamento interno).

Fuente: Rodríguez (2020).

o por quien actúe a su nombre, la salvaguarda de sus derechos fundamentales cuando estos se vean amenazados o vulnerados por acción u omisión de cualquier autoridad pública. Dicha protección radicará en una orden para que el o los accionados actúen o se abstengan de hacerlo de manera inmediata.

- La *acción de cumplimiento*, que puede ser presentada por cualquier persona natural o jurídica, servidores públicos, organizaciones sociales y organizaciones no gubernamentales en cualquier tiempo para asegurar el cumplimiento efectivo de una ley o un acto administrativo, mediante la orden de un juez a la respectiva autoridad pública o al particular que actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, bien sea por acción u omisión.

- La *acción popular*, medio procesal idóneo para proteger los derechos e intereses colectivos relativos al patrimonio público y cultural de la Nación, el espacio, la seguridad, la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, el equilibrio ecológico, el aprovechamiento racional de los recursos naturales, los servicios públicos, la libre competencia económica y demás trámites de naturaleza similar. Se ejerce con una finalidad preventiva para evitar el daño contingente de los referidos derechos e intereses colectivos, así como para cesar su peligro, amenaza, vulneración o agravio, o restituir las cosas a su estado anterior, siempre que esto fuere posible, contra las acciones u omisiones de las autoridades públicas o de los particulares.

- La *acción de grupo*, mecanismo judicial que permite que un grupo de personas –no menos de veinte– acuda a los jueces para reclamar el reconocimiento y la reparación de un daño generado a derechos o intereses colectivos mediante el pago de la indemnización de los perjuicios, cuando estos se hayan dado por la misma causa y hecho generador.

- El *medio de control de nulidad* de los actos administrativos previsto en la Ley 1437 de 2014 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), en el cual encontramos tres tipos

cuya pretensión se dirige a declarar la nulidad de los mismos: 1) por su inconstitucionalidad, por la infracción directa el contenido de la Carta política; 2) la nulidad simple, como mecanismo de participación que permite que toda persona en nombre propio o por medio de un representante solicite la declaración de la nulidad de los actos administrativos de carácter general, por la infracción de las normas en que deberían fundarse, o por ser expedido sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió; y 3) la nulidad y el restablecimiento de derecho, la cual permite que quien crea que se le ha lesionado un derecho subjetivo protegido por una norma jurídica, solicite a un juzgado de la República, por intermedio de abogado, la declaración de la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y que, en consecuencia, se restablezca dicha garantía. Además, se puede solicitar la reparación del daño que se le hubiere generado por el acto administrativo que se declare nulo.

- La *acción de inconstitucionalidad o inexequibilidad*, como el mecanismo de participación que faculta a todos los ciudadanos colombianos para impugnar las normas que violen la Constitución política ante la Corte Constitucional, como la entidad encargada de velar por la integridad y supremacía de la norma superior, la cual debe decidir sobre la demanda en sentencia que debe resolver el asunto estudiado, de manera definitiva que se constituye en cosa juzgada y tiene efectos *erga omnes*.

2.2 Algunos obstáculos y retos del acceso a la justicia ambiental

El marco jurídico colombiano que sirve como fundamento para el derecho de acceso a la justicia ambiental dista mucho de la realidad de su ejercicio. Al respecto, Valencia (2014b) ha referido que las grandes dificultades que hay en la operatividad del sistema judicial, las diferencias económicas de las partes, los inconvenientes financieros para el acceso a las instancias judiciales y

administrativas, las formalidades procesales, entre otros factores, inciden en la manera en la que los ciudadanos de manera individual o colectiva puedan materializar este derecho real y efectivamente.

Adicionalmente, se distinguen como obstáculos del ejercicio de la justicia ambiental: 1) la falta de preparación de los operadores judiciales y administrativos en materias ambientales debido a sus elementos técnicos y científicos; 2) la falta de conciencia ambiental; 3) los problemas estructurales de las instituciones en relación con el manejo, la administración y planificación de los recursos naturales y el ambiente; y 4) los costos que implica adelantar un proceso en estos asuntos por los aspectos probatorios y demás.

Esta situación, sumada al escalonamiento de los conflictos ambientales en el país por las afectaciones al entorno y a los recursos naturales, el acceso limitado a la información, los escasos espacios de participación, la carencia de mecanismos de prevención de estas disputas y la marcada tendencia de la judicialización de los conflictos ambientales, han permitido que se evidencie una brecha entre la consagración de los derechos y su cumplimiento efectivo.

Este contexto ha permitido la expresión de numerosas confrontaciones con tensiones, intereses subyacentes, cosmovisiones diversas y escasa incidencia social, que requieren ser vistas desde una perspectiva amplia e integral para avanzar en la construcción del Estado social de derecho, la consolidación de un verdadero régimen democrático con el ejercicio de las libertades, el desarrollo de las capacidades de sus miembros y el desarrollo como sociedad moderna y participativa.

De esta manera, la justiciabilidad, entendida como la posibilidad de reclamar ante un juez el cumplimiento de las obligaciones y la realización de derechos ambientales, ha permitido que el poder judicial tenga un rol importante en la defensa de las garantías constitucionales. Sin embargo, para superar los conflictos relacionados con el entorno y las limitaciones al derecho a la participación es necesario asumir el desafío de conocer las necesidades de las comunidades y profundizar en las consideraciones de desarrollo con

identidad y cultura, con el fin de buscar mecanismos de ponderación que permitan garantizar los derechos de todos los colombianos.

De igual forma, es necesario tomar medidas para promover procesos reales de participación que atiendan su carácter previo, además de elementos como la buena fe, la información adecuada, la flexibilidad y adecuación cultural, así como la ponderación y armonización de los derechos de las partes involucradas.

Adicionalmente, el profesor Guzmán-Jiménez (2021) refiere que en el ámbito nacional existen diferentes obstáculos en torno a la garantía de la justicia ambiental, especialmente por cuestiones relacionadas con el acceso por cuestiones de cobertura, tanto por la carencia de operadores judiciales frente a la densidad demográfica, como por la cobertura territorial. Además, se encuentran las barreras relativas a la falta de especialidad de los jueces en asuntos ambientales, en especial ante la complejidad (técnica y científica) de los conflictos ambientales y la naturaleza difusa de los derechos e intereses colectivos en la justicia ambiental. En virtud de ello, señala que la respuesta a los conflictos ambientales no puede ser en el marco de un procedimiento general, toda vez que por sus características especiales no tiene acogida en las instituciones procesales clásicas, por lo que es necesario considerar la trascendencia del entorno como interés jurídico superior y avanzar hacia la revisión de fondo de las instituciones procesales para brindar una tutela judicial efectiva del medio natural y los derechos ambientales.

EL DEBER DE PLANIFICAR

El territorio y los recursos naturales que en él se encuentran se han constituido en una de las causas de disputa a lo largo de la historia de nuestro país, debido a los distintos intereses alrededor de este. Como refiere Hernández (2010), dichos intereses van desde los que tiene el pequeño propietario hasta los de los dueños de grandes extensiones, desde los grupos que defienden la conservación del ambiente hasta aquellos de grandes empresas transnacionales.

Desde la Carta Mundial de la Naturaleza se ha señalado que en la planificación y la ejecución de las actividades de desarrollo social y económico se tendrá en cuenta el hecho de que la protección ambiental es parte integrante de estas, y que toda tarea de planificación incluirá, entre sus elementos esenciales, la elaboración de estrategias de conservación de la naturaleza, el establecimiento de inventarios de los ecosistemas, la evaluación de los efectos que hayan de tener sobre el ambiente y las políticas y acciones proyectadas. Todos estos elementos se pondrán en conocimiento de la población recurriendo a medios adecuados y con la antelación suficiente, para que las personas puedan participar efectivamente en los procesos de consulta y de adopción de decisiones al respecto. Para ello se considera forzoso asegurar la disponibilidad de los medios financieros, los programas y las estructuras administrativas necesarias para alcanzar los objetivos de la conservación y protección de la naturaleza.

En el contexto nacional, para el constituyente de 1991 fue indispensable incluir lo relacionado con la planificación y el ordenamiento territorial y am-

biental como una herramienta fundamental para la gestión del entorno tendiente a prevenir los procesos de deterioro de los ecosistemas (Hurtado-Rassi, 2017), así como para incluir las diferentes perspectivas, modos de vida, expectativas y características naturales de cada territorio, consagrando en este sentido que Colombia es una República "descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales" (artículo 1°), y estableciendo de este modo lo que se considera por estas últimas (artículo 287).

En ese escenario, en el artículo 80 de la Carta política se dispuso el deber del Estado de planificar[1], como respuesta a la multiplicidad de intereses y atendiendo a la descentralización administrativa; a las exigencias de reivindicación de antiguas demandas relacionadas con la autonomía territorial y política; al activismo ambiental que encuentra como fundamento el principio constitucional de democracia participativa; y a una política de gestión del capital natural fundamentada en la explotación de los recursos naturales, como herramienta para resolver los conflictos entre el alcance y los fines del desarrollo económico y el deber de proteger y conservar el ambiente y los recursos naturales (Molina-Roa, 2017).

De acuerdo con Otero (1998), la planeación permite estudiar la evolución histórica de la transformación del crecimiento socioeconómico. En otras palabras, explica cómo se han utilizado los recursos naturales y se ha ocupado el espacio geográfico a través del tiempo y, con base en ello, se indica cómo debe orientarse y organizarse determinado territorio a futuro en materia administrativa, jurídica, ambiental, social, económica y funcional, teniendo como principios rectores la participación, la competitividad, la equidad y el desarrollo sostenible.

Por tanto, en nuestro ordenamiento jurídico se han desarrollado diferentes instrumentos de planificación para las áreas de especial importan-

1 Cabe recordar que ya el artículo 9° del Decreto-Ley 2811 de 1974 establecía que la planeación del manejo de los recursos naturales renovables y los elementos ambientales debía hacerse integralmente, a fin de que contribuyera al desarrollo equilibrado urbano y rural.

cia ecológica –con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas–, para el nivel territorial con los planes de ordenamiento territorial (POT) y los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas (Pomca), y otros que varían dependiendo del sector o el recurso. En la mayoría de ellos se imponen restricciones a los usos del suelo o de los recursos naturales, y se otorgan o conciertan entre las autoridades administrativas y las ambientales, como lo veremos más adelante.

Sin embargo, la planificación de la gestión ambiental es una tarea que no solo le corresponde al Estado. Es una acción conjunta que requiere la intervención activa de todos los actores institucionales, sociales, privados, comunitarios, gremiales, etcétera, en el entendido que el ambiente es un asunto colectivo que es de interés de todos. El intercambio consensuado de conocimientos y experiencias solo conducirá a enriquecer los debates y a mejorar la toma de decisiones legitimas, asegurando su implementación a largo plazo. En ese sentido, es importante tener en cuenta que el constituyente adoptó un modelo de democracia participativa que requiere una ciudadanía activa, pero también un Estado garante de la efectividad de los mecanismos y canales de participación, en aras de facilitar espacios participativos inclusivos y equitativos.

En esa línea, entendiendo la planeación del ordenamiento territorial como parte de una estrategia macro de defensa del territorio de factores que alteran la calidad y formas de vida, la cultura, el desarrollo, la economía y los recursos, la participación en este proceso debe constituirse "de abajo hacia arriba", es decir empezar por la comunidad e incorporarla en todas las fases, sin importar los desafíos técnicos que ello implica, a fin de preservar el interés general y superar la amenaza de intereses particulares (Hofman-Quintero, 2021).

En virtud de ello, en este capítulo abordaremos el deber del Estado de planificar analizando los planes ambientales y la jurisprudencia de la Corte Constitucional al respecto. Para con ello continuar con unas reflexiones generales sobre la materia.

1. La planificación en materia ambiental

El artículo 80 de la Constitución política determina que el Estado es el encargado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. En esa medida, la planificación ambiental se integra a los procesos de planeación del sector público con el fin de facilitar la toma de decisiones frente a la resolución de las problemáticas ambientales, así como a la administración de los recursos naturales y la promoción del desarrollo territorial, constituyéndose en una estrategia política con fuerza para controlar las relaciones interdependientes entre el ser humano y la naturaleza de la presente y futuras generaciones (Hofman-Quintero, 2019).

Así pues, la planificación ambiental incorpora y evalúa factores sociales, económicos y políticos que influyen en el ambiente y el desarrollo sostenible, para lo cual debe comprender el estado actual del entorno, determinar una visión sobre la solución del problema e implementarla (Hofman-Quintero, 2019). En esa línea, Mateo (2002, como se citó en Rodríguez, 2021) refiere que la planificación ambiental se basa en la recolección de información, el análisis y la reflexión de las potencialidades y los límites de los sistemas ecosistémicos en los territorios urbanos y rurales, y, correlativamente, como el punto de referencia para la toma de decisiones sobre las formas e intensidades de utilización de los recursos naturales.

Además, según Mateo-Rodríguez (2020), el proceso de planificación, bajo una perspectiva holística, sistémica y racional, reúne tres aspectos: 1) político-administrativo, en el entendido que comprende un conjunto de procedimientos administrativos y decisorios sobre el uso y la transformación de los recursos naturales en el territorio; 2) técnico, al considerar los estudios de carácter técnico para formular e implementar las medidas administrativas; y 3) científico, al fomentar el conocimiento sobre las propiedades de los sistemas ambientales.

De esta manera, la planificación ambiental busca superar la concepción tradicional, caracterizada por su carácter sectorial, rígido y reduccionista

(Mateo-Rodríguez, 2020), al tener en cuenta la esencia entrópica y compleja de la naturaleza, donde la ruta a seguir debe adaptarse a las condiciones de incertidumbre y variabilidad. Por ello, se establece la necesidad de armonizar los objetivos de la planificación desde la escala local hasta la internacional, incluyendo los procesos sociales que se manifiestan en todos los sistemas ambientales e integrando lo rural y lo urbano en diferentes grados de transformación antropogénica (Lopes de Souza, 1992).

De ahí que la planificación en asuntos ambientales responda a las necesidades humanas, vinculando la oferta ambiental y salvaguardando los recursos naturales y el entorno. Lo anterior implica procesos dinámicos y participativos entre la ciudadanía, el sector industrial, la academia, las ONG y las instituciones, en los que se llegue a consensos mediante el diálogo entre los actores involucrados y en las diferentes fases de la planificación ambiental. En este ámbito, el papel de los actores involucrados es fundamental para el buen funcionamiento del Estado y la gestión pública en materia ambiental, lo que requiere del fortalecimiento institucional, a fin de que sean las instituciones las que fomenten el diálogo y el ejercicio de los mecanismos de participación existentes (Rodríguez, 2021).

Conforme con el artículo 80[2] de la carta magna, Rodríguez (2021) señala que esta disposición se limita a ser un marco de referencia sobre las tareas en materia ambiental a cargo del Estado, sin proponer una definición precisa sobre la materia. Por ello, en desarrollo de esta disposición, el Decreto 1200 de 2004, compilado en el Decreto 1076 de 2015, define la planificación ambiental como un proceso dinámico que le permite a una región orientar y administrar el manejo de los recursos renovables, en aras de afianzar el desarrollo sostenible a corto, mediano y largo plazo, incorporando la magnitud

2 Con base en esta prerrogativa y los principios generales de la Carta política, la Ley 99 determina que el manejo ambiental será descentralizado, democrático y participativo, además de manifestar que las instituciones ambientales se estructuran a partir de criterios integrales del manejo ambiental y su interrelación con diferentes procesos de planificación.

ambiental en los procesos de desarrollo y ordenamiento territorial en consideración de las características biofísicas, sociales, culturales y económicas de cada territorio (Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.8.5.1.1).

De igual forma, la norma citada establece que el proceso de planificación ambiental debe regirse por los principios generales ambientales y, además, por los establecidos en el título noveno de la Ley 99, de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario. Asimismo, esta norma dispone que la planificación regional debe guardar concordancia y articulación con los diferentes instrumentos de planeación del Estado, reconociendo los procesos de desarrollo regional y la incorporación de elementos para la construcción colectiva de una perspectiva de desarrollo sostenible; y que debe integrar también todos los componentes para el manejo de los recursos y, en general, coordinar las acciones prioritarias de la protección del ambiente (Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.8.5.1.2).

Para el Ministerio del Medio Ambiente (1997), la planificación ambiental hace parte de las acciones instrumentales de la política ambiental y se erige en una herramienta fundamental para la garantía de la renovabilidad del capital natural; la prevención del deterioro de ecosistemas de especial importancia para el desarrollo nacional; y la protección de la biodiversidad y la diversidad cultural.

En virtud de lo anterior, se ha insistido en que la planificación ambiental se constituye en un instrumento articulado al proceso de toma de decisiones de la gestión del entorno, que se caracteriza por ser integradora, sistémica, holística y directa en el entendimiento de la relación entre la sociedad y la naturaleza. De ahí que su estructuración responda a los fundamentos técnicos, científicos, sectoriales y participativos, en aras de facilitar el desarrollo de las acciones y los procesos de gestión (Mateo-Rodríguez, 2020). En otras palabras, los procesos de planificación ambiental deben tener en cuenta los procesos de coordinación y participación, entendiendo a esta última como un elemento indispensable para mejorar la calidad de vida de todas las personas (Rodríguez, 2021).

1.1 Planes ambientales

Entendiendo así que la planificación del ambiente corresponde a una tarea conjunta entre los diferentes actores sobre las acciones, los programas y proyectos a desarrollar en el presente y de cara al futuro entre la relación de la sociedad y la naturaleza, atendiendo a las distintas disciplinas y saberes y propendiendo a lograr el desarrollo sostenible con justicia ambiental, es necesario conocer los principales planes nacionales vigentes en esta materia, por lo que a continuación abordaremos algunos de ellos, en el siguiente orden: Plan nacional de desarrollo; Plan de gestión ambiental regional (PGAR); Plan de acción cuatrienal; Planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas (Pomca); Plan de ordenación forestal; Planes de ordenamiento del recurso hídrico continental superficial (PORH); Plan de manejo ambiental de acuíferos; Planes de saneamiento y manejo de vertimientos (PSMV); Planes de gestión integral de residuos sólidos (PGIRS); Planes de ordenamiento territorial (POT); Plan de ordenación y manejo integrado de unidades ambientales costeras (Pomiuac); Plan de acción del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Colombia-Sinap; Planes de manejo ambiental (PMA); planes de vida de los puebos étnicos y planes sectoriales (esquema 3). Finalmente, se tratará el desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional sobre la planificación ambiental.

Esquema 3. Instrumentos de planificación ambiental

Fuente: elaboración propia.

1.1.1 Plan nacional de desarrollo

Los artículos 339 y siguientes de la Constitución política consagran la obligación de contar con un Plan nacional de desarrollo. Particularmente, el 339 determina que este se conforma de una parte general y un plan de inversiones, donde la primera incluye los propósitos y objetivos a largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal y las estrategias y orientaciones de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. Por su parte, el plan de inversiones contiene los presupuestos plurianuales de los programas y proyectos de inversión pública nacional y los recursos financieros requeridos para su ejecución.

Así las cosas, el Constituyente integró el componente ambiental a los planes de desarrollo que el Estado está en obligación de formular y ejecutar, en articulación con el Consejo Nacional de Planeación del que trata el artículo 340 superior, conformado por representantes de las entidades territoriales y los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. Como señala Sánchez-Pérez (2002), la Carta política elevó la política ambiental a la misma categoría de la política social y económica, motivo por el cual el Plan nacional de desarrollo debe incorporar objetivos, estrategias, programas y metas ambientales en armonía con los aspectos sociales y económicos, además de reconocer al sector ambiental como interlocutor en la discusión del mencionado plan.

Asimismo, señala Ponce de León (1997, como se citó en Sánchez Pérez, 2002, p. 93) que, al incluir el aspecto ambiental en el plan en cuestión, "la Constitución brindó la herramienta teórica más propicia para plasmar el concepto de desarrollo sostenible como referente para el país", el cual, como hemos visto, se incluye explícitamente en el artículo 80 constitucional, constituyéndose así en una finalidad estatal y una meta social.

Muestra de lo anterior son las Bases del Plan de 2018-2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad", que se erige en la fundamentación para el Plan nacional de desarrollo-Ley 1955 de 2015. En ellas se consagra como uno de los pactos transversales el relativo a la "sostenibilidad: producir conservando

y conservar produciendo", cuyo objetivo es consolidar procesos que faciliten el equilibrio entre la conservación del patrimonio natural, su uso responsable y la producción natural, de manera tal que se constituya en un activo estratégico de la Nación mediante la potencialización de las acciones integrales y coordinadas entre los territorios, las instituciones públicas, el sector privado, la cooperación internacional y la sociedad civil, para la adopción de prácticas sostenibles, adaptadas al cambio climático y bajas en carbono, en el marco de un contexto con mayor cultura y educación ciudadana que valore la biodiversidad y dialogue con base en el conocimiento y la información. Es importante hacer una valoración del Plan nacional de desarrollo en futuras investigaciones, ya que existen cuestionamientos de fondo sobre el abordaje del asunto ambiental en este instrumento.

Para tales efectos, se pretende hacer realidad el mencionado Pacto transversal por medio de cuatro puntos: 1) los sectores comprometidos con la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático; 2) la biodiversidad y riqueza natural: activos estratégicos de la Nación; 3) Colombia resiliente: conocimiento y prevención para la gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático; 4) instituciones ambientales modernas, apropiación social de la biodiversidad y manejo efectivo de los conflictos socioambientales.

En este contexto, el Plan nacional de desarrollo, como la herramienta de planificación de la actuación estatal, debe incluir todos los elementos que la administración, el sector productivo y la sociedad deben tener en cuenta para dirigir sus actividades, siendo indudablemente parte de dichos elementos los asuntos ambientales como un eje transversal en todas las materias, tal y como lo consagran las referidas bases del gobierno actual.

1.1.2 Plan de gestión ambiental regional

El Decreto 1200 de 2004, compilado en el Decreto 1076 de 2015, define este Plan como el instrumento estratégico de las Corporaciones Autónomas Regionales cuyo objetivo es orientar su gestión a largo plazo e integrar las acciones de los actores regionales para alcanzar la sostenibilidad. Este plan tiene una

vigencia mínima de diez años y debe ser aprobado por el Consejo Directivo respectivo, además de contar con la participación de las entidades territoriales de la jurisdicción y los representantes de los sectores sociales y económicos regionales. Es de resaltar que el contenido del Plan de gestión ambiental regional deberá tenerse en cuenta en la formulación de los planes de ordenamiento territorial y los planes de desarrollo a que haya lugar.

Este plan contempla mínimo cuatro componentes, a saber: diagnóstico ambiental, visión regional, líneas estratégicas e instrumentos de seguimiento y evaluación. Estos componentes involucran aspectos sociales, económicos, culturales y biofísicos, así como las relaciones urbano-rurales y la oferta y demanda de bienes y servicios ambientales. De igual manera, el Plan de gestión ambiental regional identifica el escenario de sostenibilidad ambiental para garantizar el desarrollo regional, y establece las líneas estratégicas prioritarias para alcanzar dicho escenario, las cuales reflejan las responsabilidades y los compromisos de los actores involucrados. Por último, el plan dispone de un sistema de seguimiento y evaluación para verificar el impacto del instrumento sobre el ambiente, la calidad de vida de la población y el desarrollo regional.

Ahora bien, el compromiso institucional de las corporaciones para el logro de los objetivos y las metas planteadas en el Plan de gestión ambiental regional se concreta en los planes de acción cuatrianual, que tienen una proyección de cuatro años, y corresponde al Plan que presenta el director general de cada Corporación Autónoma Regional para desarrollar en el periodo de su administración, definiendo allí las acciones e inversiones que adelantará en el área de su jurisdicción.

1.1.3 Plan de acción cuatrienal

Este Plan está estrechamente vinculado con el Plan de gestión ambiental regional, pues allí se concreta el compromiso institucional para el logro de los objetivos y metas planteados en este último. En este plan se definen las acciones e inversiones a ejecutar en un plazo de cuatro años. Vale señalar que debe

contar con la amplia participación de la comunidad a fin de recibir comentarios, sugerencias y propuestas de ajuste, por lo cual el Decreto 1076 de 2015 fija en su artículo 2.2.8.6.4.3 los términos para la celebración de la audiencia pública, en la que el director general de la Corporación Autónoma Regional efectuará su presentación ante los convocados.

1.1.4 Planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas

De acuerdo con el Decreto 1076 de 2015, los Planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas se constituyen en normas de superior jerarquía y determinantes ambientales para la formulación de los planes de ordenamiento territorial, los cuales deberán tener en cuenta la zonificación ambiental, el componente programático y el componente de gestión del riesgo que allí se determine (Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.3.1.5.6). Los Planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas tienen como finalidad el ordenamiento integral, así como el buen uso y manejo del recurso hídrico, el suelo, la flora y la fauna pertenecientes a una cuenca, a partir del conocimiento de su situación actual, proyecciones de usos y actividades económicas relacionadas. La norma citada establece los términos para la elaboración de estos planes respecto a la declaratoria, las autorizaciones ambientales, las fases, publicidad y armonización con otros instrumentos de planificación de manejo de recursos naturales renovables.

Vale mencionar que mediante la Resolución 1907 de 2019 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la guía técnica para la formulación de los Planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas, la cual establece que la cuenca hidrográfica es la unidad adecuada para la planificación ambiental del territorio, pues involucra factores especiales y sociales, fundamentales para comprender de forma integral la realidad del territorio (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2014b). Adicionalmente, esta guía establece también las directrices para la formulación, el seguimiento y la evaluación de este instrumento de planificación, y señala los asuntos transversales que hacen parte de este, como lo es la gestión del riesgo, la gestión de la información y la participación.

En relación con la participación, en 2012 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible promulgó el Decreto 1640, compilado en el Decreto 1076 de 2015, donde define al Consejo de Cuenca[3] como la instancia consultiva y representativa de los actores[4] que viven y desarrollan sus actividades en la cuenca hidrográfica. No obstante, esta norma no contempla la obligación de las autoridades públicas en relación con la promoción y el fortalecimiento de la participación, así como en el apoyo logístico y financiero a estas instancias, limitando con ello la integración de población en condición de vulnerabilidad y, consecuentemente, la prevención y resolución de conflictos (Castro-Buitrago et al., 2019).

Debe aclararse que conforme lo ha explicado el Consejo de Estado al estudiar la legalidad del Acuerdo 026 de 2007 de Cortolima, mediante el cual se adoptaron los usos del suelo establecidos en el Plan de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas del río Coello, los procesos de planificación no suponen la ordenación de los usos del suelo ni su reglamentación. Por lo que las autoridades ambientales no pueden asumir las facultades de los entes territoriales al respecto, toda vez que ello no cuenta con fundamento legal (Sentencia del 12 de julio de 2018).

Adicionalmente, el ordenamiento jurídico ha contemplado la necesidad de contar con planes de manejo ambiental de ecosistemas estratégicos en asuntos hídricos como los páramos, humedales y manglares. La Ley 1930 de 2018 establece en su artículo 6° y siguientes la obligación de las autoridades

3 Los Consejos de Cuenca fueron reglamentados por la Resolución 509 de 2013, la cual establece los lineamientos para su conformación y su participación en las fases del Plan de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas. Allí se determinan quiénes son los miembros, las directrices para su elección, el funcionamiento del Consejo y las instancias de participación de este.

4 El artículo 49 del Decreto 1640 de 2012, compilado en el Decreto 1076 de 2015, establece que los Consejos de Cuenca estarán conformados por los "los representantes de cada una de las personas jurídicas públicas y/o privadas asentadas y que desarrollen actividades en la cuenca, así como de las comunidades campesinas, indígenas y negras, y asociaciones de usuarios y gremios según sea el caso".

ambientales de adoptar e implementar los Planes de manejo ambiental de los páramos encontrados dentro de su jurisdicción bajo un esquema de gobernanza, participación y enfoque diferencial de derechos. Por su parte, la Ley 357 de 1997, "Por medio de la cual se aprueba la "Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas", suscrita en Ramsar el 2 de febrero de 1971", determina que debe planificarse el uso racional de los humedales en aras de favorecer su conservación. Finalmente, a consecuencia de las disposiciones[5] expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente se han formulado y ejecutado Planes de manejo ambiental de ecosistemas de manglar desde una visión ecosistémica y de desarrollo sostenible.

1.1.5 Plan de ordenación forestal

Corresponde al estudio que deben elaborar las Corporaciones Autónomas Regionales sobre los aspectos bióticos, abióticos, sociales y económicos de un área forestal productora con el objeto de garantizar que los interesados en utilizar los recursos de ella lo hagan de forma planificada, adecuada y sostenible (Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.1.1.1.1.). Según el documento de *Lineamientos y guía para la ordenación forestal en Colombia* expedido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2020), es competencia de las autoridades ambientales realizar el proceso de clasificación, ordenación, zonificación y determinación del uso de las áreas forestales localizadas en su jurisdicción, con fundamento en la potencialidad de estas, el equilibrio entre los intereses de las comunidades presentes y el mantenimiento de la oferta permanente de bosques.

El proceso de ordenación forestal requiere de la subdivisión temporal o permanente del bosque o regiones boscosas en distintos niveles de planificación para generar unidades administrativas más o menos homogéneas y de esta manera simplificar su organización y manejo eficiente, las cuales

5 Resoluciones 1602 de 1995, 020 de 1996, 924 de 1997 y 257 de 1997.

corresponden a: Unidad de ordenación forestal (UOF); Unidad administrativa (UA), que incluye las Áreas forestales protectoras (AFPt) y las Áreas forestales productoras (AFPp); Unidad de manejo forestal (UMF); y la Unidad de cosecha anual o unidad de corte anual (UCA) (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020).

1.1.6 Planes de ordenamiento del recurso hídrico continental superficial

El Decreto 1076 de 2015 define el ordenamiento del recurso hídrico como el proceso de planificación mediante el cual se determinan los usos y la destinación de los cuerpos de aguas continentales y marinas, se establecen las normas, condiciones y programas de seguimiento para alcanzar y mantener los usos actuales y potenciales, y conservar los ciclos biológicos y el desarrollo normal de las especies. En esta misma norma se establece el proceso de ordenamiento, el cual incluye: declaratoria, diagnóstico, identificación de usos potenciales del recurso y elaboración del Plan de ordenamiento del recurso hídrico.

Sobre este último, la Resolución 751 de 2018 adoptó la Guía técnica para la formulación de Planes de ordenamiento del recurso hídrico continental superficial (PORH), la cual presenta los lineamientos que deben seguir las autoridades ambientales competentes para el ordenamiento del recurso hídrico, incluyendo los aspectos mínimos a abordar en el proceso, tales como los avances técnicos respecto a la estimación de la oferta hídrica y la modelación de la calidad del agua (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2018).

1.1.7 Plan de manejo ambiental de acuíferos

El objeto de este Plan, cuya formulación le corresponde a la autoridad ambiental competente, es la planificación y administración del agua subterránea mediante la ejecución de proyectos y actividades de conservación, protección y uso sostenible del recurso (Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.3.1.11.1). Los acuíferos seleccionados y priorizados para la elaboración del plan en mención y que no se encuentren dentro de un Plan de ordenación y manejo

de cuencas hidrográficas deberán presentar al menos una de las siguientes condiciones: agotamiento y contaminación del agua subterránea, principal fuente de abastecimiento para consumo humano, acuífero estratégico para el desarrollo económico de la región, existencia de conflictos por el uso del agua subterránea o fuente alterna por desabastecimiento de agua superficial.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con fundamento en la Política nacional para la gestión integral del recurso hídrico y en cumplimiento del Decreto 1640 de 2012, elaboró la Guía metodológica para la formulación de planes de manejo ambiental de acuíferos, la cual tiene por objeto establecer directrices y orientaciones técnicas y metodológicas para la formulación de los planes de manejo ambiental de los acuíferos priorizados por las autoridades ambientales en su jurisdicción (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2014a). Esta guía contiene los lineamientos que se deben seguir respecto de las fases que componen el mencionado plan, como lo son la de aprestamiento, diagnóstico, formulación, ejecución y seguimiento y evaluación.

1.1.8 Planes de saneamiento y manejo de vertimientos

Reglamentado por la Resolución 1433 de 2004 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, este Plan es un instrumento de manejo ambiental con un horizonte de implementación de diez años. Comprende un conjunto de programas, proyectos y actividades relacionados con el saneamiento y tratamiento de los vertimientos, los cuales deberán articularse con los objetivos y las metas de calidad y uso que defina la autoridad ambiental competente. Adicionalmente, la resolución señala que el Plan de saneamiento y manejo de vertimientos debe elaborarse con base en la información disponible sobre la calidad y el uso de los cuerpos de agua receptores, la priorización de los proyectos determinados en el Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (RAS) 2000 y lo fijado en los planes de ordenamiento territorial, según corresponda.

1.1.9 Planes de gestión integral de residuos sólidos municipales

Reglamentado por la Resolución 754 de 2014, este Plan es un instrumento de planeación municipal que contiene objetivos, metas, proyectos, programas, actividades y recursos para el manejo de los residuos sólidos, los cuales se formulan a partir de una línea base o diagnóstico de la situación actual de los residuos en el municipio. Tiene un horizonte de implementación de doce años (tres periodos administrativos) y debe articularse con otros instrumentos de planificación municipal: plan de ordenamiento territorial (POT), esquema de ordenamiento territorial (EOT) y planes de desarrollo municipal. El Plan de gestión integral de residuos sólidos municipales lo debe elaborar la administración municipal y el prestador del servicio público domiciliario de aseo debe ceñirse a él.

Es importante en la medida que establece objetivos y metas para garantizar la prestación eficiente del servicio de aseo en cada uno de los componentes contemplados por las normas vigentes, pero también porque incluye aspectos prioritarios como el aprovechamiento de los residuos y la formalización de los recicladores de oficio que laboran en los municipios, en el marco de las obligaciones de definir acciones afirmativas a favor de esta población, de acuerdo con lo dispuesto por la Corte Constitucional[6].

1.1.10 Planes de ordenamiento territorial

La Ley 388 de 1997 los define como el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal, el cual, como se detallará más adelante, corresponde a la definición de estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales; el diseño y adopción de instrumentos y procedimientos de gestión para la ejecución y articulación de actuaciones

6 Para profundizar sobre el asunto, consultar las sentencias T-724 de 2003, T-291 de 2009 y T387 de 2012, y los Autos 268 de 2010 y 275 de 2011.

urbanas integrales y sectoriales que afectan la estructura del territorio; y la definición de programas y proyectos que concretan estos propósitos (Ley 388 de 1997, artículo 6°).

Esta misma ley establece que el Plan de ordenamiento territorial es el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas cuyo fin es orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. En ese contexto, dependiendo del tamaño de la población del distrito o municipio, estos planes pueden clasificarse en: 1) planes de ordenamiento territorial (más de 100.000 habitantes); 2) planes básicos de ordenamiento territorial (entre 30.000 y 100.000 habitantes); y 3) esquemas de ordenamiento territorial (menos de 30.000 habitantes) (Ley 388 de 1997, artículo 9°).

Además, vale señalar que la formulación de los Planes de ordenamiento territorial debe tener en cuenta los determinantes que se constituyen en normas de superior jerarquía en concordancia con la Constitución, las leyes y los decretos, entre ellos el Decreto 3600 de 2007[7], que comprenden aquellas relacionadas con la conservación y protección del ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales; las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de áreas e inmuebles del patrimonio cultural de la Nación; la infraestructura de la red vial, de puertos y aeropuertos y de servicios públicos; y los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano.

1.1.11 Plan de ordenación y manejo integrado de unidades ambientales costeras

De acuerdo con el Decreto 1076 de 2015, este Plan es un instrumento de planificación que define y orienta la ordenación y el manejo ambiental de las

7 Por el cual se reglamentan las disposiciones de las leyes 99 de 1993 y 388 de 1997, relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo, y se adoptan otras disposiciones.

unidades ambientales costeras[8]. Vale señalar que este Plan constituye norma de superior jerarquía y determinante ambiental para la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial descritos. Asimismo, que se articula con el Plan de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas mediante el suministro de insumos técnicos para su elaboración.

De igual manera, mediante la Resolución 768 de 2017, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adoptó la Guía técnica para la ordenación y manejo integrado de la zona costera, la cual establece los lineamientos para el desarrollo de cada una de las fases del plan, como son: preparación o aprestamiento, caracterización y diagnóstico, prospectiva y zonificación ambiental, formulación y adopción, implementación y seguimiento y evaluación.

1.1.12 Plan de acción del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Colombia-Sinap

Como país megadiverso, pluriétnico y multicultural, Colombia cuenta con un gran número de áreas protegidas, y con la aprobación del Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992 mediante la Ley 165 de 1994, que establece una serie de compromisos relativos a diseñar planes, programas y políticas encaminadas hacia el logro de los objetivos de conservación y protección de la biodiversidad en los Estados Parte, se desarrolló el denominado Plan de acción del Sinap.

Dicho Plan se constituye en el instrumento de planificación estratégico del Sistema de Áreas Protegidas de Colombia, toda vez que allí se establecen las metas, los indicadores, los responsables y el presupuesto requerido para su gestión e implementación. Un aspecto destacable de este plan es que su

8 Las Unidades Ambientales Costeras corresponden a las de: el Caribe insular, la alta Guajira, la vertiente norte de la Sierra Nevada de Santa Marta, del río Magdalena, complejo canal del Dique-sistema lagunar de la Ciénaga Grande de Santa Marta, estuarina del río Sinú y el golfo de Morrosquillo, del Darién, Pacífico norte chocoano, Baudó-San Juan, del complejo de Málaga-Buenaventura y la llanura aluvial Sur.

construcción se distingue por ser una instancia articuladora entre los elementos técnicos y políticos, que involucra los actores institucionales, las ONG, las comunidades y la academia, para que en el marco de los recursos administrativos se logre un sistema complejo, ecológicamente representativo y eficazmente gestionado.

Adicionalmente podemos encontrar los planes de acción regionales, que en la jurisdicción de cada subsistema regional cuentan con un instrumento orientador de la gestión a mediano plazo, el cual debe ser armónico y coherente con las demás herramientas de planeación definidas por la ley y desarrollar las acciones contempladas en el Plan de acción del Sinap.

En esta misma materia encontramos los planes de manejo de las áreas protegidas, que hacen referencia al plan de manejo que tiene cada área protegida integrante del Sinap, el cual se constituye en el instrumento de planificación que orienta su gestión de conservación para un periodo de cinco años, de manera tal que ponga en evidencia el logro de los objetivos de conservación que motivaron su reconocimiento y su contribución al desarrollo de este sistema.

1.1.13 Planes de manejo ambiental

El desarrollo de actividades que requieren de autorizaciones ambientales, esto es, de permisos, licencias o concesiones para la ejecución de un proyecto, obra o actividad que puede generar deterioro grave a los recursos naturales renovables, al ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje debe contar, de acuerdo con nuestro marco jurídico, con un Plan de manejo ambiental. Este se define como el conjunto detallado de actividades que conforme con una previa evaluación ambiental contenida en el estudio de impacto ambiental (EIA)[9], están orientadas a corregir, mitigar o compensar

9 El estudio de impacto ambiental se constituye en un principio del derecho ambiental consagrado en la Declaración de Río de 1992 e incorporado en nuestro ordenamiento jurídico mediante el artículo 1° de la Ley 99. El artículo 57 de esta misma ley, y el Decreto

los impactos y efectos ambientales derivados de dicho proyecto, obra o actividad, y deben incluir, según la naturaleza de este, los planes de seguimiento, monitoreo, contingencia y abandono (artículo 1° del Decreto 2041 de 2014 compilado en el Decreto 1076 de 2015).

En ese sentido, la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (Anla) (2018) ha dicho que el Plan de manejo ambiental es el instrumento básico que le permite a las autoridades ambientales decidir sobre la viabilidad ambiental de los proyectos, obras o actividades sujetas a licenciamiento ambiental, toda vez que tiene como objetivos describir el área de influencia, identificar y valorar los impactos ambientales que se pueden derivar, así como formular las medidas de manejo que se ajusten a la naturaleza de dichos impactos, especificando la forma de prevenirlos, mitigarlos, corregirlos y compensarlos.

Por su parte, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha definido el Plan de manejo ambiental como el mecanismo de control que, con base en la evaluación ambiental, se constituye en el conjunto detallado de actividades y medidas orientadas a prevenir, mitigar, corregir o compensar los impactos y efectos ambientales generados por el desarrollo de un proyecto, obra o actividad. El alto tribunal ha señalado además que este mecanismo de control ambiental reviste de una gran importancia, dado que su función es la materialización de los principios constitucionales e internacionales relacionados con la protección real del entorno y hacer posible que las personas vivan en un medio libre de riesgos para su salud y vida (Corte Constitucional, T-614 de 2019).

Así las cosas, este instrumento, propio de los procesos de licenciamiento ambiental, hace parte de las herramientas de planificación en asuntos relacionados con el entorno, el cual tiene como objetivo garantizar que el desarrollo

1076 de 2015, lo definen como el instrumento básico para la toma de decisiones sobre los proyectos, obras o actividades que requieren licencia ambiental, y se exige en todos los casos en que se requiera licencia ambiental de acuerdo con la Ley y dicho reglamento. Este estudio deberá corresponder en su contenido y profundidad a las características y entorno del proyecto, obra o actividad, e incluir toda la información necesaria para tomar la decisión de otorgar o no la licencia ambiental (Rodríguez, Gómez-Rey y Monroy-Rosas, 2012).

de actividades, obras y proyectos que pueden generar afectaciones en el medio natural se haga conforme con los lineamientos de prevención, mitigación, corrección o compensación de los efectos o impactos en este.

1.1.14 Planes de vida de los pueblos étnicos

"El éxito de las estrategias de desarrollo económico puede depender de la forma en que sus resultados esperados beneficien o perjudiquen a diferentes comunidades étnicas" (Stavenhagen, 2000, p. 23). En este contexto, en el caso de los pueblos indígenas aparecen visiones propias del desarrollo que se plantean por medio de la figura propia de los planes de vida y formas propias de intercambios, como se presentará más adelante. Así las cosas, los planes de vida son la expresión de los intereses fundamentales de los pueblos indígenas[10], en los cuales visualizan su futuro, el entorno, la protección étnica y cultural, su idea de territorio, y en general lo que se entiende como desarrollo, pero comprendido desde su cosmovisión. Dichos planes son construidos por ellos mismos en compañía de sus autoridades tradicionales, lo cual les facilita reconstruir, proteger y reivindicar su integridad étnica y cultural, orien-

10 Por ejemplo, los pueblos curripaco y yeral reconocen como ejes definidos de su plan de vida la identidad como pueblos y la política propia para orientar la autonomía hacia el gobierno propio. Este plan fue confirmado en cada una de sus fases, recogiendo los aportes y los planteamientos de todas las comunidades, autoridades, ancianos, líderes, mujeres, etcétera. Para ellos, su plan de vida nace desde su cosmovisión, que comprende su forma de pensar, sentir, actuar y relacionarse con la tierra, el cielo y los hombres. Es el producto de un trabajo comunitario y organizativo, en el cual está plasmado el pensar y sentir, convirtiéndose en una guía, en el camino señalado para el actuar futuro de todos los miembros de sus dos pueblos (Rodríguez, 2002a, pp. 17-24).

De otro lado, el Plan de vida del pueblo murui pretende regular las condiciones del cambio cultural mediante la identificación de las fortalezas de la tradición (su riqueza) y sus debilidades, y cómo estas pueden ser manejadas con nuevas habilidades y capacidades que vienen de afuera. Así, ellos consideran que al establecer los planes de vida se crean condiciones para acabar con el aislamiento y la marginación, sin perder lo específico, desarrollando en las comunidades las capacidades e iniciativas transformadoras que surgen en su seno, sin renunciar a las fortalezas de la tradición. En consecuencia, consideran que los planes de vida no son otra cosa que los planes de actuación generados y elaborados por los propios indígenas desde sus realidades y necesidades (Rodríguez, 2002b, p. 6).

tando estrategias y acciones en relación con sus opciones de vida frente a la sociedad, el Estado y las empresas (DGAI, DGN, Ecopetrol, Upme, Ministerio del Medio Ambiente, 1999, pp. 17-18). En consecuencia, estos planes son sus instrumentos propios de planificación.

En sus propias palabras, los pueblos indígenas consideran que:

> de forma tradicional en el Plan de Vida participan generalmente los pueblos, las comunidades, los adultos, los hombres, las mujeres y en especial los niños porque lo que aquí se determina es una decisión de la comunidad, es decir, lo que quiere la comunidad para su futuro, lo que está pensando a largo plazo. Este plan tiene un fin que es la pervivencia de los pueblos, es decir, lo que se busca es que nuestros pueblos se sigan manteniendo como tales (Soria, 2002).

En este mismo sentido, los pueblos afrodescendientes mencionan el enfoque del etnodesarrollo para las comunidades, el cual propende a que el Estado colombiano adopte las medidas para garantizar el derecho a desarrollarse económica y socialmente atendiendo los elementos de su cultura autónoma y en la dirección de alcanzar la igualdad material y la justicia étnica colectiva (Garcés-Carabalí, 2020). De esta manera, ellos definen el etnodesarrollo como la forma en que un grupo étnico desarrolla su cultura, incluyendo las prácticas tradicionales para mantener la conservación del territorio, la seguridad alimentaria y mejorar colectivamente la calidad de vida de las comunidades presentes y futuras, fortaleciendo su identidad y conciencia crítica ante los modelos de desarrollo no aptos para el medio (Paz-Rentería, 2013).

En desarrollo de los derechos y las garantías contenidas en la Ley 70 de 1993, los afrodescendientes vienen construyendo propuestas con la tendencia de mejorar su calidad de vida, partiendo de su origen como pueblo negro y del respeto a las condiciones naturales del territorio. En ese contexto, abogan por un desarrollo que se adapte a su historia y cultura, que genere vida y no ocasione muerte, y rechazan un modelo de desarrollo impuesto desde afuera. Por eso consideran que su desarrollo debe ser planeado mediante un

proceso que garantice aprovechar la experiencia histórica y los recursos potenciales de esta cultura, de tal forma que incremente la capacidad social de decisiones en la identificación y la solución de las necesidades que tienen y que, mediante un proceso de autogestión, fortalezca sus formas organizativas (Paz-Rentería, 2013).

En ese sentido han desarrollado propuestas de reglamentación integral de la Ley 70, sin lograrlo. Ante lo cual señalan que esta situación mantiene una tensión permanente entre el proyecto hegemónico, práctica histórica institucional en Colombia, y el proyecto de etnodesarrollo y bienestar que impulsan los pueblos diferenciados culturalmente, afrocolombianos e indígenas, cuya trayectoria se orienta hacia la búsqueda del respeto a su cosmovisión y con ella la reafirmación de la identidad étnico-cultural afrocolombiana en perspectiva de un modelo de desarrollo y bienestar acorde con sus entornos (Garcés-Carabalí, 2020).

En consecuencia, la planificación ambiental debe tener presente estas otras visiones y alternativas de planificación que responden a contextos culturales de comunidades y pueblos que cuentan con las zonas con mayor cantidad de recursos que prestan importantes servicios ambientales al país y al mundo.

1.1.15 Planes sectoriales

En el marco del Plan nacional de desarrollo, los Ministerios, así como las entidades adscritas y vinculadas, deben elaborar los planes estratégicos sectoriales, los cuales corresponden a los lineamientos y acciones para dar cumplimiento a los objetivos, indicadores y metas definidos en el Plan nacional de desarrollo. Así pues, cada sector que conforma la administración nacional formula el respectivo plan sectorial de acuerdo con los propósitos generales trazados por el gobierno nacional en el ámbito de su mandato, lo que implica que son instrumentos de planificación a corto plazo.

En ese sentido, un Plan estratégico nacional es un instrumento de la gestión pública de planeación sectorial, el cual contempla los lineamientos

normativos y misionales de un sector de gobierno para que, en cumplimiento de las políticas públicas, el Plan nacional de desarrollo y los programas y proyectos contribuyan a mejorar el desempeño en la entrega de bienes y servicios. Por tanto, estos planes se elaboran de forma paralela al plan de desarrollo, cuentan con una vigencia de cuatro años e incluyen las principales apuestas sobre las cuales se priorizarán los recursos y se espera el logro de los objetivos y propósitos mediante herramientas de gestión (Secretaría Distrital de Gobierno, s. f.).

Entre las principales apuestas que se deben priorizar en estos planes se encuentran las temáticas ambientales, teniendo en cuenta que la protección del ambiente, la conservación de la naturaleza y el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales se constituyen como propósitos generales del Estado, conforme a lo dispuesto en los artículos 79 y 80 de la Constitución. De esta manera, el ambiente es un asunto transversal en la formulación de los planes estratégicos sectoriales, considerando además que el desarrollo sostenible ha sido adoptado como el modelo más apropiado para garantizar el progreso social y económico del país, sin desmedro de la integralidad ambiental del territorio nacional.

Es así como los planes estratégicos sectoriales formulados para el presente cuatrienio (2018-2022) incorporan entre sus objetivos al ambiente y la sostenibilidad como ejes fundamentales de las acciones y estrategias a implementar bajo principios de gobernanza, responsabilidad, participación, competitividad y desarrollo, de acuerdo con las directrices establecidas en el Plan nacional de desarrollo y en el ámbito internacional, la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. De ahí que estos planes se constituyen en instrumentos de gran importancia para la planificación de la gestión ambiental del país, en clave de integralidad con los diferentes sectores del gobierno nacional.

De otro lado, es importante resaltar los Planes integrales de gestión del cambio climático sectoriales (PIGCCS), que conforme a la Ley 1931 de 2018 –Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático– se

definen como los instrumentos mediante los cuales cada Ministerio identifica, evalúa y orienta la incorporación de medidas de mitigación de gases de efecto invernadero y adaptación al cambio climático en las políticas y regulaciones del respectivo sector. Así pues, la formulación e implementación de los Planes integrales de gestión del cambio climático sectoriales está a cargo de cada Ministerio, así como el seguimiento de acuerdo con los lineamientos definidos por la Comisión Intersectorial de Cambio Climático en relación con el Sistema Nacional de Información de Cambio Climático (artículo 7°).

De acuerdo con la Política nacional de cambio climático, los Planes integrales de gestión del cambio climático sectoriales tienen un horizonte de planificación de doce años, con acciones concretas para cada periodo de gobierno, cuyo fin es alcanzar las metas nacionales de reducción de gases de efecto invernadero y adaptación al cambio climático; esto por medio de la identificación de recursos financieros y las acciones a desarrollar junto con otros sectores, dada la transversalidad de esta temática.

La citada ley contempla los Planes integrales de gestión del cambio climático territoriales como aquellos instrumentos mediante los cuales las entidades territoriales y las autoridades ambientales regionales identifican, evalúan, priorizan y definen medidas y acciones de adaptación y mitigación de gases de efecto invernadero para ser implementadas en el territorio para el cual han sido formulados. En esa medida, les corresponde a los departamentos, en conjunto con las autoridades ambientales –y con apoyo de los nodos regionales de cambio climático–, formular, implementar y seguir estos planes según los lineamientos establecidos en el marco del Sistema Nacional de Cambio Climático (Sisclima) (artículo 8°).

Los Planes integrales de gestión del cambio climático territoriales deberán contener una visión a largo plazo del desarrollo y del territorio, y orientar la gestión del cambio climático en los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial. En estos planes es importante la participación y concertación con los diferentes actores, que a su vez adquieren compromisos en la consecución de los objetivos, así como también la articulación con los

lineamientos definidos en los Planes integrales de gestión del cambio climático sectoriales. Estos planes pueden formularse a una escala más detallada para grandes ciudades y áreas metropolitanas, las cuales deberán incorporar la gestión del cambio climático en los procesos de planificación del desarrollo y del territorio (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2016a).

2. Jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre planificación ambiental

Desde sus primeros pronunciamientos, la Corte Constitucional reconoció que la protección jurídica del ambiente es una respuesta a las graves problemáticas asociadas a la contaminación y degradación ambiental, que se derivan de la puesta en marcha del modelo de desarrollo industrial y económico sin planificación del entorno (Corte Constitucional, T-411 de 1992).

En ese sentido, la Corte explicó que la planificación ambiental debe responder a los imperativos de la política nacional y a la participación activa de la sociedad, en el marco de la coordinación institucional y la articulación de las entidades estatales y territoriales en el desarrollo de la misma, teniendo como fundamento el respeto del derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano y, por ende, entendiendo que su preservación va más allá de cualquier limitación territorial del orden municipal o departamental (Corte Constitucional, C-495 de 1996).

Así las cosas, refiere la Sala que el deber del Estado de planificación ambiental contenido en el artículo 80 de la Carta política constituye un principio transversal a la política ambiental, desde la etapa de prevención hasta las medidas de restauración que sean necesarias ante la generación de un siniestro, lo cual es de especial importancia en los casos de contaminación masiva, en tanto se requiere del trabajo articulado de los diferentes responsables y la vigilancia de la implementación efectiva de todas las medidas y acciones tendientes a garantizar la protección del entorno y la renovabilidad de los recursos naturales cuando ello sea posible (Corte Constitucional, T-080 de 2015).

En este sentido, en pronunciamientos más recientes el alto tribunal ha explicado que la planificación ambiental, la regulación sobre los recursos naturales y su explotación, deben tener en cuenta diferentes aspectos, entre ellos los relacionados con los lugares en los que se desarrollan las actividades, la naturaleza e intensidad de los métodos y herramientas utilizados para la extracción, la obligación de preservar los servicios ecosistémicos y la diversidad biológica, así como la adecuación entre la variedad de los proyectos y la relación con el tamaño y escala de explotación, en aras de cumplir el mandato constitucional de protección y preservación del ambiente (Corte Constitucional, C-389 de 2016).

En otras palabras, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional la planificación ambiental involucra al desarrollo sostenible, la conservación, restauración y compensación ambiental como derechos constitucionales que garantizan el bienestar general, y que las actividades productivas y económicas del ser humano se desarrollen en armonía con la naturaleza y no en perjuicio o sacrifico de esta (Corte Constitucional T-622 de 2016).

Se trata entonces de diseñar estrategias, acciones y lineamientos conforme con las disposiciones de la Carta política, que logren prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental y proteger la salud, integridad y calidad de la población, como objetivos esenciales en nuestro Estado social de derecho (Corte Constitucional, T-733 de 2017).

En este contexto, la Corte Constitucional ha procurado brindar una interpretación integral del artículo 80, entendiendo el deber del Estado de planificar las relaciones del ser humano con la naturaleza, de modo tal que logre garantizar el desarrollo sostenible y, correlativamente, la conservación y preservación del entorno y de los recursos naturales, para con ello proteger a la naturaleza en sí y el goce efectivo de los derechos de todas las personas.

3. Reflexiones en torno a la planificación ambiental

La expedición de la Constitución política de 1991 implicó una serie de cambios en nuestro ordenamiento jurídico, que obedeciendo a diferentes recla-

mos reconoció, entre otras cosas, el deber del Estado de planificar el uso y aprovechamiento de nuestro patrimonio natural, en aras de garantizar su protección, conservación y restauración, así como la facultad que tienen los entes territoriales de ordenar el territorio, teniendo en cuenta los aspectos ambientales, sociales, culturales y económicos.

En este sentido, la Ley 99 dispuso en su artículo 1° los principios generales, entre los cuales se menciona que la acción de protección y recuperación del entorno es una tarea conjunta entre el Estado, las ONG y el sector privado (numeral 10). Asimismo, se consagra que el manejo ambiental del país será descentralizado, democrático y participativo (numeral 12), y que las instituciones del Estado se estructurarán con base en criterios de manejo integral del ambiente y su interrelación con los procesos de planificación económica, social y física.

Además, los municipios deben ser el punto de partida del proceso de planificación, en el entendido que el conocimiento y necesidades locales se constituyen en un eje central del mismo, pues solo así es posible que la normativa del nivel central se elabore e implemente desde una perspectiva de inclusión y diversidad, tanto desde el ámbito ambiental como económico y cultural (Hurtado-Rassi, 2017). Por lo tanto, es necesario superar la dispersión y el traslape de los instrumentos de planificación, que actualmente dificultan un verdadero ejercicio de organización de los asuntos ambientales en los territorios, y buscar su articulación e integralidad en diferentes escalas y niveles a fin de consolidar una visión sistémica y holística del ambiente entre todos los actores involucrados, asegurando con ello la continuidad, actualización y permanencia de las acciones y estrategias por desarrollar.

Así las cosas, es necesario contar con procesos participativos donde primen el diálogo y la deliberación, a fin de que los ciudadanos y las comunidades incidan en las regulaciones y decisiones ambientales; se reconozcan las aspiraciones de grupos vulnerables, como lo son los pueblos étnicos, de asumir el control de las instituciones, formas de vida y su desarrollo económico y cultural; se mantenga un sistema institucional abierto que garantice

la inclusión efectiva de las opiniones de la población en las decisiones finales; y se reconozca el derecho a la incidencia social, así como la existencia de mecanismos y espacios participativos en aras de que los actores que allí intervienen contribuyan a fortalecer la planificación y el ordenamiento del territorio (Rodríguez y Muñoz-Ávila, 2009).

Adicionalmente, debemos comprender que el territorio es un elemento axial para el desarrollo de la vida de las comunidades, por lo que es necesaria su participación en la formulación de las actividades que a futuro se pretenden desarrollar en el mismo y la concertación entre los actores que en él intervienen. Esto en aras de garantizar la conservación y protección del entorno, así como la sostenibilidad y la garantía del derecho a gozar de un ambiente sano para todas las personas del territorio nacional.

Lo anterior teniendo en cuenta que la tarea de planificación es fundamental en la misión de protección ambiental y en las decisiones de futuro que se pretenden adoptar. Su desarrollo conjunto y coordinado posibilita avanzar y proponer alternativas de desarrollo que permitan a esta y las generaciones venideras disfrutar de los bienes ambientales que caracterizan nuestro país, además de atender a las expectativas y necesidades sociales del territorio nacional.

Como se ha indicado en este capítulo, la planificación es una herramienta muy importante para la protección de los bienes ambientales. No obstante, se requiere de la dinamización y coordinación entre las diferentes figuras del orden local, regional y nacional. De igual manera, dado que en otros sectores, como el minero o agrícola, se establecen también políticas de planificación, es necesaria la articulación entre todas estas figuras y que en todos estos instrumentos se atiendan también las expectativas y los intereses planteados por las comunidades desde los territorios.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y AMBIENTAL

En diferentes países, incluido Colombia, el ordenamiento territorial y ambiental se ha constituido en un imperativo, como una herramienta jurídica para prevenir los conflictos generados a causa de los diferentes usos que el ser humano hace del territorio y lograr el desarrollo sostenible contenido en la Carta política de 1991 (Bejarano-Ramos, 2017).

Para examinar este asunto debemos tener en cuenta que el ordenamiento territorial se concibe como el resultado de la incidencia espacial de las políticas ambientales, las sectoriales de desarrollo económico, social y cultural, y el manejo político-administrativo del territorio, lo que evidencia la relación entre las estrategias de desarrollo, la distribución de competencias y del poder político y el modelo territorial (Massiris-Cabeza, 1998).

En un sentido amplio, podemos decir que el ordenamiento territorial es un mecanismo mediante el cual el Estado configura de manera prospectiva las actividades y/o finalidades que pueden alcanzarse en un territorio en el ámbito político, económico, social o ambiental, las cuales inciden directamente en la manera como se desarrollan las políticas públicas en el espacio físico y en la forma en la que los particulares se relacionan con el entorno (Silgado-Mejía, 2018). Por ello se hace referencia a que el ordenamiento territorial debe realizarse desde un enfoque holístico, integral e inclusivo que considere y estudie el territorio como un todo, de manera sistémica, teniendo en cuenta todos los aspectos que intervienen y se interrelacionan en el territorio.

Como señalan Rodríguez y Henao-Mera (2018), la planificación del territorio posibilita la creación de un modelo de desarrollo organizado y sostenible

cuyo fin sea la garantía de los postulados económicos, sociales y ambientales contenidos en la Constitución política, así como la protección de una estructura organizacional orientada al ejercicio correcto de las competencias administrativas y la toma de decisiones en el marco de las funciones asignadas a cada autoridad.

Al respecto, la Constitución política, en concordancia con el artículo 80 relativo a la planificación ambiental, ratifica que la organización territorial del país estará conformada por entidades territoriales[1] como son los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, y según la ley, regiones y provincias (artículo 286), siendo el municipio la entidad fundamental del ordenamiento territorial (artículo 311). De igual forma, determina que el ejercicio de las competencias atribuidas a cada nivel territorial se regirá bajo los principios constitucionales de unidad, descentralización y autonomía (artículo 1°), en conjugación con los de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, acorde a los términos fijados por la ley (artículo 288).

Por tanto, el constituyente definió una estructura organizacional político-administrativa basada en entidades territoriales, siendo el municipio el eje de dicha distribución, con autonomía en la gestión de sus intereses, entre ellos el desarrollo territorial, pero limitada en lo que atañe a las políticas del Estado unitario, evidentes sobre todo en lo que se refiere a la asignación de usos en los planes de ordenamiento que tengan incidencia en actividades a desarrollar en el subsuelo de sus territorios.

Vale mencionar al respecto que la Carta política dejó en manos del legislativo el reparto de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, así como la conformación de otras figuras como las regiones, las provincias y las entidades indígenas por medio de la Ley Orgánica de Ordenamiento

1 El artículo 286 señala que "son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley". Además, están las áreas metropolitanas.

Territorial. Esto se concretó en la expedición de la Ley 1454 de 2011[2], dejando aun así vacíos en torno a dicha obligación, la regulación de las regiones y provincias como entidades territoriales y la conformación de las entidades territoriales indígenas (Penagos et al., 2020).

Como señalan Botero y Hofman-Quintero (2015), esta situación limitó la autonomía de municipios y departamentos, dado que permitió el establecimiento de marcos de acción "descentralizada" que los convirtieron en operadores territoriales de políticas nacionales y prestadores de servicios públicos, desvirtuando los propósitos superiores relacionados con el desarrollo del territorio.

Pese a ello, cabe resaltar que otros instrumentos normativos, como la Ley 388 de 1997, fueron relevantes en la regulación de los procedimientos para la planificación del ordenamiento territorial. Esta ley regula el régimen municipal e incluye las dinámicas de planificación, regulación de uso, transformación y ocupación del suelo, así como los instrumentos y procedimientos de gestión del territorio, entre otras funciones municipales relacionadas con la infraestructura de transporte y servicios públicos domiciliarios; las actividades productivas, terciarias y residenciales; el espacio público y zonas no urbanizables, etcétera; además de fijar los parámetros poblacionales de las figuras de los planes de ordenamiento territorial (POT), los determinantes y los lineamientos para su formulación (Díaz-Parra y Aguilar-Herrera, 2018).

En adición a lo anterior, vale destacar que entre los objetivos de la precitada ley se incluye la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural, la prevención de desastres y la ejecución de acciones urbanísticas eficientes, al igual que la promoción de la concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias de plani-

2 Además de la expedición tardía de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, su contenido no llenó el vacío en materia territorial, pues diferentes instituciones dependían de dicho estatuto para su desarrollo. Por tanto, es claro que el Congreso de la República eludió sus deberes constitucionales, deviniendo esto en la transformación nula del territorio (Zuluaga-Gil, 2013).

ficación para el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales del Estado en el ordenamiento del territorio.

En ese sentido, el proceso de ordenamiento del territorio por medio de los planes de ordenamiento territorial, entendidos como los instrumentos básicos para el desarrollo del proceso de ordenamiento del territorio municipal, se constituye en una oportunidad única para la articulación de la gestión ambiental y la planificación territorial de orden local (Ministerio del Medio Ambiente y CVC, 2002), como se detallará más adelante, teniendo presente que en el marco de la formulación de dichos planes los asuntos ambientales involucran aspectos sociales, ecológicos, económicos y culturales, como se verá a continuación.

1. Esquemas asociativos territoriales

Antes de abordar los aspectos del ordenamiento territorial y ambiental es importante hacer una breve referencia a los esquemas asociativos territoriales desarrollados en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, debido a su relevancia en las formas de organización territorial y administrativa del Estado.

Conforme señala Herrera-Carrascal (2017), el fin del ordenamiento territorial de cara a las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial se orienta a promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial; así como al fomento del traslado de competencias y poder entre los órganos del nivel central y descentralizado del gobierno. En otras palabras, a propiciar las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales en el marco del reconocimiento de la diversidad geográfica, ambiental, histórica, económica, étnica y cultural.

De ahí que el artículo 9° de esta Ley determine expresamente que "el Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades", señalando que las regiones

administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación y las asociaciones de municipios constituirán esquemas asociativos territoriales (Ley 1454 de 2011, artículo 10°), los cuales se describen en la tabla 9.

Tabla 9. Esquemas asociativos territoriales

Esquema asociativo territorial	Descripción	Funciones
Asociación de entidades territoriales: municipios, distritos, departamentos y áreas metropolitanas	Entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica conformadas mediante convenios o contratos plan como fuente de financiación.	◆ *Asociación de municipios*: prestación conjunta de servicios públicos, ejecución de obras de interés común o planificación y gestión del desarrollo estratégico regional. ◆ *Asociación de distritos especiales y áreas metropolitanas*: planeación conjunta, formulación y gestión de proyectos de desarrollo estratégico regional. ◆ *Asociación de departamentos*: impulso al desarrollo económico regional, organización de actores públicos y privados, incentivo a nuevas fuentes de empleo y ejecución de obras de alcance regional.
Provincias Administrativas y de Planificación (PAP)	Esquemas asociativos integrados por dos o más municipios geográficamente contiguos, de un mismo departamento, cuyo objetivo es coordinar el ordenamiento ambiental del territorio.	◆ Promover la articulación de visiones de desarrollo local y subregional en torno al manejo de cuencas, ecosistemas estratégicos y gestión del recurso hídrico.
Regiones de Planeación y Gestión (RPG)	Esquemas de carácter temporal y transitorio para estructurar procesos de asociación territorial conformados libre y voluntariamente por las entidades territoriales.	◆ Construir bancos de proyectos de inversión estratégicos de impacto regional. ◆ Consolidar la estructura y el arreglo institucional en torno a la planificación del territorio para la asociatividad territorial a largo plazo. ◆ Planear y ejecutar la designación de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional.

Continúa en la página siguiente

Esquema asociativo territorial	Descripción	Funciones
Región Administrativa y de Planificación (RAP)*	Entidades conformadas por dos o más departamentos contiguos o asociaciones de departamentos contiguos con personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio.	◆ Promover acciones para concretar el enfoque de desarrollo regional en consideración de las particularidades económicas, culturales, sociales y ambientales. ◆ Fomentar la identidad cultural regional. ◆ Propender a la coherencia y articulación de la planeación entre entidades territoriales. ◆ Diseñar e impulsar la ejecución de planes, programas y proyectos de interés mutuo que conduzcan al desarrollo integral sostenible. ◆ Promover la incorporación del enfoque regional en los Planes de ordenamiento territorial, los Planes de ordenamiento departamental, los planes de desarrollo y otros instrumentos de planificación. ◆ Participar en los procesos de ordenamiento y planificación de los recursos naturales del componente ecológico y ambiental de la región. ◆ Las demás fijadas en el artículo 30 de la Ley 1454 de 2011.
Región Administrativa y de Planificación Especial (Rape)	Asociación del Distrito Capital con otros departamentos. Cuenta con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio.	◆ Planificar conjuntamente el desarrollo económico y social de la región.
Áreas de Desarrollo Territorial (ADT)	Figura definida por el Departamento Nacional de Planeación, pero no se encuentra contemplada en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.	◆ Vincular los planes de desarrollo y especialmente de ordenamiento territorial de los municipios o departamentos donde se ubiquen obras de infraestructura de amplia envergadura o interés nacional.

* Mediante el Acto Legislativo 02 de 2020 se creó la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca, la cual se reglamentó por medio de la Ley orgánica 2199 de 2022.

Fuente: elaboración propia a partir de Díaz-Parra y Aguilar-Herrera, 2018, y Ley 1454 de 2011.

Estupiñán-Achury (2013) señala al respecto que este nuevo modelo reemplaza el principio de descentralización por el de asociatividad, como un nuevo enfoque de administración abierta que recurre a diversos procesos de integración y gestión del territorio. Esto representa una transformación en cómo se concibe la organización territorial, más allá de las tradicionales divisiones político-administrativas que han regido en el país desde el siglo XX. No obstante, las disposiciones de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial frente a los esquemas asociativos territoriales son limitadas. Las figuras de asociatividad territorial contempladas por la norma no implican una reestructuración del Estado sino que, por el contrario, constituyen procesos complementarios en el cumplimiento de las funciones y los servicios que le corresponden, sin contar además con las competencias y recursos inherentes a las entidades territoriales bajo el esquema descentralizado.

De acuerdo con Penagos et al. (2020), la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial no estableció en su régimen los estatutos especiales en cada región ni asignó recursos para la creación de alianzas entre las entidades territoriales, por lo que a los esquemas asociativos territoriales se les dificulta acceder a recursos para su desarrollo.

A partir de este panorama, es claro que la Ley no fue suficiente en llenar los vacíos de la organización territorial del Estado designadas en la Constitución, por cuanto se mantienen visiones centralizadas y de concentración del poder que dificultan ampliar la visión hacia otras formas organizativas y de desarrollo acordes con la realidad del territorio (Zuluaga-Gil, 2013).

Por ello, en términos de desarrollo se producen desbalances, asociados a la heterogeneidad territorial, las bajas capacidades institucionales y la oferta limitada de procesos colaborativos entre entidades territoriales para la gestión de recursos, proyectos y procesos de integración territorial, lo que pone en la agenda la necesidad de potenciar la conectividad, los vínculos urbano-regionales y la integración regional y subregional, entendiendo esto como factores de transformación territorial (Penagos et al., 2020).

2. Planificación del ordenamiento territorial y ambiental

Pese a las falencias y vacíos normativos, es necesario mencionar que las leyes 388 de 1997 y 1454 de 2011 reconocen la relación entre el territorio y el desarrollo, resaltando al primero como el espacio del cambio activo, en razón a sus condiciones dinámicas, es decir el lugar donde ocurren las transformaciones y se moldean las condiciones de vida de sus habitantes, así como donde se promueve el crecimiento económico y el desarrollo sostenible (Departamento Nacional de Planeación, 2013). Este último reconocido como pilar del ordenamiento territorial, que depende de la utilización racional del suelo en armonía con la función social y ecológica de la propiedad (Ley 388 de 1997, artículo 3°).

Por lo tanto, esta condición exige un proceso de planificación ordenado y racional en el que se plasmen las dinámicas sociales, económicas y ambientales que confluyen en el territorio, a fin de alcanzar el desarrollo económico y equilibrado en las regiones, mejorar la calidad de vida de la población y proteger el ambiente (Guzmán-Jiménez y De la Rosa, 2018).

Puntualmente, el artículo 2° de la Ley 1454 establece que el ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales progresivo, gradual y flexible, tendiente a lograr la organización político-administrativa del Estado en el territorio, facilitar el desarrollo institucional y fortalecer la identidad cultural y el desarrollo territorial. De igual forma, señala que la finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación y administración de las entidades e instancias de integración territorial fomentando el traslado de competencias y poder político desde el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos.

De acuerdo con Penagos (2020), el modelo de ordenamiento territorial debe reconocer la funcionalidad territorial[3] como una estrategia para dismi-

3 De acuerdo con Penagos (2020, p. 31, n. 6), "La funcionalidad territorial se expresa en los flujos y las dinámicas que están presentes en un territorio y que se expresa por ejemplo

nuir las desigualdades territoriales, además de aprovechar e impulsar los vínculos entre áreas urbanas, periurbanas y rurales, y que se fundamente en la planeación supramunicipal, logrando mayor alcance en términos de impacto, por lo que el proceso planificador debe abordar elementos de la estructura ecológica regional, de la estructura funcional y de servicios y de la estructura socioeconómica y espacial que dan cuenta de las interacciones humanas con el territorio.

En ese sentido, los instrumentos de ordenamiento territorial deben considerar los determinantes definidos como:

> aquellos criterios de jerarquía superior que deben acoger los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal y los instrumentos que los desarrollan; es decir, que obligan o condicionan y sirven para resolver conflictos que se presentan en el diseño y ejecución de toda clase de proyectos y acciones relacionadas con el ordenamiento del territorio (Massiris, 2000, citado en Hofman-Quintero, 2021).

Adicional a lo anterior, la Fundación Cambio Democrático y la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (2011) han hecho hincapié en la necesidad de incluir en este punto el ordenamiento ambiental, el cual definen como:

> (…) una herramienta de política ambiental que tiene por objeto la organización espacial de las actividades en un ámbito determinado, y que toma al ambiente en una concepción amplia –incluyente de los bienes sociales, naturales y culturales– además de considerarlo con el sustrato que hace posible la vida en sus diversas formas. Bajo esta concepción, el ordenamiento territorial deja de ser una mera planificación de los usos del suelo para convertirse en la expresión del modelo de desarrollo deseado, que integra, entre otras cuestiones, las aspiraciones sociales en relación con los bienes colectivos (p. 16). (…)

---

en la conmutación laboral, por educación y salud, los vínculos urbano-rurales por la provisión y demanda de servicios, incluso los bienes y servicios ambientales".

Así las cosas, el ordenamiento territorial y ambiental se erige en un instrumento de gestión ambiental y de toma de decisiones públicas que tienen en cuenta la incidencia de la colectividad e integran las diferentes visiones, intereses y formas de vida, en función de la ocupación ordenada y del desarrollo sostenible a partir de un procedimiento técnico-administrativo (Fundación Cambio Democrático y Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2011). Es así como el ordenamiento legal les ha asignado a las entidades territoriales un conjunto de competencias diferenciadas, como se muestra en la tabla 10.

Tabla 10. Competencias en materia de ordenamiento territorial

Nivel	Competencias
Nación	◆ Establecer la política de ordenamiento del territorio en asuntos de interés nacional como son áreas de parques nacionales y áreas protegidas. ◆ Definir la localización de grandes proyectos de infraestructura y áreas de seguridad y defensa. ◆ Definir los lineamientos urbanísticos y de distribución de servicios públicos e infraestructuras sociales. ◆ Conservar y proteger áreas de importancia histórica y cultural. ◆ Definir los principios de economía y buen gobierno mínimos a cumplir por las entidades territoriales y las diferentes alternativas de asociación.
Departamento	◆ Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento del territorio de acuerdo con el potencial óptimo ambiental, en función de los objetivos de desarrollo y de las potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales. ◆ Definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos. ◆ Orientar la localización de la infraestructura física y social aprovechando las ventajas competitivas regionales y promoviendo la equidad en el desarrollo municipal. ◆ Integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, municipales y de las entidades territoriales indígenas. ◆ Articular políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico territorial con otros instrumentos de planificación del territorio mediante la adopción de planes de ordenamiento.

Distritos Especiales	◆ Dividir el territorio distrital en localidades de acuerdo con las características sociales de sus habitantes y atribuir competencias y funciones administrativas. ◆ Organizar áreas metropolitanas siempre y cuando existan relaciones físicas, sociales y económicas que den lugar a ello, y coordinar el desarrollo del espacio territorial mediante la racionalización de la prestación de los servicios y la ejecución de obras de interés metropolitano. ◆ Adicionalmente, la Ley 1617 de 2013 establece la obligación de los Distritos Especiales de disponer de instrumentos eficientes para orientar el ordenamiento territorial en su jurisdicción (artículo 23), como lo es el Plan de Ordenamiento Territorial, cuya aprobación es responsabilidad del Concejo Distrital.
Áreas Metropolitanas	Según la Ley 1625, las áreas metropolitanas cumplen las siguientes funciones: ◆ Programar y coordinar el desarrollo armónico, integrado y sustentable de los municipios que la conforman. ◆ Racionalizar la prestación de los servicios públicos, si es el caso prestará en común algunos de ellos y podrá participar en su prestación de manera subsidiaria. ◆ Ejecutar obras de infraestructura vial y proyectos de interés social. ◆ Establecer las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio de los municipios que la integran a fin de promover y facilitar la armonización de los planes de ordenamiento territorial.
Municipio	◆ Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio. ◆ Reglamentar los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales de acuerdo con la ley. ◆ Optimizar el uso de la tierra disponible y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.
Territorios indígenas	Si bien el artículo 286 de la Constitución política incluyó a los territorios indígenas dentro de la categoría de entidades territoriales, a la fecha no se han creado jurídicamente ni se les ha otorgado competencias en materia de ordenamiento. El Decreto 1953 de 2014 se aproximó, mediante el capítulo II, "Planes de vida, proceso de planeación y administración", a la regulación de la planeación del desarrollo en estos territorios. Sin embargo, este decreto se enfocó en la ejecución del Sistema General de Participaciones (SGP) y no resolvió las falencias en torno a la planeación del ordenamiento territorial (Díaz-Parra y Aguilar-Herrera, 2018).

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

En ese escenario, encontramos que respecto a los instrumentos de planificación territorial esta Ley ha constituido a los planes de ordenamiento territorial como el instrumento básico y principal para el desarrollo del territorio a cargo del nivel municipal, estableciendo al desarrollo sostenible como el

modelo base para dicho propósito. Sin embargo, con fines de coordinación existen otros instrumentos a escalas supramunicipales y supradepartamentales, como son los Planes de ordenamiento metropolitano (Pemot), los Planes de ordenamiento departamental (POD) y los Modelos de ordenamiento territorial regional (MOTR) (Penagos, 2020), que se describen en la tabla 11.

Para efectos de este escrito nos centraremos en el Plan de ordenamiento territorial, el cual, como afirma Rincón-Córdoba (2012), es el mejor instrumento para detallar la distribución de la población y delimitar los espacios necesarios para vías, redes de servicios públicos e infraestructura para el crecimiento social y económico, así como para definir los suelos sometidos a un régimen especial de protección ambiental, histórica, cultural y social y de garantía de derechos fundamentales.

Por su parte, Guzmán-Jiménez y De la Rosa (2018) indican que los POT son un instrumento de planificación complejo, cuyo objetivo es la proyección del territorio en el futuro, por lo que se requiere contar con los estudios e informes que den cuenta de su estado actual en lo referente a lo social, lo económico y lo ambiental. Esto para que las directrices fijadas perduren

Tabla 11. Instrumentos de planificación territorial

Instrumento	Descripción
Planes de ordenamiento territorial (POT)	Este instrumento define a corto, mediano y largo plazo la apuesta territorial estratégica del municipio y la regulación de los usos del suelo por medio del ordenamiento físico, facilitando así la toma de decisiones sobre las actividades a desarrollar en el territorio.
Planes de ordenamiento metropolitano (Pemot)	Estos instrumentos se orientan a los asuntos de carácter metropolitano entre municipios y departamentos y supramunicipal, entre subregiones y regiones, respectivamente.
Planes de ordenamiento departamental (POD)	
Modelos de ordenamiento territorial regional (MOTR)	Este instrumento se ocupa de las relaciones territoriales entre departamentos, regiones y el territorio colombiano.

Fuente: elaboración propia a partir de Penagos (2020).

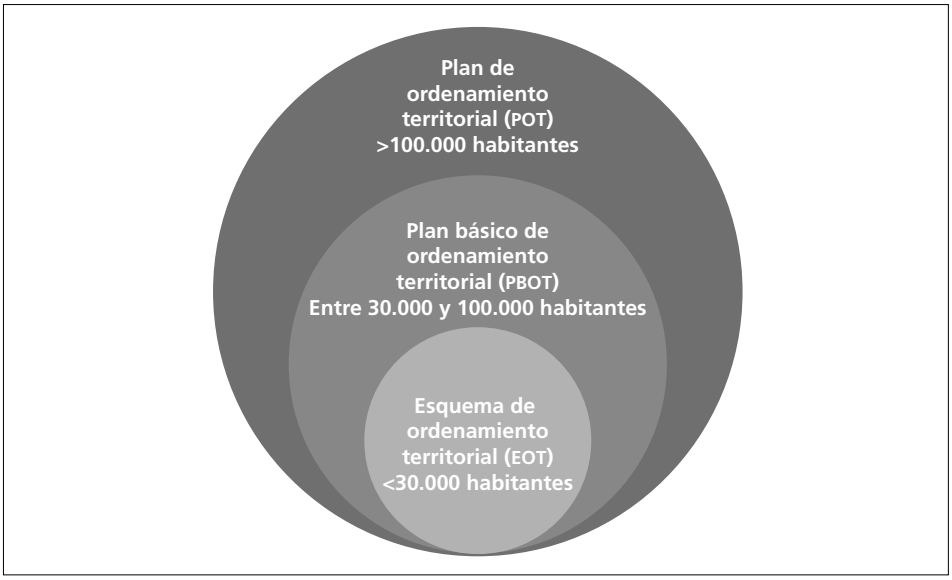
en el tiempo y no sean la respuesta mediática a problemas de corto plazo. Así pues, el POT contiene un conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo del territorio. En función del tamaño poblacional del municipio, los POT se clasifican según se muestra en la figura 1.

En cuanto al proceso de planeación para la puesta en marcha del POT, es necesario tener en cuenta las directrices (políticas, objetivos y estrategias) de carácter nacional, regional, departamental o local, en observancia de los principios de coordinación, congruencia y subsidiariedad. Con ello, se adelantan las siguientes fases: 1) de formulación; y 2) de implementación, las cuales a su vez se integran por diferentes etapas (Otero, 1998; Hofman-Quintero, 2021):

a. Fase de formulación:

- *Inicial o preliminar*. En esta etapa se encuentran todos los procesos previos a la formulación del POT, a saber: 1) la iniciativa por parte de la autoridad territorial en coordinación con

Figura 1. Categorías de los Planes de ordenamiento territorial



Fuente: elaboración propia a partir de la Ley 388 de 1997.

las consultas a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, teniendo en cuenta el marco jurídico aplicable y las estrategias, políticas y objetivos de desarrollo del orden nacional, regional, departamental y local. Con ello, se 2) estructura la gestión a partir de la identificación de las instituciones, autoridades o instancias ante las cuales se tramita, para adelantar un trabajo articulado y participativo, convocando también a la ciudadanía en esta primera etapa; y 3) con base en lo anterior se llega a la instancia preparatoria, en la cual se determinan las acciones operativas para la formulación y gestión del plan, teniendo en cuenta los términos de referencia, el equipo técnico y el plan operativo. En síntesis, se hace un análisis de la factibilidad técnica, institucional y financiera y de los procesos participativos requeridos.

- *Diagnóstico*: en esta etapa se realiza lo concerniente a la caracterización, clasificación, síntesis y evaluación integral del espacio y de los sistemas administrativo, biofísico, social, económico y funcional. En otras palabras, se trata de hacer una especie de radiografía integral y estructurada del territorio y, en virtud de ello, tener claridad sobre:

  (i) el sistema administrativo y de gestión pública, que implica el contexto geográfico –localización espacial–, la jurisdicción y la organización y división territorial;

  (ii) el sistema biofísico, que abarca los recursos naturales y del ambiente, desde una perspectiva holística, esto es, analizando la zonificación ecológica del paisaje, la interacción con los demás elementos de la naturaleza, la población y las amenazas actuales[4];

4 Climatología, hidrología, geología, geomorfología, edafología-propiedad y clasificación de los suelos, cobertura y uso del suelo, amenazas naturales y zonificación ambiental.

(iii) el sistema social, que comprende el análisis integral de la población y el inventario y la evaluación de todos los elementos que conforman este subsistema[5];

(iv) el sistema económico, que se refiere a las actividades económicas integradas a los sistemas de producción y cadenas productivas, para con ello establecer la zonificación de la producción, la evaluación para su optimización y la identificación y articulación de mercados[6]; y

(v) el sistema funcional, que tiene en cuenta las relaciones y vínculos espaciales urbano-rural y urbano-regional.

En esta etapa se identifican también los problemas, las necesidades, los usos del suelo, la conservación del patrimonio cultural, los conflictos existentes, las potencialidades y los limitantes del territorio.

- *Prospectiva*: hace referencia a la visión territorial hacia el futuro, esto es, planeando cómo es, cómo puede ser y cómo se espera que sea el territorio, en la cual se consideran las variables determinantes en el proceso de desarrollo o los aspectos considerados más importantes en esta materia.

b. Implementación:

Esta etapa corresponde a las acciones que se adelantan para la puesta en marcha del Plan de ordenamiento territorial. Con base en las conclusiones de los

5 Demografía (población territorial total, por divisiones territoriales, migraciones o movimientos poblacionales, tasa de crecimiento, etcétera), infraestructura para el desarrollo (sistema de transporte, servicios sociales, servicios domiciliarios, etcétera) y zonificación de los asentamientos humanos.

6 Desarrollo económico (productividad, innovación tecnológica, capital de trabajo, rentabilidad y crecimiento económico), desarrollo social (transporte, servicios públicos y bienestar social) y zonificación de la producción.

elementos encontrados en la fase de formulación y prospectiva se determina la dimensión temporal, espacial, económica, social, administrativa y ambiental.

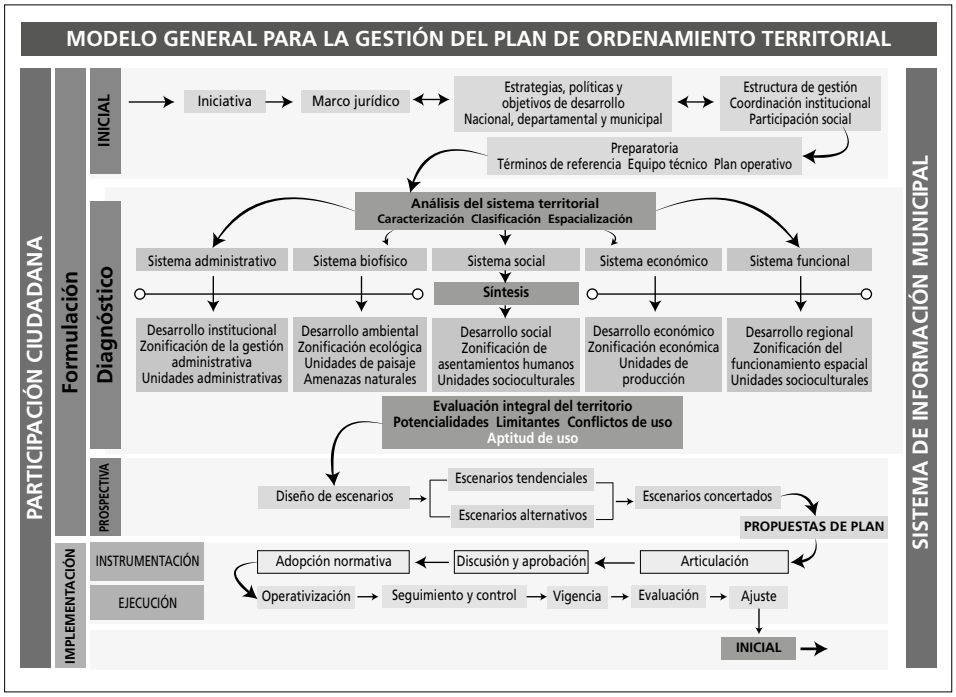
- *Instrumentación*: en esta fase se articula el Plan de ordenamiento territorial con otros planes, programas y proyectos de desarrollo, así como la discusión, aprobación y adopción normativa del mismo.

- *Ejecución*: en esta fase se pone en marcha el plan y se realizan su seguimiento, control, evaluación y ajustes necesarios.

Así pues, conforme a lo anterior, en el esquema 4 presentamos el modelo general para la gestión del Plan de ordenamiento.

Frente a los componentes y contenidos de los Planes de ordenamiento territorial, Planes básicos de ordenamiento territorial y Esquemas de ordena-

Esquema 4. Modelo general para la gestión del Plan de ordenamiento territorial



Fuente: Otero (1998).

miento territorial, Hofman-Quintero (2021) refiere lo siguiente con base en lo dispuesto en la Ley 388 de 1997:

a. Planes de ordenamiento territorial (POT): involucran tres componentes, a saber: general, urbano y rural. El general está conformado por objetivos, estrategias y contenidos estructurales a mediano y largo plazo e incluye la identificación y localización de las acciones sobre el territorio para su organización y adecuado aprovechamiento; la definición de acciones territoriales estratégicas para el logro de los objetivos de desarrollo económico y social, y la adopción de políticas a largo plazo para la ocupación, el aprovechamiento y manejo del suelo y los recursos naturales. El componente urbano contiene las políticas, acciones, programas y normas para la administración del desarrollo y la ocupación del suelo urbano y de expansión urbana. Mientras que el rural se enfoca en garantizar la interacción adecuada entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la utilización apropiada del suelo rural y la provisión de infraestructura y equipamientos básicos a los pobladores rurales.

b. Planes básicos de ordenamiento territorial (PBOT): desde el componente general, este plan debe señalar los objetivos y las estrategias territoriales a mediano y largo plazo, así como las acciones para la organización y el aprovechamiento del territorio; los sistemas de comunicación urbano-rurales; las áreas de reserva y protección del ambiente y del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico; las actividades, infraestructuras y equipamientos básicos; la clasificación del territorio, el suelo urbano, rural y de expansión urbana; y el inventario de zonas de alto riesgo por amenazas naturales o condiciones de insalubridad.

En cuanto al componente urbano, deberá contener la localización del sistema vial y de transporte, los equipamientos colectivos y espacios públicos, así como la disponibilidad de redes primarias y secundarias de vías y servicios públicos; la delimitación de áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos, históricos y culturales; los desarrollos de vivienda de interés social; los procedimientos

e instrumentos requeridos para la ejecución de las políticas, y las normas urbanísticas generales. El componente rural establecerá mínimo las mismas previsiones indicadas para el POT.

c. Esquemas de ordenamiento territorial (EOT): deben contener por lo menos los objetivos, las estrategias y políticas a mediano y largo plazo en relación con la ocupación y el aprovechamiento del suelo; la división urbano-rural del territorio; la estructura general del suelo urbano en lo que respecta a vías y servicios públicos domiciliarios; las zonas de amenazas y riesgos naturales; las zonas de conservación y protección ambiental; y las normas urbanísticas para actuaciones de parcelación, urbanización y construcción.

Cabe resaltar que cada una de las categorías del POT debe tener en cuenta los determinantes, que en consonancia con el artículo 10° de la Ley 388 de 1997 corresponden a aquellos relacionados con la conservación y protección del ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales; las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y los departamentos; el señalamiento y la localización de infraestructura básica de la red vial, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como sus áreas de influencia; y los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano referentes a hechos metropolitanos. La incorporación de los determinantes en los POT debe adecuarse a escalas cartográficas pertinentes a fin de asegurar su eficacia en los diferentes niveles territoriales (Hofman-Quintero, 2021).

3. Hacia el ordenamiento ambiental del territorio

De acuerdo con lo anterior, es importante mencionar que los Planes de ordenamiento territorial no son independientes de los planes de desarrollo ni de los de ordenamiento ambiental, pues al incorporar estrategias de manejo sostenible de los recursos naturales y de preservación de condiciones ambienta-

les apropiadas para la vida de la población se convierten en planes de ordenamiento y desarrollo territorial sostenible, logrando con ello la integración entre ordenamiento, desarrollo y sostenibilidad concebida en la Constitución política (Massiris-Cabeza, 1998).

Así pues, la Ley 99 de 1993 incorpora el concepto de ordenamiento ambiental del territorio (OAT) como parte de las obligaciones ambientales estatales, y lo define como "la función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible" (Ley 99, artículo 7°).

En línea con lo anterior, la Ley 388 de 1997 consideró como determinantes del proceso de ordenamiento municipal las políticas, normas y demás regulaciones expedidas por las autoridades ambientales del orden nacional y regional, y además concibió a las Corporaciones Autónomas Regionales como parte activa del proceso de concertación, consulta y aprobación de los POT en lo relacionado con el ambiente, las cuales en su gran mayoría han logrado articular e incorporar el componente ambiental en las decisiones de ordenamiento de los municipios de su jurisdicción, lo que representa un avance en la articulación del Sina con el Sistema Nacional de Planificación (Ministerio del Medio Ambiente y CVC, 2002).

Como señala la Corte Constitucional en Sentencia C-431 de 2000, por medio del ordenamiento territorial se pretende garantizar el desarrollo sostenible a fin de que exista un equilibrio entre la oferta y la demanda ambiental en relación con la ejecución de los procesos de desarrollo municipal y distrital, razón por la cual se justifica el estudio previo de la autoridad ambiental a fin de verificar que los POT se ajusten a las directrices del Estado, en cumplimiento de su obligación constitucional de protección ambiental.

Así pues, el ambiente es uno de los elementos fundamentales para el ordenamiento del territorio en el que no solo se fijan metas de desarrollo económico, sino que también se promueve la protección de los derechos de la sociedad, entre ellos el de gozar de un ambiente sano (Rodríguez y He-

nao-Mera, 2018). En esa medida, los determinantes ambientales que rigen la planificación del territorio tienen fundamento constitucional en los artículos 58, 67, 79, 80, 81, 95 (numeral 8), 268 (numeral 7), 277 (numeral 4), 289, 313 (numeral 9), 317, 330 (numeral 5), 334, 360, 361 y 366, entre los que se destacan el 79, al consagrar el derecho de todos a un ambiente sano, y el 80, al incluir el desarrollo sostenible en la actividad económica y exhortar al Estado a planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales.

De ahí que la inclusión del componente ambiental en el ordenamiento territorial trasciende la mera planificación de los usos del suelo para integrar aspiraciones sociales en relación con el modelo de desarrollo, entendiendo que el ordenamiento ambiental del territorio puede definirse como una herramienta de política ambiental cuyo objetivo es la organización espacial de las actividades en un ámbito territorial determinado, donde el ambiente tiene una concepción más amplia en términos sociales, naturales y culturales, haciendo de este un proceso racional y participativo (Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2010; Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2011).

No obstante, es importante señalar que actualmente los POT se elaboran localmente, esto es, en los entes municipales, donde no hay claridad frente a la interacción con otros niveles de la administración y no se cuenta con mecanismos de coordinación de las determinantes sobre el territorio, lo que en consecuencia resulta en la inexistencia de un diagnóstico integral de lo ambiental que sirva de insumo para la toma de decisiones. Esto deviene en la falta de articulación en la planificación y ordenación del territorio con instrumentos de escala nacional e internacional como la Estrategia regional de biodiversidad de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), los cuales reflejan la complejidad ambiental del espacio y trascienden las divisiones político-administrativas definidas en la Constitución (Guzmán-Jiménez y De la Rosa, 2018).

Como lo señalaron en su momento el Ministerio del Medio Ambiente y la CVC (2002), el ordenamiento ambiental es regulado por normas superiores que no siempre corresponden con la división político-administrativa del territorio nacional y, por tanto, no se valora su verdadera dimensión en la pla-

nificación territorial, pues en muchos casos no se considera que el ambiente sea un factor para el desarrollo socioeconómico del municipio, pero que sí se ve afectado por decisiones locales desarticuladas.

Esto también puede convertirse en un generador de conflictos ambientales, pues al fundamentar el ordenamiento únicamente en aspectos técnicos o políticos se dejan de lado las necesidades y aspiraciones de los actores interesados en cuanto al uso y goce del territorio, el ambiente y los recursos naturales. Por tanto, es imprescindible que el ordenamiento ambiental del territorio sobreponga el bien común a los intereses sectoriales, mediante procesos de consulta y participación, haciendo del proceso un mecanismo garante de derechos y valores colectivos y un instrumento para prevenir y transformar tensiones en el territorio que se anticipe a escenarios futuros (Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2010).

En ese sentido, hacemos hincapié en la necesidad de tener en cuenta todas las visiones existentes en los territorios respecto a los procesos de ordenamiento territorial y ambiental, esto es, garantizar la participación ciudadana, de las ONG, la academia, el sector productivo y la institucionalidad en la construcción conjunta de los POT. Asimismo, permitir que sean los habitantes de los territorios quienes decidan, con base en sus expectativas y características, la forma de ordenarlos, respetando los derechos e intereses colectivos y la protección y conservación del ambiente.

4. Desarrollo jurisprudencial del ordenamiento territorial y ambiental en Colombia

Por medio de diferentes pronunciamientos la Corte Constitucional ha definido al ordenamiento territorial como el conjunto de decisiones, regulaciones y acciones que definen de forma democrática, participativa, racional y planificada el uso y desarrollo de cierto espacio físico territorial, conforme con las orientaciones y parámetros demográficos, urbanísticos, rurales, ecológicos, biofísicos, sociológicos, económicos y culturales. Se trata de la definición de uno de los aspectos más importantes para la vida comunitaria, esto es, su

dimensión y proyección espacial, la cual está condicionada a las relaciones de la sociedad con su entorno cultural y natural (Corte Constitucional, C-795 de 2000).

En este sentido, de acuerdo con el alto tribunal el ordenamiento territorial y la función de determinar los usos del suelo afecta elementos axiales de la vida en comunidad tanto en el ámbito urbano como rural, ya que el modelo de desarrollo adoptado por las entidades territoriales incide en las condiciones de vida de la población al contener disposiciones en materia económica, social, cultural, ambiental, urbanística y demás. De ahí que la función de planificar y ordenar el territorio sea la expresión más clara de descentralización y autonomía de las entidades territoriales, en tanto diseña y orienta el desarrollo integral de las personas que habitan determinado espacio (Corte Constitucional, C-145 de 2015).

Por ello, dicha función se encuentra asignada en la Constitución política a los concejos municipales (artículo 313.7), pues su origen democrático involucra el conocimiento de las realidades de cada municipio y de las necesidades de sus integrantes, y su construcción significa el acercamiento ciudadano a la actuación de la administración, lo cual permite fortalecer la legitimidad de la gestión territorial (Corte Constitucional, C-535 de 1996).

Ante este panorama, la Corte Constitucional ha explicado que el ordenamiento territorial es una función pública-administrativa y, por ello, sometida a las disposiciones legales, que consiste en la organización del territorio en las entidades territoriales, cuyos fines son el orden público y la planeación del desarrollo. Es decir, la ordenación del territorio se constituye en una medida de política administrativa o de función ordenadora de la administración que mediante la determinación adecuada del espacio público y de la limitación de libertades y derechos –de la propiedad, del trabajo, de la libertad de empresa–, pretende crear condiciones materiales adecuadas para la convivencia en sociedad y para el correcto ejercicio de las libertades y los derechos individuales y colectivos, en el marco de la seguridad, la tranquilidad y la sanidad ambiental (Corte Constitucional, C-138 de 2020).

Además, el ordenamiento territorial es un instrumento de planeación del desarrollo de las actividades de las entidades territoriales, pues como actuación prospectiva, política y técnica debe identificar las finalidades y elegir los instrumentos para lograrlas por medio de la configuración y proyección del espacio urbano y rural, con una visión a mediano y largo plazo hacia el cumplimiento de los fines de interés general del Estado (Corte Constitucional, C-138 de 2020).

Se trata entonces de un instrumento por medio del cual se pretende programar e impulsar el desarrollo social, ecológico y económico mediante el diseño e implementación de objetivos, metas, políticas, directrices, estrategias y normas. En otras palabras, el ordenamiento territorial municipal y distrital tiene como objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión del territorio, orientando el desarrollo y aprovechamiento sostenible por medio de estrategias territoriales de uso, diseño de instrumentos, procedimientos de gestión y actuaciones que permitan ejecutar planes urbanos y rurales integrales (Corte Constitucional, C-531 del 2009).

Sin embargo, sobre la función constitucional que tienen los concejos municipales y distritales de reglamentar los usos del suelo se ha indicado que la misma se protege mediante garantías institucionales, tales como la reserva de ley orgánica y los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad, y, por lo tanto, no es absoluta, pues debe ser compatible con la autonomía de los municipios para la reglamentación de los usos del suelo con el principio de unidad estatal (Corte Constitucional, C-138 de 2020).

Esta interpretación de las disposiciones constitucionales sobre la facultad de las entidades territoriales, y en particular de los municipios, de reglamentar los usos del suelo dentro de su jurisdicción, ha sido objeto de distintas problemáticas que giran en torno a las diferencias entre los intereses y las expectativas del gobierno nacional respecto a la destinación y/o protección del mismo y aquellos que tienen las comunidades en sus territorios.

Para explicar este punto la Corte señala que el constituyente otorgó a los municipios una “facultad reglamentaria en materia de uso de suelos y de pro-

tección del patrimonio ecológico dentro de su territorio", permitiéndoles que, con base en la normativa del orden nacional que regula cada materia, emitan planes, políticas y acciones dirigidos a la ejecución de la misma (Corte Constitucional, C-534 de 1996). No se trata entonces de una función soberana, en estricto sentido, de los concejos municipales, sino de una facultad reglamentaria que, en el marco de la ley, implica el deber de planear el desarrollo del territorio municipal en armonía con el principio de unidad estatal (Corte Constitucional, C-138 de 2020).

En este orden de ideas, se ha comprendido que la facultad de los municipios para ordenar su territorio y, en consecuencia, los usos del suelo, no es absoluta, en tanto debe articularse con las disposiciones que el marco jurídico nacional disponga, lo cual muchas veces parece ser problemático, dada la falta de armonía entre las visiones del desarrollo y las expectativas e intereses que recaen sobre el territorio y los recursos que allí se encuentran.

En virtud de ello se reitera lo imperativo que las decisiones tomadas desde el nivel central en torno a la planificación y el ordenamiento del territorio se hagan teniendo en cuenta las comunidades que allí habitan, pues como sostenía la Corte en sus pronunciamientos, el territorio es un elemento axial en el desarrollo de sus vidas, y su afectación y destinación de manera inevitable impacta en todos los aspectos de las colectividades, esto es, en el económico, social, político y cultural.

5. Reflexiones en torno al ordenamiento territorial y ambiental

La Constitución política contiene una serie de disposiciones en relación con la descentralización; sin embargo, no ha sido posible visibilizar el cambio del modelo de ordenamiento territorial, pues el Estado sigue siendo unitario y las decisiones se siguen tomando desde el nivel central, ignorando las expectativas y la participación de las comunidades locales y las particularidades de cada territorio, lo que inevitablemente desencadena la generación de conflictos ambientales.

Es importante tener en cuenta que, como lo señalan Giglo et al. (2020), por un lado la ocupación del territorio se ha hecho en función del mercado a partir la especulación del suelo, y, por otro, la búsqueda por parte de poblaciones pobres de tierras con mínimas condiciones de habitabilidad para vivir y producir ha derivado en la pérdida de vidas humanas, el deterioro de la calidad de vida y la degradación ambiental. Esto evidencia el rezago en la inclusión de la variable ambiental, ecológica, social y cultural en los procesos de planificación y ordenamiento, desde un sistema efectivo de evaluación de impacto ambiental, lo cual no ha recibido la trascendencia debida.

Por ello resulta imperativo ver al ordenamiento territorial y ambiental como una herramienta fundamental para la materialización de los fines del Estado y la protección del entorno, toda vez que de la misma depende la coordinación de las actividades económicas y de desarrollo, así como la salvaguarda del derecho a gozar de un ambiente sano. Si bien con las herramientas de ordenamiento se ha procurado concretar, entre otras cosas, la función ecológica de la propiedad y los usos del territorio, sigue siendo necesario avanzar hacia su materialización en todo el territorio nacional, para lograr el deseado desarrollo sostenible (Bejarano-Ramos, 2017).

Así las cosas, es indispensable que los procesos de ordenamiento territorial y ambiental partan desde lo local, teniendo como referente las políticas del orden nacional, a partir de la priorización de la participación de las comunidades, el análisis de los factores ecológicos y biofísicos del territorio, así como de las condiciones socioeconómicas y culturales de las comunidades que se encuentran en él. Esto conforme a los principios del ordenamiento del territorio establecidos en el artículo 2° de la Ley 388 de 1997, a saber: 1) la función social y ecológica de la propiedad; 2) la prevalencia del interés general sobre el particular, dando la debida importancia que en este sentido tiene el ambiente, considerado también de utilidad pública e interés social en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (artículos 1° y 3°); y 3) a la distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

En ese sentido, el aspecto territorial en los municipios no está configurado solamente por sus criterios técnicos, sino que debe observarse desde una perspectiva integral que tenga en cuenta los elementos culturales, políticos, sociales y económicos, desde una concepción comprehensiva de la ecología, la ética y la justicia ambiental.

En este horizonte, a pesar de que el ordenamiento territorial tiene como objetivo establecer las condiciones que deben contemplarse para el uso de la tierra, sus particularidades como bien jurídico exigen que tenga un enfoque transversal, en el que se consideren todos los aspectos que intervienen y se relacionan en él para el desarrollo de la vida (Silgado-Mejía, 2018).

Si bien en Colombia existe un marco jurídico amplio sobre el ordenamiento territorial, en el mismo sentido se advierte su carencia o implementación defectuosa, lo cual ha incidido de cierta manera en la generación de riesgos derivados del rápido deterioro del entorno, del uso inadecuado del suelo, entre otros factores, que desencadenan daños ambientales, muchas veces irreversibles, y, en consecuencia, afectan los derechos humanos (Osorio-Sierra, 2017). De ahí la necesidad de planificar y ordenar el territorio, teniendo en cuenta los elementos que confluyen en él y las expectativas de las poblaciones locales de cara con las políticas nacionales, para alcanzar la sostenibilidad y la garantía del derecho a gozar de un ambiente sano.

Por consiguiente, es imperativo superar las problemáticas que hay en torno a la planificación y al ordenamiento territorial y ambiental, las cuales están relacionadas con la falta de intervención ciudadana en su diseño e implementación; la demora en la actualización de los planes de ordenamiento; la ausencia de las cuestiones ambientales en estos últimos; y las decisiones del nivel central que desconocen la realidad local, esto es, las diferentes visiones y expectativas de desarrollo en contraste con las formas de vida que tienen las comunidades, las cuales se fundamentan en aspectos culturales, económicos, sociales y políticos propios que dependen de su relación particular con el territorio.

ÁREAS PROTEGIDAS

La protección jurídica de las áreas de especial importancia ecológica tuvo como auge el siglo XIX. Desde este periodo, en todos los continentes se impulsaron diferentes categorías de protección ambiental mediante normas legales. De manera particular, en Europa y Norteamérica esta figura tuvo como objeto la protección de paisajes; en Suramérica se orientó al control de la erosión y al suministro de agua potable; y en África se dirigió crear parques libres de caza (Pierri, 2005; UICN, 2010).

Dentro de estas categorías de protección se creó la figura de parques naturales nacionales, siendo el primer parque en el mundo con esta denominación el valle del río Yellowstone en Estados Unidos, que se reconoció como tal en 1872. Posterior a ello, en este mismo país se crearon el Parque Nacional de las Secuoyas y el Parque Nacional del Monte Rainier, así como otras áreas con una extensión cercana a los 338.000 km^2 (Quintero de Contreras, 2011).

Estas iniciativas nacionales de protección de grandes áreas naturales propiciaron discusiones en el ámbito internacional sobre la tarea común de salvaguardar ecosistemas de gran importancia. En ese sentido, el médico suizo Paul Sarasin propuso en 1910 la creación del Comité para establecer una comisión internacional o mundial para la protección de la naturaleza. Entretanto, se desarrollaron conferencias sobre fauna y flora silvestre en 1905, 1909, 1923, 1928 y 1933, esta última denominada Conferencia Internacional para la Protección de Fauna y Flora Silvestre, cuyo objeto fue consolidar un lenguaje común de conservación ambiental, estableciendo para ello cuatro categorías, a saber: parque natural, reserva natural estricta, reserva de flora y

fauna y reserva con prohibición de caza y recolección, acogidas por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN)[1] en 1948.

En línea con lo anterior, en 1958 la UICN estableció temporalmente el Comité de Parques Nacionales, que en 1960 se modificó a Comisión permanente, denominándose hoy Comisión Mundial de Áreas Protegidas, que trabaja de manera articulada con la misión de la UICN (Dudley, 2008).

1. Desarrollo del concepto de áreas protegidas en el ámbito internacional

De acuerdo con la UICN, un área protegida es:

> Un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales y otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados (Dudley, 2008, p. 10).

En ese sentido, un área protegida comprende áreas terrestres, aguas continentales, marinas y costeras o una combinación de dos o más de ellas, con límites demarcados y definidos conforme a sus características físicas o acciones de gestión. Además, su protección puede involucrar diferentes formas de gobernanza establecidas por el Estado y que implican un compromiso de conservación vinculante a largo plazo expresado en convenios, leyes, acuerdos, planes, etcétera, y, por ende, medidas de gestión activas para conservar los valores naturales (Dudley, 2008).

La figura de áreas protegidas pretende igualmente que sean reconocidas legalmente y gestionadas a perpetuidad en aras de mantener los ecosistemas, hábitats naturales y seminaturales y especies en su entorno natural en un

1 En 1948 se fundó la Unión Internacional para la Protección de la Naturaleza, hoy Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, como la primera organización global dedicada a esta materia (UICN, 2010).

contexto de biodiversidad y geodiversidad, así como los servicios ecosistémicos que prestan, especialmente en materia de aprovisionamiento, regulación y culturales. Asimismo, las áreas protegidas pueden tener diferentes objetivos de conservación y enfoques de gestión, razón por la cual la UICN ha desarrollado seis categorías de manejo cuyo propósito es orientar a los Estados en la clasificación y gestión de un área determinada de acuerdo con sus condiciones específicas. Estas son descritas por Dudley (2008) como se relaciona a continuación:

1.1 Categoría Ia: Reserva natural estricta

Corresponden a áreas estrictamente protegidas para la conservación de la biodiversidad en las que visitas, usos e impactos son contralados y limitados, y, además, sirven como áreas de referencia para la investigación científica y el monitoreo. De esta manera, el objetivo de esta categoría es conservar a escala regional, nacional o global ecosistemas, especies y rasgos de geodiversidad que se degradarían o destruirían ante impactos no muy ligeros.

1.2 Categoría Ib: Área silvestre

Áreas de gran tamaño no modificadas o ligeramente modificadas por el ser humano, que mantienen su carácter natural, sin asentamientos significativos o permanentes, libres de infraestructuras modernas y actividades de desarrollo e industrias extractivas, cuyo fin es proteger a largo plazo su integridad ecológica para el disfrute de presentes y futuras generaciones.

1.3 Categoría II: Parque nacional

Hace referencia a áreas naturales o casi naturales definidas para la conservación de procesos ecológicos a gran escala, con especies y ecosistemas característicos, que brindan oportunidades espirituales, científicas, educativas, recreativas y de visita ambiental y culturalmente compatibles. Su objetivo es proteger la biodiversidad, la estructura ecológica subyacente y los procesos ambientales mediante el fomento de la educación y el uso recreativo.

1.4 Categoría III: Monumento o característica natural

Estas áreas tienen como fin la protección de un monumento natural específico con rasgos naturales sobresalientes, así como la biodiversidad y los hábitats asociados. Por lo general, son de tamaño pequeño y con gran valor para los visitantes.

1.5 Categoría IV: Áreas de gestión de hábitats/especies

Corresponden a áreas destinadas a la protección de hábitats o especies concretas cuya gestión refleja esta prioridad, donde muchas de ella requerirán intervención activa para atender las necesidades de las especies o mantener, conservar o restaurar los hábitats.

1.6 Categoría V: Paisaje terrestre/marino protegido

Esta categoría reúne áreas con valores ecológicos, biológicos, culturales y estéticos significativos producto de la interacción entre los seres humanos y la naturaleza, cuya protección es indispensable para salvaguardar el área, sus componentes naturales y otros valores derivados de prácticas de gestión tradicionales.

1.7 Categoría VI: Área protegida con uso sostenible de los recursos naturales

El objetivo de conservación de esa categoría se orienta hacia ecosistemas y hábitats en conjunto con los valores culturales y los sistemas tradicionales de gestión de los elementos naturales asociados. La mayor parte del área se encuentra en condiciones naturales y una parte cuenta con gestión sostenible de los recursos naturales compatible con la conservación de la naturaleza.

2. Áreas protegidas en Colombia

En Colombia la primera área protegida fue la Reserva Meremberg establecida en 1932 por el alemán Carlos Kohlsdorf, quien adquirió un predio de 300 ha

para la protección de un bosque andino cercano al volcán Puracé; en este mismo año se constituyó la Reserva La Macarena. Posterior a ellas, en 1938 se crearon las Reservas Forestales Protectoras Cerro Dapa-Carisucio y Río Guabas, las cuales se destinaron a la protección de bosques andinos y páramos de importancia para la provisión de agua; y en 1960 mediante el Decreto 2631 se creó el primer Parque Nacional denominado la Cueva de los Guácharos (Guerrero, 2011; Lotero, 2015).

Sin embargo, en Colombia se pretendió lograr un mayor desarrollo en esta materia desde la expedición de la Ley 2a de 1959, la cual promovió la declaración de los parques nacionales naturales para la conservación de la fauna y la flora. De igual manera, el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables[2] dispone en su artículo 327 lo relativo al sistema de parques nacionales como el conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional que, en beneficio de los habitantes de la nación y debido a sus características naturales, culturales o históricas, se reserva y declara en cualquiera de las categorías de la tabla 12. Por su parte, el Decreto 622 de 1977 definió al sistema de parques nacionales naturales como el conjunto de zonas con valores excepcionales para la Nación que por sus características naturales merecen ser reservadas y declaradas con una categoría de protección determinada.

Ahora, con la expedición de la Constitución política de 1991 y las disposiciones que reconocen el carácter de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad de los parques naturales (artículo 63), así como el deber del Estado y de los particulares de proteger las riquezas naturales y culturales de la Nación (artículo 8°); la obligación del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines (artículo 79); y el deber

2 Además, el artículo 332 del Decreto-Ley 2811 de 1974 define las actividades permitidas en el sistema de parques nacionales, que son de conservación, investigación, educación, recreación, cultura y recuperación y control.

Tabla 12. Categorías de áreas protegidas en Colombia

Categoría	Descripción
Parque Nacional Natural	Área de extensión que permita su autorregulación ecológica y cuyos ecosistemas en general no han sido alterados sustancialmente por la explotación u ocupación humana, y donde las especies vegetales de animales, complejos geomorfológicos y manifestaciones históricas o culturales tienen valor científico, educativo, estético y recreativo nacional, y para su perpetuación se somete a un régimen adecuado de manejo.
Reserva natural	Área en la cual existen condiciones primitivas de flora, fauna y gea, y está destinada a la conservación, investigación y estudio de sus riquezas naturales.
Área natural única	Área que, por poseer condiciones especiales de flora o gea, es un escenario natural raro.
Santuario de flora	Área dedicada a preservar especies o comunidades vegetales para conservar recursos genéticos de la flora nacional.
Santuario de fauna	Área dedicada a preservar especies o comunidades de animales silvestres, para conservar recursos genéticos de la fauna nacional.
Vía parque	Faja de terreno con carretera que posee bellezas panorámicas singulares o valores naturales o culturales, conservada para fines de educación y esparcimiento.

Fuente: Decreto-Ley 2811 de 1974, artículo 329.

estatal de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución (artículo 80), se expidió la Ley 99 de 1993, que además de crear el Ministerio del Medio Ambiente y reordenar el Sistema Nacional Ambiental (Sina), establece obligaciones relacionadas con las áreas protegidas y otorga facultades a las autoridades ambientales en materia de reserva, alinderación, administración o sustracción de estas.

Al respecto, la Corte Constitucional ha explicado que conforme con las disposiciones de la Carta política en relación con la protección del ambiente, el Estado tiene una serie de obligaciones, las cuales son:

> 1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica,

> 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera (Corte Constitucional, C-431 de 2000).

Así las cosas, en cumplimiento de la normativa ambiental y de los compromisos adquiridos en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, ratificado mediante la Ley 165 de 1994, se ha consolidado el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap) como el conjunto de áreas protegidas, actores sociales e institucionales y estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, para contribuir como un todo al cumplimiento de los objetivos de conservación del país (artículo 3°), y en el que se incluyen las áreas protegidas de gobernanza pública, privada o comunitaria, y de gestión nacional, regional o local (Guerrero, 2011), y se expidió el Decreto 2372 de 2010 compilado en el 1076 de 2015, que reglamenta el 2811 de 1974 en lo relacionado con el Sinap y las categorías de manejo que lo conforman[3]. Una crítica a la norma Decreto 2372 de 2010 es que no contempla áreas comunitarias o locales de manera específica.

Lo anterior teniendo en cuenta la necesidad de contar con una reglamentación sistemática que regule integralmente las diversas categorías y denominaciones legales, dando claridad a los objetivos, criterios, directrices y procedimientos para la selección, establecimiento y ordenación de las áreas protegidas, en aras de lograr una coordinación efectiva del mencionado sistema (Decreto 2372 de 2010). Atendiendo, además, a la importancia ecológica de los diferentes ecosistemas y a sus diferentes objetivos, entre los cuales

3 Las áreas protejidas locales, municipales y comunitarias no han sido reglamentadas, sólo se tienen áreas de escala regional o nacional. Sin embargo, esas áreas participan en los subsistemas regionales o locales.

están asegurar el mantenimiento de los procesos ecológicos para mantener la biodiversidad; ofrecer bienes y servicios ambientales esenciales para el bienestar humano; y la permanencia del medio natural en aras de conservar la diversidad cultural del país y de la valoración social de la naturaleza (Corte Constitucional, C-035 de 2016).

Así las cosas, la labor del Sinap se enmarca en los objetivos nacionales de conservación de la biodiversidad, por lo que desarrolla unos fines específicos que pretenden alcanzarse mediante las diferentes categorías de manejo, niveles de gestión y formas de gobierno. Dichos objetivos se describen en el artículo 2.2.2.1.1.6 del Decreto 1076 de 2015 y se resumen a continuación:

a. Preservar y restaurar la condición natural de espacios representativos de ecosistemas o combinaciones características de ellos.

b. Preservar poblaciones y hábitat necesarios para la sobrevivencia de especies de interés especial para la conservación de la biodiversidad.

c. Conservar la capacidad productiva de ecosistemas naturales o en restauración, así como la viabilidad de especies silvestres, a fin de asegurar la oferta y aprovechamiento sostenible de los recursos biológicos.

d. Mantener las coberturas naturales y aquellas en restablecimiento, así como las condiciones ambientales para regular la oferta de bienes y servicios ambientales.

e. Conservar áreas constituidas como espacios únicos, raros o de atractivo escénico especial, debido a su importancia científica, emblemática o cultural.

f. Proveer espacios naturales o en restablecimiento para el deleite, la recreación, la educación, el mejoramiento de la calidad ambiental y la valoración social de la naturaleza.

g. Conservar espacios naturales asociados a elementos de cultura material o inmaterial de grupos étnicos.

El Sinap está compuesto por subsistemas de gestión tales como los subsistemas regionales de áreas protegidas y los subsistemas temáticos (ver tabla 13). Los primeros corresponden al conjunto de áreas protegidas nacionales, regionales y locales, públicas o privadas existentes en las zonas que se determinan en la regionalización adoptada, los actores sociales e institucionales y las estrategias e instrumentos de gestión que las articulan. Por su parte, los subsistemas temáticos son el conjunto de áreas protegidas nacionales, regionales y locales, públicas o privadas existentes en las zonas que se determinen atendiendo a componentes temáticos que las reúnan bajo lógicas particulares de manejo, los actores sociales e institucionales y las estrategias e instrumentos de gestión que las articulan (Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.2.1.1.8).

La normativa establece de forma general los usos permitidos en las áreas protegidas, que dependen de la categoría de manejo que se determine para una zona específica, aclarando que para el desarrollo de las actividades permitidas se requiere de su realización por medio de un plan de manejo y, en caso de que se adelante por los posibles propietarios privados, ocupantes, usuarios

Tabla 13. Subsistemas de las áreas protegidas

Subsistemas regionales	Subsistemas temáticos
– Subsistema Regional de Áreas Protegidas del Caribe (Sirap Caribe). – Subsistema Regional de Áreas Protegidas del Pacífico (Sirap Pacífico). – Subsistema Regional de Áreas Protegidas Andes Occidentales (Sirap Andes Occidentales). – Subsistema Regional de Áreas Protegidas Andes Nororientales (Sirap Andes Nororientales). – Subsistema Regional de Áreas Protegidas de la Orinoquia (Sirap Orinoquia). – Subsistema Regional de Áreas Protegidas de la Amazonia (Sirap Amazonia).	– Sistema de Parques Nacionales Naturales. – Sistema de Áreas Marinas Protegidas (Samp). – Sistema Regional de Áreas Protegidas del Eje Cafetero (EC). – Sistema Regional de Áreas Protegidas del Macizo Colombiano. – Sistemas Departamentales de Áreas Protegidas (Sidap). – Sistemas Municipales o Locales de Áreas Protegidas.

Fuente: Parques Nacionales Naturales (2021).

o habitantes que se encuentren o ubiquen en el interior de tales zonas, se debe contar con el permiso, la concesión, licencia o autorización a que haya lugar, otorgada por la autoridad ambiental competente y acompañada de la definición de los criterios técnicos para su realización. Así las cosas, en la tabla 14 se relacionan los usos permitidos en las áreas del Sinap, con su descripción.

Adicionalmente, de acuerdo con la Política para la consolidación del Sinap Visión 2021-2030, se busca que este sea: 1) representativo ecológicamente, es decir, que las áreas y sistemas cuenten con funcionalidad y otras cualidades ecológicas que permitan su viabilidad a largo plazo, teniendo en cuenta escenarios de cambio global; 2) bien conectado, con áreas integradas dentro de paisajes terrestres o marinos más amplios conforme a sus características biofísicas, sociales, culturales, económicas y político-administrativas; 3) efectivamente gestionado, mediante la implementación eficiente de políticas, planes y programas con arreglos de gobernanza, un marco normativo adecuado, gestión del conocimiento, sostenibilidad y soporte operativo y técnico; y 4) equitativamente gestionado, mediante la distribución justa en la sociedad de los costos y beneficios de la conservación de las áreas protegidas considerando los contextos territoriales, las formas de gestión social e institucional y estrategias de gobernanza incluyentes (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2021).

Adicionalmente, debemos mencionar que sobre las áreas protegidas confluyen diferentes instrumentos de planificación y manejo como lo es el plan de manejo ambiental, el cual, además de los objetivos de conservación, debe incluir la zonificación del área y las actividades permitidas; y la licencia ambiental y los permisos y autorizaciones, que en ningún caso pueden contrariar las actividades permitidas y los objetivos del área.

En cuanto a algunas actividades a realizar, es importante mencionar que se han establecido permisos o autorizaciones que pueden otorgarse en el interior de las áreas protegidas, y que corresponden a los siguientes:

- Permiso de toma y uso de fotografías, grabaciones de video, filmaciones y su uso posterior en Parques Nacionales Naturales: es el permiso

Tabla 14. Usos permitidos de las áreas protegidas

Uso	Descripción
Preservación	Actividades de protección, regulación, ordenamiento y control y vigilancia, dirigidas al mantenimiento de los atributos, composición, estructura y función de la biodiversidad, evitando al máximo la intervención humana.
Restauración	Recuperación y rehabilitación de ecosistemas; manejo, repoblación, reintroducción o trasplante de especies y enriquecimiento y manejo de hábitats, dirigidas a recuperar los atributos de la biodiversidad.
Conocimiento	Actividades de investigación, monitoreo o educación ambiental que aumentan la información, el conocimiento, el intercambio de saberes, la sensibilidad y conciencia frente a temas ambientales y la comprensión de los valores y funciones naturales, sociales y culturales de la biodiversidad.
Uso sostenible	Actividades de producción, extracción, construcción, adecuación o mantenimiento de infraestructura, relacionadas con el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, así como las actividades agrícolas, ganaderas, mineras, forestales, industriales y los proyectos de desarrollo y habitacionales no nucleadas con restricciones en la densidad de ocupación y construcción siempre y cuando no alteren los atributos de la biodiversidad previstos para cada categoría.
Uso de disfrute	Actividades de recreación y ecoturismo, incluyendo la construcción, adecuación o mantenimiento de la infraestructura necesaria para su desarrollo, que no alteran los atributos de la biodiversidad previstos para cada categoría.

Fuente: Decreto 2372 de 2010 compilado en el Decreto 1076 de 2015.

que se otorga para efectuar o realizar filmaciones, grabaciones de video, toma de fotografías y su uso posterior, que involucran aspectos naturales o históricos de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. El procedimiento y los costos para su obtención se regulan por medio de la Resolución 395 de 2015, modificada por la Resolución 543 de 2018.

- Permiso de recolección de especímenes de especies silvestres de la diversidad biológica con fines de investigación científica no comercial: hace referencia al permiso que otorga en este caso Parques Nacionales Naturales de Colombia, por tratarse de actividades en el interior de

las áreas protegidas, para llevar a cabo procesos de captura, remoción o extracción temporal o definitiva de especímenes del medio natural requeridos en la obtención de información científica con fines no comerciales, la integración de inventarios o el incremento de los acervos de colecciones científicas o museográficas (Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.2.8.1.2 y 2.2.2.8.1.3).

- Permiso de estudio para la recolección de especímenes de especies silvestres de la diversidad biológica con fines de elaboración de estudios ambientales en Parques Nacionales Naturales: consiste en el permiso otorgado por la autoridad ambiental competente, en este caso Parques Nacionales Naturales de Colombia, a las personas que pretendan la recolección de especímenes de especies silvestres de la diversidad biológica en el territorio nacional, con la finalidad de elaborar estudios ambientales necesarios para solicitar y/o modificar licencias ambientales o su equivalente, permisos, concesiones o autorizaciones (Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.2.9.2.1).

- Registro de Reservas Naturales de la Sociedad Civil: de acuerdo con el artículo 2.2.2.1.2.9 del Decreto 1076 de 2015, los propietarios de los predios destinados como reserva natural de la sociedad civil que deseen incluirse como áreas integrantes del Sinap, deben registrarlos ante Parques Nacionales Naturales de Colombia y en ejercicio de su autonomía pueden solicitar la cancelación del registro. El registro fue creado por la Resolución 207 de 2007 indicando que tiene como fin reconocer el aporte a la conservación privada y a la estrategia nacional del conservación *in situ* de la biodiversidad, así como facilitar el intercambio de información entre Parques Nacionales Naturales de Colombia y las organizaciones articuladoras[4].

4 De acuerdo con artículo 1°, parágrafo 1 la Resolución 207 de 2007, se entiende por organización articuladora "toda entidad de derecho privado y sin ánimo de lucro que contemple dentro de sus objetivos institucionales el trabajo con predios en procesos de conservación de la biodiversidad y uso sostenible de los recursos biológicos".

- Concesión de aguas superficiales: es la autorización o permiso por medio del cual se otorga a una persona natural, jurídica, nacional extranjera pública o privada, el derecho de acceso, uso y aprovechamiento de aguas continentales no marítimas por un tiempo establecido y sujeto al cumplimiento de obligaciones derivadas de la protección del ambiente (Rodríguez et al., 2020).

- Permiso de prospección y exploración de aguas subterráneas: permiso otorgado por la autoridad ambiental competente para la protección y exploración, que incluye perforaciones de prueba en busca de aguas subterráneas para su posterior aprovechamiento (Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.3.2.16.4), lo que implica que para la construcción del pozo profundo se debe tener certeza sobre el "hallazgo" del agua, para evitar que se requiera más de una perforación a fin de que esta actividad no desestabilice el suelo y los recursos naturales renovables (Rodríguez et al., 2020).

- Concesión de aguas subterráneas: hace referencia al permiso que permite la extracción del agua del pozo profundo construido bajo el permiso de prospección y exploración de aguas subterráneas, así como el derecho a su utilización. Vale señalar que la concesión considera la capacidad de recuperación de la fuente hídrica subterránea y, por ende, no autoriza la extracción de agua en cantidades mayores a las que el pozo puede recuperar, exigiéndole para tal fin al beneficiario la instalación de un micro mirador y el reporte de las aguas que extrae, además de demostrar que el uso del pozo no presentará interferencia con pozos aledaños (Rodríguez et al., 2020).

- Permiso de ocupación de cauces: de acuerdo con el artículo 102 del Decreto-Ley 2811 de 1974 corresponde a la autorización permanente o transitoria para la construcción de obras que ocupen el cauce de una corriente o depósito de agua.

- Permiso de vertimientos: se entiende como aquel permiso otorgado por la autoridad ambiental competente para el vertimiento de elementos,

sustancias o compuestos contenidos en un medio líquido, con la menor carga contaminante a un cuerpo de agua superficial, el suelo o al mar, sin causar daño, poner en peligro la salud humana o el normal desarrollo de la fauna y flora o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos (Rodríguez et al., 2020).

- Autorización para ubicar, mantener, reubicar y reponer estructuras de comunicación de largo alcance: es la autorización solicitada por cualquier persona natural o jurídica que requiera la ubicación, reubicación, reposición y operación de estructuras de largo alcance para redes de telecomunicación y radiocomunicación pública y privada dentro las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, con el fin de hacer uso del espacio electromagnético para la difusión de radio y/o televisión en distintas áreas de la geografía nacional. Están exentos de este permiso las Fuerzas Militares de Colombia y la Policía Nacional por razones de seguridad y defensa. Las Resoluciones 227 de 2005, 072 de 2006, 093 de 2006 y 120 de 2008 de Parques Nacionales Naturales de Colombia regulan lo concerniente al procedimiento y demás aspectos asociados a este permiso.

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación presentaremos una breve descripción de las categorías de áreas protegidas en Colombia, las cuales se dividen en públicas y privadas, que valga señalar hace referencia únicamente al carácter de la entidad competente en su declaración y no a la propiedad del suelo, y que, además, poseen diferentes niveles de protección frente al uso y aprovechamiento de los recursos naturales (Rodríguez et al., 2020).

2.1. Áreas protegidas públicas

Las áreas protegidas públicas comprenden el Sistema de Parques Nacionales Naturales, las Reservas Forestales Protectoras, los Parques Naturales Regionales, los Distritos de Manejo Integrado, los Distritos de Conservación de Suelos y las Áreas de Recreación, las cuales se describen a continuación.

2.1.1 Sistema de Parques Nacionales Naturales

Conformado por los tipos de áreas determinadas en el artículo 329 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente, como son Parque Nacional Natural, Reserva Natural, Área Natural Única, Santuario de Flora, Santuario de Fauna y Vía Parque, su reserva, delimitación, alinderación y declaración está a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mientras que su administración y manejo le corresponde a Parques Nacionales Naturales de Colombia. Cabe resaltar que estas áreas no son objeto de sustracción de acuerdo con lo señalado por la Corte Constitucional en Sentencia C-649 de 1997.

Actualmente, el país cuenta con cincuenta y nueve áreas pertenecientes al Sistema de Parques Nacionales Naturales, las cuales representan aproximadamente diecisiete millones de hectáreas y cerca del 12% del territorio nacional. Además, el 22% del área total del Sistema de Parques Nacionales Naturales se traslapa con resguardos indígenas y el 0,02% con comunidades negras, siendo la Amazonia la región con mayor superficie de áreas compartidas con resguardos indígenas (Vilardy y León Parra, 2021).

El Sistema de Parques Nacionales Naturales fue reglamentado por el Decreto 622 de 1977 (hoy compilado en el Decreto 1076 de 2015), el cual tiene por objeto regular el manejo y uso de las áreas que lo conforman; reservar y conservar áreas con valores sobresalientes de paisaje; promover la investigación y el conocimiento de las áreas reservadas; perpetuar en estado natural muestras representativas de comunidades bióticas, unidades biogeográficas y regiones fisiográficas; perpetuar especies silvestres; mantener la diversidad biológica y el equilibrio ecológico; proveer formas de recreación compatibles con los objetivos de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales; y promover la educación ambiental; entre otros.

En cuanto a las actividades permitidas dentro de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, el Código en su artículo 332 establece las siguientes definiciones:

a) De conservación: son las actividades que contribuyen al mantenimiento en su estado propio de los recursos naturales renovables y al de las bellezas panorámicas y fomentan el equilibrio biológico de los ecosistemas;
b) de investigación: son las actividades que conducen al conocimiento del ecosistema y de aspectos arqueológicos y culturales, para aplicarlo al manejo y uso de los valores naturales e históricos del país;
c) de educación: son las actividades permitidas para enseñar lo relativo al manejo, utilización y conservación de valores existentes y las dirigidas a promover el conocimiento de las riquezas naturales e históricas del país y de la necesidad de conservarlas;
d) de recreación: son las actividades de esparcimiento permitidas a los visitantes de áreas del sistema de parques nacionales;
e) de cultura: son las actividades tendientes a promover el conocimiento de valores propios de una región, y
f) de recuperación y control: son las actividades, estudios e investigaciones, para la restauración total o parcial de un ecosistema o para acumulación de elementos o materias que lo condicionan.

En ese contexto, procedemos a definir cada uno de los tipos de áreas que conforman el Sistema de Parques Nacionales Naturales de acuerdo con lo dispuesto en las normas vigentes, incluyendo algunos ejemplos con su año de creación:

- Parque Nacional Natural: corresponde al área de extensión capaz de autorregularse ecológicamente, cuyos ecosistemas no han sido alterados significativamente por la explotación u ocupación humana, donde las especies de fauna y flora, complejos geomorfológicos y manifestaciones históricas o culturales tienen valor científico, educativo, estético y recreativo, sometiéndose a un régimen adecuado de manejo para garantizar su conservación. Bajo esta figura se encuentra la Sierra Nevada de Santa Marta (1964), los Parques Nacional Natural Yaigojé Apaporis (2009), El Cocuy (1977), Los Nevados (1974), Sierra de la Macarena (1989) y los Katíos (1973), entre otros.

- Reserva natural: área en la cual existen condiciones primitivas de flora, fauna y gea, y está destinada a la conservación, investigación y estudio de sus riquezas naturales. A este tipo de área pertenecen las Reservas Nacional Natural Puinawai y Nukak, declaradas en 1989.

- Área Natural Única: corresponde a escenarios naturales raros debido a que poseen condiciones especiales de flora o gea. En el país solamente se ha declarado a Los Estoraques como área natural única, en 1988, pues allí es posible encontrar formas y relieves excepcionales esculpidos por la erosión en la piedra rojiza (PNNC, s. f.).

- Santuario de Flora: son las áreas destinadas a la preservación de especies o comunidades vegetales para conservar recursos genéticos de la flora nacional. Aquí se encuentran, por ejemplo, el Santuario de Flora Plantas Medicinales Orito Ingi-Ande, creado en 2008 mediante la Resolución 0994, el Santuario de Flora y Fauna Iguaque, creado en 1977 y el Santuario de Flora y Fauna Malpelo, creado en 1995, entre otros.

- Santuario de Fauna: comprende las áreas dedicadas a preservar especies o comunidades de animales silvestres, para conservar recursos genéticos de la fauna nacional. Como ejemplos están el Santuario de Fauna Acandí, Playón y Playona, creado en 2013, el Santuario de Fauna y Flora Los Flamencos, en 1977 y el Santuario de Fauna y Flora Otún Quimbaya de 1996, entre otros.

- Vía Parque: hace referencia a la faja de terreno con carretera que posee bellezas panorámicas singulares o valores naturales o culturales, conservada para fines de educación y esparcimiento. Actualmente solo se cuenta con la Vía Parque Isla de Salamanca, creada en 1964, donde pueden contemplarse bosques de manglar, ciénagas y playas excepcionales en la carretera entre Barranquilla y Santa Marta.

2.1.2 Reserva Forestal Protectora

El Decreto 1076 de 2015 en su artículo 2.2.2.1.2.3 señala que estas son espacios geográficos donde los ecosistemas de bosque mantienen su función, pese a que su estructura y composición hayan sido modificadas y, además, los valores ambientales asociados se ponen al alcance del ser humano para su preservación, uso sostenible, restauración, conocimiento y disfrute; por tanto, esta categoría de área protegida, que puede ser de propiedad pública o privada, tiene como fin el mantenimiento y utilización sostenible de los bosques y coberturas vegetales naturales.

En las Reservas Forestales donde existan ecosistemas estratégicos de escala nacional, le corresponderá al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible su reserva, delimitación, alinderación, declaración y sustracción, mientras que las CAR serán las responsables de su administración bajo los lineamientos dictados por el Ministerio. En el caso de las Reservas Forestales de escala regional, las funciones mencionadas están a cargo de las CAR, según su jurisdicción.

Adicionalmente, la norma es clara en señalar que la utilización sostenible de los bosques se limita a la obtención de frutos secundarios asociados a las actividades de aprovechamiento forestal como son los productos no maderables, flores, frutos, fibras, cortezas, hojas, semillas, gomas, resinas y exudados; sin embargo, los usos deben ser coherentes con los objetivos del área protegida, dando prevalencia a los valores naturales, razón por la cual las actividades de carácter público o privado deben efectuarse conforme a la finalidad del área y de acuerdo la regulación expedida por el Ministerio (Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.2.1.2.3, parágrafo 1 y 2).

La normativa que regula las reservas forestales es de larga data, destacándose la Ley 2a de 1959, mediante la cual se delimitaron las primeras áreas con el carácter de Zona Forestal Protectora y Bosques de Interés General, las cuales se mantienen hoy en día, adicionándose las reservas declaradas en su momento por el Inderena y el Ministerio del Medio Ambiente, así como el Decreto 2372 de 2010, compilado en el Decreto 1076 de 2015, mediante el cual se

reglamenta esta categoría de área protegida. Actualmente existen cincuenta y ocho reservas forestales protectoras nacionales que comprenden 563.004,80 hectáreas, y noventa y siete reservas de escala regional con 225.441,33 hectáreas (Parques Nacionales Naturales, 2021).

Entre las reservas forestales protectoras nacionales se pueden encontrar el Bosque Oriental de Bogotá (1976), el Río Anchicayá (1943), el Darién (1977), la Laguna La Cocha Cerro Patascoy (1971), la Serranía La Lindosa-Angosturas II (2018) y Carauta (1975), entre otras. Por su parte, entre las reservas forestales protectoras regionales están Cuchillas de El Tigre, el Calón y la Osa (2015), los Farallones de Citará (2008), Cañones de los ríos Melcocho y Santo Domingo (2015), Río Bravo (2018) y Montes de Oca (2007), entre otras.

2.1.3 Parques Naturales Regionales

Fueron reconocidos por la Ley 99 en su artículo 31, numeral 16, en virtud de la competencia que se le otorga a las CAR para su declaración. En el artículo 2.2.2.1.2.4 del Decreto 1076 de 2015 se definen como espacios geográficos de escala regional, donde paisajes y ecosistemas estratégicos, así como procesos ecológicos y evolutivos que los sustentan mantienen su estructura, composición y función, y cuyos valores naturales y culturales se encuentran al alcance del ser humano para su preservación, restauración, conocimiento y disfrute. Las CAR son las encargadas de su reserva, delimitación, alinderación, declaración y administración.

Frente a esta categoría de área protegida, la Corte Constitucional en Sentencia C-598 de 2010 ha afirmado que la diferencia entre la determinación de la escala –nacional o regional– de los parques naturales es difusa dado que no existe un listado taxativo de criterios que permita establecer cuando se debe declarar de una u otra forma, dado que un Parque Natural Regional podría consistir en un "área ecológica decisiva para la sostenibilidad de un macrosistema ambiental, o ser el hábitat de una comunidad humana cuya identidad es esencial al concepto de nacional colombiano, o con formaciones paisajísticas identificatorias del territorio nacional". De esta manera, el Tribunal es

enfático en señalar que, independientemente de la escala de que se trate, los parques naturales prestan servicios ambientales de gran importancia, además de poseer un carácter único e insustituible de los recursos de flora, fauna y paisajísticos y que, por tanto, merecen especial protección.

Así pues, es dable afirmar que los parques naturales regionales contienen las mismas características de los parques naturales de escala nacional; por tanto, las actividades permitidas en ellos serán las mismas, al igual que las condiciones para su adecuado manejo. De acuerdo con el Registro único nacional de áreas protegidas (Runap), el país cuenta con cincuenta y nueve Parques Naturales Regionales, los cuales abarcan 770.815,22 hectáreas (Parques Nacionales Naturales, 2021), y entre los cuales se encuentran, por ejemplo, el Parque Natural Regional Miraflores Picachos, declarado en 2018, el páramo de Santurbán, en 2013, el Corredor Biológico Guácharos Puracé, en 2007, la Serranía del Perijá, en 2016, y la Unidad Biogeográfica de Siscuncí Ocetá, en 2008, entre otros.

2.1.4 Distrito de Manejo Integrado

El artículo 2.2.2.1.2.5 los define como espacios geográficos donde paisajes y ecosistemas mantienen su composición y función pese a que su estructura haya sido modificada y cuyos valores naturales y culturales se encuentran al alcance de la población humana para su uso sostenible, preservación, restauración, conocimiento y disfrute. De esta manera, el objeto de los Distritos de Manejo Integrado es ordenar, planificar y regular el manejo y uso sostenible de los recursos naturales renovables y las actividades económicas que allí se desarrollan, por lo que presentan una zonificación interna correspondiente a preservación, protección, producción y recuperación, en la que esta última puede ser para la preservación o para la producción (Ponce de León Chaux, 2005).

Los Distritos de Manejo Integrado pueden clasificarse según su escala, es decir, en nacionales o regionales, dependiendo de la representatividad de los paisajes y ecosistemas estratégicos que allí se alberguen. Esto deviene en las competencias para su reserva, delimitación, alinderación y sustracción,

que en el caso de los nacionales le corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, delegando la administración en Parques Nacionales Naturales de Colombia, y en el caso de los regionales le corresponderá a las CAR por medio de sus Consejos Directivos.

Como se mencionó, esta categoría de área protegida fue creada por el artículo 310 del Decreto-Ley 2811 de 1974, en el que se estableció que estos podrían crearse teniendo en cuenta factores ambientales o socioeconómicos con el objeto de constituir modelos de aprovechamiento racional; por ende, allí se permiten actividades económicas controladas, investigativas, educativas y recreativas. En el ámbito nacional, según Parques Nacionales Naturales (2021) se han creado cuatro Distritos de Manejo Integrado con una extensión de 9'323.697,42 hectáreas, como son el Área Marina Protegida de la Reserva de Biosfera Seaflower (2005), el Cabo Manglares Bajo Mira y Frontera (2017), Cinaruco (2018) y Yuruparí-Malpelo (2017). A escala regional existen ciento treinta y un Distritos de Manejo Integrado con un área de 2'656.567,22 hectáreas, entre los que se encuentran la Serranía de los Yariguíes (2005), el Encanto de los Manglares del Bajo Baudó (2017), la Cuenca Alta del Río Atrato (2016) y La Tatacoa (2008), entre otros.

2.1.5 Distrito de Conservación de Suelos

Fueron creados por el Decreto-Ley 2811 de 1974 con el fin de delimitar un área para someterla a manejo especial para la recuperación de suelos alterados o degradados, así como para prevenir fenómenos que causen alteración o degradación en espacios vulnerables dadas su condiciones físicas o climáticas o por la clase de utilidad que allí se desarrolla (artículo 324). Por tanto, las actividades allí permitidas se enmarcan en la rehabilitación y el manejo del área para la recuperación del suelo o la prevención de la degradación según corresponda.

Por su parte, el artículo 2.2.2.1.2.7 del Decreto 1076 de 2015 los define como espacios geográficos con ecosistemas estratégicos a escala regional que mantienen su función, pero cuya estructura y composición han sido modi-

ficadas y aportan a la generación de bienes y servicios ambientales, y cuyos valores naturales y culturales pueden destinarse a su restauración, uso sostenible, preservación, conocimiento y disfrute. La reserva, delimitación, alinderación, declaración y administración de estas áreas protegidas le corresponde a las CAR mediante acuerdo del Consejo Directivo.

Según Parques Nacionales Naturales (2021), existen dieciocho Distritos de Conservación de Suelos que cubren un área de 115.488,21 hectáreas, entre los que se encuentran Campoalegre, declarado en 2011, los Cerros del Norte de Ibagué, en 2016, y el Distrito de conservación de Suelos de Peque, Antioquia, en 2019, entre otros.

2.1.6 Área de Recreación

Al igual que los Distritos de Manejo Integrado y los Distritos de Conservación de Suelos, las áreas de recreación fueron creadas por el Decreto-Ley 2811 de 1974 mediante su artículo 311, el cual establece que "podrán crearse áreas de recreación urbanas y rurales principalmente destinadas a la recreación y a las actividades deportivas".

De acuerdo con el Decreto 1076 de 2015, estas áreas son espacios geográficos de escala regional, donde paisajes y ecosistemas estratégicos mantienen su función, además de contar con un potencial significativo de recuperación, y cuya reserva, delimitación, alinderación, declaración y administración le corresponde a las CAR (artículo 2.2.2.1.2.6).

En total, existen diez áreas de recreación con una extensión de 792,84 hectáreas (PNNC, 2021), entre las que se pueden mencionar los Parques Ecológicos Humedal Calatrava (2011), Caracolí (2011), Charco Oasis (2011), Coroncoro (2010) y Zuria (2011), entre otras.

2.2. Categorías privadas

Las áreas protegidas privadas comprenden las Reservas Naturales de la Sociedad Civil, las cuales corresponden a una parte o al total de un inmueble

de carácter privado que conserva una muestra de un ecosistema natural y es manejado de acuerdo con principios de sustentabilidad en el uso de los recursos naturales y que por voluntad de su propietario es destinado al uso sostenible, preservación o restauración con vocación de largo plazo (Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.2.1.2.8).

Estas áreas protegidas están reguladas por el Decreto 1996 de 1999, en el cual se determina que su objetivo es el manejo integrado bajo criterios de sustentabilidad a fin de garantizar la conservación, preservación, regeneración o restauración de los ecosistemas naturales contenidos en ellas y que permita la generación de bienes y servicios ambientales (artículo 2°). Por tanto, los usos y actividades allí permitidos comprenden:

1. Actividades para la conservación, preservación, regeneración y restauración de los ecosistemas.
2. Acciones de conservación, preservación y recuperación de fauna nativa.
3. Aprovechamiento maderero doméstico y el aprovechamiento sostenible de recursos no maderables.
4. Educación ambiental.
5. Recreación y ecoturismo.
6. Investigación básica y aplicada.
7. Formación y capacitación técnica y profesional.
8. Producción o generación de bienes y servicios ambientales directos a la Reserva e indirectos al área de influencia de esta.
9. Construcción de tejido social, la extensión y la organización comunitaria, y
10. Habitación permanente (Decreto 1996 de 1999, artículo 3°).

Por otra parte, la norma señala que los propietarios cuyos predios destinados como reserva natural de la sociedad civil deseen incluirse en el Sinap,

deben registrarlos ante Parques Nacionales Naturales de Colombia conforme a los procedimientos establecidos en la normatividad vigente (Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.2.1.2.9). Actualmente se encuentran registradas novecientas cuarenta y una reservas, siendo la cantidad más alta de áreas protegidas del total de categorías incluidas en el Sinap y con una extensión de 201.652,83 hectáreas (Parques Nacionales Naturales, 2021).

3. Algunas anotaciones adicionales sobre las áreas protegidas

Las áreas protegidas preservan nuestros ecosistemas más representativos y aseguran la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos naturales para proteger la diversidad biológica, mantener la oferta de bienes y servicios ambientales esenciales para el bienestar humano y garantizar la permanencia del medio natural, como fundamento para el mantenimiento de la diversidad cultural del país y de la valoración social de la naturaleza (Murillo, 2018).

En atención a lo anterior, el Decreto 2372 de 2010 (compilado en el Decreto 1076 de 2015) consagra que la reserva, alinderación, declaración, administración y sustracción de las áreas protegidas bajo las categorías establecidas en el Sinap se constituyen en determinantes ambientales y, como tal, son normas de superior jerarquía que no pueden ser desconocidas, contrariadas o modificadas en la construcción, revisión o modificación de los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios y distritos, conforme con el marco constitucional y legal. De manera que estas entidades territoriales no pueden regular lo relacionado con el uso del suelo de estas áreas protegidas, sino que deben respetar tales declaraciones y armonizar los procesos de ordenamiento a los usos permitidos por estas categorías.

El decreto aclara también que las distinciones internacionales tales como, Ramsar, Reservas de Biósfera, Área Importante para la Conservación de las Aves y la Biodiversidad (AICA) y Patrimonio de la Humanidad, entre otras, no son categorías de manejo de áreas protegidas, sino estrategias complementarias para la conservación de la diversidad biológica. Por lo que les corresponde a las autoridades ambientales priorizar estos sitios de especial

importancia internacional, en aras de adelantar las acciones de conservación respectivas (artículo 28).

En este contexto se definió que una de las líneas estratégicas de la Política para la consolidación del Sinap Visión 2021-2030 está orientada al aumento de las categorías de manejo del Sinap para la conservación del patrimonio natural y cultural, cuyo propósito es que en 2022 se revise el sistema de categorías y se diseñen otras que aseguren suficiencia respecto a la gobernanza pública del ámbito de gestión local, la gobernanza comunitaria y la gobernanza pública del ámbito de gestión regional que integra niveles de biodiversidad diferentes a paisajes y ecosistemas (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2021).

Si bien las áreas protegidas son una estrategia de gran importancia para la conservación de la biodiversidad, en especial por la riqueza natural y cultural que tiene el país, es necesario tener en cuenta que además de establecerse las medidas para asegurar la protección, mantenimiento, restauración y uso sostenible de la naturaleza, se deben garantizar los derechos de las poblaciones que allí habitan desde antes de su declaratoria.

Sin duda, la presencia de comunidades en las áreas protegidas puede implicar presiones a los diferentes ecosistemas e incluso poner en peligro su conservación debido a la afectación directa a la fauna y a la flora que en ellas se encuentran, por los procesos de colonización; la expansión de la frontera agropecuaria; la presión sobre las fuentes hídricas; el desarrollo de actividades extractivas, entre otras. Lo anterior no es óbice para que se desconozcan los derechos de los habitantes de estas zonas desde antes de su declaración, por lo cual es importante garantizar sus derechos al mínimo vital y la vivienda digna (Henao-Mera, 2018), pues de ello depende la continuidad y conservación de las áreas protegidas, como ha sido reconocido internacionalmente por la UICN.

Así las cosas, se debe propender a avanzar hacia un modelo de gestión que permita lograr los compromisos y objetivos de estas áreas de especial importancia ecológica y cultural, tales como la conservación, el mantenimiento o la restauración, y, a su vez, garantizar los derechos de las comunidades

que han habitado estas zonas de manera sostenible. Es necesario entonces adoptar un modelo de gobernanza que tenga en cuenta los diferentes actores, perspectivas, formas de relación con el entorno, intereses y objetivos.

La protección de la riqueza cultural y natural de la Nación es una obligación constitucional tanto para el Estado como para los particulares[5], lo cual cobra sentido en la protección efectiva de las áreas mencionadas. Sobre ello, como lo menciona Julia Miranda (2018), el gran valor que poseen las áreas protegidas es que son un componente esencial de las estrategias nacionales y mundiales de conservación de la diversidad biológica, proporcionan bienes y servicios ecológicos que preservan el patrimonio natural y cultural, contribuyen al alivio de la pobreza y ofrecen oportunidades para la investigación. Además, son escenarios ideales para la educación ambiental, la recreación y el turismo, y son reconocidas por ofrecer a sus visitantes bienestar y salud física, espiritual y emocional.

El deber de protegerlas implica asumir grandes retos que permitan superar las problemáticas asociadas a los títulos mineros otorgados en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y el desarrollo ilegal de este tipo de actividades, al igual que otras relacionadas con ganadería y cultivos de uso ilícito, así como aquellas que generan la degradación de los suelos, el deterioro de la calidad del agua e impactos sobre la diversidad biológica existente en estas zonas.

5 Constitución política de Colombia de 1991, artículo 8°.

LAS AUTORIZACIONES AMBIENTALES COMO MECANISMO DE PLANIFICACIÓN[1]

Como tratamos en capítulos anteriores, la Carta política de 1991 le asignó al Estado el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente y, en ese sentido, planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, su conservación, restauración o sustitución, para así prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer sanciones legales y exigir la reparación de los daños al entorno cuando estos se generen por el desarrollo de actividades por el uso o aprovechamiento de los recursos naturales (artículos 79 y 80 de la Constitución política).

Así las cosas, conforme con la Ley 685 de 2001, en su artículo 31, en la elaboración, modificación y ejecución de los planes de ordenamiento territorial, la autoridad competente debe sujetarse a la información geológica-minera disponible sobre las zonas mineras, las reservas especiales[2], las áreas

1 Este capítulo tiene como base el texto "Autorizaciones y procesos administrativos ambientales" (Rodríguez, 2016), el cual se amplió y actualizó para ser incluido en este libro. En H. A. Arenas-Mendoza (ed.). *Instituciones de derecho administrativo.* Tomo I. *La administración y su actividad*. Grupo Editorial Ibáñez y Editorial Universidad del Rosario. Bogotá.

2 Ley 685 de 2001: Artículo 31. Reservas especiales. "(…) en aquellas áreas en donde existan explotaciones tradicionales de minería informal, delimitará zonas en las cuales temporalmente no se admitirán nuevas propuestas, sobre todos o algunos minerales. Su objeto será adelantar estudios geológicos-mineros y desarrollar proyectos mineros estratégicos para el país y su puesta en marcha (…)".

libres[3], las zonas excluibles de la minería[4] y las zonas de minería restringida[5]. Esto en razón de las determinantes ambientales que deben incluirse en los planes de ordenamiento territorial y definen los usos y ocupación del suelo del municipio, el cual debe ser tenido en cuenta en la ejecución de proyectos extractivos como la minería.

En atención a lo anterior, las autorizaciones ambientales se han consagrado como una herramienta para el uso eficiente de los recursos naturales que habilita a los particulares a acceder a estos y a desarrollar las actividades permitidas por el Estado, conforme con el agotamiento de una serie de etapas y el deber de cumplir una serie de obligaciones, en aras de garantizar la protección del entorno y el derecho a gozar de un ambiente sano.

De esta forma, el Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente de 1974 consagra en su artículo 51 que el derecho a usar los recursos naturales renovables puede ser adquirido por ministerio de la ley, permiso, concesión y asociación. En cuanto a la figura de ministerio de la ley, hace referencia a que todos los habitantes del territorio nacional, sin que necesiten permiso, tienen derecho de usar gratuitamente y sin exclusividad los recursos naturales de dominio público para satisfacer sus necesidades elementales, las de su familia y las de sus animales de uso doméstico, siempre que no contraríen la normativa o los derechos de terceros ni se requiera de infraestructura o maquinaria alguna.

3 Ley 685 de 2001: Artículo 32. Las áreas libres. "Las áreas objeto de las reservas especiales que no hubieren quedado vinculadas a los programas y proyectos mineros comunitarios, quedarán libres para ser otorgadas a los terceros proponentes, bajo el régimen ordinario de concesión".

4 Ley 685 de 2001: Artículo 34. Zonas excluibles de la minería. "No podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente y que, de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia, expresamente excluyan dichos trabajos y obras".

5 Ley 685 de 2001: Artículo 35.

De otra parte, la autorización es el acto administrativo que genera obligaciones que deben ser cumplidas por el beneficiario o titular del proyecto, el cual, además, cuenta con un procedimiento a fin de garantizar el principio del "debido proceso", sin vulnerar el derecho de defensa y contradicción de la decisión adoptada. Esto quiere decir que se garantiza un proceso público, que se debe realizar sin dilaciones y en el que se pueden presentar y controvertir pruebas, tanto por el titular o dueño del proyecto como por la comunidad en general (Sánchez-Torres, 2004). Todo acto administrativo permisivo del derecho ambiental tiene elementos necesarios propios, incluso aquellos que requieren modificaciones, estos son: 1) el recurso natural renovable; 2) su uso y las obligaciones derivadas; 3) titular de la autorización; y 4) lugar: el o los predios traslapados con su solicitud (Rodríguez, Henao-Mera y Gómez-Rey, 2020).

Ahora bien, debemos tener en cuenta que el trámite para solicitar dicha autorización ambiental puede ser adelantado ante la autoridad ambiental respectiva por cualquier usuario (persona natural o jurídica, pública o privada, nacional o extranjera) que pretenda usar, aprovechar los recursos naturales renovables o desarrollar proyectos, obras o actividades de equipamiento e infraestructura que involucre algún recurso natural renovable (Carder, 2014).

En ese entendido, hemos sostenido desde hace algún tiempo que los actos administrativos, en especial aquellos que otorgan licencias y permisos ambientales, se constituyen en una manifestación de la voluntad de quienes ejercen funciones administrativas, tendientes a producir efectos jurídicos para que los proyectos, obras o actividades generen el menor impacto posible y, en virtud de ello, se caracteriza por ser un *acto administrativo excepcional*, dadas sus características y diversas circunstancias (Rodríguez, 2009a):

a. En el caso de las licencias ambientales, adicional a la autorización para la realización del proyecto, el acto administrativo incluye permisos, autorizaciones y/o concesiones para usar, aprovechar y/o afectar los recursos naturales necesarios para su desarrollo, como pueden ser los permisos de emisión atmosférica o de ruido, las con-

cesiones de agua, los permisos de aprovechamiento forestal o de vertimientos, entre otros.

b. Este acto administrativo puede modificarse cuando las condiciones que dieron origen a su otorgamiento varíen o cuando al otorgarse no se contemple el uso, aprovechamiento o afectación de los recursos naturales renovables necesarios o suficientes para el buen desarrollo y operación del proyecto o cuando se pretendan variar las condiciones de la licencia en cuanto al mencionado uso, aprovechamiento o afectación de un recurso natural renovable.

c. Este acto administrativo puede ser suspendido o revocado mediante resolución motivada y debidamente sustentada en concepto técnico, cuando el beneficiario de la autorización no hubiere cumplido con alguno de los términos, las condiciones, obligaciones o exigencias de esta. Sin que por ello deba solicitarse el permiso del beneficiario tal y como lo exige la Ley 1437 de 2011.

d. Este acto administrativo abarca los derechos de tercera generación, por lo que su complejidad está en que otorga una autorización a un particular, generalmente titular o dueño del proyecto, de usar, aprovechar y/o afectar determinados recursos naturales, lo cual consecuentemente genera efectos generales en tanto se encuentran involucrados los derechos e intereses ambientales considerados colectivos.

Dichos derechos o intereses colectivos pueden verse comprometidos con el otorgamiento de una licencia o un permiso ambiental, por lo que en la teoría del derecho administrativo esto significaría que este acto administrativo es de contenido mixto, ya que como plantea Santofimio (2003, pp. 165) implica “las manifestaciones de las autoridades administrativas caracterizadas por su doble naturaleza de normativas, generales, abstractas e impersonales, y a la vez generadoras de situaciones personales, individuales y concretas”.

e. Este acto administrativo es condicional, en el entendido que le impone unas obligaciones al titular, relacionadas con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales del proyecto o la actividad autorizada para el uso o afectación de los recursos naturales. Si bien la resolución establece aspectos tan importantes como el objetivo general de la misma, la localización del proyecto, las actividades y recursos naturales que se autorizan utilizar y también las condiciones, prohibiciones y requisitos de su uso, de igual forma consagra el Plan de manejo ambiental (PMA), que contiene todas las actividades del proyecto, obra o actividad y establece los mecanismos tendientes a prevenir, mitigar, corregir o compensar los impactos y efectos ambientales del proyecto, al igual que los planes de seguimiento, monitoreo, contingencia y abandono del mismo. En la decisión se establecen también obligaciones adicionales al Plan de manejo ambiental para las etapas de operación, mantenimiento, desmantelamiento, abandono o terminación del proyecto.

f. Este acto administrativo es tomado de manera facultativa o discrecional por la autoridad ambiental competente, ya que en el caso de "la licencia ambiental, es el resultado de un procedimiento en el cual se evalúa un estudio de impacto ambiental, se consultan otras autoridades y se permite la participación de la ciudadanía. Esto supone un proceso evaluativo en el cual la autoridad debe tomar una decisión motivada de acuerdo con esa evaluación" (Macías-Gómez, 2006, p. 238).

En otras palabas, la autoridad ambiental puede negar la autorización del proyecto, obra o actividad si considera que no es viable ambientalmente, por lo cual podemos decir que se trata de un acto administrativo discrecional en su formación, ya que aun si el peticionario cumple con todos los requisitos para su otorgamiento, la misma dependerá de la valoración de la administración pública.

g. Finalmente, este acto administrativo tiene la característica de ser normado, es decir, cuenta con una reglamentación propia que determina el procedimiento para su obtención, modificación, cesión, suspensión o revocatoria y cesión del trámite (actualmente consagrado en el Decreto 1076 de 2015).

En este orden de ideas, podemos señalar que las autorizaciones ambientales se constituyen en actos administrativos especiales, particulares o *sui generis*, dado que contienen características que, por lo general, los demás actos administrativos no tienen, especialmente porque, como ha desarrollado la Corte Constitucional en el caso de las licencias ambientales, estas tienen un fin preventivo o precautorio en la medida que buscan eliminar o por lo menos prevenir, mitigar o revertir, en cuanto sea posible, con la ayuda de la ciencia y la técnica, los efectos nocivos de una actividad en los recursos naturales y el ambiente (Corte Constitucional, T-993 de 2012 y T-462A de 2014).

I. Principales permisos y autorizaciones ambientales

Así las cosas, complementando las autorizaciones señaladas en la parte sobre áreas protegidas, a continuación presentaremos los principales permisos y autorizaciones ambientales, haciendo una breve descripción de cada uno y teniendo en cuenta que estos tienen como fin materializar el deber del Estado de planificar el uso, manejo, utilización y/o aprovechamiento de los recursos naturales.

1.1 Permiso de emisiones atmosféricas (fuentes fijas)

Es el que concede la autoridad ambiental competente mediante acto administrativo, para que una persona natural o jurídica, pública o privada, dentro de los límites permisibles establecidos en las normas ambientales respectivas, realice emisiones al aire o para el desarrollo de obras, industrias o actividades en un lugar determinado e inamovible, pese a que los contaminantes descargados se dispersen en el ambiente.

En cuanto a su marco jurídico, podemos mencionar las siguientes normas: el Código de Recursos Naturales Renovables y de Proteción al Medio Ambiente, la Ley 99 de 1993, el Decreto 1076 de 2015 (en el cual se encuentra compilado el Decreto 948 de 1995 sobre la protección y control de la calidad del aire y que regula el permiso de emisiones atmosféricas), artículo 2.2.5.1.1. Además, se recomienda revisar el expediente 11001 03 24 000 2015 00464 00 del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera.

1.2 Permiso de emisión de ruido

Este es necesario para el desarrollo de actividades o la ejecución de obras o trabajos generadores de ruido que superen los estándares de presión sonora vigentes o que deban ejecutarse en horarios distintos de los establecidos por los reglamentos, los cuales están sujetos a restricciones y control de todas las emisiones, sean continuas, fluctuantes, transitorias o de impacto.

La regulación de este permiso la encontramos en el Código de Recursos Naturales y del Medio Ambiente, la Ley 99, el Decreto 1076 de 2015 (en el cual se encuentra compilado el Decreto 948 de 1995), artículo 2.2.5.1.5.10 y subsiguientes y la Resolución 0627 de 2006. Véase también: Corte Constitucional, Sentencia T-099 de 2016.

1.3 Permiso de exploración y prospección en busca de aguas subterráneas

Las aguas subterráneas son aquellas que se encuentran debajo de las superficies, provenientes de las lluvias o el deshielo, que al infiltrarse en el terreno ocupan espacios vacíos como poros y fisuras existentes dentro de las rocas; por tanto, la autoridad ambiental solicita la instalación de un medidor de caudales como instrumento de control.

El permiso para explorarlas debe ser otorgado por la autoridad ambiental competente, y dependiendo de la especificidad de la actividad, puede permitirse la exploración para la perforación y construcción de un pozo de aguas

subterráneas y la concesión para explotación de las aguas subterráneas, que se solicita una vez construido el pozo, teniendo en cuenta que este es el acto administrativo mediante el cual la autoridad ambiental autoriza el uso y aprovechamiento de un caudal de agua subterránea, con un plazo y condiciones determinadas.

Su marco jurídico se encuentra en el Código de Recursos Naturales y del Medio Ambiente, la Ley 99 y los decretos 1076 de 2015 (en el cual se encuentra compilado el Decreto 1541 de 1978) y 1090 de 2018.

1.4 Concesión de aguas

La concesión de aguas es el derecho de aprovechamiento o facultad de usar las aguas de uso público, sean estas superficiales o subterráneas. Se otorga para el aprovechamiento limitado de las aguas, sin que ello implique su dominio, y les corresponde a las autoridades ambientales competentes, mediante acto administrativo, otorgarlas a una persona natural o jurídica, siempre que se pretenda el desarrollo de alguna de las siguientes actividades:

- Abastecimiento doméstico en casos que requiera derivación.
- Riego y silvicultura.
- Abastecimiento de abrevaderos cuando se requiera derivación.
- Uso industrial.
- Generación térmica o nuclear de electricidad.
- Explotación minera y tratamiento de minerales.
- Explotación petrolera.
- Inyección para generación geotérmica.
- Generación hidroeléctrica.
- Generación cinética directa (movimiento).
- Flotación de maderas.

- Transporte de minerales y sustancias tóxicas.
- Acuicultura y pesca.
- Recreación y deportes.
- Usos medicinales.
- Otros usos similares.

Es importante mencionar que si a consecuencia del permiso se han de incorporar sustancias o desechos a las aguas concesionadas, el permiso de vertimientos se tramitará conjuntamente con la solicitud de concesión. Además, en el procedimiento de solicitud de concesión de aguas se prevé la posibilidad de que toda persona que tenga derecho o interés legítimo puede oponerse al otorgamiento de la concesión, la cual debe hacerse con anterioridad a la visita ocular o durante esta diligencia, y deben presentarse por escrito los motivos de la disconformidad. Si la oposición se realiza en la visita ocular, el funcionario que la practica deberá recibir los nombres completos de los opositores con su documento de identidad, los motivos y la dirección o teléfono en la que pueden localizarse, para efectos de las notificaciones.

De igual manera, los opositores pueden solicitar la práctica de pruebas que, de ser necesarias a criterio del funcionario, deberán hacerse en el mismo acto, y de ellas se dejará constancia. Si lo considera pertinente, podrá decretar pruebas de oficio o a solicitud de la parte interesada, a fin de corroborar los fundamentos de la oposición y, asimismo, podrá exigir al opositor y al solicitante de la concesión los documentos, las pruebas y los estudios de orden técnico y legal que juzgue necesarios.

Respecto al marco jurídico de esta concesión, encontramos el Código de Recursos Naturales y del Medio Ambiente, la Ley 99, el Decreto 1076 de 2015 (en el cual se encuentra compilado el Decreto 1541 de 1978 y el 3930 de 2010 en el caso de vertimientos), la Resolución 811 de 2011. Revisar también: Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 2 de julio de 2015, radicación 66001-23-31-000-2007-00311-01.

1.5 Permiso para la construcción de obras hidráulicas y permiso de ocupación y explotación de cauces, playas y lechos

Permiso otorgado para la extracción de materiales de arrastre de los cauces o lechos de las corrientes o depósitos de aguas para la construcción y funcionamiento de obras hidráulicas para la defensa y conservación de predios, cauces y taludes marginales de los ríos, quebradas y demás cuerpos de agua, aunque también se puede solicitar para establecer servicios de turismo, recreación o deportes, caso en el cual se requiere concesión.

Es importante señalar que la ocupación permanente de playas solo se permite para efectos de navegación.

Sobre el marco normativo, podemos referir que se encuentra reglamentado por el Código de Recursos Naturales y del Medio Ambiente, la Ley 99 y el Decreto 1076 de 2015 (compilado el Decreto 1541 de 1978).

1.6 Permiso de vertimiento

Otorgado por la autoridad ambiental competente para hacer el vertimiento con la menor carga contaminante a un cuerpo de agua superficial, al suelo o a la mar, sin causar daño o poner en peligro la salud humana o el normal desarrollo de la flora y fauna o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos.

Esta autorización la otorga la autoridad ambiental dentro del desarrollo de una actividad económica buscando el tratamiento y disposición final adecuados de los residuos líquidos generados por la misma. Vale aclarar que de acuerdo con el Plan nacional de desarrollo (Ley 1955 de 2019) del gobierno del presidente Iván Duque (2018-2022), para hacer descargas al alcantarillado público, no es necesario tener permiso de vertimientos; no obstante, para esta actividad sí existen valores máximos permitidos.

En cuanto al marco jurídico de este permiso tenemos el Código de Recursos Naturales y del Medio Ambiente, la Ley 99, los decretos 1076 de 2015 (en el cual se encuentran compilados los Decretos 1594 de 1984, 3930 de 2010 y 4728 de 2010) y 050 de 2018, además de las resoluciones 631 de 2015, 0883

de 2018 y 959 de 2018, y la Ley 1955 de 2019. Véase también: Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 28 de junio de 2019.

1.7 Permiso de aprovechamiento forestal

Entendiendo que el aprovechamiento forestal es la extracción de productos de un bosque que comprende desde la obtención hasta el momento de su transformación, el mismo debe ser sostenible, es decir, el uso de los recursos maderables y no maderables debe efectuarse manteniendo el rendimiento normal del bosque mediante la aplicación de técnicas silvícolas que permitan la renovación y persistencia del recurso.

Por ello, esta autorización y/o permiso comprende además actividades para talar, trasplantar o aprovechar árboles de bosque natural o plantado en terrenos de dominio público o privado, sumado a la obligación de compensar con especies nativas, según lo considere la autoridad ambiental. Así las cosas, encontramos como clases de aprovechamiento forestal las siguientes:

- *Únicos*, aquellos realizados por una sola vez en áreas donde, con base en estudios técnicos, se demuestre mejor aptitud de uso del suelo diferente al forestal o cuando existan razones de utilidad pública e interés social. Los aprovechamientos forestales únicos pueden contener la obligación de dejar limpio el terreno al término del aprovechamiento, pero no la de renovar o conservar el bosque.

- *Persistentes*, que se efectúan con criterios de sostenibilidad y con la obligación de conservar el rendimiento normal del bosque con técnicas silvícolas que permitan su renovación. Por rendimiento normal del bosque se entiende su desarrollo o producción sostenible, de manera tal que se garantice la permanencia del bosque.

  Para adelantar este aprovechamiento forestal en bosques naturales ubicados en terrenos de dominio público se requiere, por lo menos, que la zona se encuentre dentro del área forestal productora o protectora-productora alinderada por la autoridad ambiental respectiva.

- *Domésticos*. Corresponde a aquel efectuado exclusivamente para la satisfacción de necesidades vitales domésticas, es decir, que no hay posibilidad de comercialización de los productos obtenidos. Sin importar la actividad que se pretende llevar a cabo en terresos públicos o privados, se debe presentar la solicitud formal ante la autoridad amiental competente. Este tipo de aprovechamiento no puede superar los 20 metros cúbicos anuales, no pueden comercializarse los productos y no ampara la tala o corte de bosques naturales con el fin de vincular áreas forestales a otros usos. Las comunidades negras están exentas de solicitar el permiso de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 70 de 1993.

Sobre el marco jurídico, están el Código de Recursos Naturales y del Medio Ambiente, la Ley 99 y el Decreto 1076 de 2015 (en el cual se encuentran compilados los Decretos 1791 de 1996 y 1498 de 2008).

1.8 Permiso de aprovechamiento de árboles aislados

Es la autorización y/o permiso que se otorga para talar, trasplantar o aprovechar árboles aislados de bosque natural o plantado, caídos o muertos por causas naturales o que por razones de orden sanitario deban ser talados, localizados en terrenos de dominio público o privado y cuyo trámite debe ser atendido por parte del sector ambiental competente de forma prioritaria.

1.9 Permiso de caza de fauna silvestre

Por fauna silvestre se entiende el conjunto de animales que no han sido objeto de domesticación, mejoramiento genético o cría y levante regular o que han regresado a su estado salvaje, excluidos los peces y todas las demás especies que tienen su ciclo total de vida dentro del medio acuático. En ese sentido, el aprovechamiento de la fauna silvestre y de sus productos solo puede adelantarse mediante permiso, autorización o licencia, aclarando que la caza de subsistencia no requiere permiso pero deberá practicarse en forma tal que no se cause deterioro a los ejemplares.

El ejercicio de la caza se clasifica en el permiso de caza comercial, que se otorga siempre que no medie una veda o prohibición sobre las especies sobre las cuales se pretende y cumpliendo fines específicos; la caza de control y la caza de fomento. Se debe recordar que la disposición legal relativa a caza deportiva fue declarada inexequible por la Corte Constitucional (Corte Constitucional, C-045 de 2019).

En cuanto a las particularidades de este permiso, debemos mencionar que es personal e intransferible y no autoriza el ejercicio de actividades cuyo control corresponda a otras entidades o agencias del Estado, ni menos aún la extracción de elementos, productos o bienes cuya vigilancia y control corresponda a ellas.

Su marco jurídico se encuentra en el Código de Recursos Naturales y del Medio Ambiente, la Ley 99 y el Decreto 1076 de 2015 (en el cual se encuentra compilado el Decreto 1608 de 1978).

1.10 Permiso de recolección con fines de elaboración de estudios ambientales

Toda persona que pretenda adelantar estudios en los que sea necesario adelantar actividades de recolección de especímenes de especies silvestres de la biodiversidad en el territorio nacional para desarrollar estudios ambientales en aras de posteriormente solicitar y/o modificar licencias ambientales o su equivalente, permisos, concesiones o autorizaciones, debe solicitar previamente el permiso a la autoridad ambiental competente.

Dicho trámite previo se da dentro del proceso de licenciamiento ambiental y no implica la autorización de acceso y aprovechamiento a recursos genéticos. El permiso amparará la recolecta de especímenes que se realice durante su vigencia, en el marco de la elaboración de uno o varios estudios ambientales.

El titular del permiso es responsable de garantizar buenas prácticas en relación con el número total de muestras, la frecuencia de muestreo, el punto

de muestreo, entre otros aspectos, de manera que la recolección no afecte a las especies o a los ecosistemas.

En todo caso, se debe incluir información sobre si la recolección involucra especies amenazadas o endémicas y una breve justificación sobre la necesidad de recolectar dichas especies. Si las actividades de investigación requieren cumplir con la consulta previa con grupos étnicos, esta se debe realizar de manera previa a la solicitud del permiso.

Su marco jurídico se encuentra contenido en el Código de Recursos Naturales y del Medio Ambiente, la Ley 99 y el Decreto 1076 de 2015 (en el cual se encuentran compilados los Decretos 309 de 2000, 1375 de 2013 y 1376 de 2013).

1.11 Permiso de estudio con fines de investigación científica en diversidad biológica

Este permiso debe ser otorgado para todas las personas naturales o jurídicas que pretendan adelantar un proyecto de investigación en diversidad biológica o una práctica docente universitaria con fines científicos que involucre actividades de colecta, recolecta, captura, caza, pesca y/o manipulación de recursos biológicos.

Su reglamentación está consagrada en el Código de Recursos Naturales y del Medio Ambiente, la Decisión 391 de 1996, las leyes 29 de 1990, 99 de 1993 y 165 de 1995, y el Decreto 1076 de 2015.

Para finalizar esta parte es importante mencionar que existen otros pronunciamientos de las autoridades ambientales que no constituyen autorizaciones para el uso de los recursos naturales, sino que corresponden a decisiones administrativas de otro orden como son las sustracciones de reserva forestal, los salvoconductos, los levantamientos de vedas y cambios en la zonificación de los manglares, entre otros.

2. De las licencias ambientales

Por licencia ambiental se entiende la autorización que otorga la autoridad ambiental para la ejecución de un proyecto, obra o actividad que puede generar deterioro grave a los recursos naturales renovables o al ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje. Se trata entonces de un acto administrativo en el que la autoridad competente, en ejercicio de funciones administrativas, manifiesta su voluntad, en aras de garantizar la protección y conservación de los recursos naturales y del entorno.

Ahora bien, conviene aclarar que si bien los permisos, las autorizaciones, concesiones y asociaciones están llamados a permitir o no la utilización, el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, las licencias ambientales tienen como fin vigilar y controlar grandes proyectos, obras o actividades en relación con los recursos naturales que se requieran utilizar.

En este escenario, las autoridades ambientales consideran el licenciamiento ambiental como un proceso utilizado para la planeación y administración de proyectos que asegura que las actividades humanas y económicas se ajusten a las restricciones ecológicas y de recursos y, de esta forma, es un mecanismo clave para promover el desarrollo sostenible.

Con base en lo anterior, podemos advertir que la licencia ambiental es una manifestación concreta y es la respuesta de la administración a quien se encuentra interesado en desarrollar un proyecto, una obra o una actividad que puede generar impacto ambiental, el cual debe ser evaluado mediante un procedimiento técnico y administrativo tendiente a identificar, prevenir, compensar o mitigar los impactos adversos y las afectaciones a la salud humana y a la calidad de vida.

De ahí que la autoridad competente, mediante el proceso de licenciamiento ambiental, evalúa los posibles impactos que los proyectos, obras o actividades puedan generar, constituyéndose este en uno de los principales instrumentos de planificación ambiental que responde al nuevo rol del Estado, que según la Constitución política se encuentra investido de facultades

de intervenir en los procesos de desarrollo, de explotación de los recursos naturales y en la producción, distribución y consumo de bienes y servicios, con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano (Rodríguez, Gómez-Rey y Monroy-Rosas, 2012).

En otras palabras, la licencia ambiental es una herramienta administrativa de comando y control que corresponde al ejercicio de la autoridad ambiental y que, según los precedentes internacionales definidos en la ley sobre política nacional del ambiente de la Agencia de Protección Ambiental (USA 1969), en la Declaración de Estocolmo de 1972 y en la Declaración de Río de 1992, se requiere que los proyectos cuenten previamente con evaluación de impacto ambiental, la cual se realiza en nuestro país desde los años setenta, cuando se expidió el Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, pero cuyo desarrollo se dio especialmente a partir de la expedición de la Ley 99. Al momento de efectuar este texto, la norma que regula las competencias y el procedimiento para otorgar las licencias ambientales es el Decreto 1076 de 2015.

Adicionalmente, debemos mencionar que la Corte Constitucional ha sostenido en su jurisprudencia que la exigencia de licencias ambientales constituye un típico mecanismo de intervención del Estado en la economía, y una limitación de la libre iniciativa privada, justificada con el propósito de garantizar que la propiedad cumpla con la función ecológica que le es inherente (Constitución política, artículo 58). La caracterización de las licencias ambientales como instrumentos de intervención económica supone un primer problema en cuanto a la forma como se debe desarrollar dicha función (Corte Constitucional, C-894 de 2013).

Con el fin de realizar la evaluación ambiental para determinar si se otorga o no la licencia ambiental, se han establecido diferentes instrumentos por medio de los cuales se identifican las actividades que generan impacto ambiental. La Ley 99 habla de los estudios ambientales que se requieren para el otorgamiento de la licencia ambiental. Esta ley, por primera vez, hace refe-

rencia al diagnóstico ambiental de alternativas (DAA) y al estudio de impacto ambiental (EIA), como elementos fundamentales para su otorgamiento. Estos estudios ambientales son objeto de emisión de conceptos técnicos por parte de la autoridad que conoce de la licencia ambiental y deben ser elaborados de acuerdo con los términos de referencia correspondientes a los lineamientos generales para su elaboración y ejecución.

El diagnóstico ambiental de alternativas tiene como objeto suministrar la información para evaluar y comparar las opciones que presente quien solicita la licencia ambiental, bajo las cuales sea posible desarrollar un proyecto, obra o actividad. El diagnóstico ambiental de alternativas debe tener en cuenta el entorno geográfico y sus características ambientales y sociales, el análisis comparativo de los efectos y riesgos inherentes a la obra o actividad, y las posibles soluciones y medidas de control y mitigación para cada una de las alternativas. Este documento le da elementos a la autoridad para escoger la mejor opción del proyecto.

Por su parte, el estudio de impacto ambiental se encuentra regulado por el artículo 57 de la Ley 99 y el Decreto 1076 de 2015, como el instrumento básico para la toma de decisiones sobre los proyectos, obras o actividades objeto de licenciamiento, y se exigirá en todos los casos en que se requiera licencia ambiental de acuerdo con la ley y dicho reglamento. Este estudio deberá corresponder en su contenido y profundidad a las características y entorno del proyecto, obra o actividad, e incluir toda la información necesaria para tomar la decisión de otorgar o no la licencia ambiental. Los objetivos del estudio de impacto ambiental son (Rodríguez, Gómez-Rey y Monroy-Rosas, 2012, pp. 69-70):

- Describir, caracterizar y analizar el medio biótico, abiótico y socioeconómico en el cual se pretende desarrollar el proyecto, obra o actividad;
- Definir los ecosistemas que, bajo el análisis ambiental realizado, sean ambientalmente críticos, sensibles y de importancia ambiental e identificar las áreas de manejo especial que deban ser excluidas, tratadas o manejadas en forma especial en el desarrollo o ejecución del proyecto, obra o actividad;

- Evaluar la oferta y vulnerabilidad de los recursos utilizados o afectados por el proyecto, obra o actividad;
- Dimensionar y evaluar los impactos y efectos del proyecto, obra o actividad, de manera que se establezca su gravedad y las medidas y acciones para prevenirlos, controlarlos, mitigarlos, compensarlos y corregirlos;
- Identificar los planes gubernamentales que existan para el área de estudio, a nivel nacional, regional o local, con el fin de evaluar su compatibilidad con el proyecto, obra o actividad;
- Señalar las deficiencias de información que generen incertidumbre en la estimación, el dimensionamiento o la evaluación de los impactos;
- Diseñar los planes de prevención, mitigación, corrección, compensación de impactos y manejo ambiental a que haya lugar para desarrollar el proyecto, obra o actividad;
- Estimar los costos y elaborar el cronograma de inversión y ejecución de las obras y acciones de manejo ambiental;
- Diseñar los sistemas de seguimiento y control ambiental que permitan al usuario evaluar el comportamiento, eficiencia y eficacia del plan de manejo ambiental;
- Evaluar y comparar el desempeño ambiental previsto para el proyecto, obra o actividad contra los estándares de calidad ambiental establecidos en las normas ambientales nacionales vigentes; y la conformidad del proyecto, obra o actividad con los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia;
- Definir las tecnologías y acciones de preservación, mitigación, control, corrección y compensación de los impactos y efectos ambientales a ser usadas en el proyecto, obra o actividad.

Tanto el diagnóstico ambiental de alternativas como el estudio de impacto ambiental buscan identificar los riesgos e impactos ambientales potenciales y por ello se constituyen en un instrumento básico para la toma de la decisión ambiental. Sin embargo, se trata de figuras diferentes: el diagnóstico

ambiental de alternativas busca elegir la mejor opción desde el punto de vista ambiental para el desarrollo y ejecución del proyecto –etapa de prefactibilidad–; y el estudio de impacto ambiental identificar los impactos sobre los componentes bióticos, abióticos y socioeconómicos y las medidas a tomar para mitigarlos (Rodríguez, Gómez-Rey y Monroy-Rosas, 2012).

Al respecto, la Corte Constitucional refiere sobre la licencia ambiental lo siguiente:

> (i) es una autorización que otorga el Estado para la ejecución de obras, o la realización de proyectos o actividades que puedan ocasionar un deterioro grave al ambiente o a los recursos naturales o introducir una alteración significativa al paisaje (Ley 99/93 art. 49);
>
> (ii) tiene como propósitos prevenir, mitigar, manejar, corregir y compensar los efectos ambientales que produzcan tales actividades;
>
> (iii) es de carácter obligatoria y previa, por lo que debe ser obtenida antes de la ejecución o realización de dichas obras, actividades o proyectos;
>
> (iv) opera como instrumento coordinador, planificador, preventivo, cautelar y de gestión, mediante el cual el Estado cumple diversos mandatos constitucionales, entre ellos proteger los recursos naturales y el medio ambiente, conservar áreas de especial importancia ecológica, prevenir y controlar el deterioro ambiental y realizar la función ecológica de la propiedad;
>
> (v) es el resultado de un proceso administrativo reglado y complejo que permite la participación ciudadana, la cual puede cualificarse con la aplicación del derecho a la consulta previa si en la zona de influencia de la obra, actividad o proyecto existen asentamientos indígenas o afrocolombianos;
>
> (vi) tiene simultáneamente un carácter técnico y otro participativo, en donde se evalúan varios aspectos relacionados con los estudios de impacto ambiental y, en ocasiones, con los diagnósticos ambientales de alterna-

tivas, en un escenario a su vez técnico científico y sensible a los intereses de las poblaciones afectadas (Ley 99/93 arts. 56 y ss.); y, finalmente,

(vii) se concreta en la expedición de un acto administrativo de carácter especial, el cual puede ser modificado unilateralmente por la administración e incluso revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito de su titular, cuando se advierta el incumplimiento de los términos que condicionan la autorización (Ley 99/93 art. 62). En estos casos funciona como garantía de intereses constitucionales protegidos por el principio de prevención y demás normas con carácter de orden público (Corte Constitucional, T-746 de 2012).

Adicionalmente, debemos mencionar que la licencia ambiental no es autónoma, por lo que en algunos de los procedimientos establecidos para su otorgamiento se debe tener en cuenta, además de los principios mencionados, lo establecido sobre notificaciones por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011 y sus modificaciones). Es decir, comprende un ordenamiento jurídico amplio y diverso, el cual además debe observar la tradición dogmática del derecho administrativo.

En virtud de los planteamientos anteriores, consideramos que la licencia y los permisos ambientales son herramientas que buscan proteger el ambiente y los recursos naturales, pero lastimosamente su objetivo principal no se cumple precisamente por la poca información a la que tienen acceso tanto los ciudadanos como la misma administración. En consecuencia, los problemas actuales nos convocan a tener en cuenta la importancia de mirar las normas ambientales, su interdependencia y la necesidad de una regulación jurídica integral en la cual se consideren no solo los derechos ambientales, sino los deberes del sector público y el privado en la protección y conservación del ambiente ante una responsabilidad que debe ser compartida[6].

6 Esto no se logró con el Decreto 1076 de 2015, Decreto único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, que por el contrario genera más problemas y confusiones en la materia.

Con el fin de avanzar en el logro de los objetivos para los cuales fueron establecidos estos procedimientos, es importante comprender que el asunto ambiental involucra intereses individuales y colectivos que se fundamentan en la solidaridad y la responsabilidad, siendo necesario establecer instrumentos de carácter preventivo para no vulnerar el derecho humano a gozar de un ambiente sano.

Los diversos planes propuestos deben permitir una reflexión integral sobre la realidad territorial en aspectos sociopolíticos, culturales, económicos y ambientales a la luz de sus características particulares y el análisis de sus ventajas competitivas en el entorno regional, nacional e incluso internacional. Esta reflexión debe conducir a decisiones estratégicas de planificación ambiental (Pizano, 2002).

De esta manera, es necesario dejar claro que no todos los permisos poseen un trámite especial para solicitar la cesión de este. El administrado tendría las siguientes tres opciones: 1) utilizar el procedimiento para la cesión descrito en el marco de la licencia ambiental; 2) solicitar términos de referencia a la autoridad ambiental; 3) enviar solicitud de cesión en el marco de un oficio radicado, sin atender ninguna solicitud. En todo caso, en vista de que lo que está en juego es el derecho al uso de los recursos naturales, la autoridad ambiental podrá exigir los requisitos que considere necesarios para salvaguardar la protección de dichos recursos (Rodríguez, Henao-Mera y Gómez-Rey, 2020).

RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

Las dificultades que implica enfrentar la crisis ambiental planetaria, debido a sus diferentes causas y consecuencias locales e internacionales, han puesto en evidencia las problemáticas y los retos que enfrentan los gobiernos en torno a definir las obligaciones y las cargas que tienen los particulares, el sector productivo e incluso los mismos Estados respecto al ambiente y al uso y aprovechamiento de los recursos naturales.

En ese contexto, el aumento en el mundo de las catástrofes ambientales relacionadas con causas antrópicas y los impactos devastadores que han supuesto sobre la vida humana y los ecosistemas a largo plazo, llevó a que la comunidad internacional incluyera en su agenda los asuntos ambientales, como revisábamos en capítulos anteriores, y, con ello, a que se tuvieran en cuenta asuntos novedosos, como lo es el relativo a la responsabilidad en materia ambiental.

Antes de analizar el desarrollo de este asunto es importante tener en cuenta que en las últimas décadas la preocupación jurídica por el entorno se ha basado en su interpretación difusa, lo que quiere decir que al ser patrimonio de la humanidad no le pertenece a nadie y, por lo tanto, la responsabilidad sobre el mismo compete a la sociedad en general (Ruda, 2008). Máxime, considerando que el daño ambiental se ha comprendido que es puro o también denominado en estricto sentido, cuando se genera al entorno o a cualquiera de sus elementos y funciones, y, en esa medida, se afecta a toda la comunidad y de ahí se desprende la importancia de la determinación de la responsabilidad en esta materia (Rodríguez y Vargas-Chaves, 2015).

Así las cosas, la Declaración de Estocolmo de 1972 establece en su catálogo de principios que el hombre tiene la especial responsabilidad de garantizar la conservación, preservación y administración de la fauna y flora silvestre y de su hábitat, dado el grave peligro de extinción que enfrentan (Principio 4). En la misma línea, dispone que les corresponde a todos los países, pequeños o grandes, en el marco de su soberanía e intereses, cooperar en los asuntos relativos a la protección y el mejoramiento del entorno, por medio de acuerdos bilaterales o multilaterales, en aras de evitar, reducir, controlar y eliminar los efectos negativos que las actividades del ser humano pueden tener en la naturaleza (Principio 24).

Sobre este particular, Hans Jonas (1979) ha planteado que la responsabilidad ambiental es un principio que guía las actuaciones del ser humano frente a los conflictos en esta materia, los cuales, según él, son el resultado del progreso científico y tecnológico que le han permitido modificar la naturaleza a su conveniencia para la satisfacción de sus intereses. En otras palabras, se trata de un deber ético que se orienta a la protección de las próximas generaciones, en tanto se comprende que la forma de vida y la relación con el medio natural actual impactan en las condiciones de vida futuras.

Asimismo, Andrés Briceño-Chaves (2017) ha indicado que como institución jurídica el principio de responsabilidad ambiental tiene como finalidad la utilidad práctica, preventiva y sensitiva de las problemáticas relacionadas con el entorno y encuentra su fundamento en la necesidad de proteger el interés colectivo, teniendo en cuenta el valor mismo de la naturaleza y de todos sus elementos.

Dichos postulados han servido como hoja de ruta para los Estados en el diseño de reglas, normativas y políticas públicas, en la medida que reconoce al hombre como parte del entorno y los deberes éticos que tiene frente a la conservación, protección, preservación y administración del ambiente y los recursos naturales, así como con las próximas generaciones. Esto se ha interpretado como la responsabilidad de sancionar las acciones u omisiones que directa o indirectamente generen daños en la naturaleza (Wolsing, 2014), así como de prevenir su ocurrencia.

Así pues, la responsabilidad ambiental se constituye en una prerrogativa que le permite al Estado actuar en el marco de un escenario de daños ambientales para exigir al generador de los mismos una serie de determinaciones tendientes a lograr su reparación, restauración y compensación, entre otras cosas. De esta manera, este principio, basado en la preocupación ambiental, pretende reducir la ocurrencia de daños irreversibles al entorno, partiendo de la capacidad del ser humano de corregir sus actuaciones a partir de un enfoque disuasorio (Rodríguez y Vargas-Chaves, 2015).

Como muestra de ello podemos traer a colación en el ámbito internacional lo consagrado en la Declaración de Río de 1992 sobre la responsabilidad ambiental, que según el Principio 13 es deber de los Estados desarrollar una normativa nacional de la responsabilidad y la indemnización por la contaminación y otros daños a la naturaleza. Asimismo, esta disposición prevé que es obligación de los Estados cooperar de manera expedita en la formulación de legislación ambiental sobre esta materia.

Adicionalmente, el Principio 7 de la Declaración de Río establece el principio de la responsabilidad común pero diferenciada, el cual tiene en cuenta la contribución desigual de los Estados a la degradación ambiental y, en consecuencia, las diferentes obligaciones que tiene cada uno de ellos respecto a la protección del entorno, conforme con las tecnologías y recursos financieros.

Por otro lado, se destaca el Principio 16 de la Declaración de Río que establece el precepto “el que contamina paga”, según el cual a las autoridades nacionales les corresponde fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de los instrumentos económicos, partiendo de que quien contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, con base en el interés público. Aunque se debe aclarar que según señalan Ibáñez-Elam y Moreno-Panesso (2020), y Rodríguez (2020), este principio si bien no materializa la responsabilidad ambiental, procura que el uso y aprovechamiento del entorno y los recursos naturales se realice en un marco de prevención del daño, es decir, que sirva de criterio orientador para las actuaciones de los particulares y el Estado.

Asimismo, la Corte Constitucional ha interpretado que el principio de "el que contamina paga" se refiere a que en los procesos de responsabilidad se debe tener en cuenta que aquel que contamina está obligado a asumir los costos del daño ambiental generado por su acción u omisión (Corte Constitucional, SU-445 de 2020). Es decir, este principio se erige en un eje central de la prevención del daño ambiental mediante el diseño y aplicación de parámetros que permitan evitar la generación de impactos negativos al entorno y a los bienes y servicios ambientales.

De la lectura anterior podemos referir que en términos generales en las últimas décadas desde la comunidad internacional se comenzaron a establecer las reglas generales en torno a la responsabilidad ambiental que, desde el respeto por la soberanía de los Estados, pretenden guiar las actuaciones del ser humano en relación con el entorno y los recursos naturales, mediante la internalización de los costos ambientales generados por los daños a la naturaleza.

Asimismo, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha referido que la responsabilidad ambiental, además de su componente político y jurídico, tiene esencialmente un contenido ético, en el entendido que se relaciona directamente con la dignidad humana y la existencia de la vida (Corte Suprema de Justicia, SC-3460-2021).

Por lo tanto, a continuación se abordará la responsabilidad ambiental en el contexto colombiano teniendo en cuenta el concepto del daño desde una breve aproximación; la naturaleza patrimonial del Estado; para posteriormente revisar el desarrollo de la potestad administrativa por medio de los procesos sancionatorios ambientales; seguido a ello se revisará la responsabilidad desde la naturaleza civil; más adelante, la responsabilidad penal ambiental; y, finalmente, se harán unas reflexiones sobre los retos que este asunto implica.

Para el examen de esta temática se debe precisar que en nuestro ordenamiento jurídico se prevén diferentes tipos de responsabilidad, esto es, la patrimonial del Estado; la administrativa, penal y civil; y cada una de ellas se estructura sobre distintos elementos, como lo pueden ser la tipicidad, antijuridicidad, nexo de causalidad, entre otras, como veremos a continuación.

1. Breve aproximación al concepto del daño ambiental

Por lo general la responsabilidad se ha entendido a partir de la figura de daño, debido a que es una fuente de obligaciones contractuales y/o extracontractuales y, junto con la acción u omisión y el nexo causal, se constituyen en elementos esenciales para determinar la responsabilidad (Sarmiento-García, 2009).

Por ello, es necesario hacer una aproximación a lo que se ha comprendido por daño ambiental, aclarando que la contaminación en sí misma no se considera un sinónimo de esta figura, en la medida que esta se prevé el elemento fáctico que podría generar el daño (no necesariamente implica la generación del mismo), ya que si bien su situación fáctica es causante de deterioro ambiental, requiere de otros elementos para que se conforme el conjunto de efectos o impactos ambientales negativos que son los generadores del daño ambiental (Briceño-Chaves, 2009). Además, debe destacarse que aun cuando el daño se presente, si el derecho lo considera como una afectación autorizada, la actividad es permisible y, por consiguiente, se permiten ciertos daños siempre que estén amparados por el ordenamiento jurídico.

Sobre esta figura se ha indicado que es aquella afectación negativa generada al entorno y a los recursos naturales. Al respecto, la Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 16 de mayo de 2011, ha indicado que este tipo de daño implica el menoscabo al ambiente, como valor, interés o derecho público colectivo, cuya titularidad comparten todas las personas y no un particular ni sujeto determinado, por lo que su quebranto perjudica no solo a un individuo, sino a la comunidad en sí.

Sumado a ello, la Corte Constitucional ha señalado que el daño al entorno se comprende como un factor que afecta el derecho al ambiente sano, dada su incidencia en la vida de todos los seres vivos. De ahí que reitere el deber que tiene el Estado de prevenir su ocurrencia a partir del manejo de los factores de deterioro y exigiendo la reparación de aquellos que se hubieren causado, conforme con lo que se encuentra consagrado en el artículo 80 de la Constitución política de Colombia, sea o no el resultado del desarrollo de una actividad lícita (Corte Constitucional, C-595 de 2010).

En otras palabras, en el ordenamiento jurídico colombiano el daño ambiental se ha comprendido desde una categoría amplia, es decir incluye tanto las afectaciones a los recursos naturales, como aquellas que recaen de manera indirecta en el ser humano (su salud, armonía del paisaje, etcétera); así como también se refiere a la alteración o interferencia del funcionamiento normal de los ecosistemas (Corte Constitucional, SU-455 de 2020).

Respecto a este último punto, Uribe-Vargas y Cárdenas-Castañeda (2010) sostienen que el daño puede generarse en el marco de la ejecución de actividades ilegales o antijurídicas, como de aquellas que se encuentran permitidas por la normativa, lo cual incluye los casos de desconocimiento de lo autorizado por la autoridad ambiental respectiva en las autorizaciones, licencias, permisos o concesiones otorgadas.

Por su parte, el Consejo de Estado refiere que el daño ambiental es aquella acción u omisión antrópica que impacta de manera negativa el entorno y sus elementos y, en consecuencia, puede afectar los intereses difusos del conglomerado social (Consejo de Estado, 2009, sentencia de acción popular, caso Fundepúblico vs. IDU).

De manera que el daño como elemento constitutivo de la responsabilidad requiere que sea cierto, es decir, que como consecuencia de un evento generador haya certidumbre de la existencia de una afectación negativa al ambiente o a los recursos naturales o se espera que la misma suceda así no se haya materializado, pudiendo ser entonces pasado, presente o futuro. En palabras de la Corte Suprema de Justicia, el daño requiere de la certeza del detrimento, es decir su existencia, verdad u ocurrencia tangible, bien sea actual, potencial o inminente (Sala Civil, Sentencia del 9 de septiembre de 2010).

Por su parte, Carabaly-Cerra (2018) propone como una definición del daño ambiental o ecológico:

> la disminución o pérdida de la productividad de los servicios ecosistémicos, la degradación o destrucción de las características, atributos, composición, estructura y función de un ecosistema o un área de especial

importancia ecológica, la contaminación o depreciación del recurso natural renovable afectado, la pérdida de biodiversidad, la afrenta contra los objetivos de conservación de un área protegida o la introducción de modificaciones al paisaje.

Ahora bien, a pesar de lo anterior, si bien el daño ambiental es por naturaleza colectivo, toda vez que afecta el patrimonio común de la humanidad, también puede generar lesiones directas o indirectas a los intereses individuales de las personas (Pico-Zúñiga, 2014). Por lo tanto, puede ser personal cuando lo sufre la víctima como resultado del hecho dañoso y que ve afectados sus derechos, bienes o moral, y encuentra como sustento de protección el artículo 2342 del Código Civil, relativo a los legitimados para solicitar la reparación. Además de ello, se ha clasificado dependiendo de sus diferentes elementos, esto es:

- *Por su naturaleza*. En el cual encontramos el daño ambiental puro, esto es, el que se infringe de manera exclusiva al entorno; y el impuro, que además impacta en otros derechos, bienes o intereses particulares que son individualmente consideradas (Corte Suprema de Justicia, Sentencia 16 de mayo de 2011).

  En este orden de ideas, el ordenamiento jurídico ha previsto diferentes mecanismos para garantizar la protección del ambiente tanto ante las afectaciones generadas como consecuencia de los denominados daños impuros, esto es, por medio de la figura de la responsabilidad civil, como también por los daños puros, que tienen como perjudicados a todas las personas a partir de la representación del Estado de estos intereses colectivos, que mediante su potestad sancionatoria administrativa y de su facultad punitiva, busca la reparación, compensación y/o adopción de medidas tendientes a que el causante resarza los perjuicios ocasionados, tal y como lo veremos a continuación.

  En palabras de Geneviève Viney y Patrice Jourdain (1998), el daño ambiental puro se caracteriza por las afectaciones al ambiente que no repercuten directamente en una u otra persona determinada, sino

exclusivamente en el medio natural en sí mismo, es decir, las "cosas comunes", que también "se han denominado como bienes y servicios ambientales y en las cuales se incluyen el agua, el aire, la flora y la fauna silvestre". De otra parte, el daño ambiental impuro o también llamado consecutivo se refiere a las repercusiones que el daño al entorno pueden generar en una persona determinada o en bienes apropiables e intercambiables de los particulares.

Sumado a lo anterior, la Corte Constitucional ha explicado la noción de daño ambiental puro como aquel que no afecta a una persona o un grupo de personas de forma determinada, sino al medio natural en sí mismo considerado; y el daño ambiental impuro o consecutivo como el que se genera a una persona determinada o a los bienes apropiables e intercambiables de los particulares (Corte Constitucional, SU-445 de 2020).

- *Por su categoría*. El daño ambiental se ha dividido en categorías dependiendo de sus elementos (Moisá y Misset, 2008). Así pues, encontramos en primer lugar aquel denominado *material o patrimonial*, es decir el que afecta los intereses, bienes o derechos patrimoniales, generándose bien sea un daño emergente, que se comprende como el perjuicio por la ocurrencia del daño y/o un lucro cesante, que se refiere a la ganancia o provecho que deja de percibirse a consecuencia del daño.

  En segundo lugar está el daño *inmaterial o extrapatrimonial*, que es lesión a un interés no económico, tales como los sentimientos, la dignidad o derechos de la personalidad del individuo (Yágüez, 1993). Según Pico-Zúñiga (2014) se trata del detrimento o perjuicio que afecta los bienes inmateriales de la persona debido a la alteración del ambiente, que para su reparación le corresponde al juez, de manera discrecional, tasar la cuantía, "teniendo en cuenta las condiciones particulares de la víctima y la gravedad objetiva de la lesión. La intensidad de daño es apreciable por sus manifestaciones externas, por esto se admite para su demostración cualquier tipo de prueba" (Consejo de Estado, sentencia de la Sección Tercera del 5 de diciembre de 2006).

En estos términos, conforme con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, el daño puede recaer sobre bienes que pueden ser susceptibles de evaluación pecuniaria inmediata y objetiva, bien sea que se trate de valores intrínsecos del sujeto, esto es, inherentes a su personalidad y esfera afectiva –daños extrapatrimoniales– o externos al mismo, cuya naturaleza sea material –daños patrimoniales– (Sentencia del 18 de septiembre de 2019).

- *Por la conexidad*. En cuanto a esta característica, se ha hecho referencia a que debe existir un nexo causal, esto es, la existencia de una relación de causalidad entre el evento generador de la afectación negativa al entorno y el perjuicio patrimonial o extrapatrimonial generado (Ternera-Barrios y Ternera-Barrios, 2008). En palabras de Pizarro (2006), se trata de la conexión fáctica necesaria que debe existir entre la actuación humana y el daño generado, tratándose entonces de la interrelación entre el perjuicio y el hecho dañoso.

- *Juridicidad*. Además de los elementos referidos, se considera como una característica del daño la juridicidad, esto es, la identificación de si el mismo es ilícito y la persona sobre la cual recae la afectación no esté en la obligación legal de soportarlo. Se trata entonces de determinar la intolerabilidad del daño, dado que la afectación de los bienes jurídicos de la víctima transgrede las normas ambientales y se requiera su reparación (Pico-Zúñiga, 2015).

De lo anterior podemos referir que el daño se ha clasificado de diferentes maneras, atendiendo a los elementos que lo componen, lo cual se resume en la tabla 15.

Teniendo en cuenta lo anterior, debemos traer a colación algunos aspectos adicionales que deben considerarse en el marco de la determinación jurídica del daño, conforme con el desarrollo normativo, jurisprudencial y los aportes de algunos autores sobre la materia, los cuales podemos resumir en:

Tabla 15. Clasificación del daño

Contaminación no es igual a daño ambiental			
Certidumbre	El evento generador siempre debe ser pasado	Existencia del daño (en el pasado o presente). Certeza de que ocurrirá.	
Temporalidad	Actual	Ocurre en el instante.	
	Futuro	No se ha materializado pero se espera de manera cierta su ocurrencia.	
Naturaleza	Puro	Afecta al ambiente y, en consecuencia, a la sociedad en general.	
	Impuro	Afecta a personas determinadas.	
Categoría	Patrimonial o material	Daño positivo.	Daño emergente.
		Daño negativo.	Lucro cesante.
	Extrapatrimonial o moral		
Conexidad	Directa	Ocurre de manera inmediata y próxima al hecho dañoso.	
	Indirecta	Se genera del daño directo.	
Juridicidad	Jurídico	Aquel que está obligado a soportar.	
	Antijurídico	El afectado no tiene el deber de soportarlo.	

Fuente: Elaboración propia.

- *La imputación*. La certeza en la existencia del daño lleva al análisis de su imputación, esto es, a determinar si el mismo puede ser atribuido a un responsable, quien puede ser un particular, el Estado, etcétera, y si este último tiene la obligación de resarcir los perjuicios que el hecho dañoso generó bien sea por acción o por omisión. Se trata entonces del fenómeno jurídico que consiste en la atribución a un sujeto determinado del deber de reparar un daño debido a la relación que hay entre este y aquel (García de Enterría y Fernández-Rodríguez, 2006).

- *Relación de causalidad*. El nexo causal se refiere al elemento que permite la vinculación del daño con su responsable, de manera que para determinar el titular de la obligación de resarcir los perjuicios generados se requiere del establecimiento de la relación necesaria y eficiente de causa y efecto entre el actuar administrativo y el daño (Serrano-Escobar y Tejada, 2014).

En esta perspectiva, debe existir una conexidad directa entre la actuación u omisión del obligado y la producción del resultado dañoso, la cual puede ser directa o indirecta. Sin embargo, en materia ambiental es particularmente compleja la determinación de dicha relación de causalidad, toda vez que en muchas ocasiones los mismos se generan por diversos factores, sujetos o temporalidades, que dificultan la identificación concreta de su causa (Córdoba y Sánchez, 2002).

- *Valoración subjetiva*. Este elemento se refiere al juicio de voluntad del responsable en la realización del hecho dañoso, esto es, si se ejecutó con dolo, es decir, con voluntad consciente y orientada a la perpetración de una acción generadora de daño (Grisanti, 1995) o, como refiere Carrara (1971), la intención encaminada a hacer un acto que puede causar una afectación negativa.

De otro lado encontramos la culpa, que se refiere a la falta de reflexión o atención del autor de la generación del daño en su ocurrencia, que puede manifestarse en: 1) la negligencia, que es la falta de cuidado u omisión consciente; 2) la imprudencia, como aquella relacionada con el olvido de precauciones, que implica la realización de actos sin la debida diligencia; 3) la impericia, entendida como la ausencia de conocimiento, experiencia, práctica y habilidad en un arte o ciencia; y 4) la inobservancia, comprendida como la voluntad consciente de no atender a los deberes contenidos en los reglamentos y normativas sobre la materia en concreto.

De esta manera, tenemos que el daño se ha constituido en el derecho como elemento constitutivo de la responsabilidad y, como tal, cuenta con una serie de características que deben ser analizadas, como lo son su tipo, la relación de causalidad, la imputación y la juridicidad, para así definir si las obligaciones de reparación tienen algún titular, que en materia ambiental bien puede ser un particular o el Estado, conforme con los diferentes regímenes, esto es, patrimonial del Estado, sancionatorio, civil, penal e incluso policivo y, asimismo, el daño ambiental puede “ser continuo, irreversible o acumulativo, quebrantando así los tradicionales requisitos exigidos para el daño como

lo son: que se presente de manera personal, de interés lícito, cierto, material o moral, directo, actual, entre otros" (Gómez-Rey y Rodríguez, 2018), lo cual implica una serie de retos en el ordenamiento jurídico.

2. De la naturaleza patrimonial del Estado

Las actuaciones de la administración deben atender a los fines del Estado y enmarcarse en el principio de responsabilidad, que reconoce que su actividad o inactividad que genere daños a los particulares, debe ser indemnizada. En ese entendido, al Estado como persona jurídica le corresponde indemnizar los efectos que sus actuaciones, o la falta de ellas, puedan tener sobre quienes no están en la obligación de soportarlas (Hutchinson, 2012).

En materia ambiental, la Constitución política, como hemos revisado a lo largo de esta obra, consagra una serie de obligaciones para el Estado, entre las cuales podemos mencionar la contenida en el artículo 79, esto es, la relativa a proteger la integridad y diversidad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

Asimismo, en el artículo 80 encontramos la obligación del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución. Además, prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Igualmente, debemos tener en cuenta que nuestra Carta política también prevé en el artículo 2° que son fines esenciales del Estado "servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución", y que:

> las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Por lo tanto, en el artículo 90 se consagró lo relativo a la responsabilidad del Estado, en los siguientes términos:

> Artículo 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.
>
> En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.

Entonces, se ha establecido que el Estado puede ser responsable por los daños antijurídicos generados por la acción u omisión de sus agentes, en el marco de la responsabilidad objetiva[1], esto es, la existencia del daño y la relación causal entre dicha acción u omisión, prescindiendo de la conducta del sujeto (dolo o culpa) (Alessandri, 1981).

Ahora, para la configuración del daño susceptible de reparación, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha explicado que se requiere, en primer lugar, de dos elementos, esto es: 1) uno material o sustancial, que hace referencia a la existencia del hecho o fenómeno dañoso; y 2) uno formal, que proviene de la consagración en el ordenamiento jurídico (Consejo de Estado, Sentencias del 7 de marzo 2012a y del 25 de abril de 2012).

De otra parte, para que el daño sea objeto de reparación por parte del Estado, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha referido que se requiere que se logre acreditar que es: 1) antijurídico, esto es, que la persona no tiene el deber jurídico de soportarlo; 2) lesiona un derecho, bien o interés protegido por nuestro ordenamiento jurídico; y 3) es cierto, es decir que el daño puede apreciarse material y jurídicamente.

1 Conviene aclarar que si bien la lectura del artículo 90 de la Constitución política parece implicar la responsabilidad objetiva, el Consejo de Estado ha sostenido en su jurisprudencia que la falla del servicio configura una responsabilidad subjetiva.

En síntesis, para que el daño ambiental pueda ser objeto de reparación, conforme con la jurisprudencia de este alto tribunal, se debe demostrar que es cierto; determinado (o determinable); que se perjudique a uno o a varios individuos; y que pueda ser imputable al Estado (Consejo de Estado, Sentencias del 7 de mayo de 1998 y del 14 de septiembre de 2000).

Al respecto, Burbano (2016) refiere que la responsabilidad ambiental responde a un régimen de responsabilidad *sui generis*, cuyo tratamiento, en razón a su complejidad, no puede enmarcarse en los postulados tradicionales de la responsabilidad estatal, en la medida que si bien el daño ambiental comparte los mismos presupuestos –el daño, la imputación y el nexo de causalidad–, la naturaleza propia de los perjuicios asociados requieren que sus reglas en cada uno de estos aspectos se apliquen de manera diferente.

Por otro lado, se debe tener en cuenta que los títulos mediante los cuales se puede imputar la responsabilidad al Estado, conforme a como lo ha recordado el Consejo de Estado, son la falla en el servicio, el riesgo excepcional o el daño especial (Sentencia 2003-0246601 del 14 de junio de 2019):

a. *Falla del servicio*. Se presenta cuando la acción u omisión de la administración es deficiente, anormal o descuidada y, como consecuencia, se deberá a un daño atribuible a los agentes del Estado. Al respecto, se ha indicado que pueden darse dos escenarios: 1) la falla probada del servicio, que opera cuando la entidad encargada del servicio actúa u omite sus obligaciones generando un daño antijurídico; 2) la falla presunta, que se refiere al caso en el que se presume la acción u omisión de la administración y admite prueba en contrario.

En efecto, la falla del servicio se comprende como el incumplimiento a los deberes normativos y reglamentarios que tienen los funcionarios o servidores públicos por acción u omisión y que genera un daño ambiental que debe ser reparado a partir de la responsabilidad patrimonial del Estado.

Así las cosas, el Consejo de Estado ha indicado que la falla del servicio se puede dar por: 1) retardo, que se refiere a la actuación tardía de la administración en la prestación del servicio; 2) irregularidad, que se configura cuando la actuación de los agentes públicos se realiza de forma diferente a la que debe hacerse en condiciones normales y en contravía de las normas, reglamentos u ordenes que lo regulan; 3) ineficiencia, se entiende como la falta de diligencia y eficiencia en la prestación del servicio; y 4) omisión o ausencia del mismo, que se da cuando la administración, aun teniendo el deber legal, no actúa y no presta el servicio (Consejo de Estado, Sentencia del 7 de marzo de 2012b).

De manera particular, el ordenamiento jurídico colombiano, de manera concreta la Ley 270 de 1996, consagra la responsabilidad por la actuación judicial en los siguientes términos "[e]*l Estado responderá* patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de sus agentes judiciales" (artículo 65). Sobre lo cual, el Consejo de Estado ha determinado que se requiere demostrar el agotamiento de todos los medios defensa judicial, que la providencia judicial sea contraria a derecho y/o carente de argumentación jurídica, toda vez que el Estado no puede excusarse en la subjetividad o arbitrariedad del funcionario judicial.

En el misma línea, el Consejo de Estado ha reconocido la responsabilidad del Estado a título de falla del servicio por las violaciones del derecho interamericano de derechos humanos, en el entendido que el Estado debe cumplir con las obligaciones que se derivan de su posición de garante de la efectiva protección de los derechos humanos, y cuando ello no se garantice se deben adoptar medidas desde una dimensión subjetiva, mediante la reparación del daño, y desde una dimensión objetiva, adoptando las medidas que considere pertinentes para que la vulneración no se repita (garantías de no repetición).

b. *Daño especial*. Se deriva de la ejecución de una conducta lícita de la administración que supone una afectación negativa al particular. Se-

gún explica el Consejo de Estado, se trata de la conducta estatal lícita, no riesgosa y que se desarrolla en beneficio del interés general, que causa un daño grave o anormal que le supone a uno o varios individuos un sacrificio mayor.

Sobre el particular, la jurisprudencia de lo contencioso administrativo ha referido que el daño especial es el reflejo del principio de "igualdad ante las cargas públicas", según el cual, cuando un individuo asume una carga impuesta por la administración mayor (en comparación con los demás) debe ser reparado por ello. Para tales efectos, es necesario que se acredite el hecho dañoso (una conducta lícita), el daño antijurídico y el nexo causal. De forma concreta, el Consejo de Estado refiere que se entiende como:

Aquel que se inflige al administrado en desarrollo de una actuación legítima del Estado ajustada en un todo a la legalidad pero que debe ser indemnizado por razones de equidad y de justicia distributiva, en la medida en que la Administración se ha beneficiado de un daño anormal, desmesurado o superior a aquel que deben sufrir los administrados en razón a la naturaleza particular del poder público, el cual entraña de esta suerte un rompimiento de igualdad ante las cargas del poder público (Consejo de Estado, Sentencia del 20 de febrero de 1989).

c. *Riesgo excepcional.* En la jurisprudencia del Consejo de Estado se ha indicado que se trata del daño que se genera con ocasión de la ejecución de una actividad legítima de la administración pública que supone un riesgo de naturaleza anormal o excesivo, bien sea porque este incrementó el que le es inherente o intrínseco a la actividad, o porque en el marco de su realización se crearon riesgos que por su exposición e intensidad desbordan o exceden lo razonablemente asumible por el afectado (Consejo de Estado, Sentencia del 28 de enero de 2015).

En este contexto, se comprende que cuando el Estado desarrolla actividades que implican situaciones de riesgo que exceden lo que se

> debe soportar, con base en la justicia distributiva, le corresponde a la administración la reparación de los daños causados, atendiendo a la responsabilidad objetiva, esto es, la existencia del daño y la relación de causalidad con la acción u omisión del Estado.

En virtud de lo anterior, podemos señalar que nuestro ordenamiento constitucional consagra el deber que tiene el Estado de proteger los derechos y libertades de todas las personas, así como de asegurar el cumplimiento de los deberes sociales y, por lo tanto, se reconoce la obligación que tiene de reparar a los que se vean afectados cuando por su acción u omisión se genera un daño que no se está en la obligación de soportar.

Además, como veíamos en líneas anteriores, la Carta política dispone el deber de las autoridades de garantizar la conservación y restauración del entorno, de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental y de exigir la reparación de los daños que se causen en esta materia. Al respecto, el Consejo de Estado explica que la responsabilidad del Estado por daños ambientales puede atribuirse a la omisión de sus obligaciones positivas de tomar medidas o adoptar las necesarias y suficientes ante los escenarios de afectación ambiental que causan particulares y que perjudican intereses individuales; así como a las acciones de sus agentes que permiten la generación de daños ambientales, como puede ser el caso de la autorización de obras, proyectos, programas y demás, mediante permisos, licencias y concesiones (Consejo de Estado, Sentencia del 27 de marzo de 2014).

No obstante lo anterior, el Consejo de Estado ha llamado la atención sobre la dificultad que tienen los jueces para determinar la responsabilidad de la administración frente a los daños ambientales, dadas las múltiples variables y sujetos que intervienen en la alteración del entorno y la definición de los obligados a reparar los perjuicios causados, esto es, los particulares o el Estado (Consejo de Estado, Sentencia del 27 de marzo de 2014).

Adicionalmente, es importante traer a colación lo que el Consejo de Estado ha denominado la responsabilidad del legislador, la cual hace referencia a aquella que no se origina en la inconstitucionalidad de una ley sino en la

antijuridicidad del daño, es decir, tiene como fundamento el rompimiento del equilibrio de las cargas públicas que tienen los particulares por la actuación legítima del legislador (Consejo de Estado, Sentencias del 25 de agosto de 1998; 26 de septiembre de 2002 y 26 de marzo de 2014).

3. Sancionatorio ambiental

La potestad sancionatoria del Estado o *ius puniendi* ha comprendido el poder de sanción que pueden ejercer las autoridades ante el incumplimiento de las disposiciones que las normas legales les imponen a los particulares y a la misma administración, y cuyo objetivo es garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico a partir de la interposición de una sanción que tiene como función el reproche de dicha conducta u omisión contraria a las normas vigentes y la prevención de dichas actuaciones (Corte Constitucional, C-818 de 2005).

En este orden de ideas, nuestro ordenamiento jurídico consagró distintas formas de *ius puniendi* del Estado, entre las cuales podemos hacer referencia a su responsabilidad sancionadora desarrollada por los derechos correccional, disciplinario, contravencional y penal delictivo. Siendo las tres primeras manifestaciones de la facultad sancionadora de la administración pública y el último la expresión clásica de la responsabilidad penal administrada por la justicia (Carabaly-Cerra, 2018).

En relación con este asunto, debemos tener en cuenta que dicha potestad sancionatoria de las autoridades públicas de funciones administrativas está sometida a principios propios de la aplicación del sistema sancionador, que tienen como fundamento las disposiciones consagradas en la Carta política, tales como el de legalidad, tipicidad, prescripción, entre otros, como lo detallaremos más adelante (Corte Constitucional, C-948 de 2002). Se trata entonces de la facultad que tiene la administración de imponer sanciones para reprimir las acciones u omisiones antijurídicas y para corregir las conductas que contrarían las disposiciones normativas previamente establecidas (Corte Constitucional, C-595 de 2010).

Según indica Carabaly-Cerra (2018), uno de los objetivos del derecho administrativo sancionador es servir como un instrumento de gestión, mediante el cual sea posible la regularización de ciertas conductas que atentan contra los intereses de la administración y el cumplimiento de los fines del Estado consagrados en la Constitución.

En ese orden de ideas, la jurisprudencia constitucional ha aclarado que la facultad sancionadora de la administración se distingue de la demás especies del derecho sancionador porque: 1) con ella se pretende la materialización de los principios constitucionales de la función pública consagrados en el artículo 209 de la Carta política; 2) se constituye en una respuesta del Estado ante la inobservancia de los asociados a las obligaciones, deberes o mandatos que se han establecido para el funcionamiento adecuado de la administración; 3) esta potestad se ejerce tras la vulneración o perturbación de las reglas definidas con anterioridad, pero atendiendo a una función preventiva; 4) dentro del ámbito de sanciones se recurre generalmente a la imposición de multas; y 5) la decisión sancionatoria de la administración puede someterse al control judicial que realice la jurisdicción contencioso administrativa (Corte Constitucional, C-506 de 2002, C-827 de 2001 y C-595 de 2010).

Asimismo, se ha establecido que el procedimiento sancionatorio adelantado por la administración tiene unas características propias, esto es:

> i) El procedimiento administrativo sancionatorio es residual y complementario; ii) el procedimiento administrativo sancionatorio se inicia de oficio o a petición de cualquier persona; iii) en el procedimiento administrativo sancionatorio, concluidas las averiguaciones preliminares (aunque el procedimiento sancionatorio ambiental puede iniciarse sin la realización de averiguaciones preliminares) y de existir lugar a ello se debe dar inicio formal al trámite y dado el tiempo preciso, formular pliego de cargos; iv) en el procedimiento administrativo sancionatorio se prevé la protección del derecho de defensa; v) la decisión con que termina el procedimiento administrativo sancionatorio tiene ciertos requisitos; vi) en el procedimiento administrativo sancionatorio se contempla la gradualidad de las sanciones; vii) existe una obligación por parte de los par-

ticulares de suministrar información" (Manrique Amézquita, 2018); viii) existe una metodología propia para calcular el monto de la multa[2]; y ix) la presunción de culpa o dolo y la inversión de la carga de la prueba.

En particular, debemos tener en cuenta que la normativa sancionatoria ambiental se remitía a lo consagrado en la Ley 9a de 1979, esto es, desde el juicio de reproche de las infracciones al régimen sanitario. Así pues, el Título XI de esta ley, sobre la vigilancia y control del Estado, dispuso que las autoridades competentes tendrían la facultad de iniciar el proceso sancionatorio en aras de proteger la salud pública y la normativa vigente, y que tendría como sanciones aplicables la amonestación; la multa; el decomiso de productos; la suspensión o cancelación del registro o de la licencia; y el cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio.

Más adelante, la Ley 23 de 1973 consagró en su artículo 18 que cuando se demostrara la generación de contaminación, dependiendo la gravedad de la infracción, se impondrían como sanciones la amonestación, la multa, la cláusula temporal y el cierre de las fuentes contaminantes. Con base en ello se esperaba que con la expedición del Decreto-Ley 2811 de 1974, que estableció el marco general de la normativa aplicable para los recursos naturales y la protección del entorno, se desarrollara lo relativo a este tema sancionatorio, sin embargo, las mismas se consagraron respecto a asuntos concretos como el ejercicio de pesca, el uso de aguas públicas o privadas, las quemas para desmonte o limpieza de terrenos o la falta de cumplimiento de los permisos ambientales, quedando pendiente la regulación de los demás asuntos, estableciendo particularmente en su artículo 339 que:

2 Resolución 2086 del 25 de octubre de 2010 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, "Por la cual se adopta la metodología para la tasación de multas consagradas en el numeral 1° del artículo 40 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009 y se toman otras determinaciones".

> la violación de las normas que regulan el manejo y uso de los recursos naturales renovables hará incurrir al infractor en las sanciones previstas en este Código, y en lo no especialmente previsto, en las que impongan las leyes, y reglamentos vigentes sobre la materia.

En este contexto, se expidieron los decretos reglamentarios del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, tales como el 622 de 1977[3] sobre el sistema de parques nacionales; el Decreto 1541 de 1978[4] relativo a las aguas no marítimas; el 1681 de 1978[5] relacionado con los recursos hidrobiológicos; el 1715 de 1978[6] de la protección del paisaje; y el 1594 de 1984[7] relativo a usos del agua y residuos líquidos. Cada uno de estos marcos normativos consagró sanciones por su infracción o su incumplimiento, esto es, el régimen sancionatorio ambiental se encontraba contemplado de manera sectorial, desconociendo el carácter integral y holístico propio del entorno.

Con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 y la consagración del deber del Estado de exigir la reparación de los daños ambientales, para con ello garantizar la conservación, protección, preservación y uso sostenible del entorno y de los recursos naturales, en el artículo 80 se reconoció la potestad sancionatoria que tiene la administración en esta materia y la necesidad de expedir la legislación al respecto (Corte Constitucional, C-259 de 2016).

Ante este panorama, en el Título XII de la Ley 99 se estableció lo relativo a las generalidades de la responsabilidad ambiental en sede administrativa, las me-

3 Compilado en el Decreto 1076 de 2015.

4 Compilado en el Decreto 1076 de 2015.

5 Derogado.

6 Derogado.

7 Compilado parcialmente en el Decreto 1076 de 2015.

didas preventivas[8] y las sanciones, sin que se especificara el procedimiento para la aplicación de estas disposiciones. Posteriormente, en el Decreto 948 de 1995[9] se dispuso el marco jurídico sancionatorio en contaminación atmosférica y protección de la calidad del aire.

No obstante lo anterior, a pesar de los múltiples marcos normativos expedidos en materia sancionatoria ambiental, los mismos no contemplaron el término de caducidad del *ius puniendi* del Estado, por lo que era necesario remitirse a la consagrada en el Código Contencioso Administrativo vigente, la cual se limitaba a tres años a partir del momento en el que ocurría la infracción. Esto dificultaba la imposición de sanciones en materia ambiental, especialmente porque las mismas eran ocasionadas varios años antes de que fuera posible percibir la afectación.

Por lo tanto, con la entrada en vigencia de la Ley 1333 de 2009[10], que se erige como una de los pocos regímenes sancionatorios expedidos por el Congreso de la República (ya que por lo general los ha desarrollado el Poder Ejecutivo) y contempla el procedimiento sancionatorio ambiental (Rodríguez, Gómez-Rey y Monroy-Rosas, 2012), se establece como un régimen más completo y claro en esta materia, que atiende a las necesidades de organización y actualización normativa con base en las exigencias de la Carta política.

Sobre ello se consagra que el Estado es el titular de la potestad sancionatoria ambiental y que la función de las sanciones administrativas en estos asuntos es preventiva, correctiva y compensatoria, toda vez que con ellas se pretende garantizar la efectividad de los principios y objetivos de nuestro

8 Las medidas preventivas no son exclusivas del proceso sancionatorio; si bien nacieron con la Ley 99, fueron reglamentadas por la Ley 1333 de 2009 y aplican también en los procesos permisivos como las licencias y los planes de manejo ambiental.

9 Compilado en el Decreto 1076 de 2015.

10 En el artículo 66 de la Ley 1333 de 2009 se derogaron de manera expresa las disposiciones que sobre sanciones consagraba el Decreto 948 de 1995 y se subrogaron los artículos 83 al 86 de la Ley 99 de 1993.

ordenamiento jurídico en relación con la protección, conservación y preservación del entorno y de los recursos naturales.

Según refiere el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2015), las disposiciones consagradas en la Ley 1333 de 2009 establecen un procedimiento sancionatorio especial en asuntos ambientales; sin embargo, cuando esta norma no contenga disposiciones en determinada materia es posible aplicar lo consagrado en el Código Contencioso Administrativo y demás normas concordantes.

En cuanto al contenido de esta norma, la misma tiene la siguiente estructura: las disposiciones generales (Título I); las infracciones en materia ambiental (Título II); el procedimiento para la imposición de medidas preventivas (Título III); el procedimiento sancionatorio (Título IV); las medidas preventivas y sanciones (Título V); la disposición final de especímenes de fauna y flora silvestres restituidos (Título VI); el Ministerio Público Ambiental (Título VII); los portales de información para el control de la normatividad ambiental (Título VIII); y las disposiciones finales (Título IX).

Sobre las infracciones ambientales, el artículo 5° de la Ley 1333 las define como toda acción u omisión que se constituya en una violación de las normas contempladas en el Código de Recursos Naturales Renovables, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales, así como en los actos administrativos expedidos por la autoridad ambiental competente. Asimismo, se entiende como una infracción la comisión de un daño ambiental, de acuerdo con las mismas reglas que regulan la configuración de la responsabilidad civil extracontractual del Código Civil, esto es: el daño, el hecho generador con culpa o dolo y el nexo causal entre los dos; cuando estos elementos se configuren habrá lugar a una sanción administrativa, sin perjuicio de la responsabilidad que también pueda generarse en materia civil. Sin embargo, su competencia se limita a decretar la reparación del mismo (Rodríguez, Gómez-Rey y Monroy-Rosas, 2012).

De tal suerte, la Corte Constitucional ha explicado que:

el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, busca definir lo que debe entenderse por infracción ambiental, señalando tres modalidades: (i) el desconocimiento del conjunto normativo en la materia (Decreto-ley 2811 de 1974, Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y las demás disposiciones ambientales vigentes); (ii) los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente; y (iii) el daño ambiental en sí mismo (Corte Constitucional, C-219 de 2017).

De manera que atendiendo a las nociones abordadas anteriormente frente al daño, Carabaly-Cerra (2018) ha señalado que la potestad sancionatoria administrativa se ejerce sobre los daños ambientales puros o ecológicos, en la medida que afectan al medio natural en sí mismo y cuya protección, conservación y defensa está a cargo del Estado.

De otro lado, respecto a la Ley 1333 de 2009, tenemos que procuró unificar el asunto sancionador ambiental incluyendo prerrogativas como la facultad de prevención de las autoridades ambientales (artículo 2°); la inversión de la carga de la prueba, la presunción de culpa y dolo; el término de caducidad de veinte años y un procedimiento especial, como lo veremos más adelante[11].

En este escenario, conviene analizar lo consagrado en la Ley 1333 de 2009, haciendo énfasis en primer lugar en unos aspectos previos, que incluyen lo relativo a los principios rectores del procedimiento sancionatorio; los sujetos intervinientes; las maneras de constituirse en infractor; y el tipo de responsabilidad que se puede atribuir; para posteriormente abordar lo rela-

11 Posteriormente, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió el Decreto 3678 de 4 de octubre de 2010 compilado en los artículos 2.2.1.10.1.1.1 y siguientes del Decreto 1076 de 2015, donde dispuso los criterios para imponer sanciones, seguido de la Resolución 2064 de 21 de octubre de 2010, por la cual reglamentó las medidas posteriores a la aprehensión preventiva, restitución o decomiso de especímenes de especies silvestres de fauna y flora terrestre y acuática y, finalmente, la Resolución 2086 de 25 de octubre de 2010 en la cual se adopta la metodología para la tasación de multas. Lo anterior en la búsqueda de consolidar los diferentes ítems necesarios para el desarrollo de la potestad sancionatoria por parte de la autoridades ambientales (Gómez-Rey y Rodríguez, 2018).

cionado con el procedimiento sancionatorio ambiental. Con base en lo anterior, finalizaremos este tema analizando que si bien este régimen especial supuso grandes expectativas desde su expedición en relación con el reproche de la administración a los infractores de las normas ambientales y generadores de daños en esta materia, luego de varios años de vigencia se destacan algunos de los retos que tiene esta temática.

3.1 Principios rectores del procedimiento sancionatorio ambiental

En cuanto a estos, la Ley 1333 consagra que son los constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas (igualdad, mérito, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad, transparencia, celeridad y publicidad) y los principios ambientales que se encuentran contenidos en el artículo 1° de la Ley 99, que en términos generales son el debido proceso, la legalidad, la tipicidad, la defensa y contradicción, el juez natural, la imparcialidad, la publicidad, la buena fe, la prevalencia del derecho sustancial y la presunción de inocencia. De manera específica, se han comprendido algunos de ellos de la siguiente forma:

3.1.1 Debido proceso

El artículo 29 de la Constitución política consagra el derecho fundamental que tienen todas las personas a contar con un

> conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia (Corte Constitucional, C-341 de 2014).

En materia administrativa, la Corte Constitucional ha indicado que este principio se refiere a la prerrogativa tienen los individuos de contar con una regulación jurídica que de manera previa limite los poderes del Estado y establezca las garantías de protección de los preceptos de los asociados, para

así salvaguardar que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren siempre sujetas a los procedimientos legales (Corte Constitucional, T-982 de 2004). En virtud de ello, se ha hecho referencia a que este principio se compone de distintos elementos, a saber:

- El *principio de legalidad*

Que, conforme con la jurisprudencia constitucional, se entiende como la exigencia de que una norma con fuerza material de ley consagre una descripción genérica de las conductas sancionables, así como de las clases y cuantía de las sanciones, con la posibilidad de que se describan de manera detallada las conductas reprochables en los actos administrativos (Corte Constitucional, SU-1010 de 2008).

De esta manera, se dispone que ninguna autoridad pública puede ejercer funciones diferentes a las que le permite la Constitución y la ley, y nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al momento de cometer el acto que se le imputa, ante juez natural y de acuerdo con la observancia de las formas propias de cada procedimiento (Corte Constitucional, SU-1010 de 2008).

- El *principio de tipicidad*

Que se comprende como la obligación del legislador de describir de la manera más clara y precisa posible la conducta o el comportamiento que se considera ilegal o ilícito, de manera que no quede duda respecto al acto, hecho, omisión o prohibición que genera una sanción ambiental. Al respecto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional refiere que son elementos de este principio:

> (i) la descripción específica y precisa de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas; (ii) la determinación por la ley de la sanción, incluyendo el término o la cuantía de la misma; (iii) que exista correlación entre la conducta y la sanción; (iv) la autoridad com-

petente para aplicarla; y (v) el procedimiento que debe seguirse para su imposición (Corte Constitucional, C-219 de 2017).

- El *derecho al juez natural*

Que se refiere a contar con un juez competente, independiente e imparcial al que la Constitución o la ley le ha atribuido el conocimiento de determinado asunto (Corte Constitucional, C-200 de 2002). En el procedimiento sancionatorio ambiental, la autoridad pública es la encargada de investigar la infracción y/o daño y, asimismo, de definir la sanción correspondiente.

- El *derecho de contradicción y defensa*

Según el cual todas las personas tienen la garantía de conocer la actuación o el proceso administrativo que se adelante en su contra y, en consecuencia, de impugnar o contradecir las pruebas y providencias que sean adversas a sus intereses. En palabras de la Corte Constitucional, se trata del empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable (Corte Constitucional, C-341 de 2014).

Aun así, en materia sancionatoria ambiental llama la atención que el dictamen técnico de un profesional especializado –emitido generalmente por la autoridad ambiental competente– se constituye en la prueba material por excelencia para acreditar la infracción ambiental o el daño en esta materia, sobre lo cual se ha señalado la imposibilidad de contradicción hasta la adopción de la decisión final.

- La *presunción de inocencia*

Se ha reconocido como una de las mayores garantías que tiene un ciudadano dentro del Estado social y democrático de derecho, en la medida que se configura como un elemento de protección de los derechos fundamentales frente a la posibilidad del ejercicio arbitrario del poder estatal, representado en el *ius puniendi*, bien sea en materia penal o administrativa. Ello implica que a la administración le corresponde acreditar la culpabilidad del sujeto infractor para así imponer, en el marco de la observación del debido proceso,

las sanciones a que se haga acreedor el infractor (Corte Constitucional, C-595 de 2010).

Dicho principio se encuentra consagrado en el artículo 29 constitucional, que dispone que "toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable", ello, comprendiendo que la imposición de la sanción se fundamenta en la responsabilidad subjetiva, esto es, en la acreditación del dolo o culpa del individuo en la infracción o en la generación del daño (Corte Constitucional, C-626 de 1996 y C-595 de 2010).

Sin embargo, en el procedimiento sancionatorio ambiental se ha dispuesto que se presume la culpa o el dolo del infractor y, por ende, será sancionado definitivamente si no desvirtúa dicha presunción (Ley 1333 de 2009, artículo 1°). Sobre ello la Corte Constitucional ha explicado que en esta materia la aplicación de las garantías del debido proceso no tiene la misma rigurosidad que la exigida en el ámbito penal, por lo que es posible hablar de la atención de la presunción de inocencia, toda vez que la misma se basa en lo dispuesto en el artículo 66 del Código Civil, relativo a la presunción legal, esto es, que admite prueba en contrario.

Así las cosas, conforme con la jurisprudencia constitucional, la presunción de culpa o dolo del infractor no es un juicio anticipado en el cual se desconoce la presunción de inocencia, sino que es un razonamiento que puede ser desvirtuado a partir de la utilización de los medios probatorios legales, y halla su importancia en el imperativo del Estado del proteger al entorno como patrimonio común de la humanidad. Por lo tanto, para el alto tribunal la presunción establecida en el régimen sancionatorio ambiental se ajusta a la Carta política, toda vez que no exime al Estado de su presencia activa de verificar los hechos u omisiones merecedores de sanción en este procedimiento (Corte Constitucional, C-595 de 2010).

- Non bis in ídem

Conforme con el artículo 29, uno de los elementos esenciales del debido proceso es el derecho que tiene toda persona a no ser juzgada dos veces por

el mismo hecho. Se trata entonces de un principio de carácter fundamental que busca evitar que los individuos sean sometidos de manera permanente y sucesiva a investigaciones y sanciones por el Estado debido a un mismo comportamiento, el cual se encuentra fundado en las garantías de seguridad jurídica y justicia material, propias de un Estado social de derecho (Corte Constitucional, C-632 de 2011).

Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha dejado claro que es posible juzgar y sancionar varias veces por un mismo comportamiento, sin que ello implique una violación del *non bis in ídem* cuando: 1) la conducta imputada ofenda diferentes bienes jurídicos que son protegidos en distintas áreas del derecho; 2) las investigaciones y sanciones tienen diversos fundamentos normativos; 3) los procesos y sanciones atienden a diferentes finalidades; y 4) el proceso y la sanción no presentan identidad de objeto y causa (Corte Constitucional, C-478 de 2007).

Así las cosas, la sanción que el infractor ambiental obtenga por su acción u omisión no implica que el mismo no pueda ser sujeto de otras de diferente naturaleza, tales como la penal, civil, policiva, fiscal o disciplinaria, toda vez que los bienes jurídicos protegidos son distintos y las sanciones obedecen a diferentes finalidades.

En atención a lo anterior, en diferentes escenarios se ha señalado que la Ley 1333 de 2009 no logra cumplir a cabalidad con el principio de debido proceso, en la medida que la norma consagra, entre otras cosas, que la presunción de inocencia puede ser desvirtuada por el diseño de la ley y el comportamiento de las autoridades públicas; la contradicción está sujeta a actos administrativos y esto reduce las oportunidades de defensa; la tipicidad depende de los cargos y no de las normas existentes; y las tasaciones son complejas y pueden ser indeterminadas.

Sobre el particular, Carabaly-Cerra (2018) refiere que el derecho sancionatorio administrativo rompe con el fundamento clásico de un Estado con tres ramas del poder público independientes entre sí, toda vez que mediante el ejercicio de dicha competencia punitiva la administración se

constituye en juez y parte interesada en el proceso, lo que en definitiva contraría las formalidades de los procesos judiciales que conocemos, siendo entonces una verdadera manifestación del derecho administrativo que pretende controlar las relaciones de las particularidades, en aras de lograr el cumplimiento de las disposiciones del ordenamiento jurídico y los intereses propios del Estado.

Sin embargo, corresponde aclarar que mediante el procedimiento sancionatorio ambiental se pretende proteger el bien jurídico superior del ambiente, como patrimonio común de la humanidad y elemento indispensable para el desarrollo de la vida tanto del ser humano como de los demás seres. De ahí la importancia del ejercicio de la potestad sancionatoria para la salvaguarda del entorno frente a las acciones u omisiones tanto de particulares como de las autoridades públicas.

3.2 Sujetos intervinientes

En lo que respecta a los sujetos intervinientes en el procedimiento sancionatorio ambiental, debemos distinguir tres:

3.2.1 Sujeto activo

Se refiere a las autoridades ambientales que tienen competencia sancionatoria, tales como el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las unidades ambientales de los grandes centros urbanos, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (Anla) y Parques Nacionales Naturales de Colombia.

3.2.2 Sujeto pasivo

De acuerdo con la Ley 1333 de 2009 se reconoce como “agente” cualquier persona natural, jurídica, pública o privada, nacional o internacional, capaz o incapaz que contraríe las disposiciones ambientales contenidas en el marco jurídico sobre la materia y/o el que lo sustituya (Código de Recursos Naturales

Renovables, Ley 99, Ley 165 de 1992, autorizaciones, permisos, licencias o concesiones, etcétera).

3.2.3 Terceros

El artículo 20 de la Ley 1333 de 2009 consagra que una vez se da inicio al proceso sancionatorio ambiental, cualquier persona está facultada para intervenir aportando pruebas o auxiliar al funcionario competente cuando ello sea procedente en los términos del derecho a intervenir en los procesos administrativos en esta materia previsto en la Ley 99 (artículos 69 y 70). Asimismo, se consagra que se cuenta con el apoyo de las autoridades de policía y de las entidades que ejercen funciones de control y vigilancia.

3.3 Tipo de responsabilidad

Conforme con lo descrito, el legislador estableció en la Ley 1333 de 2009 que la responsabilidad atribuible en los procesos sancionatorios ambientales sería la de tipo subjetivo, esto es, aquella que además de la acción u omisión, el daño antijurídico y la relación de causalidad entre ambos, requiere de la acreditación de la culpa o dolo del infractor como elemento fundamental de la misma.

En caso de no probarse en el curso del procedimiento sancionatorio el elemento subjetivo de culpabilidad, no hay lugar a responsabilidad ambiental y, por consiguiente, se debe exonerar al implicado. Sobre ello, destacamos la importancia de que el tipo de responsabilidad en este procedimiento sea la subjetiva, en el entendido de que estudia los elementos de la culpa y dolo para la configuración de la responsabilidad, así como los eximentes de la obligación de reparar la fuerza mayor, el caso fortuito y el hecho de un tercero. En consecuencia, es necesario regular lo concerniente al alcance de la mencionada responsabilidad subjetiva.

La Ley 1333 de 2009 consagra que la función de la sanción es preventiva, compensatoria y correctiva, es decir, a partir de su imposición busca prevenir

la ocurrencia de futuras infracciones o daños al entorno y a los recursos naturales, así como también corregir dicha conducta y compensar a los elementos afectados por la acción u omisión del infractor.

3.4 Medidas preventivas

El legislador consagró en el procedimiento sancionatorio ambiental que en el marco de la potestad que tiene la administración, esta tiene la facultad de imponer medidas preventivas, con base en la presunción de culpa o dolo del infractor y el principio de precaución contenido en la Ley 99, cuya función es la de prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la ejecución de una actividad o la existencia de una situación que pueda atentar contra el ambiente, los recursos naturales, el paisaje y la salud de los seres humanos (Ley 1333 de 2009, artículo 4°).

Empero, conviene aclarar que estas medidas preventivas son facultativas y no obligatorias, por lo que su imposición está sujeta a la discrecionalidad de la autoridad pública en cualquier tiempo y son independientes al procedimiento sancionatorio ambiental, es decir, su interposición no implica que *per se* inicie el proceso sancionatorio. Asimismo, se debe destacar que su naturaleza jurídica no se asimila a las medidas cautelares, dado que su función no es garantizar la permanencia del infractor en el proceso sancionatorio, ni tampoco se constituyen en una sanción (Corte Constitucional, C-703 de 2010).

Ahora, la interposición de las medidas preventivas debe estar consagrada en un acto administrativo motivado, y en caso de que el riesgo o la infracción hayan cesado, deben suspenderse. En cuanto a los tipos de medidas preventivas, pueden ser:

- La *amonestación escrita*, que consiste en el llamado de atención escrita a alguien que presuntamente ha contrariado las normas ambientales, sin que ello signifique la puesta en peligro grave de la integridad o permanencia de los recursos naturales, el paisaje o la salud de las personas. Esta medida puede incluir la citación y asistencia a cursos obligatorios de educación ambiental, so pena de imposición de multa.

- El *decomiso preventivo*, que hace referencia a la aprehensión material y temporal de los recursos naturales y/o de los productos, materias primas, medios, equipos, elementos, implementos o vehículos utilizados para cometer la infracción ambiental o generados a partir de la misma.
- La *suspensión temporal de obras o actividades*, que opera cuando: 1) existe peligro de generación de daño al entorno y a la salud humana; 2) existe una actividad que debe ejercerse con autorización, permiso, licencia o concesión ambiental y no cuenta con él; 3) haya incumplimiento de los deberes, términos o condiciones previstos en la respectiva autorización de la autoridad ambiental.

Finalmente, sobre las medidas preventivas podemos señalar que su imposición puede ser alternativa o no, es decir pueden interponerse de forma acumulativa sin que exista prohibición normativa al respecto.

Así las cosas, respecto a la solicitud de cesación del procedimiento sancionatorio ambiental, conviene señalar que en la práctica las autoridades ambientales suelen recibir estas solicitudes y frente a ellas emiten inicialmente un oficio acusando recibo e indicando que se revisará el contenido de la solicitud en el marco del procedimiento sancionatorio ambiental, debido a que la Ley 1333 de 2009 no aclaró el procedimiento mediante el cual se realizaría la valoración de esta solicitud. De ahí que exista una disparidad de criterios por parte de las autoridades ambientales, toda vez que no todas les dan el mismo tratamiento a las solicitudes. Frente a ello, Del Valle (2020) propone que estas últimas ameritan un trámite paralelo al procedimiento sancionatorio ambiental, bien sea dentro del mismo expediente o como un incidente, en aras de lograr resolver de fondo y en observancia de las garantías probatorias y del debido proceso.

Por otro lado, se resalta:

> el hecho de que el acto administrativo que impone medidas preventivas en el procedimiento sancionatorio ambiental se pueda ejecutar de manera inmediata sin tener en cuenta para su expedición la opinión que al respecto tenga el afectado y sin considerar para su ejecución la posibilidad de ejercer contra el mismo recurso alguno, le imprime una característica

> especialísima que se tensiona con la característica mencionada con anterioridad, esto es, que no puede existir acto administrativo con posibilidad de ejecutarse si, con anterioridad a su expedición, no se ha dado la oportunidad al afectado de oponerse al mismo y posterior a ella, no se ha permitido ejercer los recursos correspondientes. Esa tensión se resuelve en favor del medio ambiente, por cuanto el hecho de controvertir el acto administrativo que impone las medidas preventivas implicaría retrasar su ejecución, lo cual demoraría el fin que ellas buscan, esto es enfrentar un hecho o situación que afecte o genere un riesgo grave para el ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana. Lo anterior implica, ni más ni menos, que demorar la protección del medio ambiente no es posible so pretexto de considerar que, de conformidad con el debido proceso, los afectados tienen el derecho de oponerse en sede administrativa a las decisiones del poder si las considera ilegales, pues por lo menos en el caso analizado, ese derecho, en un juicio de ponderación, no puede considerarse imputable si se enfrenta al derecho de gozar de un ambiente sano (Mosquera-Abello, 2018, pp. 82-83).

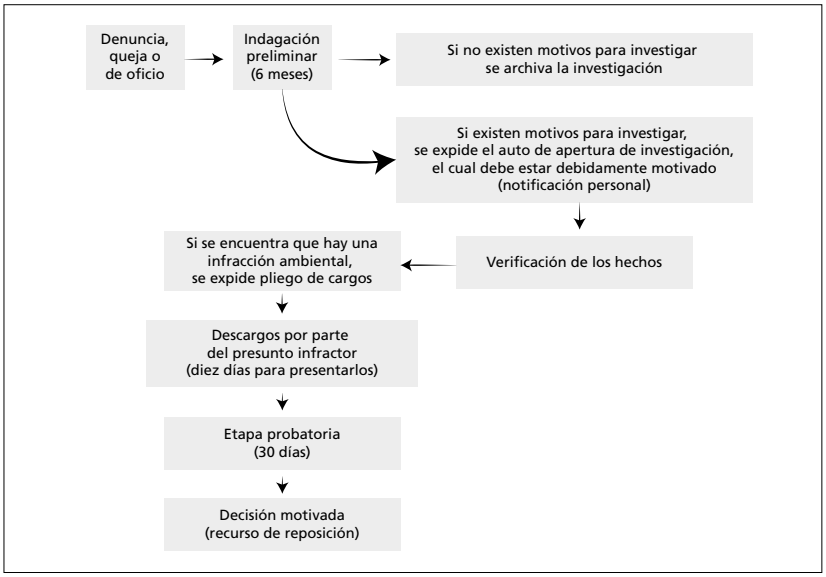
3.5 Procedimiento y medidas sancionatorias ambientales

El procedimiento sancionatorio ambiental, conforme con la citada Ley 1333, tiene las siguientes etapas: conocimiento inicial, indagación preliminar, inicio del procedimiento, formulación de cargos, probatoria, alegatos de conclusión y la decisión final, que se consagra en un acto administrativo que resuelve de fondo del procedimiento y que es susceptible de recurso y de control judicial en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (esquema 5).

Así las cosas, tenemos que el *conocimiento inicial* o *noticia criminis* de la presunta infracción o daño ambiental no tiene unas reglas especiales o una consagración jurídica particular, por lo cual puede provenir de una denuncia o queja ciudadana o por la función de inspección, vigilancia y control de la autoridad ambiental competente, conforme con la Ley 99 de 1993[12].

12 Para profundizar en este tema consultar: Rodríguez, Gómez-Rey y Monroy-Rosas (2012).

Esquema 5. Etapas del proceso sancionatorio



Fuente: Ibáñez-Elam, 2018

Después de ello está la *indagación preliminar*, que aun cuando no se da en todos los procedimientos tiene como objetivo establecer la existencia de mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio, esto es, de verificar la ocurrencia de la conducta (existencia del hecho) y determinar si es, o no, constitutiva de una infracción o daño ambiental. Sin embargo, el acto administrativo mediante el cual se da apertura a la indagación preliminar se considera como una actuación de trámite de las autoridades ambientales[13] y, por lo tanto, no admite recurso alguno y no es comunicado, informado o notificado al presunto infractor. Asimismo, conviene señalar que la etapa en la cual se da apertura al proceso sancionatorio es facultativa y no puede ser

13 Son los actos de la administración que no expresan su voluntad, es decir, no contienen ninguna decisión. No contemplan la posibilidad de presentar recurso, a no ser que la acción sea imposible continuarla o ponga fin a la actuación, conforme con lo dispuesto en la Ley 1437 de 2001: "Artículo 75. Improcedencia. No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa".

mayor a seis meses, y en los casos en los que proceda por la denuncia o queja de un particular no puede extenderse a dichos diferentes de los que fueron objeto de denuncia.

Una vez finalizada la investigación preliminar, mediante acto administrativo motivado se establece si se continúa con el trámite, dando lugar al *inicio del procedimiento*, o si procede el cierre y el archivo del mismo. En el primer evento, esto es, considerarse la existencia de méritos para continuar con la investigación, se debe notificar el acto administrativo que lo sustenta de acuerdo con las reglas contenidas en la Ley 1437 de 2011.

El objetivo del inicio formal del proceso es verificar si las acciones u omisiones constituyen infracciones ambientales y si el material probatorio recolectado durante la indagación preliminar puede nutrir el proceso de investigación. Además, el artículo 22 de la Ley 1333 de 2009 consagra que,

> la autoridad ambiental competente podrá realizar todo tipo de diligencias administrativas como visitas técnicas, toma de muestras, exámenes de laboratorio, mediciones, caracterizaciones y todas aquellas actuaciones que estime necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios.

En cuanto a las características generales de esta etapa de inicio del procedimiento sancionatorio, podemos señalar que el acto administrativo que lo dispone es de trámite o no decisorio y, por lo tanto, no proceden recursos contra él; en caso de flagrancia o confesión se abre el proceso y se formulan cargos en una misma actuación; y en aplicación del derecho fundamental a la participación en esta materia, cualquier persona puede intervenir a favor o en contra del presunto infractor.

A pesar de lo anterior, conviene aclarar que las pruebas recogidas por la autoridad ambiental no necesariamente deben ser puestas en conocimiento del infractor, por lo que no podrá controvertirlas en esta etapa. De otra parte, en esta etapa el implicado puede solicitar la cesación como una oportunidad de defensa, y esta solo puede declararse antes del auto de formu-

lación de cargos, excepto en el caso del fallecimiento del infractor (Ley 99, artículo 23).

A continuación está la etapa de *formulación de cargos*, los cuales deben corresponder a la adecuación de la conducta del presunto infractor con una norma prohibitiva, condicional o que le imponga obligaciones. De manera expresa, el artículo 24 de la Ley 1333 de 2009 consagra que:

> Cuando exista mérito para continuar con la investigación, la autoridad ambiental competente, mediante acto administrativo debidamente motivado, procederá a formular cargos contra el presunto infractor de la normatividad ambiental o causante del daño ambiental. En el pliego de cargos deben estar expresamente consagradas las acciones u omisiones que constituyen la infracción e individualizadas las normas ambientales que se estiman violadas o el daño causado.

En esta etapa le corresponde a las autoridades ambientales competentes, mediante acto administrativo motivado, identificar de manera precisa el pliego de cargos, a partir de la determinación del presunto infractor, la conducta realizada, la norma transgredida y si se prueba el nexo causal. Sin embargo, es de resaltar el reto que tiene la administración, toda vez que las normas ambientales no fueron diseñadas para procedimientos sancionatorios y pocas pueden cumplir medianamente con el requisito de tipicidad, lo cual vemos reflejado en la falta de consagración de sujetos pasivos –calificados o no–, conductas –verbos rectores–, ingredientes y consecuencias por su incumplimiento (Gómez-Rey y Rodríguez, 2018).

Así las cosas, la formulación de cargos procede por la infracción a la norma, por generación de daño o mixta, y el acto administrativo se caracteriza por ser de fondo y decisorio, pero no contempla la posibilidad de interponer recursos en su contra. Igualmente, es de tipo particular y concreto, por lo cual debe ser notificado y, después de ello, el presunto infractor cuenta con diez días para allegar los descargos y pruebas sobre el caso de estudio.

Sobre este último punto se prevé que con la solicitud de pruebas se da inicio a la etapa probatoria por un término de treinta días prorrogables por otros treinta, en los cuales la autoridad ambiental también puede decretar otras pruebas de oficio. Sin embargo, mediante acto administrativo, las mismas se pueden denegar por considerarse inconducentes, impertinentes o no idóneas, y dicha decisión debe ser notificada y admite recurso, de acuerdo con la consagración expresa de la Ley 1333 de 2009.

Posterior a la práctica de pruebas, atendiendo a las garantías integrantes del debido proceso administrativo, se corre traslado de diez días al investigado para que presente los respectivos alegatos, conforme con las reglas consagradas en el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, haciendo a su vez aplicable el artículo 48 de la citada norma, que contempla la etapa de alegatos de conclusión (Sala Plena del Consejo de Estado por medio del Auto No. 23001-23-33-000-2014-00188-01 del 17 de noviembre de 2017).

Una vez cerrada la etapa anterior, mediante acto administrativo motivado se emite la decisión final, que bien puede ser exonerando de responsabilidad al investigado o declarándolo responsable, en cuyo caso se impone alguna de las sanciones que se encuentran contenidas en el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009. Cualquiera que sea la decisión de la autoridad ambiental, el acto administrativo que la contenga debe ser notificado tanto al presunto infractor como a aquellos que intervinieron en el proceso, quienes podrán ejercer su derecho a la defensa y contradicción por medio de los recursos de ley. Asimismo, la decisión debe ser publicada y notificada de acuerdo con lo dispuesto en la Ley.

En cuanto a las sanciones que puede imponer la autoridad ambiental, la Ley 1333 consagra que puede ser una principal y hasta dos accesorias, sin que las mismas eximan al infractor del cumplimiento de las medidas necesarias para compensar o restaurar el daño generado. Entre dichas sanciones encontramos:

a. *Multas*. Reglamentadas por la Resolución 2086 del 25 de octubre de 2010, se refiere al pago de suma de dinero que puede ser hasta de cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales vigentes diarios.

Se entiende que la multa debe ser igual al beneficio que generó la infracción o el daño, sumado al *facto* de la temporalidad, el grado de afectación ambiental y/o evaluación del riesgo, por las situaciones atenuantes y agravantes, más los costos que se tienen en cuenta por la capacidad socioeconómica del infractor. Siendo cada uno de los mencionados factores debidamente motivados.

b. *Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio*. Se encuentra consagrado en el artículo 44 de la Ley 1333 de 2009 y puede decretarse de manera parcial o total y temporal o definitiva. Esta sanción tiende a poner fin a las actividades o tareas que constituyen hechos o conductas contrarias a las normas ambientales. Se entenderá que es temporal si el acto administrativo define un periodo determinado, y definitivo cuando así se indique o no se determine un límite en el tiempo.

c. *La revocatoria de la licencia, concesión, permiso, registro o autorización*. Se trata de dejar sin efectos los actos administrativos mediante los cuales se otorgó la licencia ambiental, permiso, autorización, concesión o registro.

d. *Demolición de obra a costa del infractor*. Consiste en la destrucción total o parcial, a costa del infractor, de una obra bajo los parámetros técnicos determinados por la autoridad ambiental competente. Esta sanción implica la obligación del infractor de realizarla directamente, y en caso de que la realice la autoridad ambiental esta deberá repetir contra el responsable por los gastos en que incurra.

e. *Decomiso definitivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción*. Se refiere a la aprehensión material y definitiva de los productos, elementos, medios o implementos empleados para cometer la infracción ambiental o la generación del daño.

f. *Restitución de especímenes de especies silvestres*. Consiste en la aprehensión material y el cobro del costo de todo el proceso necesario

que se adelanta para la restitución de los individuos, especímenes y/o muestras de especies de fauna y flora silvestre o productos del ambiente que pertenecen al Estado que se hayan aprovechado, movilizado, transformado y/o comercializado sin la autorización ambiental respectiva o con violación de las disposiciones ambientales que regulan la materia.

g. *El trabajo comunitario del infractor*. Se trata de la vinculación temporal del infractor en alguno de los programas, proyectos y/o actividades que la autoridad ambiental tenga en curso directamente o en convenio con otras entidades. Esta sanción solo puede remplazar las multas cuando la situación socioeconómica del infractor así lo requiera, pero en todo caso puede ser una medida complementaria de las referidas anteriormente.

Una vez determinadas las sanciones correspondientes al infractor, la autoridad ambiental debe reportar la información correspondiente a las sanciones impuestas como consecuencia de la comisión de infracciones ambientales a las personas naturales o jurídicas públicas o privadas al Registro Único de Infractores Ambientales (RUIA)[14], con el siguiente contenido:

- El nombre e identificación del infractor y en caso de ser una persona jurídica debe aparecer el nombre de la empresa y el NIT.
- El nombre e identificación del representante legal.
- Número y fecha del acto administrativo mediante el cual se impuso la sanción.
- El lugar de ocurrencia de los hechos.
- La sanción aplicada.
- La autoridad ambiental que adelantó la investigación.

14 Reglamentado por la Resolución 415 de 2010.

- La fecha en que quedó ejecutoriado el acto administrativo que impuso la sanción y el número del mismo.
- La fecha de ejecución o cumplimiento de la sanción.

En lo que respecta a la permanencia del infractor en el Registro Único de Infractores Ambientales, varía entre uno o dos años, dependiendo de la sanción que se le hubiere impuesto.

Adicionalmente, conviene traer a colación que:

> con respecto a la imposición, el régimen evidencia ciertas falencias que se pueden resumir en las siguientes: i) la Ley 1333 se constituye como una norma de carácter abierto o en blanco lo cual implica, para el administrado, un grado de incertidumbre alto a la hora de clasificar sus conductas como vulneradoras o no de una norma de contenido ambiental y además va en contra del principio de eficacia de la actuación administrativa y; ii) el régimen confunde las medidas preventivas con la sanción en sí misma lo cual implica, para el medio ambiente, una desprotección y una contradicción con el principio de precaución el cual se supone debe cobijar toda actuación ambiental ya que la medida preventiva podrá surtir efecto solo después de culminado un proceso. También, las remisiones expresas que hace la propia Ley son descuidadas, toda vez que muchas de las disposiciones allí nombradas no son susceptibles de generar una infracción ambiental. Con respecto a la tasación, el Decreto Reglamentario evidencia unos criterios poco claros que además no son determinantes a la hora de tasar la sanción pecuniaria. Además, la misma falta de claridad en los criterios, otorga al ejecutivo un alto grado de discrecionalidad lo cual raya muchas veces con la violación del debido proceso o derecho de igualdad. También se evidencia que la descuidada redacción en el artículo referente a la imposición de la sanción monetaria cerró la posibilidad de que exista multa cuando se configura una infracción vía responsabilidad civil extracontractual, pues el texto, equivocadamente, omite que la multa también podrá existir cuando haya un daño ambiental. El escrito evidencia además que todos los criterios debieron ser definidos por el Congreso de la República en la misma Ley y dicha responsabilidad no debió ser traslada-

da al ejecutivo quien tuvo que regular los criterios a través de un Decreto reglamentario (Manrique-Amézquita, 2018, p. 142).

3.6 Aspectos adicionales del procedimiento sancionatorio ambiental

Además de las generalidades referidas respecto al procedimiento sancionatorio ambiental, debemos tener en cuenta algunos elementos adicionales sobre el mismo, a saber:

- *La caducidad de la acción sancionatoria ambiental* es de veinte años desde que sucedió el hecho u omisión generadora de la infracción. En caso de que se trate de hechos u omisiones sucesivas, el término empieza a correr desde el último día en que hayan cesado las conductas constitutivas de infracción o daño. Asimismo, se consagra que si las condiciones de violación de las normas o la generación del daño persisten, se puede interponer la acción en cualquier tiempo (Ley 1333 de 2009, artículo 10°). Ahora, dentro de los veinte años que se tienen para expedir el acto que pone fin a la acción y para resolver el recurso, se cuenta con el término de un año, tal como lo especifica el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011.

  Al respecto, la Corte Constitucional refirió que el establecimiento de términos dentro de los procesos judiciales o administrativos es de competencia del Congreso, en el desarrollo de sus funciones respecto a la creación de leyes. Por lo tanto, atendiendo a las particularidades que caracterizan las conductas que pueden resultar lesivas para el ambiente y el deber del Estado de proteger el entorno y exigir su reparación en caso de sufrir daños, encuentra que el término legal de veinte años para la caducidad de la acción administrativa se ajusta a la Carta política (Corte Constitucional, C-401 de 2010).

- *Causales de atenuación de la responsabilidad en materia ambiental*: se reconocen como circunstancias atenuantes en materia ambiental: 1) la

confesión del infractor a la autoridad ambiental antes de iniciarse el procedimiento sancionatorio (exceptuando los casos de flagrancia); 2) resarcir o mitigar por iniciativa propia el daño, compensar o corregir el perjuicio causado de manera previa al inicio del procedimiento sancionatorio ambiental, siempre que ello no implique la generación de daños mayores; y 3) que no exista daño al entorno, a los recursos naturales, al paisaje o a la salud humana (artículo 6°, Ley 1333 de 2009).

- *Causales de agravación de la responsabilidad en materia ambiental*: se consideran circunstancias agravantes las siguientes: 1) la reincidencia del infractor, conforme con la consulta de la autoridad ambiental en el Registro Único de Infractores Ambientales; 2) la generación de un daño grave al entorno, a los recursos naturales, al paisaje o a la salud humana; 3) cometer la infracción para ocultar otra; 4) eludir la responsabilidad o atribuirla a otros; 5) infringir varias disposiciones legales con la misma conducta; 6) atentar contra recursos naturales que se encuentren en áreas protegidas o sobre especies en amenaza o peligro de extinción sobre los cuales existe restricción o prohibición; 7) cometer la infracción o el daño en áreas de especial importancia ecológica; 8) obtener provecho económico para sí o para un tercero; 9) obstaculizar la acción de las autoridades ambientales; 10) incumplir total o parcialmente las medidas preventivas; 11) las infracciones involucren residuos peligrosos (Ley 1333 de 2009, artículo 7°).

- *Eximentes de responsabilidad*: el artículo 8° de la Ley 1333 de 2009 consagra como tales a los eventos de fuerza mayor o caso fortuito, conforme con la definición de los mismos que establece la Ley 95 de 1890, a saber:

> Artículo 1°. Se llama fuerza mayor o caso fortuito, el imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los autos de autoridad ejercidos por un funcionario público. Etc.

También se considera un eximente de responsabilidad el hecho de un tercero, el sabotaje o el acto terrorista.

- *Causales de cesación del procedimiento*: como se mencionó en líneas anteriores, la cesación del procedimiento solo procede hasta antes de la formulación de cargos, y de acuerdo con el artículo 9° de la Ley 1333 son causales para ello: 1) la muerte del investigado cuando se trata de una persona natural; 2) la inexistencia del hecho investigado; 3) que la conducta investigada no sea imputable al presunto infractor; 4) que la actividad tenga amparo legal y/o autorización.

- *Pérdida de ejecutoria de la sanción*: en el artículo 11 de la Ley 1333 de 2009 se prevé que las sanciones impuestas que no son ejecutadas pueden perder su fuerza ejecutoria conforme con las términos previstos en la Ley 1437 de 2011, esto es: 1) cuando los efectos del acto administrativo sean suspendidos provisionalmente por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; 2) cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho; 3) cuando al cabo de cinco años de estar en firme la autoridad ambiental no ha adelantado los actos correspondientes para ejecutarlos; entre otras.

Además de la responsabilidad sancionatoria ambiental, la infracción en esta materia puede dar lugar a la responsabilidad penal, civil, fiscal o disciplinaria.

Teniendo en cuenta lo anterior, conviene mencionar que si bien como refiere la Corte Constitucional, Colombia avanzó significativamente en el establecimiento de un régimen sancionatorio ambiental con la Ley 1333 de 2009, la generalidad del articulado referente a las acciones u omisiones que pueden configurar como una infracción o daño en esta materia, implica una dificultad para el operador administrativo o jurídico en la determinación de la conducta reprochable, ya que tienen que aplicar todo el conjunto de normas que establecen prohibiciones, condiciones, restricciones y obligaciones ambientales a sus destinatarios, así como las obligaciones que se encuentran contenidas en los actos administrativos particulares (Corte Constitucional, C-595 de 2010).

Esta norma, según la jurisprudencia constitucional, pretende dotar a las autoridades ambientales de herramientas para actuar frente a la afectación, daño, riesgo o peligro al entorno y a los recursos naturales, lo cual se encuentra fundamentado en el deber del Estado de proteger el medio natural y exigir la reparación respectiva cuando se generen daños al ambiente (Corte Constitucional, C-703 de 2010).

En efecto, el procedimiento sancionatorio ambiental se erige como una de las herramientas del Estado mediante las cuales se desarrollan las disposiciones constitucionales y aquellas consagradas en instrumentos internacionales que, basadas en el reconocimiento del ambiente como de interés general que implica responsabilidades, procuran regular y reprochar determinadas conductas que van en contravía de la protección, preservación y conservación del entorno y los bienes naturales.

4. Medidas policivas en materia ambiental

La Policía Nacional se constituye en un cuerpo armado de naturaleza civil que se encuentra a cargo de la Nación y tiene como objetivo el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y el aseguramiento de la convivencia en paz de los habitantes de Colombia. En términos generales, se ha indicado que el poder de policía se fundamenta en los fines de convivencia social en ámbitos ordinarios y dentro de los términos de la salubridad, moralidad, seguridad y tranquilidad públicas consagrados en la Carta política (Corte Constitucional, C-813 de 2014).

Sobre el particular se ha explicado que las funciones de la policía se encuentran consagradas en un marco legal que delimita los derechos constitucionales de manera general y abstracta y, asimismo, establece las reglas que permiten dicha limitación para garantizar el control del orden público (Corte Constitucional, C-492 de 2002). De modo que la policía tiene la facultad legítima de regular actos de carácter general, impersonal y abstracto, y,

> su ejercicio corresponde en el nivel nacional, al presidente de la República tal como lo establece el artículo 189-4 de la Constitución. En las entidades territoriales compete a los gobernadores (Constitución política, artículo 330), y a los alcaldes (Constitución política, artículo 315-2), quienes ejercen la función de policía dentro del marco constitucional, legal y reglamentario (Corte Constitucional, C-813 de 2014).

Por lo tanto, debemos tener en cuenta que el Código Nacional de Policía y Convivencia, expedido mediante la Ley 1801 del 29 de julio de 2016 que entró en vigencia a partir del 30 de enero de 2017, consagra el marco legal tendiente establecer las condiciones para la convivencia en el territorio nacional, propiciando el cumplimiento de los deberes y obligaciones de los particulares y el ejercicio del poder, la función y la actividad de la policía, conforme con la Constitución política y el ordenamiento jurídico vigente.

En materia ambiental, el Código en referencia establece en su Título IX lo relacionado con "Del ambiente", que en el artículo 96 dispone que las autoridades de Policía, en el ejercicio de sus funciones, velarán por el cumplimiento de las normas ambientales y mineras vigentes y, en esos términos, les corresponde informar de su incumplimiento a las autoridades competentes para que estas tomen las medidas a que haya lugar. En la misma línea, se establece que esta institución podrá tomar medidas correctivas sin perjuicio de las medidas preventivas y sanciones administrativas contempladas por la normativa ambiental y minera.

De igual manera, se consagra que las autoridades de Policía pueden imponer y ejecutar las medidas preventivas que se encuentran contempladas en la Ley 1333 de 2009 por los comportamientos que se encuentran consagrados en el Título IX. De ahí que una vez se imponga la medida preventiva se debe dar traslado de las actuaciones a la autoridad ambiental competente dentro de los cinco días hábiles siguientes a su imposición en caso de flagrancia (artículo 97). En ese orden de ideas, el Código Nacional de Policía y Convivencia consagra:

a. *Comportamientos contrarios a la preservación del agua (artículo 100)*, especificando ciertas actividades que pueden afectar y/o deteriorar el recurso hídrico, las fuentes y cuerpos de agua, así como las zonas de ronda hídrica, humedales, cananguchales y morichales. Asimismo, determina las medidas correctivas aplicables para cada actividad, las cuales pueden variar entre la amonestación, la suspensión temporal de la actividad y la multa general tipo 4 (treinta y dos salarios mínimos diarios legales vigentes, SMDLV).

b. *Comportamientos que afectan las especies de flora y fauna silvestre (artículo 101)*, que enumera diferentes actividades relacionadas con colección, aprovechamiento, mantenimiento, tenencia, transporte, introducción, comercialización o posesión de especies de fauna silvestre (viva o muerta) o sus partes; y el aprovechamiento, recolección, almacenamiento, extracción, introducción, mantenimiento, quema, tala, transporte, movilización o comercialización de especies de flora silvestre, así como sus productos o subproductos, sin autorización de autoridad competente. Determinando como medidas correctivas aplicables la amonestación, la participación en programas comunitarios o actividades pedagógicas de convivencia, la suspensión temporal de la actividad, la multa general tipo 3 (dieciséis salarios mínimos diarios legales vigentes), la multa general tipo 4 (treinta y dos salarios mínimos diarios legales vigentes) y el decomiso.

c. *Comportamientos que afectan el aire (artículo 102)*, entre los cuales se prevén dos actividades relacionadas con las quemas de cualquier clase que no estén autorizadas por la normativa ambiental y la emisión de contaminantes a la atmosfera que afecten la convivencia; y estableciendo como medidas correctivas aplicables la multa general tipo 4 (treinta y dos salarios mínimos diarios legales vigentes) y la suspensión temporal de la actividad.

d. *Comportamientos que afectan las áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap) y áreas de especial importancia ecológica (artículo 103)*: entre los cuales se disponen las actividades

relacionadas con la ocupación ilícita de estas áreas, su alteración, ingreso y permanencia no autorizado, entre otras relacionadas, y que tienen dispuestas como medidas correctivas a aplicar la multa general tipo 1 (4 salarios mínimos diarios legales vigentes), tipo 2 (ocho salarios mínimos diarios legales vigentes) y tipo 4 (treinta y dos salarios mínimos diarios legales vigentes), la restitución y protección de bienes inmuebles, la inutilización de bienes, la destrucción de bienes, la disolución de reuniones o actividades que involucran aglomeraciones de público no complejas.

e. *Medidas para el control de la explotación y aprovechamiento ilícito de minerales (artículo 104 y ss.)*: se consagran diferentes disposiciones relacionadas con el ingreso o importación de maquinaria pesada al territorio nacional, así como una lista de actividades relacionadas con lo denominado "realización de minería ilícita", previendo como medidas correctivas aplicables la restitución y protección de bienes inmuebles, la inutilización de bienes, la destrucción de bienes, el decomiso, la suspensión temporal de la actividad, la suspensión definitiva de la actividad y la multa general tipo 4 (treinta y dos salarios mínimos diarios legales vigentes).

Al respecto, el Código Nacional de Policía y Convivencia consagra que en materia minero-ambiental la Policía Nacional, en aras de proteger y salvaguardar la vida humana y la preservación de los recursos naturales renovables, no renovables y el ambiente, debe incautar sustancias y químicos como el zinc, bórax, cianuro y mercurio utilizados en el proceso de exploración, explotación y extracción de la minería ilegal.

Aun así, contra la imposición de medidas correctivas por parte de las autoridades de Policía procede el recurso de apelación, cuyo efecto es devolutivo. En cuanto a las consecuencias que el Código en referencia prevé por no pagar las multas impuestas, se tiene que en caso de no cancelarla dentro de los noventa días siguientes a su imposición, la administración podrá iniciar un proceso de cobro coactivo por el valor de la multa y los intereses moratorios a que haya lugar.

En principio, las sanciones parecen resultar relativamente bajas, aunque esto no puede sesgar que la naturaleza de una multa es el peculio de las personas sin importar la cuantía de la misma. En esa medida, los tipos de sanciones como consecuencia del comparendo ambiental comprenden, por una parte, un tipo de sanción pedagógica y por otra económica. Igualmente conviene señalar que las sanciones previstas sobre el particular en el Código Nacional de Policía y Convivencia no incluyeron el principio de gradualidad de la sanción, es decir, conforme con la gravedad de la conducta, la reiteración de la misma, los antecedentes y el daño causado, por lo que podría decirse que a la luz de este marco normativo puede implicar la misma sanción el arrojar un gramo de residuos sólidos que una tonelada en las redes de acueducto, alcantarillado y aguas lluvias (Ibáñez-Elam, 2018).

De manera que, como refiere Ibáñez-Elam (2018):

> la existencia dentro del ordenamiento jurídico colombiano del comparendo ambiental y el proceso sancionatorio ambiental, impone una obligación de observancia y articulación entre las autoridades llamadas a imponerlos, debido a que si una persona natural o jurídica es sancionada bien sea por un comparendo o sancionatorio ambiental, deja automáticamente sin efecto a una posible actuación por parte de la otra autoridad. En el caso en particular, las autoridades deben tener un especial cuidado sobre cual proceso resulta más conveniente para la búsqueda de la protección del medio ambiente. En ocasión al comparendo ambiental, este proceso presenta más celeridad y eficiencia que el proceso sancionatorio ambiental, de tal manera que la mayoría de las veces, un individuo primero será sancionado por un comparendo y luego por un proceso sancionatorio, entonces si dicho escenario llega a suceder, la autoridad ambiental queda sin facultad punitiva como resultado del *non bis in ídem*.

5. De la naturaleza civil

Los derechos ambientales, conforme se ha interpretado por la jurisprudencia constitucional, son de naturaleza colectiva, lo cual dificulta la titularidad

de los obligados para reparar los daños individuales por las afectaciones al entorno. Sobre ello, se ha explicado que la responsabilidad civil en la protección del medio natural es residual, en la medida que tiene por objeto la resolución de las problemáticas entre particulares y, por ende, se determina por intereses privados (Díez-Picazo, 2011).

La responsabilidad civil tiene lugar por la ocurrencia de un hecho dañino que le genera un perjuicio a otro, ya sea por el incumplimiento de una obligación preexistente o por la ejecución de un hecho en el ámbito extracontractual, que implica el deber de reparar, resarcir, restituir o indemnizar dicho daño, lesión, quebranto, detrimento o afectación de un derecho, interés o valor tutelado por el ordenamiento jurídico (Tamayo-Jaramillo, 2007).

Así las cosas, este tipo de responsabilidad puede ser contractual, si tiene lugar en el marco de un negocio jurídico, o extracontractual, que de acuerdo con Hinestrosa (1969), ocurre en un encuentro social ocasional. En el primer escenario le corresponde al juez determinar si en virtud del ejercicio de la libertad contractual y la autonomía de la voluntad de los individuos para celebrar acuerdos, el incumplimiento de ellos y la consecuente generación de un daño implica la responsabilidad de reparar al afectado; y en el segundo contexto, para determinar la responsabilidad extracontractual es necesario el estudio y la acreditación del daño, la imputación subjetiva, el nexo causal y, finalmente, el fundamento del porqué se debe reparar (Henao-Pérez, 1998).

En materia ambiental se ha definido que la responsabilidad civil requiere de la determinación del daño y la generación del "pasivo ambiental", en los siguientes términos: 1) la conducta o hecho de un sujeto que debe probar el peticionario o demandante; 2) un daño, esto es, el perjuicio ocasionado a la víctima por la conducta del sujeto, que debe ser cierto, directo (nexo causal entre la conducta del sujeto y el daño), actual (anterior a la solicitud de indemnización) y, de manera excepcional, podrá tratarse de un daño futuro cuando se demuestre la certeza de la ocurrencia de este; 3) nexo causal entre la conducta del sujeto y el daño, que se comprende como la certeza de causalidad entre el hecho generador y el daño (Corte Constitucional, SU-445 de

2020); y 4) la culpa, entendida como el elemento subjetivo que cualifica la conducta del agente como doloso o culposa (Mesa-Cuadros, 2011).

Sobre el particular, Pico-Zúñiga (2014) refiere que la responsabilidad civil por daño ambiental se refiere a que la afectación al medio natural perjudica directa o indirectamente los derechos individuales de un sujeto determinado y su reconocimiento pretende la reparación individual de dicha afectación. Por lo tanto, los daños extrapatrimoniales o no patrimoniales individuales tienen una importancia especial toda vez que más que garantizar la compensación individual de la víctima, también salvaguardan, de manera directa o indirecta, los de la colectividad actual y a futuro. Así las cosas, a partir de la responsabilidad civil ambiental se estructura el tipo de responsabilidad de la que son titulares todos aquellos que debido a la generación de riesgos ambientales causen un daño a las personas –a sí mismos y/o a sus bienes–, así como al equilibrio ecológico, lo cual incluye las lesiones morales y patrimoniales que a consecuencia de un perjuicio al entorno puedan afectar a una persona en concreto.

En este escenario, Tamayo-Jaramillo (2007) explica que el daño ambiental puede generarse en el marco de la responsabilidad de tipo contractual, es decir como aquella que surge de las obligaciones contenidas en el contrato. Sin embargo, son más frecuentes las afectaciones al entorno que se dan por cuenta de la responsabilidad extracontractual, la cual se encuentra contenida en el artículo 2341 del Código Civil colombiano y que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, hace referencia a que el desarrollo de actividades peligrosas bien sean lícitas, útiles y necesarias que, por acción u omisión pueden generar daños, no autoriza la generación de perjuicios a los demás, por lo que basta con demostrar el daño y la relación de causalidad para obtener la reparación respectiva (Corte Suprema de Justicia, Sentencia del 16 de mayo de 2011).

Al respecto, Tamayo-Jaramillo (2007) refiere que la responsabilidad extracontractual en materia ambiental puede tener como titular tanto al dueño de la actividad contaminante, como a un tercero, caso en el cual se les reco-

noce como responsables solidariamente. En ese escenario, le corresponde al operador de justicia determinar lo que le corresponde reparar a cada uno de acuerdo con las particularidades de cada situación.

De otra parte, también puede darse el escenario en el que el daño ambiental es el resultado de un comportamiento abusivo, que aun cuando sea a título de culpa o dolo, implica responsabilidad civil, conforme con lo consagrado en el artículo 2356 del Código Civil, esto es, aquella que se da por malicia o negligencia. Al respecto, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha aclarado que este tipo de responsabilidad tiene como fundamento el régimen jurídico de las actividades peligrosas en virtud del riesgo propio por acción u omisión dañosa, que aunque puedan ser lícitas, útiles y necesarias, no autorizan a generar perjuicios a los demás (Sala Civil, Sentencia del 16 de mayo de 1976). Adicionalmente, la Ley 23 de 1973 dispone en su artículo 16 que:

> El Estado será civilmente responsable por los daños ocasionados al hombre o a los recursos naturales de propiedad privada como consecuencia de acciones que generan contaminación o detrimento del medio ambiente. Los particulares lo serán por las mismas razones y por el daño o uso inadecuado de los recursos naturales de propiedad del Estado.

De esta manera, la Corte Suprema de Justicia ha explicado que en el marco de este tipo de responsabilidad es necesario demostrar el daño y la relación de causalidad para obtener la reparación del perjuicio sufrido, a menos que concurra una causal de eximente de la responsabilidad, tales como la fuerza mayor, el caso fortuito o la culpa exclusiva de la víctima (Sala Civil, Sentencia del 16 de mayo de 1976). Referente a este asunto, Tamayo-Jaramillo (2007) nos indica que, en principio, quien responde es el guardián de la actividad peligrosa, toda vez que es el que tiene el poder intelectual de control y dirección de la acción y, de acuerdo con las particularidades de cada caso, pueden ser responsables solidariamente también el dueño de la actividad y un tercero.

Sin embargo, también resalta este alto tribunal que la atribución de la responsabilidad civil implica una indagación doble, esto es, se requiere

la identificación de si un evento ha sido la causa de otro (daño), es decir, se debe explicar cómo ocurrió y de dónde provino, y, por otra parte, se deben establecer los criterios valorativos que se encuentran consagrados en las normas para determinar la importancia jurídica que tiene el particular con el bien objeto de perjuicios por dicho resultado (Corte Suprema de Justicia, SC-3460-2021).

Ante este panorama, es necesario aclarar que de acuerdo con la Corte Suprema de Justicia la responsabilidad civil por el daño ambiental no pretende resarcir el perjuicio en el entorno por sí mismo, sino el detrimento que generó a otros derechos. En otras palabras, busca reparar las consecuencias de la conducta que lesiona la esfera jurídica individual de una persona o grupo de personas, ya determinadas o determinables. Por lo tanto, este tipo de daño afecta intereses particulares como consecuencia directa o indirecta, inmediata, consecuente, refleja, conexa o del evento dañoso (Sala Civil, Sentencia 16 de mayo 2011) Sin embargo, la Corte Constitucional ha señalado la especial dificultad que hay para la determinación del nexo causal en los daños ambientales, debido a "la frecuente pluralidad de agentes contaminantes, la eventual lejanía entre la ubicación del agente lesivo y el lugar de producción de los efectos, la manifestación diferida en el tiempo de los daños o del real alcance de los mismos" (Corte Constitucional, T-080 de 2015).

En cuanto a los presupuestos necesarios para la determinación de la responsabilidad civil por daños ambientales, la Corte Suprema de Justicia (SC-3460-2021) ha aclarado que se requiere de:

1. *La causa*. El hecho o la conducta generadora del daño y si este permanece, se trata de una circunstancia que se puede tener como idónea o apta para causar el resultado. Se trata entonces de una condición que debe ser eficaz, próxima, relevante, eficiente, preponderante, adecuada.

2. *El daño.* Si bien es un elemento difícil de determinar debido a que el ambiente es intrínsecamente cambiante frente la interacción entre los elementos naturales y antrópicos, se requiere la identificación *ex pos facto* de las condiciones *sine qua non* en la producción del daño,

aunque no a todas les atribuye igual importancia. Se trata entonces de una lógica razonable entre reglas de la experiencia, de la lógica y de la ciencia, y los juicios de probabilidad y de razonabilidad.

3. *El nexo de causalidad*. Conforme con el criterio aplicado por este alto tribunal, su contenido es eminentemente pragmático, especialmente en materia ambiental, toda vez que en "la relación de causalidad entre el daño y la conducta debe demostrarse con elementos probatorios idóneos de conformidad con el marco fáctico de circunstancias y según la apreciación discreta del juzgador, sin admitirse una regla absoluta e inflexible".

Sumado a lo anterior, podemos señalar como algunas características importantes de la responsabilidad civil ambiental:

5.1 Formas o tipos de responsabilidad

- *Naturaleza*. La responsabilidad civil ambiental, como veíamos en líneas anteriores puede ser: 1) contractual, cuando se deriva de las obligaciones acordadas en la celebración de determinado contrato; o 2) extracontractual, que se genera por la afectación a bienes jurídicos protegidos en el encuentro ocasional de la vida en sociedad.

- *Por abuso del derecho*. Su fundamento normativo se encuentra en el artículo 95 de la Constitución política, relativo a los deberes y obligaciones de los ciudadanos, y en el artículo 830 del Código de Comerio (Decreto 410 de 1971), según el cual, el que abuse de sus derechos está en la obligación de indemnizar los perjuicios que genere. Al respecto, se ha explicado que los elementos que configuran este tipo de responsabilidad son: 1) el ejercicio de un derecho subjetivo con conductas permitidas por el ordenamiento jurídico de forma doloso o culposa; 2) que dicho ejercicio tenga fines contrarios a los consagrados por la norma o transgreda los límites a los cuales se encuentra sujeto; 3) que genere un perjuicio a un tercero (Hinestrosa, 1998).

- *Por actividades consideradas peligrosas*. Se refiere a la responsabilidad que genera por el aumento del nivel de riesgo en la sociedad mediante actividades que por su naturaleza y características pueden derivar en afectaciones. Al respecto, Henao-Pérez (1998) ha referido que la contaminación ambiental se constituye en sí misma en una actividad peligrosa y, por ende, puede dar lugar al agente generador de daño a reparar las afectaciones que ocasionó, como puede ser el caso de las actividades sujetas a autorizaciones, licencias, permisos y concesiones ambientales.

  En este tipo de responsabilidad, de acuerdo con el mismo autor, se destaca un aspecto importante y es que no es necesaria la demostración del elemento subjetivo del agente, esto es, el dolo o la culpa, en la medida que solo se requiere de la comprobación del daño, la peligrosidad de la conducta y el nexo de causalidad. Siendo el único eximente de responsabilidad la acreditación de una causa extraña en la ocurrencia del hecho dañoso.

- *Personal o subsidiaria*. La responsabilidad civil por daños ambientales puede reconocerse desde el ámbito personal, esto es, cuando solo existe un deudor o cuando hay varios de ellos pero cada uno está llamado a responder de manera diferenciada, o también puede ser solidaria, la cual se constituye en el deber que tienen los deudores frente a una obligación que pudiendo ser divisible se puede exigir totalmente a cualquiera de ellos.

- *Eximentes de responsabilidad*. Como revisábamos anteriormente, la responsabilidad civil contractual o extracontractual por daños ambientales exige de la acreditación del elemento subjetivo, esto es, de la presencia del dolo o la culpa en el hecho dañoso. Sin embargo, el Código Civil consagra que son eximentes de la responsabilidad subjetiva: 1) la fuerza mayor o caso fortuito; 2) la culpa exclusiva de la víctima; y 3) el hecho exclusivo de un tercero en su realización.

6. Derecho penal ambiental

El *ius puniendi* del Estado o la potestad punitiva penal se comprende como una garantía del orden social en abstracto "y su aplicación persigue esencialmente (sin perjuicio de la concurrencia de otros fines difusos) un fin retributivo abstracto, expiatorio, eventualmente correctivo o resocializador, en la persona del delincuente" (Corte Constitucional, C-214 de 1994).

En otras palabras, el derecho penal hace referencia a la potestad del Estado de reconocer ciertos comportamientos como punibles y, por ende, acreedores de una pena. Dicha facultad se ejerce a partir de la expedición de leyes por la rama del poder público competente, a saber, el Congreso de la República, y en concordancia con los procedimientos establecidos en la Constitución y demás normas pertinentes (Zaffaroni, 2000).

Aunque debe tenerse en cuenta que el derecho penal se rige por el principio de *ultima ratio*, según el cual debe ser la última entre todas las medidas protectoras por considerar, es decir, solo debe intervenir cuando los demás medios de solución de las problemáticas sociales y ramas del derecho resulten insuficientes para garantizar la protección de los bienes jurídicos tutelados, estos últimos como las circunstancias dadas o finalidades que son útiles para el individuo y su libre desarrollo en el marco de un sistema social global estructurado sobre la base de esa concepción (Roxin, 1997), es decir, como un interés esencial para el ciudadano o para el mantenimiento de un determinado sistema social (Arroyo-Zapatero, 1998), como lo pueden ser la vida de las personas, su salud, libertad, patrimonio, honor, la paz pública, la seguridad del Estado, etcétera.

De tal suerte, con base en el principio del derecho penal como ultima ratio, se recurre a esta rama del derecho para afrontar un conflicto social grave ocasionado por una conducta humana, siempre que las medidas previstas en las otras áreas jurídicas resulten ineficaces para darle solución, atendiendo, a su vez, a su función de protección subsidiaria de los bienes jurídicos tutelados mediante la imposición de penas por determinados comportamientos que atenten contra los mismos. De esta manera, la regla general es que el Estado,

por medio de las ramas del poder público y marco jurídico, adopte medidas o utilice las diferentes herramientas jurídicas previstas por las áreas del derecho civil, de familia, policivo, administrativo y demás, o extrajurídicas, que resultan menos drásticas y lesivas para los derechos de los ciudadanos que el derecho penal para garantizar la protección de los bienes jurídicamente tutelados y pueden ser igual o más eficaces que este último (Ferrajoli, 1995).

Así las cosas, el Estado ejerce el control social penal por medio de su potestad punitiva, mediante el conjunto de definiciones, estructuras, instituciones, medidas y acciones diseñadas y adoptadas por sus agentes para evitar, contener o regular la ocurrencia de actuaciones objeto de reproche y definidas como delictivas, con el fin de mantener o restablecer el orden social (Silva, 2011).

En este contexto, se ha hecho referencia a que el derecho penal protege los bienes jurídicamente tutelados mediante la prohibición y el castigo de determinados comportamientos que pueden lesionarlos, garantizando con ello la validez inviolable de esos valores, a partir de la amenaza y aplicación de penas para dichas actuaciones punibles, que pueden afectar el ejercicio de derechos a la libertad, a la circulación, entre otros (Welzel, 1956).

Al respecto, la Corte Constitucional ha explicado que el derecho penal es "un instrumento de *ultima ratio* para garantizar la pacífica convivencia de los asociados, previa evaluación de su gravedad y de acuerdo con las circunstancias sociales, políticas, económicas y culturales imperantes en la sociedad en un momento determinado". Por ello, esta rama del derecho se enmarca en el "principio de mínima intervención, según el cual, el ejercicio de la facultad sancionatoria criminal debe operar cuando las demás alternativas de control han fallado". En otras palabras, el Estado no está obligado a sancionar penalmente todos los comportamientos que puedan calificarse como antisociales, ni tampoco aquellos que no implican un verdadero riesgo para los intereses de la comunidad o de los individuos, ya que la facultad punitiva implica en "máxima drasticidad la pérdida de la libertad, es el recurso extremo al que puede acudir al Estado para reprimir un comportamiento que afecta los intereses sociales" (Corte Constitucional, C-365 de 2012).

Ante ese panorama, continúa explicando el alto tribunal que la política criminal del Estado hace referencia al conjunto de respuestas que este considera necesario adoptar para enfrentar conductas que se estiman reprochables o causantes de perjuicio social, en aras de salvaguardar la protección de los intereses esenciales del Estado y los derechos de los ciudadanos en el territorio nacional. En este contexto, la legislación penal se configura como la manifestación concreta de la política criminal del Estado, en la medida que establece los fines de este sistema y los medios para luchar contra el crimen (Corte Constitucional, C-936 de 2010).

En virtud de lo anterior, le corresponde al legislador en su tarea constitucional de tipificación de conducta la identificación de los comportamientos más intolerables para la vida en sociedad y analizar la necesidad de acudir al derecho penal para garantizar determinados intereses jurídicos individuales y colectivos.

6.1 Generalidades del derecho penal ambiental

Ante el aumento en las últimas décadas de las acciones que implican daños, deterioro, explotación y mal uso de los recursos naturales en el país, las cuales deterioran el componente y la estructura ecológica, ambiental, social, política y económica interna. Sumado a la aparición de nuevos riesgos, que de acuerdo con Beck (1992) son el resultado de la revolución industrial y tecnológica, y el imperativo de adoptar desde el derecho medidas para enfrentar dichas situaciones, el legislador ha considerado como necesaria la aplicación del derecho penal como un elemento fundamental de control social para defender el entorno de actos que afectan el medio natural (Rodas-Monsalve, 2017).

En ese sentido, desde el derecho penal se ha procurado abordar los retos de la denominada sociedad de riesgo a partir de la ampliación de las conductas punibles, la anticipación de la intervención punitiva, la agudización de la prevención y el control penal de los conflictos, lo cual impacta directamente en las garantías sustantivas y procesales clásicas –principio de acto, de culpabilidad, de lesividad, etcétera– sobre las que se estructuró y concibió esta

rama del derecho. En virtud de ello, se ha entendido que los riesgos que enfrenta una sociedad no son solamente naturales –un volcán, un río, etcétera–, sino también antrópicos y tecnológicos, esto es, causados por el hombre y, por ende, pueden ser susceptibles de reproche por el derecho penal (Miranda-Abaúnza, 2017).

De igual modo, se ha sostenido que existe la necesidad de intervención del derecho penal en la protección del ambiente (natural y artificial) y los recursos naturales, toda vez que se constituyen en las bases naturales de la vida humana, es decir se tutela al entorno por el valor fundamental que implica para la existencia y desarrollo del individuo. Lo anterior no significa la sustitución del derecho administrativo, sino la prevención y condena de aquellas acciones intolerables y nocivas que exceden el riesgo permitido por la administración, respetando así el principio fragmentario del derecho penal y la *ultima ratio* (Miranda-Abaúnza, 2017).

En este contexto, de acuerdo con Márquez-Buitrago (2007),la tipificación de determinados comportamientos en contra del ambiente y de los recursos naturales en la legislación colombiana se ha visto influenciada por movimientos internacionales que abogan por una política planificada y dirigida hacia la protección de intereses fundamentales de la Nación, como es el patrimonio natural.

Así las cosas, la primera tipificación de delitos ambientales en Colombia se realizó en el anterior Código Penal (Decreto-Ley 100 de 1980), teniendo en cuenta las disposiciones del Decreto-Ley 2811 de 1974, que se caracterizaba porque no se preveía un *nome juris* o título autónomo para esta regulación, sino que se encontraban dentro de los tipos penales contra el orden económico y social (Título VII, capítulo II). Si bien esta iniciativa normativa se caracterizó por ser tímida y más bien simbólica, la falta de autonomía del bien jurídico y de herramientas procesales investigativas, así como la tipificación de delitos de peligro abstracto como lo era el de invasión de áreas de especial importancia ecología (artículo 243) o de explotación o exploración ilícita minera o petrolera (artículo 244), que parecían ser más desobediencias ad-

ministrativas, representaron puntos críticos para el derecho penal ambiental colombiano (Rodas-Monsalve, 2017; Miranda-Abaúnza, 2017).

Ante este panorama, se expidió posteriormente la Ley 491 de 1999, que creó el seguro ecológico y reformó los delitos contra el ambiente del Código Penal de 1980, estableciendo un título autónomo –VII Bis– para estos tipos penales, así como otras conductas tipificadas que tenían mayor claridad sobre la incidencia ambiental –incendio, tenencia y fabricación de sustancias peligrosas, etcétera–, la introducción de la cláusula de responsabilidad culposa o imprudente, la responsabilidad penal de las personas jurídicas en materia ambiental (declarado inexequible mediante la Sentencia C-320/98) y otro tipo de sanciones –además de la privación de la libertad– referidas al trabajo comunitario y la publicidad de las mismas.

Más adelante, la Ley 599 de 2000, por medio de la cual se expide el Código Penal colombiano, reitera la autonomía de la protección penal de los recursos naturales y el ambiente en el Título XI, consagra doce delitos ambientales y aumentó las penas privativas de la libertad y la de multa. Sin embargo, eliminó la figura de sanciones alternativas como la de reparación del daño ecológico; introdujo términos de difícil definición e interpretación –no se aclara si son ingredientes normativos, tipos en blanco o queda a interpretación del juez–, como lo es el de ecosistema o interés estratégico, uso indebido de recursos naturales, desechos o residuos peligrosos, isótopos radioactivos; sanciona con penas asimétricas el daño ambiental y la puesta en peligro del mismo; no explica por qué la cláusula de modalidad culposa solo se aplica para los daños en los recursos naturales, la contaminación ambiental y la contaminación ambiental por explotación de yacimiento minero o hidrocarburo.

Es importante señalar que en el marco de la realización de esta obra se expidió la Ley 2111 del 29 de julio de 2021, mediante la cual se sustituye el Título XI, "De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente", de la Ley 599 de 2000 –el Código Penal colombiano–, contemplando entre los tipos penales el aprovechamiento ilícito de recursos naturales renovables, el tráfico de fauna, la caza y pesca ilegal, la deforestación, daños de los recursos

naturales y "ecocidio", la contaminación, la invasión de áreas de especial importancia ecológica y la apropiación ilegal de baldíos de la Nación. Sin duda la introducción de nuevos tipos penales en el ordenamiento jurídico supone retos en torno a su estudio constitucional, permanencia en el ordenamiento jurídico y el cumplimiento de los fines de prevención, corrección y reparación.

Señalado lo anterior, debemos tener en cuenta que gran parte de los delitos ambientales en Colombia son tipos penales en blanco, es decir, aquellos en los que el legislador hace una descripción básica de la conducta, pero para su comprensión y/o complementación se debe recurrir a fuentes externas al Código Penal, como es el caso del derecho administrativo, ambiental, civil, etcétera.

En cuanto a la protección del ambiente mediante el derecho penal, debemos referir que existen diferentes visiones: por una parte, se prevé como la tipificación de comportamientos generadores de daños en el entorno como una medida que garantiza su prevención, corrección y reparación; y, de otro lado, se ha calificado como una herramienta simbólica, que si bien reconoce al medio natural y sus elementos como un bien jurídicamente tutelado, que merece de su protección mediante herramientas de *ultima ratio*, no se constituyen en una respuesta idónea y eficaz para proteger el bien colectivo (Barreiro, 1995) o, en palabras de Ferrajoli (1995), su función se limita a reforzar la normativa administrativa mediante la amenaza de una condena.

Al respecto, Rodas-Monsalve (2017) refiere que, ante la compleja realidad por la cual atraviesa el país de criminalidad ambiental organizada, si bien se ha explicado que el derecho penal debe cumplir con un papel de *ultima ratio*, lo cierto que es en la actualidad esta rama jurídica tiene una función más simbólica, que se ve reflejada en la evidente incapacidad intrínseca de responder a la gestión de conflictos sociales complejos relacionados con el entorno y los recursos naturales. De ahí que se haga un llamado a acudir a todas las medidas y herramientas jurídicas y extrajurídicas para atender estos comportamientos que atentan contra el medio natural y en mejorar la eficacia instrumental del derecho penal en el marco de una política de protección integral del ambiente.

6.2 Responsabilidad penal ambiental

La explicación de la responsabilidad penal implica un examen profundo sobre el derecho sustancial y procesal que lo reglamenta. Por ello, a continuación se hará mención de los aspectos más importantes que deben tenerse en cuenta del Código Penal colombiano (Ley 599 de 2000), que establece que la imposición de la sanción debe responder a los principios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad, y que son funciones de la pena la prevención general y especial, la redistribución justa, la reinserción social y la protección al condenado. Asimismo, consagra que para que una conducta se considere como punible debe ser típica[15], antijurídica[16] y culpable[17], por lo que la relación de causalidad no basta para la imputación jurídica del resultado y debe constatarse que no existan causales de ausencias de responsabilidad.

En ese tenor, la Ley 599 de 2000 consagra que las modalidades de la conducta típica son: 1) el dolo, es decir, aquella en la que el agente conoce los hechos constitutivos de la infracción penal y quiere su realización; 2) la culpa, que se refiere al escenario en el que el delito es el resultado de la infracción al deber objetivo de cuidado y el agente debió haberlo previsto por ser previsible, o habiéndolo previsto, confió en poder evitarlo; 3) la preterintención, que se comprende como el resultado que, aun siendo previsible, excede la intención del agente para su realización.

Por su parte, en la normativa penal se reconoce que la conducta punible, dependiendo de la estructura del tipo, puede ser realizada por acción o por

15 Ley 599 de 2000. Artículo 10. Tipicidad. "La ley penal definirá de manera inequívoca, expresa y clara las características básicas estructurales del tipo penal. En los tipos de omisión también el deber tendrá que estar consagrado y delimitado claramente en la Constitución política o en la ley".

16 Ley 599 de 2000. Artículo 11. Antijuridicidad. "Para que una conducta típica sea punible se requiere que lesione o ponga efectivamente en peligro, sin justa causa, el bien jurídicamente tutelado por la ley penal".

17 Ley 599 de 2000. Artículo 12. Culpabilidad. "Sólo se podrá imponer penas por conductas realizadas con culpabilidad. Queda erradicada toda forma de responsabilidad objetiva".

omisión y puede ser cometida en calidad de: 1) autor, esto es, perpetrada por sí mismo o por un tercero; coautor, como aquel que actúa con división del trabajo criminal pero atendiendo a un acuerdo común; 2) partícipes, que incluye la figura de determinador, esto es, el que determina a otro para realizar la conducta punible; cómplice, que se refiere al que contribuye en la ejecución del delito o presta una ayuda posterior, pero con un acuerdo previo o inmediato a su realización; e interviniente, como aquel que concurre en la ejecución de la conducta típica.

Adicionalmente, el Código Penal en el artículo 32 establece los eximentes de responsabilidad, entre los cuales se encuentra el caso fortuito y la fuerza mayor; la actuación en estricto cumplimiento de un deber legal; obrar conforme con una orden legítima de autoridad competente emitida con las formalidades legales; obrar en legítimo ejercicio de un derecho, una actividad lícita o de un cargo público; obrar bajo insuperable coacción ajena o miedo; etcétera. Además, este marco normativo consagra las causales de agravación y atenuación de la conducta, que deben tenerse en cuenta en la sentencia que decide sobre la responsabilidad o no del investigado, así como su determinación cualitativa y cuantitativa de la pena.

Por otra parte, la precitada normativa consagra en su Capítulo VI lo relativo a la responsabilidad civil de la conducta punible, entendiendo que de esta última se origina la obligación de reparar todos los perjuicios materiales e inmateriales causados a las víctimas como consecuencia del delito, siempre que resulten debidamente probados.

7. Retos y reflexiones en torno a la responsabilidad ambiental

El daño en materia ambiental supone un gran reto en relación con la atribución de la responsabilidad a la luz de los presupuestos típicos de esta, a saber, acción u omisión, el daño y nexo causal, ya que su naturaleza dispersa, que quiere decir que es la consecuencia de una serie de fallas y/o actividades que proviene de diversos sujetos, impide determinar con claridad la fuente generadora de dicho daño (Ibáñez-Elam, 2016).

Como refiere Rodas-Monsalve (2017), le corresponde al Estado implementar mecanismos educativos, económicos, administrativos, de planificación y tecnológicos adecuados y vinculantes que logren detener los comportamientos que nos han llevado a la actual crisis ecológica, permitiendo que el derecho ambiental brinde herramientas jurídicas que se articulen desde lo complejo, es decir, a partir de la comprensión de las relaciones de los ecosistemas y la sociedad, y en una perspectiva precautoria, preventiva y sancionatoria, la defensa de lo colectivo, pero en el marco de la responsabilidad ambiental de los particulares que permita el diálogo y construcción de futuro participativo, incluyente y democrático.

En ese sentido, si bien el procedimiento sancionatorio ambiental consagra como un tipo de sanción ambiental al trabajo comunitario, en la práctica este se está aplicando cuando el sancionado no cuenta con los recursos económicos para asumir el costo de la multa. Por lo tanto, aquel que está en condiciones de pagar la multa de contenido económico no es sancionado con trabajo comunitario, de ahí que el reto esté en procurar ver a este tipo de sanción como una de las principales, en la medida que nos permite avanzar en la obligación constitucional de promover la educación ambiental y lograr a partir de esta prevenir el daño al entorno y a los bienes naturales.

Ahora bien, conviene traer a colación que en reciente jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia se hizo mención de la responsabilidad incondicional, que hace parte de la responsabilidad objetiva y que busca tutelar los derechos de las generaciones presentes, de las futuras y de la naturaleza (Corte Suprema de Justicia, SC-3460-2021), por lo que es necesario avanzar en la determinación de los criterios que se tendrán en cuenta en la atribución de responsabilidad por daños ambientales, toda vez que se trata de un asunto que nos afecta a todos y supera la esfera individual.

CONSIDERACIONES FINALES

La importancia actual del derecho a gozar de un ambiente sano obedece a las graves afectaciones que han debido afrontar las comunidades a consecuencia del deterioro del entorno. Lo anterior ha generado el incremento de normas que reconocen la importancia que tiene la protección de la naturaleza para la vida y el desarrollo del ser humano. Por consiguiente, hoy es posible encontrar disposiciones sobre diversos asuntos que trascienden el uso y manejo del agua o la protección de los bosques para avanzar hacia otros tan complejos como el acceso a recursos genéticos, la contaminación electromagnética, entre otros.

Así pues, hoy encontramos un área del derecho que cobra cada día mayor relevancia, por lo cual es importante que desde el orden legislativo y académico se asuman los impactos generados por la actividad del ser humano y se reconsidere su relación con la naturaleza.

En este contexto, la presentación que hemos hecho en este libro de los diferentes tópicos del derecho a gozar de un ambiente sano y su desarrollo en el marco jurídico, nos plantea debates importantes para asumir en torno a la autonomía del derecho ambiental, además de la inclusión de nuevos elementos que implican diversos enfoques dirigidos a la salvaguarda del derecho humano al ambiente limpio, saludable y sostenible, como lo plantea la Organización de las Naciones Unidas (ONU) desde una mirada ética que compromete a la presente y a las futuras generaciones.

Así las cosas, a continuación plantearemos algunas reflexiones que han sido el fruto de años trabajo en la Facultad de Jurisprudencia de la Universi-

dad del Rosario por medio de la línea de investigación en derecho ambiental, las cuales esperan aportar elementos para la construcción de un marco teórico que brinde herramientas para ahondar en las problemáticas planteadas en futuras publicaciones y que contribuyan en la defensa del ambiente.

1. Importancia del derecho ambiental

El derecho ambiental, como se ha podido establecer, surge a consecuencia de los graves daños ocasionados por el ser humano a su entorno, constituyéndose en una herramienta jurídica para afrontar las complejas y diversas problemáticas asociadas con el uso, manejo, explotación y aprovechamiento de los bienes ambientales. Especialmente, se da por el aumento de la degradación ambiental tras la Revolución industrial, periodo desde el cual se hicieron evidentes los efectos negativos que suponía el acelerado aumento de zonas industriales y, consecuentemente, la formación de grandes ciudades, toda vez que el crecimiento demográfico en ciertas áreas implicó el incremento de la demanda de agua, la generación de residuos, la contaminación de la atmósfera, entre otros fenómenos que impactaron en el equilibrio del medio natural y sus elementos.

Con el pasar del tiempo, el derecho ambiental surge como una rama jurídica cuyo objetivo es la protección de la salud humana, la conservación, preservación y restauración de la naturaleza, además del control en el uso y manejo de los bienes ambientales, la promoción del desarrollo sostenible y la salvaguarda de la biosfera. Sin embargo, en el escenario internacional y nacional, las primeras normas sobre esta materia tenían como objeto regular asuntos relativos al manejo y uso del agua, los recursos forestales y el saneamiento, desde una perspectiva sanitaria y con una visión antropocéntrica, según la cual se plantea al ser humano como eje central de la legislación.

En Colombia se inició un proceso para la expedición de normas, mediante las cuales se ha procurado abordar las problemáticas que van surgiendo a partir de la definición de principios, reglas y valores que inclusive han permitido que se consolide como una rama jurídica relacionada con otras áreas

del derecho, dado que aborda una materia transversal que además involucra a todos los sectores y seres vivos.

Así pues, el desarrollo de la legislación ambiental ha llevado a que en la actualidad se cuente con un amplio número de normas relativas a fauna, flora, recursos genéticos, de contaminación (de agua, aire, electromagnética, auditiva, etcétera), entre otros, cuyo objeto es la consagración de reglas relativas a su uso, manejo y aprovechamiento, así como para imponer obligaciones y restricciones en aras de favorecer la sostenibilidad y la protección ambiental. Por tanto, este compendio normativo busca regular la relación entre el ser humano y su entorno, entendiendo las limitaciones de este último y la necesidad de adoptar acciones para asegurar la conservación del ambiente y la supervivencia de todos los seres que habitan la Tierra. Por eso existen obligaciones para el Estado, para los individuos y para el sector privado que comprometen acciones y medidas concretas tendientes a garantizar el desarrollo del país en un marco de sostenibilidad.

Ahora, en el ámbito internacional, ante la crisis ambiental y las confrontaciones entre los Estados de las últimas décadas, se han generado instrumentos vinculantes (*hard law*) y no vinculantes (*soft law*) relacionados con principios, biodiversidad, atmósfera, clima, sustancias químicas y demás, que ponen de presente la voluntad de la comunidad internacional por incluir en su agenda temáticas de especial importancia para toda la humanidad. Lo anterior como consecuencia de los estudios científicos que permitieron reconocer los límites de la naturaleza y, en consecuencia, la necesidad de buscar soluciones en aras de garantizar el crecimiento económico de los países y la protección del entorno.

De esta manera, hoy contamos con instrumentos *soft law*, entre los cuales se destaca la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), cuyos principios se han constituido en directrices para los Estados, dado que pretenden guiar la gestión ambiental y, por tanto, el desarrollo sostenible de los países. También encontramos instrumentos *hard law* como la Convención Ramsar sobre Humedales de Importancia Internacional (1971),

la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992), el Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992), entre otros, ratificados por el Estado colombiano, lo cual resalta su voluntad política y el compromiso en los asuntos relacionados con el ambiente. Los instrumentos internacionales se constituyen en una fuente para la expedición de normas y políticas públicas internas que materializan sus propósitos y se alinean con las acciones y programas desarrollados mundialmente. Esto entendiendo que muchas de las problemáticas ambientales superan las fronteras y capacidades de los Estados, lo que hace necesaria la solidaridad y cooperación entre países, para enfrentar así, de forma colectiva, los asuntos que ponen en riesgo la vida en la Tierra.

Se destaca también que en estos escenarios de construcción del derecho ambiental en el orden internacional y nacional se ha tenido un importante desarrollo jurisprudencial, especialmente en cuanto a la necesidad de establecer medidas tempranas para proteger el entorno natural y el desarrollo del país, considerando el potencial que existe en la biodiversidad, el turismo ecológico, etcétera, de acuerdo con parámetros de sostenibilidad, participación e inclusión en las tareas y decisiones en esta materia.

Como lo hemos planteado en otros textos, en próximas investigaciones sería importante hacer un balance del cumplimiento de estos instrumentos internacionales, que permitan identificar si han contribuido a una mejor gestión ambiental nacional y si han posibilitado la protección de nuestro patrimonio natural, conforme con las disposiciones que allí se desarrollan. Para ello se requiere la evaluación de las políticas públicas que han dado lugar al establecimiento de estrategias nacionales y estudiar indicadores que permitan caracterizar la efectividad y las consecuencias de los convenios internacionales para el país.

En ese orden de ideas, la importancia del derecho ambiental radica en que ha asumido las nuevas problemáticas que enfrenta la humanidad y reconoce el importante papel que para la vida del ser humano tienen los bienes y servicios ambientales. Desde allí entonces el derecho ambiental asume el reto

de regular las actividades productivas, la protección de la fauna y la flora y, en general, las relaciones entre el ser humano y la naturaleza.

De igual manera, el derecho ambiental establece la importancia de la planificación, del ordenamiento, de la participación y de la información en estos asuntos. Su visión prospectiva implica además un componente de la mayor trascendencia ética que supone el entender que los recursos no son infinitos y que, por ende, es nuestro deber adoptar acciones que permitan a las personas que van a llegar al planeta contar con condiciones adecuadas para su bienestar y una buena calidad de vida teniendo en cuenta visiones, intereses y condiciones sociales, culturales, económicas y ecológicas.

2. Avances constitucionales de los derechos ambientales

La Constitución política de 1991 consagra numerosas disposiciones en materia ambiental, entre las que destaca el reconocimiento del derecho a gozar de un ambiente sano que, veíamos, se estableció dentro del capítulo de "Derechos colectivos y del ambiente". No obstante, en diferentes ocasiones la Corte Constitucional ha sostenido que dada su naturaleza puede configurarse en un derecho fundamental, además de un deber y un principio del ordenamiento jurídico colombiano.

Sobresale el hecho que en el marco jurisprudencial el alto tribunal constitucional ha desarrollado unos precedentes importantes que varían entre el reconocimiento del derecho a gozar de un ambiente sano como una prerrogativa fundamental autónoma y también como un precepto colectivo que puede protegerse mediante la acción de tutela, con base en la teoría de la conexidad. De esta forma se ha hecho evidente la necesidad de contar con un entorno sano en clave de la conservación y preservación de todas las formas de vida, pero también para garantizar derechos imprescindibles en la consecución de la dignidad humana. Por tanto, reiteramos la importancia del reconocimiento constitucional de este derecho para la reconfiguración del orden jurídico, en el que el ambiente adquiere una dimensión de gran relevancia para el Estado social de derecho. Especialmente ante los avances que en la ONU se dieron en

octubre de 2021 respecto a su reconocimiento como derecho humano universal, así como la interpretación que se ha dado de su naturaleza como garantía fundamental en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos por medio de la Opinión consultiva 23/17.

Por otra parte, destacamos la trascendencia que ha tenido la función ecológica de la propiedad en la Constitución política, dado que implica que el derecho a la propiedad debe atender no solo a esa función social, mediante la cual se menciona la necesidad de la productividad, sino también a la importancia que tiene el proteger el ambiente y los recursos naturales en el marco del ejercicio de esta garantía. Dichos límites pretenden superar la visión tradicional, relativos al uso, goce y disposición absoluta del titular del derecho, sin tener en cuenta las prerrogativas de las que son titulares los demás ciudadanos.

Además, la función ecológica de la propiedad nos recuerda que este derecho, en todas sus categorías (pública, privada, colectiva, etcétera), debe atender las disposiciones ambientales que la Carta política y demás normativa vigente ha dispuesto en aras de lograr el desarrollo sostenible, entendido como el modelo acogido en la Constitución para mejorar la calidad de vida, promover el crecimiento económico y el bienestar de la población.

Se resalta el hecho que hasta ahora la función ecológica de la propiedad se ha regulado en lo concerniente a asuntos como las reservas de la sociedad civil, la titulación de territorios colectivos, el saneamiento y ampliación de resguardos indígenas, etcétera. No obstante, reiteramos que faltan elementos adicionales por desarrollar, como los relativos a la función ecológica de la propiedad industrial e intelectual, para el sector empresarial e institucional, especialmente en lo referente al subsuelo y al ejercicio y límites del derecho en las actividades extractivas.

Por otra parte, hacemos mención del especial papel de la pedagogía y la educación ambiental, que no son tan visibles. Es importante fortalecer la educación ambiental en todos los órdenes, carreras, áreas, docencia e investigación, y, adicionalmente, incrementar el apoyo a la investigación en estos

asuntos, mediante los cuales se permita profundizar el conocimiento sobre nuestra biodiversidad y demás temáticas, así como la creación de estrategias para enfrentar las problemáticas que atraviesa nuestro país.

Lo anterior propiciando que desde la infancia se promuevan el aprendizaje y la valoración de nuestro patrimonio natural para la apropiación del entorno, el conocimiento del espacio, el entendimiento de la complejidad ambiental, así como de mecanismos de prevención y en tareas que permitan el cambio de la relación entre el ser humano y la naturaleza, para avanzar hacia la construcción y consolidación de conocimiento local, regional y nacional sobre nuestra biodiversidad y de soluciones conjuntas para los conflictos ambientales desde una perspectiva de integralidad y participación en la toma de decisiones en esta materia.

Además, se resalta el reto relacionado con incluir y reconocer otros saberes y el conocimiento tradicional, que incluye las experiencias, hábitos, usos y costumbres de las comunidades campesinas, de los grupos étnicos y demás colectividades tradicionales en la forma de interacción con el medio natural y su aprovechamiento sostenible. Lo que nos lleva a plantear la necesidad de fortalecer y promover los ejercicios comunitarios de educación que, desde una perspectiva de integralidad y horizontalidad, definen otras formas de acercamiento y relación con la naturaleza, que comprenden al ser humano como parte de ella. Esto con el objeto de fomentar un pensamiento holístico, analítico y crítico de la realidad y las posibilidades existentes para abordar otros caminos en la superación de la crisis ambiental.

En el mismo sentido, destacamos la importancia de garantizar el acceso a la información ambiental como prerrequisito para la salvaguarda de los preceptos relacionados con estos asuntos, en la medida que permite contar con una sociedad informada sobre el estado de los recursos naturales, las problemáticas alrededor de ellos, los planes y proyectos que se pretenden desarrollar, así como las posibles estrategias y acciones para solucionarlos.

Por lo anterior, se ha indicado que la información ambiental debe ser clara, oportuna e inclusiva, y debe estar disponible y en términos entendibles

para la población en general y, de manera particular, para los grupos étnicos. En igual medida, este derecho fundamental es un elemento de gran importancia para la protección ambiental, dado que una comunidad informada puede contar con elementos que le permitan valorar más nuestro patrimonio natural e incidir en la toma de decisiones sobre los asuntos que la afectan.

Los retos que existen en torno al derecho de acceso a la información ambiental son los de fortalecer el Sistema de Información Ambiental de Colombia (Siac), señalar una pedagogía y divulgación para que la población en general lo conozca y lo utilice, consolidarlo para que sea una herramienta primaria para las investigaciones que se adelanten en estas materias, teniendo en cuenta los saberes académicos, comunitarios e institucionales, y cerrar las brechas relacionadas con la conectividad y las problemáticas con su acceso en todos los municipios del país.

Al igual que la educación, el acceso a la información es un factor clave para la formación de pensamiento crítico, pues contar con datos e información actual, real, clara y amplia permite la consolidación de argumentos, opiniones e inquietudes que fortalecen la discusión en torno a las problemáticas, e incluso, los conflictos de carácter ambiental, y, asimismo, promueve soluciones que beneficien a todos los actores, especialmente aquellos que histórica y más frecuentemente se han visto vulnerados y afectados por decisiones tomadas sin su consentimiento.

Es importante mencionar asimismo el derecho a la participación ambiental como una prerrogativa que en nuestro ordenamiento jurídico se erige en un principio, valor axial y deber, de acuerdo con el cual se deben guiar las actuaciones del Estado y de los particulares en torno al ambiente y a los recursos naturales. Desde su consagración en el artículo 79 de la Constitución política, nuestro país posee un reto fundamental para el devenir, en el cual se incluya esa mirada social, que encuentra en la participación el mejor escenario para prevenir los conflictos ambientales y su solución conjunta.

Evidentemente cada día las comunidades conocen más sus derechos y reclaman por ellos, exigiendo el cumplimiento de la garantía fundamental a

la participación, mediante los mecanismos presentados en este libro, los cuales se agrupan en administrativos, políticos y judiciales. El reto actual es que el ejercicio de inclusión social se ejerza de manera permanente, para evitar que las disputas ambientales, asociadas a la carente o escasa intervención de la comunidad en la toma decisiones en esta materia, sean resueltas por el poder judicial.

Asimismo, como ha planteado en diferentes ocasiones la Organización de las Naciones Unidas (2013; 2014; 2016)[1], la participación debe ser: 1) activa, que comprende la posibilidad de todos los actores, especialmente de las poblaciones más vulnerables, de hacer parte del proceso de inclusión; 2) libre, que implica el deber de suprimir cualquier clase de acción o situación que pueda afectar la incidencia social; 3) efectiva, que corresponde a la superación de los obstáculos físicos, culturales, sociales y económicos que puedan impedir la participación de las personas; 4) informada, relacionada con la obligación de brindar la información suficiente para garantizar que las poblaciones que intervengan puedan contar con los elementos suficientes para opinar y tomar decisiones al respecto; y 5) significativa, en el sentido de que trascienda escalas locales, regionales e incluso nacionales.

En ese sentido, la participación en asuntos ambientales no debe reducirse a procesos de socialización y consulta, sino que, por el contrario, debe trascender a espacios de deliberación en los que cada actor pueda manifestar sus opiniones y preocupaciones, así como recibir respuestas concretas y demandar compromisos en torno a la protección del ambiente y de sus derechos. Además de ello, es importante concebir la posibilidad de que la voluntad y las aspiraciones de las comunidades sobre sus territorios sean vinculantes en las decisiones, pues son ellas quienes mejor conocen las particularidades de su entorno y sus necesidades en el marco de su identidad cultural, social, económica y ambiental.

1 Resoluciones A/HRC/23/36 de 2013, A/69/213 de 2014, CEDAW/C/GC/34 de 2016 y A/HRC/31/52 de 2016.

Lo anterior redunda en el propósito de lograr una justicia ambiental que tenga en cuenta los postulados desarrollados por la jurisprudencia constitucional relativos a la justicia restaurativa y distributiva, que propende a superar la desigualdad material en las cargas ambientales y lograr la equidad en el acceso de los recursos y sus beneficios, y en las consecuencias y obligaciones que implican, erradicando todas las formas de discriminación.

Al respecto, podemos mencionar que el reto actual que enfrenta el país ante la escalada de los conflictos ambientales es el relativo a definir la creación de una especialidad o jurisdicción que permita pensar la posibilidad de la toma de decisiones judiciales, que desde la interdisciplinariedad sean más técnicas, concretas y en el menor tiempo posible, atendiendo a la necesidad y urgencia de lo ambiental, que garanticen la efectividad de su cumplimiento. Asimismo, buscar mecanismos de solución de conflictos alternativos, tomando como ejemplo los tribunales del agua.

Finalmente, dos asuntos importantes a resaltar respecto a los derechos ambientales consagrados en la Carta política, es que también implican deberes para el Estado y para los particulares; asimismo, que la actividad económica y la iniciativa privada, siendo libres, tienen obligaciones y límites relacionados con el bien común y la defensa de lo público, y que como requisito previo para su ejercicio encuentran las autorizaciones, licencias, permisos y concesiones.

3. Gestión ambiental institucional

En el marco de la progresividad del interés por los asuntos ambientales, y como resultado de las conferencias internacionales, especialmente la de Estocolmo en 1972 y la de Río de Janeiro en 1992, además de la expedición del Decreto-Ley 2811 de 1974 mediante el cual se estableció el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, se fortaleció la institucionalidad ambiental, trascendiendo del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (Inderena) para crear el Ministerio del Medio Ambiente y organizar el Sistema Nacional Ambiental (Sina) a partir de la Ley 99 de 1993.

El Sina fue el resultado del crecimiento de la conciencia ambiental en la sociedad colombiana y la correlativa alianza y concertación entre actores públicos y privados para lograr una reforma en torno a la protección efectiva del ambiente que, desde una perspectiva de articulación, coordinación, interrelación y diálogo, permitiera cumplir los postulados constitucionales de descentralización, democracia, participación y gestión ambiental sostenible. De esta manera, se creó un sistema descentralizado que tendría como objetivo el fortalecimiento de la capacidad técnica e institucional ambiental en el orden nacional, regional y local.

Sin embargo, las modificaciones que ha sufrido el Ministerio, como ente rector, han supuesto el debilitamiento de las instituciones que integran el Sina, así como la generación de problemáticas relacionadas con la falta de articulación y coordinación en la gestión ambiental del país. De ahí el reto de avanzar hacia una perspectiva de gestión integral y holística que propicie el cumplimiento de las disposiciones constitucionales, la inclusión y el trabajo conjunto de todos los actores en la protección del entorno. En particular, ante el deber de todas las instituciones de planificar y emprender acciones de conservación ambiental a corto, mediano y largo plazo.

Al respecto, se destaca el reto de articular las diferentes estrategias de planificación, de manera tal que permita un diálogo entre ellas en las distintas escalas y niveles (local, regional y nacional), así como de actualizarlas permanentemente, considerando las particularidades, los objetivos, tiempos y recursos para hacerlos realidad. Igualmente, la necesidad de asumir los saberes, aportes y perspectivas locales en el diseño de estos planes a partir de lo territorial a lo nacional. Esto requiere la articulación y coordinación de las entidades encargadas de la implementación de dichos planes contando con la participación permanente de la comunidad y otros sectores involucrados.

Lo anterior en concordancia con el mandato de ordenamiento territorial en lo relativo a los usos del suelo, dado que de esta manera se tiene en cuenta la vocación del territorio, la priorización en tareas de conservación, preservación y restauración. Además de la integración de los aspectos que conver-

gen en él, esto es, los culturales, sociales, ecológicos, económicos y demás. Se debe entonces propender a ordenar el territorio considerando el enfoque diferencial y ambiental, que incluya las necesidades y aspiraciones de las comunidades, así como las particularidades culturales, ecosistémicas y sociales de cada espacio, entendiendo este no solo como el área geográfica sino como el conjunto de interrelaciones entre quienes lo habitan y los elementos que lo componen. Así entonces, se debe avanzar hacia la actualización de los planes de ordenamiento territorial con un enfoque ambiental y hacia la promoción de espacios de participación que tengan en cuenta la intervención de las comunidades y el respeto por la autonomía territorial y la descentralización, mandatos consagrados en la Carta política.

Igualmente, atendiendo a la diversidad de ecosistemas y de la fauna y flora en nuestro país, se han reconocido diferentes figuras de protección como instrumentos para su conservación y preservación, permitiendo que en la actualidad contemos con un importante número de áreas protegidas que representan el patrimonio natural y cultural del país. Los principales retos son avanzar en la declaratoria de nuevas áreas y garantizar la protección de las existentes ante las amenazas que enfrentan relacionadas con la minería ilegal, la deforestación, los cultivos de uso ilícito y la expansión de la frontera agropecuaria, entre otros, así como reconocer que las poblaciones tradicionales que habitan allí de manera ancestral son los principales actores en su gestión sostenible.

Es necesario comprender asimismo que las áreas protegidas se constituyen en una oportunidad para la conservación, en la medida que permiten proponer mecanismos para incentivar la protección del entorno y para el desarrollo del país, mediante alternativas tales como pagos por servicios ambientales, turismo sostenible, etcétera, conforme con las particularidades de cada ecosistema.

De otro lado, atendiendo a la situación actual del país y las problemáticas ambientales que han venido incrementándose, el Estado colombiano ha desarrollado una serie de políticas públicas mediante las cuales pretende adop-

tar estrategias para enfrentar el deterioro ambiental y establecer mecanismos conjuntos en cumplimiento de las obligaciones, tanto institucionales como de la sociedad civil y del sector empresarial, de proteger nuestro patrimonio natural.

Es esta línea es importante resaltar que los convenios internacionales suscritos por Colombia, como por ejemplo el Convenio sobre la Diversidad Biológica, han orientado la formulación de objetivos y metas coherentes con los propósitos globales de conservación de la naturaleza. De esta manera, las políticas ambientales se han constituido en la manifestación de la voluntad del Estado, por medio de sus instituciones, de coordinar y articular los procesos de toma de decisiones relacionados con el cumplimiento de los fines ambientales, sociales y económicos, así como con la garantía de los derechos de la población, entre ellos el de gozar de un ambiente sano.

En diferentes políticas públicas se han consagrado una serie de acciones, medidas, objetivos y estrategias para la salvaguarda del entorno y de los bienes y servicios ambientales; sin embargo, si bien su formulación sectorial puede ser una virtud, llama la atención el imperativo de abordar las temáticas relacionadas con el ambiente desde una perspectiva de integralidad y holística, que tenga en cuenta el medio natural como un todo y no como sectores aislados. Asimismo, la necesidad de su actualización permanente, toda vez que las mismas se formulan con base en las particularidades de determinado contexto que con ocasión de diferentes factores pueden variar, requiriendo en consecuencia otras estrategias para afrontarlas.

Sobresale la necesidad de que las políticas públicas cuenten con planes de acción oportunos, suficientes y funcionales, además de que sean financieramente claros y con metas concretas, que aseguren el cumplimiento de los objetivos, acciones y estrategias trazadas. No podemos dejar de mencionar que tanto la formulación como la implementación, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas debe hacerse con un enfoque participativo amplio, activo y significativo con todos los actores y sectores que pueden verse beneficiados o afectados.

Actualmente el reto está entonces en lograr el trabajo coordinado y articulado entre las diferentes autoridades ambientales, superando aquellos casos en los que las mismas han resultado politizadas o han visto reducido sus recursos económicos, humanos y técnicos para el desarrollo de sus funciones, en aras de lograr hacer realidad los principios rectores ambientales relativos a la armonía institucional en la gestión ambiental, así como la necesidad de reconocer la importancia de otras autoridades, como es el caso del Consejo Nacional Ambiental, que pocas veces es convocado para discutir sobre esta materia. En cuanto a la efectividad y el cumplimiento de los objetivos de dichas políticas, un reto pendiente es promover una mayor divulgación e información que posibilite la apropiación de estos instrumentos por parte de la sociedad civil, las instituciones y el sector privado.

Sumado a lo anterior, destacamos la importancia de las herramientas previstas en la planificación ambiental respecto al manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales, como es el caso de las autorizaciones, licencias, permisos y concesiones, que se han diseñado como instrumentos de comando y control en esta materia. Sobre el particular, consideramos necesario que la evaluación de impacto ambiental en el marco de estos mecanismos tenga en cuenta los factores que pueden verse afectados por su otorgamiento, tales como el social, el cultural, el ecológico, el económico y demás. Asimismo, es imperativo trascender las problemáticas que la flexibilidad de estos instrumentos se ha cuestionado, con el fin de establecer procesos concretos de evaluación integral de los efectos que pueden generarse en todas las actividades que impactan el entorno, para lo cual es necesario incorporar otras actividades que fueron excluidas de la licencia ambiental, como la exploración minera.

De igual manera, es importante que en las medidas de compensación por el desarrollo de las obras, proyectos y actividades que afecten el ambiente se tenga en cuenta la distribución equitativa de las cargas y beneficios, y que los mismos brinden oportunidades para que las comunidades se vean realmente beneficiadas por estos, quedando en mejores condiciones de las previas a la ejecución de los proyectos.

Finalmente, debemos mencionar que la responsabilidad por la protección ambiental es de todos. Por lo tanto, es importante tener conciencia de que las actividades humanas deben tener en cuenta los posibles efectos que puedan tener en el entorno y la consecuente obligación de adoptar medidas para su compensación, corrección, mitigación o restauración. Para entender ello, es imperativa la educación y divulgación en todos los niveles sobre los impactos y las acciones que de manera individual, colectiva o estatal puedan emprenderse para no afectar de manera irreversible el medio natural.

En ese entendido, corresponde a los individuos, las comunidades, el sector productivo, al Estado y, en general, a todos los actores, velar por la salvaguarda del entorno, de los bienes y servicios ambientales, atendiendo a los imperativos de respeto por la naturaleza, así como de su preservación, conservación y restauración. Por ello se han dispuesto diferentes regímenes de responsabilidad en el ordenamiento jurídico colombiano que van desde aquella que le es imputable al Estado por los daños ambientales, como la administrativa, la penal, la civil y la policiva que pueden atribuirse a los particulares por sus acciones u omisiones y el correlativo desconocimiento a la normativa ambiental aplicable.

4. Retos a futuro

Este libro, que aborda especialmente el derecho constitucional ambiental colombiano estableciendo sus fundamentos, instrumentos y retos para la defensa del derecho a gozar de un ambiente sano, identifica que esta área jurídica se fundamenta en la solidaridad y la responsabilidad de todos, siendo su primera misión el de ser preventivo en aras de evitar los daños que se puedan generar en el entorno. Por eso, además de ser un derecho humano, público y que promueve la interdisciplinariedad, se caracteriza porque es de interés tanto individual como colectivo, involucrando a la actual y las futuras generaciones.

En consecuencia, esta rama del derecho que aboga por relacionarse con las demás y contar con elementos que la diferencian y le dan contenido propio, tiene importantes retos para su implementación. Entre los asuntos que

deben tenerse en cuenta por esta área, se destacan los relacionados con los nuevos derechos; la definición y reglamentación de los sumideros de carbono; el derecho a un comercio e intercambio comercial justo que considere las implicaciones que tienen actividades como el consumo en la necesidad de garantizar la protección ambiental; el derecho a un desarrollo propio que atienda a las particularidades de las culturas y ecosistemas; el derecho al conocimiento tradicional, caracterizado por el uso sustentable del entorno; y el derecho a no ser objeto de ninguna forma de discriminación ambiental.

Otros desafíos importantes del derecho ambiental están referidos a la caracterización y puesta en marcha de los últimos avances, especialmente jurisprudenciales, sobre los derechos bioculturales, los de los animales y los de la naturaleza, que son materia de gran discusión en espacios académicos y judiciales tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Los fallos de los jueces y los estudios académicos deben asumir la larga tarea de entender estas nuevas figuras, por demás complejas, pues no solo basta con la consagración de derechos, sino que se requiere de su protección y efectivización.

Por último, consideramos que avanzar en el cumplimiento de las normas ambientales implica superar los problemas de deterioro ambiental, saneamiento básico, pobreza, entre otros, en busca de lograr condiciones de vida adecuadas y conseguir el bienestar de las comunidades hacia el tránsito de la justicia ambiental, la consolidación y materialización del Estado social y ambiental de derecho que debe caracterizar a la Nación colombiana.

BIBLIOGRAFÍA

Libros, artículos y documentos de política

Abello-Galvis, R. y W. Arévalo-Ramírez. 2020. "La Opinión Consultiva OC-23 de 2017 solicitada por la República de Colombia ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos: desarrollos jurisdiccionales, procedimentales y sustanciales derivados de los deberes de respeto y garantía de los derechos humanos en el contexto de la protección medioambiental". En I. Vargas-Chaves, A. Gómez-Rey y A. Ibáñez-Elam (eds.). *Escuela de Derecho Ambiental. Homenaje a Gloria Amparo Rodríguez*. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá, pp. 407-423.

Alessandri, A. 1981. *De la responsabilidad extracontractual en el derecho civil*. Imprenta Universal.

Almonacid-Sierra, J. J. 2007. "La propiedad en el Estado social de derecho colombiano". En M. A. Restrepo-Medina (ed.). *El derecho administrativo en los albores del siglo XXI.* Primera edición. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá.

Altamirano, A. C. 2004. "El derecho constitucional a un ambiente sano, derechos humanos y su vinculación con el derecho tributario". *Derecho & Sociedad*. 22, 314-346.

Alvarado-Mosquera, J. 2015. *El principio de precaución y la protección de la naturaleza. Análisis comparativo de derecho constitucional ambiental en el Estado colombiano y francés*. Grupo Editorial Ibáñez y Universidad del Sinú. Bogotá y Montería.

----------. 2020. "El principio de no regresión ambiental en la Constitución colombiana". En G. A. Rodríguez (coord.). *Los principios del derecho y la gestión ambiental en Colombia*. Tirant Lo Blanch. Bogotá, pp. 111-139.

Amaya-Arias, Á. M. 2020. *Régimen jurídico-ambiental de los recursos forestales en Colombia*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

Amaya-Navas, Ó. D. 2000. "Apuntes sobre el derecho al medio ambiente sano". En AAVV. *Lecturas sobre derecho del medio ambiente*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 1, 75-96.

----------. 2002. *La constitución ecológica de Colombia: análisis comparativo con el sistema constitucional latinoamericano*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

----------. 2012. *El desarrollo sostenible y el derecho fundamental a gozar de un ambiente sano*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

----------. 2016. *El principio de no regresión en el derecho ambiental*. Iustel.

----------. 2016a. *La Constitución ecológica de Colombia*. Tercera edición. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

----------. 2020. *El principio de ponderación en materia ambiental: una herramienta hermenéutica para la solución de conflictos entre la protección ambiental, los derechos sociales y fundamentales y el desarrollo económico*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

Andaluz, C. 2000. *Manual de derecho ambiental*. Proterra. Lima.

Andrade, A. 2005. "La ley forestal y su relación con los acuerdos internacionales". *Policy paper*. 3. Foro Nacional Ambiental. Disponible en http://www.foronacionalambiental.org.co/wp-content/uploads/2011/10/PolicyPaperFna-003.pdf

Andi. 2021. "Informe de gestión 2020-2021". Andi. Bogotá. Disponible en http://www.andi.com.co/uploads/INFORME%20ANDI%202020-2021_baja_compressed.pdf

Angarita-Barón, C. 1996. "La protección del derecho a un ambiente sano. Análisis jurisprudencial". En B. Londoño Toro (ed.). *Acciones populares y de*

grupo. Nuevas herramientas para ejercer los derechos colectivos y del ambiente. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez y Defensoría del Pueblo. Bogotá.

Arenas-Mendoza, H. A. (ed.). 2016. *Instituciones de derecho administrativo.* Tomo I. *La administración y su actividad*. Grupo Editorial Ibáñez y Editorial Universidad del Rosario. Bogotá.

Arévalo-Guerrero, I. 2012. *Bienes. Constitucionalización del derecho civil*. Primera Edición. Editorial Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

Arístegui, J. P. 2012. "Evolución del principio "responsabilidades comunes pero diferenciadas" en el régimen internacional del cambio climático". *Anuario de Derecho Público UDP*. 1, 585-611.

Arroyo Zapatero, L. 1998. "Derecho penal económico y Constitución". *Revista Penal*. 1, 1-15.

Asociación Nacional de Empresarios de Colombia. 2021. *ANDI - Temas ambientales (Sostenibilidad)*. Vicepresidencia de Desarrollo Sostenible. Disponible en http://www.andi.com.co/Home/Pagina/2-temas-ambientales-sostenibilidad

Atienza, M. 2003. *El sentido del derecho*. 2da edición. Ariel. Barcelona.

Ávila, R. 2019. "Los derechos humanos y los derechos de la naturaleza en el neoconstitucionalismo andino. Hacia un necesario y urgente cambio de paradigma". En L. Estupiñán-Achury et al. (eds.). *La naturaleza como sujeto de derechos en el constitucionalismo democrático*. Universidad Libre. Bogotá.

Barreiro, J. 1995. "El bien jurídico protegido en los delitos contra el medio ambiente en el Código Penal de 1995". En J. Barreiro (dir.). *Estudios sobre la protección penal del medio ambiente en el ordenamiento jurídico español*. Comares. Granada.

Barrera Osorio, A. M. 2006. "El principio de rigor subsidiario en el derecho ambiental colombiano: la protección del medio ambiente desde el ámbito nacional, regional o local, ¿o al revés?". En B. Londoño Toro, G. A. Rodríguez y G. J. Herrera Carrascal (eds.). *Perspectivas del derecho ambiental en Colombia*. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá, pp. 253-291.

Basterra, N., E. Peralta, J. Toro, C. Rodríguez, R. Hernández, L. Reyes y L. Torres. 2014. *Introducción a la educación ambiental. Bases para la formación de los alumnos universitarios*. Universidad del Nordeste. Resistencia.

Becerra-Urbina, R. E. 2015. *Introducción al estudio del derecho ambiental: análisis y comentario de la ley general de ambiente*. Librería y Ediciones Jurídicas. Lima.

Beck, U. 1992. "From industrial society to the risk society: Questions of survival, social structure and ecological enlightenment". *Theory, Culture & Society*. 9 (1), 97-123.

Bejarano-Ramos, C. 2017. "Derecho a la propiedad rural y ordenamiento ambiental del territorio: conflictos y ponderaciones". En M. del P. García-Pachón (ed.). *Medio ambiente y ordenación del territorio*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, pp. 57-94.

Bermúdez-Guerrero, O. M. 2016. *Educación ambiental, valores y prácticas sustentables: una guía para educadores del siglo XXI*. Universidad Nacional de Colombia-Sede Bogotá, Instituto de Estudios Ambientales - IDEA. Bogotá.

Betancor-Rodríguez, A. 2001. *Instituciones de derecho ambiental*. La Ley.

Biasco, E. 2001. *Derecho ambiental general*. FCU. Montevideo.

Bibiloni, H. M. 2001. "Los principios ambientales y la interpretación (su aplicación política y jurídica)". Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba Artigas.

Boada, D. y J. Escalona. 2005. "Enseñanza de la educación ambiental en el ámbito mundial". *Educere*. 9 (30), 317-322.

Borràs, S. 2004. "Análisis jurídico del principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas". *Seqüência: estudos jurídicos e políticos*. 25 (49), 153-195.

----------. 2014. "Del derecho humano a un medio ambiente sano al reconocimiento de los derechos de la naturaleza". *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*. 99, 649-680.

Borrero-Navia, J. M. 1994. *Los derechos ambientales. Una visión desde el sur*. Fipma-Cela. Cali.

Botero Ospina, M. E. y J. Hofman-Quintero. 2015. "Desarrollo territorial en la Constitución de 1991: la fragmentación regional no resuelta". En K. N. Cerón-Steevens y W. Arévalo-Ramírez (eds.). *De la Constitución de 1991 a la realidad: debates políticos, jurídicos, territoriales e internacionales*. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá, pp. 441-476.

Botkin, D. B. 1993. *Armonías discordantes. Una ecología para el siglo XX*. M. A. Valladares, trad. Acento Editorial. Madrid.

Boyd, D. R. 2015. "Constitutions, human rights, and the environment: National approaches". En A. Grear y L. J. Kortzé (eds). *Research handbook on human rights and the environment*. Edward Elgar Publishing. Cheltenham.

----------. El reconocimiento de la ONU del derecho humano a un medio ambiente saludable da esperanza para el futuro del planeta: experto en derechos humanos. Página web. Disponible en http://www.oacnudh.org/el-reconocimiento-de-la-onu-del-derecho-humano-a-un-medio-ambiente-saludable-da-esperanza-para-el-futuro-del-planeta-experto-en-derechos-humanos/

Brañes, R. 2000. *Manual de derecho ambiental mexicano.* 2ª ed. Fondo de Cultura Económica. México.

----------. 2001. "El acceso a la justicia ambiental en América Latina y la legitimación procesal en los litigios civiles de naturaleza ambiental en los países de la región". En AAVV. *Justicia ambiental: las acciones judiciales para la defensa del medio ambiente*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, pp. 317-370.

Briceño-Chaves, A. M. 2009. "Aproximación a los conceptos de daño ecológico y de daño ambiental". En AAVV. *Daño ambiental*. Tomo II. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

----------. 2017. *Responsabilidad y protección del ambiente: la protección positiva del Estado*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

Brown, W. 1990. "Our rights and obligations to future generations for the environment". *American Journal of International Law*. 84 (1), 198-207.

Burbano, E. 2016. *Perspectivas de la responsabilidad estatal por el daño ambiental en Colombia. Dificultades para su exigibilidad y efectividad desde la jurisprudencia del Consejo de Estado*. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá.

Bustamante-Alsina, J. 1995. *Derecho ambiental, fundamentación y normativa*. Editorial Abeledo Perrot. Buenos Aires.

Cabana-González, D. y S. Senior-Serrano. 2018. "La acción de tutela como mecanismo de protección del derecho al ambiente sano: de la tesis de la conexidad a la protección de la justicia ambiental". En G. A. Rodríguez (ed.). *Justicia ambiental en Colombia*. Segunda parte. Grupo Editorial Ibáñez. Bogotá.

Cabeza Meza, O. F. 2020. "La historia del derecho ambiental en Colombia: evolución y teleología". En M. Malagón-Pinzón y C. Moreno-Velásquez (eds.). *Problemas actuales del derecho administrativo*. Universidad de los Andes. Bogotá, pp. 55-78.

Cafferata, N. A. 2004. *Introducción al derecho ambiental*. Instituto Nacional de Ecología. México.

Calle, M. V. 2020. *El vínculo indisoluble entre democracia y derechos ambientales*. Fundación Heinrich Böll. Bogotá.

Campo, O. L. 2014. "Actuamos en el presente sin olvidar nuestro futuro". *Cuentos Verdes, Periódico Institucional de la CVC*. https://www.cvc.gov.co/sites/default/files/Comunicaciones/Periodico_Cuentos_Verdes/Periodico_Cuentos_Verdes_2014/Periodico-Cuentos-Noviembre-2014.pdf

Canal-Albán, F. y M. Rodríguez-Becerra. 2008. "La ciencia y la tecnología en el Sina. Dificultades, logros y recomendaciones". En G. Andrade y M. Rodríguez-Becerra (eds.). *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia*. Foro Nacional Ambiental. Bogotá, pp. 303-390.

Cantú, P. 2015. "Día mundial de la Madre Tierra, una reflexión". *Ciencia UANL*. 73, 34-39.

Carabaly-Cerra, C. 2018. "La disminución del deber de reparar en la sanción por daño en el marco de la Ley 1333 de 2009". En A. Gómez-Rey y G. A. Rodríguez (eds.). *Régimen sancionatorio administrativo ambiental en Colombia. Aportes para su implementación*. Grupo Editorial Ibáñez. Bogotá, pp. 19-50.

Cardeño-Sanmiguel, G. M., P. Ruiz-Tafur y J. C. Castillo-Bolaños. 2018. "Actitud hacia la pedagogía ambiental de estudiantes universitarios". En D. Filut et al. (eds.). *Educación socioambiental. Acción presente*. Ediciones Universidad Simón Bolívar. Barranquilla, pp.75-101.

Carder. 2014. *Guía del usuario: en sintonía con el planeta*. Carder. Pereira.

Carmona, S. I. 2003. "La participación ciudadana como estructura de oportunidades políticas en la vía del conflicto ambiental en Colombia". *Gestión y Ambiente*. 6 (2), 119-128. Disponible en https://revistas.unal.edu.co/index.php/gestion/article/view/89153

Carrara, F. 1971. *Programa de derecho criminal: parte general*. Temis. Bogotá.

Carrizosa-Umaña, J. 1992. *La política ambiental en Colombia: desarrollo sostenible y democratización*. Cerec, Fescol, Fondo FEN Colombia. Bogotá.

----------. 2014. *Colombia compleja*. Jardín Botánico de Bogotá José Celestino Mutis. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá.

----------. 2018. "Ambiente y paz hoy en Colombia". *Gestión y Ambiente*. 21 (2), 155-161.

Castro-Buitrago, É. J. 2011. "Aproximación al concepto de gobernanza en Colombia y algunos apuntes sobre su importancia en el derecho ambiental". *Opinión Jurídica*. 10 (20), 22-56.

----------. 2015. "La actuación informal de concertación de la administración: un estudio para la reconstrucción dogmática del concepto de actividad administrativa, tomando al derecho ambiental colombiano como sector de referencia". Tesis doctoral. Universidad Autónoma de Madrid.

----------. 2020. "Acceso a la información en asuntos ambientales. Principio 10 de la declaración de Río de 1992". En G. A. Rodríguez (coord.). *Los prin-*

cipios del derecho y la gestión ambiental en Colombia. Tirant Lo Blanch. Bogotá, pp. 93-110.

Castro-Buitrago, É. J., J. Vélez-Echeverri y M. Madrigal-Pérez. 2019. "Gobernanza del agua y Consejos de cuenca: análisis desde los derechos humanos al agua y a la participación ambiental". *Opinión Jurídica*. 18 (37), 43-63.

Cepal. 2018. *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. Cepal. Santiago.

----------. 2018a. Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe [Acuerdo de Escazú. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2011. *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*. Segunda edición. Disponible en https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/acceso%20a%20la%20informacion%202012%202da%20edicion.pdf

Consejo Empresarial Colombiano para el Desarrollo Sostenible. 2015, julio 17. *Quiénes somos*. Cecodes. Disponible en https://www.cecodes.org.co/site/quienes-somos/

Consejo Gremial Nacional. 2020. "Nuestro equipo misión y visión-Consejo Gremial Nacional-Nosotros". Consejo Gremial Nacional. Disponible en https://cgn.org.co/nuestro-equipo-mision-y-vision/

Contraloría General de la República. 2014. *Informe del estado de los recursos naturales y del ambiente 2013-2014*. Capítulo IV. "Análisis de la política de gestión ambiental de fauna silvestre y de la estrategia para la prevención y el control del tráfico ilegal de especies silvestres 2008-2013". Contraloría General de la República. Bogotá. Disponible en https://campusvirtual.contraloria.gov.co/campus/docsBiblio/RecursosNaturales_2013-2014.pdf

Córdoba, J. y J. Sánchez. 2002. *El derecho de daños en el nuevo milenio*. Editorial Alveroni Ediciones.

Corte IDH. 2017. Opinión consultiva OC-23/17. Obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - Interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Cortina, A. 1999. "Derechos humanos y discurso político". En G. González (coord.). *Derechos humanos. La condición humana en la sociedad tecnológica*. Tecnos. Madrid, pp. 36-55.

Delgado, C. J. 2013. "La materia ambiental en la Constitución política colombiana". Disponible en http://responsabilidadyderecho.blogspot.com/2013/03/la-materia-ambiental-en-la-constitucion.html

De Luis, E. 2018. "El medio ambiente sano: la consolidación de un derecho". *Revista Boliviana de Derecho*. 25, 550-569.

Del Valle Mora, E. 2017. *La responsabilidad extendida del productor y los programas posconsumo en Colombia*. Universidad del Rosario. Bogotá.

----------. 2020. "Una norma, varias interpretaciones: dificultades procesales en el caso de la Ley 1333 de 2009". En I. Vargas-Chaves, A. Gómez-Rey y A. Ibáñez-Elam (eds.). *Escuela de Derecho Ambiental. Homenaje a Gloria Amparo Rodríguez*. Editorial Universidad del Rosario, pp. 343-370.

Departamento Nacional de Planeación. 2003, 25 de agosto. *Estrategia institucional para la venta de servicios ambientales de mitigación del cambio climático* (Documento Conpes 3242). DNP.

----------. 2008, 24 de noviembre. *Lineamiento para la formulación de la política integral de salud ambiental* (Documento Conpes 3550). DNP.

----------. 2011, 14 de junio. *Política para el desarrollo comercial de la biotecnología a partir del uso sostenible de la biodiversidad* (Documento Conpes 3697). DNP.

----------. 2011a, 14 de julio. *Estrategia institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia* (Documento Conpes 3700). DNP.

----------. 2013, 20 de agosto. *Lineamientos de política para el desarrollo de proyectos de interés nacional y estratégicos - Pines* (Documento Conpes 3762). DNP.

----------. 2014, 3 de julio. *Política para el suministro de agua potable y saneamiento básico en la zona rural* (Documento Conpes 3810). DNP.

----------. 2016, 21 de noviembre. *Política nacional para la gestión integral de residuos sólidos* (Documento Conpes 3874). DNP.

----------. 2016a, 5 de octubre. *Política de gestión del riesgo asociado al uso de sustancias químicas* (Documento Conpes 3868). DNP.

----------. 2016b, 24 de octubre. *Programa nacional para la formulación y actualización de planes de ordenamiento territorial: POT modernos* (Documento Conpes 3870). DNP.

----------. 2017, 8 de mayo. *Lineamientos de política y programa nacional de pago por servicios ambientales para la construcción de paz* (Documento Conpes 3886). DNP.

----------. 2018, 31 de julio. *Política para el mejoramiento de la calidad del aire* (Documento Conpes 3943). DNP.

----------. 2018a, 10 de julio. *Política de crecimiento verde* (Documento Conpes 3934). DNP.

----------. 2018b, 15 de marzo. *Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia* (Documento Conpes 3918). DNP.

----------. 2018c, 23 de marzo. *Política nacional de edificaciones sostenibles* (Documento Conpes 3919). DNP.

----------. 2018d, 23 de mayo. *Política de adecuación de tierras 2018-2038* (Documento Conpes 3926). DNP.

----------. 2020, 31 de marzo. *Colombia potencia bioceánica sostenible 2030*. (Documento Conpes 3990). DNP.

----------. 2020a, 21 de diciembre. *Política nacional para el control de la deforestación y la gestión sostenible de los bosques* (Documento Conpes 4021). DNP.

DGAI, DGN, Ecopetrol, Upme, Ministerio del Medio Ambiente. 1999. *Guía de consulta previa a comunidades indígenas y negras*. Ediciones Antropos. Bogotá.

Díaz-Parra, K. y M. A. Aguilar-Herrera. 2018. *Ordenamiento territorial y ambiental de la Amazonia colombiana en el postconflicto*. Asociación Ambiente y Sociedad. Bogotá. Disponible en https://www.ambienteysociedad.org.co/wp-content/uploads/2018/10/Amazonia_Ordenamiento_territorial.pdf

Díez-Picazo, L. 2011. *Fundamentos del derecho civil patrimonial*. V. *La responsabilidad civil extracontractual*. Editorial Civitas y Thomson Reuters.

Dudley, N. (ed.). 2008. *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas*. Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (UICN). Gland.

Dugüit, L. 1924. *Manual de derecho constitucional*. ABC Editores Librería.

Duque-Cañas, J. P., C. Younes-Velosa y L. M. Zuluaga-Giraldo. 2016. *Cinismo en la política forestal colombiana. El fracaso de la propuesta de la ley forestal de 2006*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

Enda-Colombia. 2016, 25 de abril. "Quienes Somos – Ecofondo". Disponible en http://www.endacol.com/quienes-somos/

Escobar, A. 1986. "La invención del desarrollo en Colombia". *Lecturas de Economía*. 20, 9-25.

----------. 2005. "El "postdesarrollo" como concepto y práctica social". En D. Mato (coord.). *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*. Universidad Central de Venezuela. Caracas, pp. 17-31.

Estrada-Vélez, S. 2016. "Los principios generales del derecho en el artículo 230 de la Constitución política. ¿Normas morales o normas jurídicas?". *Opinión Jurídica*. *Revista Científica*. 15 (30), 47-66.

Estupiñán-Achury, L. 2013. "La asociatividad territorial. Estrategia central de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial en Colombia. Un pasado con

pocos réditos y un futuro lleno de expectativas". En L. Estupiñán-Achury y M. A. Restrepo Medina (eds.). *Asociatividad territorial: enfoque comparado y análisis en el nuevo contexto de la organización territorial colombiana*. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá, pp. 133-166.

Ferrajoli, L. 1995. *Derecho y razón: teoría del garantismo penal*. Trotta. Madrid.

Filut, D. 2018. "Conceptualización y caracterización de la educación hacia el desarrollo sostenible". En D. Filut et al. (eds.). *Educación socioambiental. Acción presente*. Ediciones Universidad Simón Bolívar. Barranquilla, pp.13-44.

Fuller, L. L. 1969. *The morality of Law*. Yale University Press.

Fundación Ambiente y Recursos Naturales. 2010. *Una aproximación al ordenamiento ambiental del territorio como herramienta para la prevención y transformación democrática de conflictos socio-ambientales*. Volumen 1. Fundación Cambio Democrático. Buenos Aires.

----------. 2011. *El ordenamiento ambiental del territorio como herramienta para la prevención y transformación democrática de conflictos socio-ambientales. Lineamientos básicos y recomendaciones para el desarrollo de una política nacional*. Volumen 2. Fundación Cambio Democrático. Buenos Aires.

Fundación Cambio Democrático y Fundación Ambiente y Recursos Naturales. 2011. *El ordenamiento ambiental del territorio como herramienta para la prevención y transformación democrática de conflictos socio-ambientales. Lineamientos básicos y recomendaciones para el desarrollo de una política nacional*. Volumen 2. Fundación Cambio Democrático. Buenos Aires.

Galván, L. E. y R. E. Reyes. 2009. "Algunas herramientas para la prevención, control y mitigación de la contaminación ambiental". *Universidad, Ciencia y Tecnología*. 13 (53), 287-294.

Garcés-Carabalí, D. 2020. *Los derechos de los pueblos afrocolombianos. Construcción y desafíos*. Grupo Editorial Ibáñez. Bogotá.

García, D. y G. Priotto. 2009. *Educación ambiental. Aportes políticos y pedagógicos en la construcción del campo de la educación ambiental*. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. Buenos Aires.

García-Campos, A. L. 2016. *Políticas públicas ambientais: conservação da biodiversidade e gestão dos serviços ecossistêmicos*. Instituto O Direito por um Planeta Verde. São Paulo.

García-Pachón, M. del P. 2007. "La propiedad del agua en Colombia. Evolución a través del concepto de dominio público". En A. Embid-Irujo y O. D. Amaya-Navas (eds.). *Agua, residuos y territorio: estudios jurídicos sobre política ambiental en España y Colombia.* Universidad Externado de Colombia. Bogotá, pp. 255-284

----------. 2021. "El Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas reconoce el derecho a un ambiente limpio, saludable y sostenible". Página web. Disponible en https://medioambiente.uexternado.edu.co/el-consejo-de-derechos-humanos-de-naciones-unidas-reconoce-el-derecho-a-un-ambiente-limpio-saludable-y-sostenible/

García de Enterría, E. y T. R. Fernández-Rodríguez. 2006. *Curso de derecho administrativo*. I. 12a ed.

Gell-Mann, M. 1992. "Visions of a Sustainable World". *Engineering and Science*. 55 (3), Spring, 5-10.

Gligo, N. 1997. "Institucionalidad pública y políticas ambientales implícitas y explícitas". *Revista de la Cepal.*

Gligo, N., D. Barkin, F. Brzovic, G. Gallopín, M. Marino de Botero, F. Ortiz Monasterio, W. Pengue, A. Rofman, H. Sejenovich, J. Villamil, G. Alonso, A. Brailovsky, J. Carrizosa, P. Fernández, J. Leal, C. Morales, D. Panario, M. Rodríguez-Becerra, O. Sunkel y R. Saa. 2020. *La tragedia ambiental de América Latina y el Caribe*. Vol. LC/PUB2020/11-P. Cepal. Santiago.

Gómez-Lee, M. I. 2017. *Biodiversidad y políticas públicas: coaliciones de causa en las políticas de acceso a los recursos genéticos en Colombia*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

Gómez-Rey, A., I. Vargas-Chaves y G. A. Rodríguez. 2020. "El desarrollo sostenible como política en Colombia: un análisis crítico desde la protección de los páramos". *Civilizar: Ciencias Sociales y Humanas*. 20 (38), 41-52.

Gómez-Rey, A. y G. A. Rodríguez. 2018. "Ley 1333 de 2009: un régimen de presunciones". En A. Gómez-Rey y G. A. Rodríguez (eds.). *Régimen sancionatorio administrativo ambiental en Colombia. Aportes para su implementación*. Grupo Editorial Ibáñez. Bogotá, pp. 89-109.

González, D. y M. Gómez. 2013. *Evaluación de impacto ambiental*. Mundi-Prensa Libros. Madrid.

González, J. J. 2002. "Daño ambiental y derecho. El surgimiento del derecho ambiental". *Alegatos*. 50, 173-188.

González-Cuervo, M. 2015. "La ciudadanía ambiental". En Corte Constitucional (coord.). *Encuentro constitucional por la Tierra*. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá, pp. 287-300.

González-Villa, J. E. 2006. *Derecho ambiental colombiano. Parte general*. Tomo I. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

Grisanti-Aveledo, H. y P. V. R. Rangel. 1995. *Instituciones de derecho privado romano: obligaciones y contratos*. Universidad Católica Andrés Bello.

Guerrero, E. 2011. "Las áreas protegidas en América Latina – Colombia". En J. Elbers (ed.). *Las áreas protegidas de América Latina. Situación actual y perspectivas para el futuro*. Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). Quito, pp. 131-138.

Guhl-Nannetti, E. 2008. "La ciencia y la tecnología en el Sina. Dificultades, logros y recomendaciones". En G. Andrade y M. Rodríguez Becerra (eds.). *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia*. Foro Nacional Ambiental. Bogotá, pp. 391-476.

----------. "Evolución del Ministerio de Ambiente de Colombia en sus primeros veinte años: 1994-2014". En E. Guhl Nannetti y P. Leyva (eds.). *La gestión ambiental en Colombia, 1994-2014: ¿un esfuerzo insostenible?*. Friedrich-Ebert-Stiftung (Fescol)-Foro Nacional Ambiental. Bogotá, pp. 25-116.

Guzmán-Jiménez, L. F. 2021. *Los derechos de acceso a la justicia ambiental en los ordenamientos jurídicos colombiano y español*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

Guzmán Jiménez, L. F. y M. D. de la Rosa. 2018. "La estrategia regional de biodiversidad de la CAN y su incidencia en el ordenamiento territorial ambiental de los países miembros". En M. del P. García-Pachón (ed.). *Lecturas sobre derecho del medio ambiente*. Tomo XVIII. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, pp. 309-342.

Guzmán-Jiménez, L. F. y J. D. Ubajoa-Osso. 2015. "Línea jurisprudencial sobre el derecho a gozar de un ambiente sano. Especial referencia a dos tesis de la Corte Constitucional". En M. del P. García-Pachón y O. D. Amaya-Navas (eds.). *Lecturas sobre derecho del medio ambiente*. Tomo XV. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, pp. 15-37.

Henao-Mera, Á. J. 2018. *El mínimo vital y la vivienda digna: como límite al manejo de las áreas del sistema de parques nacionales naturales de Colombia*. Grupo Editorial Ibáñez. Bogotá.

Henao Pérez, J. C. 1998. *El daño. Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en derecho colombiano y francés*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

Hernández, I. 2018. "La producción y consumo sostenible y la reducción del desperdicio alimentario como una de sus metas". *P. A. Persona e Amministrazione*. (1), 125-147.

Hernández-Peña, Y. T. 2010. "El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable?". *Cuadernos de Geografía. Revista Colombiana de Geografía*. 19, 97-109.

Herrera-Carrascal, G. J. 2006. "La función ecológica de la propiedad y de la empresa. Análisis normativo y jurisprudencial". En B. Londoño-Toro y G. J. Herrera-Carrascal (eds.). *Perspectivas del derecho ambiental en Colombia*. Universidad del Rosario. Bogotá, pp. 96-153.

----------. 2017. *La función ecológica de la propiedad*. Grupo Editorial Ibáñez. Bogotá.

----------. 2020. "Los principios normativos generales ambientales en Colombia, aliados estratégicos para la protección ambiental de las generaciones pre-

sentes y futuras". En G. A. Rodríguez (coord.). *Los principios del derecho y la gestión ambiental en Colombia*. Tirant Lo Blanch, Bogotá, pp. 141-164.

Hilaire, E. G. 1835. *Studes progressives d'un naturaliste pendant les années 1834 et 1835, faisant suite à ses publications dans les 42 volumes des Mémoires et annales de Muséum d'histoire naturelle*. Roret.

Hinestrosa, F. 1969. *Derecho civil, Obligaciones*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

Hofman-Quintero, J. M. 2019. "Planeación ambiental del territorio en Colombia: un acercamiento a las determinantes ambientales". En J. Henao-González, C. Acosta y J. M. Hofman-Quintero (eds.). *Manual de derecho urbano*. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá, pp. 57-77.

----------. 2021. *Ordenamiento territorial para la defensa del territorio*. Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA)-Heinrich Böll Stiftung. Bogotá.

Hurtado-Mora, J. I. 2017. "Consideraciones a la gestión ambiental a partir del análisis sobre la operatividad y eficacia del sistema nacional ambiental". En M. del P. García Pachón (ed.). *Lecturas sobre derecho del medio ambiente.* Tomo XVII. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, pp. 408-431.

Hurtado-Rassi, J. 2017. "Las ciudades como actores principales en la lucha contra el cambio climático". En M. del P. García-Pachón y O. D. Amaya-Navas (eds.). *Retos y compromisos jurídicos de Colombia frente al cambio climático*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

Hutchinson, T. 2006. "Reflexiones acerca de la responsabilidad contractual del Estado". En J. C. Cassagne y E. Rivero (eds.). *La contratación pública*. Hammurabi. Buenos Aires, pp. 937-961.

Ibáñez-Elam, A. 2018. *Tensiones entre las sanciones ambientales por el inadecuado manejo de residuos sólidos*. Grupo Editorial Ibáñez. Bogotá.

Ibáñez-Elam, A. y L. F. Moreno-Panesso. 2020. "Diferentes aspectos de la aplicabilidad del principio "el que contamina paga"". En I. Vargas-Chaves, A. Gómez-Rey y A. Ibáñez-Elam (eds.). *Escuela de Derecho Ambiental.*

Homenaje a Gloria Amparo Rodríguez. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá.

Ibáñez-Elam, A., A. Gómez-Rey y G. A. Rodríguez. 2018. "Antecedentes conceptuales y jurídicos de la educación ambiental en Colombia". En D. Filut et al. (eds.). *Educación socioambiental. Acción presente*. Ediciones Universidad Simón Bolívar. Barranquilla, pp.163-195.

Jaquenod de Zsögön, S. 1996. *Iniciación al derecho ambiental*. 1ª ed. Editorial Dykinson. Madrid.

Jonas, H. 1979. *Das Prinzip Verantwortung: Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*. Suhrkamp Taschenbuch. Frankfurt.

Juste-Ruiz, J. 1992. "La evolución del derecho internacional del medio ambiente". *Autonomies*. 15, 45-57.

----------. 1999. *Derecho internacional del medio ambiente*. McGraw-Hill. Madrid.

Kohona, P. T. 1993. "The Environment: An Opportunity for North/South Cooperation". *Third World Legal Stud*. 71.

Lacouture Daníes, H. M. 2006. "Aproximación a las autoridades ambientales regionales en Colombia". *Revista de Derecho*. 25, 308-334.

Landes, D. 1979. *Progreso tecnológico y revolución industrial*. Tecnos. Madrid.

Leopold, A. y J. Riechmann. 2019. *Una ética de la Tierra*. Los libros de la Catarata. Madrid.

Londoño-Toro, B. 2004. *Función ecológica de la propiedad en los resguardos indígenas de Colombia*. Centro Editorial Universidad del Rosario y Ministerio de Ambiente. Bogotá.

Londoño-Toro, B. et al. 2010. *El medio ambiente sano, un derecho de todos. Cartilla de aprendizaje*. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá.

López Dávila, I. 2017. *Sistema Nacional Ambiental*. Grupo Editorial Ibáñez. Bogotá.

Lopes de Souza, M. J. 1992. "Planejamento Integrado do desenvolvimento: Natureza, validade e limites". *Terra Livre*. 10, 123-139.

López-Sela, P. L. y A. Ferro Negrete. 2006. *Derecho ambiental*. Iure Editores. México.

Lora, A. M., L. M. Muñoz y G. A. Rodríguez. 2008. *Manual de acceso a la información y a la participación ambiental en Colombia*. Colección Útiles para Conocer y Actuar. 10. Iniciativa de Acceso Colombia, ILSA y Universidad del Rosario. Bogotá.

Lorenzetti, R. L. 2008. *Teoría del derecho ambiental*. Editorial Porrúa. México.

Lotero, J. H. (coord. acád.) 2015. *Áreas protegidas: territorios para la vida y la paz.* Tomo 1. *Áreas protegidas para el desarrollo*. Parques Nacionales Naturales de Colombia. Bogotá.

Macías-Gómez, L. F. 1998. *Introducción al derecho ambiental*. Legis. Bogotá.

----------. 2006. "Licencias y permisos ambientales". En B. Londoño-Toro, G. A. Rodríguez y G. J. Herrera-Carrascal (eds.). *Perspectivas del derecho ambiental en Colombia*. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá.

Mance, H. 2008. "La política de la sostenibilidad: ascenso y declive del Ministerio del Medio Ambiente colombiano". En G. Andrade y M. Rodríguez-Becerra (eds.). *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia*. Foro Nacional Ambiental, Bogotá, pp. 101-252.

Manrique-Amézquita, J. 2018. "Imposición y tasación de la sanción monetaria en la Ley 1333 de 2009". En A. Gómez-Rey y G. A. Rodríguez (eds.). *Régimen sancionatorio administrativo ambiental en Colombia. Aportes para su implementación*. Grupo Editorial Ibáñez. Bogotá, pp. 111-147.

Marino de Botero, M. 1998. "La nueva economía". *Cuadernos Verdes*. El Colegio Verde de Villa de Leyva.

Márquez-Buitrago, M. 2007. "La protección ambiental y los límites del derecho penal". *Jurídicas*. 4 (1), 93-104.

Martín-Mateo, R. 1977. *Derecho ambiental*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.

----------. 1992. *Tratado de derecho ambiental*. Vol. 1 y 2. Editorial Trivium. Madrid.

Massiris Cabeza, Á. 1998. "Determinantes de los planes de ordenamiento territorial". *Perspectiva Geográfica. Revista del Programa de Estudios de Posgrado en Geografía*. 2, 7-70.

Mateo-Rodríguez, J. M. 2020. *Planificación ambiental. Material del curso de post grado de la maestría en geografía, ordenamiento territorial y medio ambiente*. Editorial Universitaria (Cuba).

Medina-Pabón, J. E. 2016. *Derecho civil. Bienes: derechos reales*. Primera edición. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá.

Mendoza, N. 2018. "El derecho al acceso a la información en Colombia. Noción, evolución y retos". En G. A. Rodríguez (ed.). *Justicia ambiental en Colombia. Una mirada desde el acceso a la información y a la participación*. Grupo Editorial Ibáñez. Bogotá, pp. 57-106.

Mesa-Cuadros, G. 2006. "Ambiente, privatización y derechos". En B. Londoño-Toro, G. A. Rodríguez y G. J. Herrera-Carrascal (eds.). *Perspectivas del derecho ambiental en Colombia*. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá, pp. 29-58.

----------. 2011. "Análisis constitucional y legal para la gestión de pasivos ambientales en el sector de hidrocarburos". En G. Mesa-Cuadros (ed.). *Elementos para una teoría de la justicia ambiental y el estado ambiental de derecho*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, pp. 233-250.

----------. 2019. *Derechos ambientales en perspectiva de integralidad: concepto y fundamentación de nuevas demandas y resistencias actuales hacia el Estado ambiental de derecho*. Universidad Nacional de Colombia e Instituto de Investigaciones Jurídico Sociales Gerardo Molina. Bogotá.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 2010. "Política nacional de producción y consumo sostenible". Disponible en https://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article?id=154:plantillaasuntos-ambientales-y-sectorial-y-urbana-7

----------. 2012. *Política nacional para la gestión integral de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos (PNGIBSE)*. Disponible en https://www.minambiente.gov.co/index.php/bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos/politica-nacional-de-biodiversidad

----------. 2014. *Guía técnica para la formulación de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas*. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Bogotá.

----------. 2014a. *Guía metodológica para la formulación de planes de manejo ambiental de acuíferos*. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Bogotá.

----------. 2015. *Plan nacional de restauración: restauración ecológica, rehabilitación y recuperación de áreas disturbadas.* Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible-Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos. Bogotá. Disponible en https://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/plan_nacional_restauracion/PLAN_NACIONAL_DE_RESTAURACI%C3%93N_2.pdf

----------. 2016. *Política para la gestión sostenible del suelo.* Disponible en http://www.andi.com.co/Uploads/Pol%C3%ADtica_para_la_gesti%C3%B3n_sostenible_del_suelo_FINAL.pdf

----------. 2016a. *Política nacional de cambio climático.* Disponible en https://www.minambiente.gov.co/index.php/politica-nacional-de-cambio-climatico

----------. 2017. *Política nacional para la gestión integral de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE).* Disponible en https://www.minambiente.gov.co/images/AsuntosambientalesySectorialyUrbana/pdf/e-book_rae_/Politica_RAEE.pdf

----------. 2018. *Guía técnica para la formulación de planes de ordenamiento del recurso hídrico continental superficial*. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

----------. 2020. *Actualización de la contribución determinada a nivel nacional de Colombia (NDC).* Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Colombia%20First/NDC%20actualizada%20de%20Colombia.pdf

----------. 2020a. *Informe de seguimiento indicadores de políticas públicas ambientales*. Oficina Asesora de Planeación. Disponible en ht-

tps://www.minambiente.gov.co/images/planeacion-y-seguimiento/pdf/Informes_de_Gesti%C3%B3n/Informes_de_Seguimiento_Pol%C3%ADticas_Prioritarias_Ambientales/Informe_de_Seguimiento_de_Politicas_Publicas_Ambientales_I_corte_2020.pdf

----------. 2020b. *Lineamientos y guía para la ordenación forestal en Colombia*. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

----------. 2021. *Política para la consolidación del sistema nacional de áreas protegidas - SINAP Visión 2021-2030*. Parques Nacionales Naturales de Colombia. Disponible en https://www.minambiente.gov.co/sinap/images/wwwf/PROPUESTA_HOY/POLITICA_SINAP_Visi%C3%B3n_2021-2030.pdf

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. 2005. *Política ambiental para la gestión integral de residuos o desechos peligrosos.* Disponible en http://www.ideam.gov.co/documents/51310/526371/POLITICA+AMBIENTAL+PARA+LA+GESTION+INTEGRAL+DE+RESPEL.pdf/fb42059d-77ec-423b-8306-960dee6bb9c6

----------. 2007. *Protocolo de gestión de información*. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

----------. 2008. *Política de gestión ambiental urbana.* Disponible en https://www.minambiente.gov.co/index.php/asuntos-ambientales-sectorial-y-urbana/gestion-ambiental-urbana/politica-gestion-ambiental-urbana

----------. 2010. *Política nacional para la gestión integral del recurso hídrico.* Disponible en https://www.minambiente.gov.co/images/GestionIntegraldelRecursoHidrico/pdf/Presentaci%C3%B3n_Pol%C3%ADtica_Nacional_-_Gesti%C3%B3n_/libro_pol_nal_rec_hidrico.pdf

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y Ministerio de Educación Nacional. 2003. *Educación ambiental. Política nacional.* Disponible en https://www.uco.edu.co/extension/prau/Biblioteca%20Marco%20Normativo/Politica%20Nacional%20Educacion%20Ambiental.pdf

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. 2012. *Política de turismo de naturaleza.* Dirección de Calidad y Desarrollo Sostenible del Turismo. Disponible en https://www.mincit.gov.co/getattachment/mintu-

rismo/calidad-y-desarrollo-sostenible/politicas-del-sector-turismo/politica-de-turismo-de-naturaleza/politica-de-turismo-de-naturaleza/politica-de-turismo-de-naturaleza.pdf.aspx

----------. 2020. *Política de turismo sostenible: unidos por la naturaleza.* Disponible en https://www.mincit.gov.co/minturismo/calidad-y-desarrollo-sostenible/politicas-del-sector-turismo/politica-de-turismo-sostenible/politica-de-turismo-sostenible-9.aspx

Ministerio de Comercio Industria y Turismo y Ministerio de Ambiente. 2013. *Política para el desarrollo del ecoturismo.* Disponible en https://www.mincit.gov.co/getattachment/minturismo/calidad-y-desarrollo-sostenible/politicas-del-sector-turismo/politica-para-el-desarrollo-del-ecoturismo/politica-para-el-desarrollo-del-ecoturismo/politica-para-el-desarrollo-del-ecoturismo2.pdf.aspx

Ministerio de Educación Nacional. 2005. "Educar para el desarrollo sostenible". *Altablero. El periódico de un país que educa y se educa.* 36. Agosto-Septiembre. Consultado el 6 de marzo de 2021. Disponible en https://www.mineducacion.gov.co/1621/article-90893.html

Ministerio del Medio Ambiente. 1997. "Consideraciones básicas sobre ordenamiento ambiental y ecosistemas estratégicos en Colombia. Informe ejecutivo". Ministerio del Medio Ambiente. Bogotá.

----------. 1998. *Lineamientos para una política para la participación ciudadana en la gestión ambiental.* Oficina de Participación Comunitaria, Educación Ambiental y Población. Bogotá.

----------. 1998. *Plan estratégico para la restauración ecológica y el establecimiento de bosques en Colombia.* Dirección General de Ecosistemas. Disponible en https://rds.org.co/apc-aa- files/ba03645a7c069b5ed406f13122a61c07/restauracion_ecologica_plan_verde_1998.pdf

----------. 2000. *Política nacional ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia.* Ministerio del Medio Ambiente. Bogotá. Disponible en https://www.minam-

biente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Normativa/Politicas/4268_161009_polit_zonas__costeras_pnaoci.pdf

----------. 2002. *Política nacional para humedales interiores de Colombia. Estrategias para su conservación y uso sostenible.* Ministerio del Medio Ambiente. Bogotá. Disponible en https://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Normativa/Politicas/polit_nal_humedales_int_colombia.pdf

Ministerio del Medio Ambiente y CVC. 2002. *Las voces del SINA: reportaje al Sistema Nacional Ambiental (SINA).* Ministerio del Medio Ambiente, Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca.

Ministerio del Medio Ambiente, Ministerio de Comercio Exterior, Ministerio de Desarrollo Económico, Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Agricultura. 2000. *Plan nacional de desarrollo forestal*. Disponible en https://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Plan-Nacional-de-Desarrollo-Forestal/553_plan_nal_des_forestal.pdf

Miranda-Abaúnza, H. (2017*). Delitos contra el medio ambiente. El principio de precaución como criterio para la imputación objetiva: una aproximación*. Grupo Editorial Ibáñez. Bogotá.

Miranda, J. 2018. "Nuestros Parques Nacionales". En Parques Nacionales Naturales de Colombia. *Parques Nacionales Naturales de Colombia*. Villegas Editores. Bogotá.

Molina-Roa, J. A. 2017. "Los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas-Pomca-como determinantes de licencias, permisos y autorizaciones ambientales. El conflicto entre el desarrollo económico y el ordenamiento ambiental del territorio". En M. del P. García-Pachón (ed.). *Medio ambiente y ordenación del territorio*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, pp. 153-193.

Moisá, B. y L. Misset. 2008. "Daño extrapatrimonial (o moral) a las personas jurídicas". *Revista Jurídica del Perú*. 87, 303-363.

Moreno, M. 2013. "Una lectura prospectiva de la Agenda Río+20: la emergencia de la gobernanza para el desarrollo sostenible". *Xihmai*. VIII, 57-74.

Mosquera Abello, G. A. 2018. "La medida preventiva ambiental: un acto administrativo especial visto bajo la luz del derecho a la tutela judicial efectiva". En A. Gómez-Rey y G. A. Rodríguez (eds.). *Régimen sancionatorio administrativo ambiental en Colombia. Aportes para su implementación*. Grupo Editorial Ibáñez. Bogotá, pp. 51-88.

Mosset-Iturraspe, J. 2011. "El daño ambiental en el derecho privado". En J. Mosset-Iturraspe, Hutchinson y Donna (eds.). *Daño ambiental*. Tomo I. Rubizal Culzoni Editores. Buenos Aires.

Mulieri, J. y M. Paz. 2009. "Cooperación internacional para el desarrollo sustentable". En A. Chiani y J. Scartascini (coord.). *La cooperación internacional: herramienta clave para el desarrollo de nuestra región*. Konrad Adenauer Stiftung. Buenos Aires, pp. 53-72.

Murillo, L. G. 2018. "Minambiente presenta balance de gestión ambiental en Santander". Nota de prensa. Disponible en https://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias-minambiente/4000-minambiente-presenta-balance-de-gestion-ambiental-en-santander

Nieto, M. A. y C. M. López-Cárdenas. 2018. "La pobreza y su tratamiento en la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia (1991-2015)". *Estudios Constitucionales*. 16 (1), 327-364.

Ochoa-Miranda, M. 2018. *Gestión integral de residuos. Análisis normativo y herramientas para su implementación*. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá.

Olivares, A. y J. Lucero. 2018. "Contenido y desarrollo del principio *in dubio pro natura*. Hacia la protección integral del medio ambiente". *Ius et Praxis. Derecho en la Región*. 24 (3), 619-650.

Organización de las Naciones Unidas. 1972. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente de Estocolmo.

----------. 1992. *Convenio sobre la diversidad biológica*. Disponible en https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf

----------. 2015. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Objetivos del Desarrollo Sostenible.

----------. 2019. Resolución A/74/161 "Obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible". ONU.

----------. 2021. Resolución A/HRC/RES/48/13 "El derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible". Disponible en https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G21/289/53/PDF/G2128953.pdf?OpenElement

----------. s. f. "¿Qué es la CITES?". Organizacional. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres. Recuperado 12 de junio de 2021. Disponible en https://cites.org/esp/disc/what.php

----------. s. f. a. Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Página web. Disponible en https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/HRC/Pages/Home.aspx

----------. s. f. b. Asamblea General de las Naciones Unidas. Página web. Disponible en https://www.un.org/es/ga/about/back

Ortega, A. 2013. "Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y el Caribe: caso Brasil". En S. Faiguenbaum, C. Ortega y F. Soto (coords.). *Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y el Caribe*. FAO. Santiago, pp. 101-142.

Ortiz, R. 2015. "Síntesis de la evolución del conocimiento en edafología". *Revista Eubacteria.* 34. Universidad de Murcia.

Osorio, C. 2000, 15 de noviembre. "Ética y educación en valores sobre el medio ambiente para el siglo XXI". Ponencia. Segundo Encuentro Latinoamericano y Caribeño de Jóvenes por el Medio Ambiente, la Vida y la Paz en el marco del tercer Foro Regional de Jóvenes de América Latina y el Caribe.

Osorio-Sierra, Á. 2017. "Evaluación de impacto ambiental y ordenación del territorio". En M. del P. García-Pachón (ed.). *Medio ambiente y ordenación del territorio*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, pp. 357-392.

Otero, M. T. 1998. "Retórica, relaciones públicas y democracia". En A. Ruiz-Castellanos, A. Víñez-Sánchez y J. Sáez-Durán (coords.). *Texto y Comunicaciones. III Encuentro interdisciplinar sobre retórica.* Universidad de Cádiz. Cádiz.

Otero, W. A. 1998. *Guía simplificada para la elaboración del plan de ordenamiento territorial municipal*. CAR e Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Bogotá.

Parques Nacionales Naturales. 2021. "Subsistemas de gestión del Sinap". Parques Nacionales Naturales de Colombia. Disponible en https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/sistema-nacional-de-areas-protegidas-sinap/subsistemas-regionales-de-areas-protegidas/

----------. s. f. Categorías de áreas protegidas. Página web. Disponible en https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/sistema-de-parques-nacionales-naturales/categorias-de-areas-protegidas/

Paz-Rentería, J. 2013. *Los afrocolombianos y el territorio. Análisis desde la teoría de la captura del Estado*. Grupo Editorial Ibáñez. Bogotá.

Penagos, Á. M. 2020. "El ordenamiento territorial como elemento estructurador del desarrollo". En Corporación de Derecho Privado Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (coord.). *Reflexiones sobre ordenamiento y desarrollo territorial en Colombia*. Bogotá, pp. 29-46.

Penagos, Á. M., M. E. Rugel y S. Arbeláez. 2020. "La descentralización y el desarrollo territorial en Colombia". En Corporación de Derecho Privado Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (coord.). *Reflexiones sobre ordenamiento y desarrollo territorial en Colombia*. Bogotá, pp. 13-28.

Peña-Chacón, M. 2012. "El principio de no regresión ambiental a la luz de la jurisprudencia constitucional costarricense". *Revista Judicial*. 103.

----------. 2017. "El ABC del principio de progresividad del derecho ambiental". *Lex Difusión y Análisis*. Cuarta época, 31.

----------. 2019. "Ecologización de los derechos humanos en la jurisprudencia constitucional costarricense". *Revista de la Facultad de Derecho de México*. 69, 779-822.

Pérez Rincón, M., J. Rojas y C. Ordóñez. 2010. "Política ambiental para el desarrollo sostenible en Colombia". En M. Pérez Rincón, J. Rojas Padilla y C. Ordóñez B. (comp.). *Desarrollo sostenible: principios, aplicaciones y lineamientos de política para Colombia*. Universidad del Valle. Cali, pp. 244-276.

Pico-Zúñiga, F. A. 2015. "Aproximación al estudio del daño extrapatrimonial en la responsabilidad civil derivada del daño ambiental". En G. A. Rodríguez e I. Vargas-Chaves (eds.). *Perspectivas de responsabilidad por daños ambientales en Colombia*. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá, pp. 23-28.

Pierri, N. 2005. "Historia del concepto de desarrollo sustentable". En N. Pierri y G. Foladori (coord.). *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sostenible*. Universidad Autónoma de Zacatecas, pp. 27-81.

Pimiento-Echeverri, J. A. 2018. "Patrimonio natural y bienes públicos en el derecho colombiano". *Revista Aragonesa de Administración Pública*. 17, 203-232.

Pizano, D. 2002. *Globalización: desafíos y oportunidades*. Alfaomega. Bogotá.

Ponce de León, E. 2000. "Régimen constitucional de la propiedad". En AAVV. *Lecturas sobre derecho del medio ambiente*. Tomo I. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

Ponce de León Chaux, E. 2005. *Estudio jurídico sobre categorías regionales de áreas protegidas*. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá.

Prieur, M. 2010. "El nuevo principio de «no regresión» en derecho ambiental". Discurso pronunciado en el acto de investidura como doctor honoris causa por la Universidad de Zaragoza, recogido en el libro *Acto de investidura del grado de Doctor Honoris Causa. Manuel Losada Villasante, Michel Prieur, Frank T. Avignone*. Prensas Universitarias de Zaragoza (21), 59-121.

----------. "El derecho al ambiente sano y el derecho constitucional: desafíos globales". En Corte Constitucional (coord.). *Encuentro constitucional por la Tierra*. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá, pp. 17-26.

Procuraduría General de la Nación. 2020. *Territorios sostenibles: Guía de obligaciones ambientales para alcaldías y gobernaciones de Colombia*. Procu-

raduría General de la Nación y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Bogotá.

Quintero de Contreras, M. E. 2011. "Una mirada a los parques nacionales en el mundo. Caso: parques nacionales en Venezuela y en el estado Mérida". *Visión gerencial*. 2 (15).

Ramírez, V. y J. Antero. 2014. "Evolución de las teorías de explotación de recursos naturales: hacia la creación de una nueva ética mundial". *Revista Luna Azul*. 39, 219-313.

Rengifo, B., L. Quitiaquez y F. Mora. 2012. "La educación ambiental una estrategia pedagógica que contribuye a la solución de la problemática ambiental en Colombia". XII Coloquio Internacional de Geocrítica, pp. 1-16.

República de Colombia. Corte Constitucional de Colombia. 2020. Derecho al ambiente sano.

Rincón-Córdoba, J. I. 2012. *Planes de ordenamiento territorial, propiedad y medio ambiente*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

Rodas-Monsalve, J. C. 1995. *Fundamentos constitucionales del derecho ambiental colombiano*. TM Editores y Ediciones Uniandes. Bogotá.

----------. 2017. *El delito de contaminación ambiental*. Grupo Editorial Ibáñez. Bogotá.

Rodríguez, G. A. 2004. "La función ecológica de la propiedad en la ampliación, reestructuración y saneamiento de los resguardos indígenas". En B. Londoño-Toro. *Propiedad, conflicto y medio ambiente*. Universidad del Rosario. Bogotá.

----------. 2006. "La participación: un medio para prevenir y solucionar los conflictos ambientales en Colombia". En B. Londoño-Toro, G. A. Rodríguez y G. J. Herrera-Carrascal (eds.). *Perspectivas del derecho ambiental en Colombia*. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá, pp. 154-170.

----------. 2009. "El derecho a gozar de un medio ambiente sano. ¿Utopía o realidad". En AAVV. *Controversias constitucionales.* Editorial Universidad del Rosario. Bogotá.

----------. 2009a. "La licencia ambiental, un acto administrativo especial y su proceso de flexibilización". En M. A. Restrepo-Medina (ed.). *Retos y perspectivas de derecho administrativo*. Segunda parte. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá, pp. 222-245.

----------. 2012. "La consagración de los derechos ambientales en las constituciones políticas de Colombia, Ecuador y Bolivia". En G. A. Rodríguez e I. A. Páez-Páez (eds.). *Temas de derecho ambiental: una mirada desde lo público*. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá, pp. 1-54.

----------. 2015. *Los derechos de los pueblos indígenas: luchas, contenido y relaciones*. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá.

----------. 2016. "Autorizaciones y procesos administrativos ambientales". En H. A. Arenas-Mendoza (ed.). *Instituciones de derecho administrativo.* Tomo I. *La administración y su actividad*. Grupo Editorial Ibáñez y Editorial Universidad del Rosario. Bogotá.

----------. 2016a. *Los conflictos ambientales en Colombia y su incidencia en los territorios indígenas*. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá.

----------. 2018. "Reflexiones y perspectivas de la justicia y la participación en la política y la gestión ambiental en Colombia". En G. A. Rodríguez (ed.). *Justicia ambiental en Colombia: una mirada desde el acceso a la información y a la participación*. Grupo Editorial Ibáñez. Bogotá.

----------. 2019. "La función ecológica de la propiedad en Colombia". *Justicia Ambiental, Revista de Derecho Ambiental de la ONG FIMA*. 11, 169-196.

----------. 2020. "Los principios de Río de Janeiro y su incorporación en la gestión y la legislación ambiental en Colombia". En G. A. Rodríguez (coord.). *Los principios del derecho y la gestión ambiental en Colombia*. Tirant Lo Blanch. Bogotá, pp. 17-70.

----------. 2020. *Derecho internacional ambiental. Principales instrumentos de protección del ambiente en Colombia*. Grupo Editorial Ibáñez. Bogotá.

----------. 2021. *Yo participo, tú participas, otros deciden: la participación ambiental en Colombia*. Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia-Foro Nacional Ambiental. Bogotá.

Rodríguez, G. A. e I. Vargas-Chaves. 2015. "Reflexiones preliminares sobre la responsabilidad por daños ambientales". En G. A. Rodríguez e I. Vargas-Chaves (eds.). *Perspectivas de responsabilidad por daños ambientales en Colombia*. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá, pp. 1-14.

Rodríguez, G. A. y A. Gómez-Rey. 2013. "La participación como mecanismo de consenso para la asignación de nuevos derechos". *Pensamiento Jurídico*. 37. Disponible en https://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/41191

----------. 2020. "Instrumentos de política pública sobre cambio climático en Colombia: retos y aportes para el debate". En G. A. Rodríguez (ed.). *Retos para enfrentar el cambio climático en Colombia*. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá, pp. 19-72.

Rodríguez, G. A., A. Gómez-Rey y J. C. Monroy-Rosas. 2012. *Las licencias ambientales en Colombia*. Grupo Editorial Ibáñez y FNA. Bogotá.

Rodríguez, G. A. y Á. J. Henao-Mera. 2018. "Ordenamiento territorial ambiental: herramienta para la protección de derechos y construcción de la paz". En AAVV. *Instituciones administrativas, inclusión, paz y convivencia*. Tomo II. Grupo Editorial Ibáñez. Bogotá, pp.1041-1066.

Rodríguez, G. A., Á. J. Henao-Mera y A. Gómez-Rey. 2020. *Autorizaciones ambientales: licencias, permisos y concesiones en la realidad colombiana*. Legis Editores. Bogotá.

Rodríguez, G. A. y L. Muñoz-Ávila. 2009. *La participación en la gestión ambiental: un reto para el nuevo milenio*. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá.

----------. (ed.) (2002a). *Plan de vida curripaco y yeral.* ONIC, Almáciga Grupo de Trabajo Intercultural, Cooperación Española, Watu Acción Indígena y Aicurigua.

Rodríguez, H. (ed.). 2002b. *Kai Iyikino. El manejo del mundo de hoy. Plan de vida del pueblo murui.* ONIC, Almáciga Grupo de Trabajo Intercultural, Cooperación Española, Watu Acción Indígena y Organización Indígena Murui del Amazonas (OIMA).

Rodríguez-Becerra, M. 1994. "Inderena, el gran pionero de la gestión ambiental en Colombia". En *Memorias del primer ministro del Medio Ambiente.* Tomo I, pp. 93-98. Ministerio del Medio Ambiente. Bogotá.

----------. 1999. "Prólogo". En J. M. Orozco-Muñoz. *Las políticas forestales en Colombia. Análisis de procesos de formulación, contenidos y resultados globales*. Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Bogotá.

----------. 2003. "Sina: un decenio de logros y un futuro incierto". *Revista Ecofondo*. 24, 75-86.

Rodríguez-Becerra, M. y G. Espinoza. 2002. *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe: evolución, tendencias y principales prácticas*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.

Rodríguez-Morales, A. 2018. "El importante papel de rol de la jurisprudencia constitucional en la protección del derecho al medio ambiente sano". En G. A. Rodríguez (ed.). *Justicia ambiental en Colombia*. Primera parte. Grupo Editorial Ibáñez. Bogotá.

Rojas Lenis, Y. 2014. "La historia de las áreas protegidas en Colombia, sus formas de gobierno y las alternativas para la gobernanza". *Sociedad y economía*. 27, 155-175.

Rojas, C. 2004. *Evolución de las características y de los principios del derecho internacional ambiental y su aplicación en Colombia*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

Roth-Deubel, A. 2002. *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora. Bogotá.

Ruda, A. 2008. *El daño ecológico puro*. Thomson Aranzadi. Madrid.

Russo, J. y R. O. Russo. 2009. "*In dubio pro-natura*: un principio de precaución y prevención a favor de los recursos naturales". *Tropical Science*. 5 (1), 23-32.

Salazar, C. 1999. *Las políticas públicas*. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.

Sánchez-Pérez, G. 2002. "Desarrollo y medio ambiente: una mirada a Colombia". *Economía y desarrollo*. 1 (1), 79-98.

Sánchez-Torres, C. A. 2004. *Acto administrativo. Teoría general*. Legis. Bogotá. Tercera edición.

Santaella-Quintero, H. 2019. *La propiedad privada constitucional: una teoría*. Marcial Pons. Madrid.

Santofimio-Gamboa, J. O. 2003. *Tratado de derecho administrativo. Acto administrativo. Procedimiento, eficacia y validez*. Cuarta edición. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

Sarmiento García, M. G. 2009. *Estudios de responsabilidad civil*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

Secab. 1999. *Corpus legislativo sobre la biodiversidad y el medio ambiente (Biolegis): legislación internacional*. Volumen I. G. A. Quitiaquez et a. (comps.). Convenio Andrés Bello. Bogotá.

Secretaría Distrital de Gobierno. s. f. "Guía metodológica para la formulación del Plan estratégico sectorial". Secretaría Distrital de Gobierno-Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal-Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público. Bogotá. https://www.dadep.gov.co/sites/default/files/planeacion/guia_metodologica_para_la_formulacion_del_plan_estrategico_sectorial.pdf

Serna, A. 2007. "El derecho a un ambiente sano y la pedagogía ambiental". *AGO.USB*. 7 (2), 347-361.

Serrano-Escobar, L. G. y C. P. Tejada. 2014. *La responsabilidad patrimonial del Estado*. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Bogotá.

Servi, A. 1998. "El derecho ambiental internacional". *Relaciones Internacionales*. 7 (14).

Silgado-Mejía, W. D. 2018. "Sobre las alternativas de crecimiento económico y cuidado del medio ambiente en el ordenamiento territorial colombiano". En M. del P. García-Pachón (ed.). *Lecturas sobre derecho del medio ambiente*. Tomo XVIII. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, pp. 401-430.

Silva, G. 2011. *Criminología. Construcciones sociales e innovaciones teóricas*. Instituto Latinoamericano de Altos Estudios - ILAE. Bogotá.

Stavenhagen, R. 2000. *Conflictos étnicos y Estado nacional*. Siglo XXI.

Tamayo Jaramillo, J. 2007. *Las acciones constitucionales contra la contaminación ambiental en el derecho colombiano: responsabilidad civil*. Editorial Rubinzal Culzoni. Buenos Aires.

Ternera-Barrios, F. 2015. *Derechos reales*. Cuarta Edición. Editorial Temis. Bogotá.

Ternera Barrios, L. y F. Ternera Barrios. 2008. "Breves comentarios sobre el daño y su indemnización". *Opinión Jurídica*. 7 (13), 99-112.

UICN. 2010. *50 years of working for protected areas: A brief history of IUCN World Commission on Protected Areas*. IUCN. Gland. Disponible en https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/history_wcpa_15july_web_version_1.pdf

Unesco y PNUMA. 1987. Conferencia mundial sobre educación y formación ambiental. Unesco/PNUMA. Unesco.

Uprimny, R. 2004. "Función ecológica de la propiedad". Ponencia. Conferencia dictada en el seminario Propiedad, conflicto y medio ambiente. Universidad del Rosario.

Uprimny, R. y N. Sandoval Rojas. 2015. "Constitución, actividades extractivas y territorios". En Corte Constitucional (coord.). *Encuentro constitucional por la Tierra*. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá, pp. 227-244.

Uribe, B. 2007. "Consolidación del marco conceptual del Sistema de Información Ambiental de Colombia SIAC". Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Disponible en capacitacion.siac.ideam.gov.co/SIAC/home/PDF/1400_GI_91_02_01_MARCO_CONCEPTUAL_INTEGRADO_SIAC.pdf

Uribe-Vargas, D. y F. Cárdenas-Castañeda. 2010. *Derecho internacional ambiental*. Universidad Jorge Tadeo Lozano. Bogotá.

Valencia, J. G. 2014a. *El acceso a la justicia ambiental en Latinoamérica*. Editorial Porrúa.

----------. 2014b. *El derecho de acceso a la justicia ambiental en Colombia. Entre la validez formal y la eficacia material*. Editorial Universidad de Caldas. Manizales.

----------. 2018. "El derecho a la participación en las decisiones: un enfoque desde la justicia ambiental". En AAVV. *La corte ambiental - Expresiones ciudadanas sobre los avances constitucionales*. Fundación Heinrich Böll, Oficina Bogotá – Colombia. Bogotá.

Valencia-Restrepo, H. 2007. "La definición de los principios en el derecho internacional contemporáneo". *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*. 36 (106), 69-124.

Valverde, M. 1996. "Principios generales de derecho internacional del medio ambiente". Disponible en http://www.oas.org/dsd/Tool-kit/Documentosspa/ModuloII/Soto%20Article.pdf

Vargas-Chaves, I. 2016. "De la proactividad a la prevención ambiental: análisis del impacto del uso del glifosato en la erradicación de cultivos de uso ilícito". En G. A. Rodríguez e I. Vargas-Chaves (comp.). *La prevención en materia ambiental: tendencias actuales: material de estudio*. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá.

----------. 2017. "Una crítica al principio de precaución desde las tensiones sobre su legitimidad y vinculatoriedad". En G. A. Rodríguez e I. Vargas-Chaves (eds.). *Principio de precaución: desafíos y escenarios de debate*. Editorial Universidad del Rosario-Temis. Bogotá, pp. 36-67.

Vargas-Velásquez, A. 1999. *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Almudena Editores. Bogotá.

Vernet, J. y J. Jaira. 2007. "El derecho a un medio ambiente sano: su reconocimiento en el constitucionalismo comparado y en el derecho internacional". *Teoría y Realidad Constitucional*. 20, 513-533. UNED.

Vilardy, S. y A. León Parra. 2021. "Informe 2021 Parques Nacionales Cómo Vamos". Parques Nacionales Cómo Vamos.

Villa Orrego, H. 2013. *Derecho internacional ambiental. Un análisis a partir de las relaciones entre economía, derecho y medio ambiente*. Editorial Astrea, Sello Editorial Universidad de Medellín. Medellín.

Welzel, H. 1956. *Derecho penal. Parte general*. Roque Depalma Editor. Buenos Aires.

Wilches-Chaux, G. 1996. *La letra con risa entra: otros textos y pretextos: ¿y qué es eso, educación ambiental?* Ecofondo. Bogotá.

Wolsing, P. 2014. "¿Responsibility to nature?". *Nordicum-Mediterraneum, Icelandic Journal of Nordic and Mediterranean Studies*. 8 (3).

Yágüez, R. 1993. *Tratado de responsabilidad civil*. Civitas.

Zaffaroni, E. 2000. *Derecho penal. Parte general*. Ediar.

Zapata-Lugo, J. V. 1997. *Desarrollo sostenible, marco para la ley internacional sobre el medio ambiente*. Ediciones Librería del Profesional. Bogotá.

Zimmermann, M. 2014. *Pedagogía ambiental para el planeta en emergencia*. Ecoe. Bogotá.

Zuluaga-Gil, R. 2013. "La asociatividad territorial en Colombia: especial referencia a las áreas metropolitanas". En L. Estupiñán Achury y M. A. Restrepo Medina (eds.). *Asociatividad territorial. Enfoque comparado y análisis en el nuevo contexto de la organización territorial colombiana*. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá.

Jurisprudencia

República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-006 del 18 de enero de 1993. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-006-93.htm

----------. Sentencia C-008 del 18 de enero de 1996. M. P. Carlos Gaviria Díaz. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-008-96.htm

----------. Sentencia C-028 del 2 de mayo de 2018. M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-028-18.htm

----------. Sentencia C-032 del 30 de enero de 2019. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-032-19.htm

----------. Sentencia C-035 del 27 de enero de 1999. M. P. Antonio Barrera Carbonell. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-035-99.htm

----------. Sentencia C-035 del 8 de febrero de 2016. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-035-16.htm

----------. Sentencia C-045 del 6 de febrero de 2019. M. P. Antonio José Lizarazo Ocampo. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-045-19.htm

----------. Sentencia C-048 del 23 de mayo de 2018. M. P. Cristina Pardo Schlesinger. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-048-18.htm

----------. Sentencia C-048 del 2 de febrero de 2017. M. P. Alberto Rojas Ríos. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-048-17.htm

----------. Sentencia C-073 del 10 de febrero de 2010. M. P. Humberto Sierra Porto. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-073-10.htm

----------. Sentencia C-073 del 12 de julio de 2018. M. P. Cristina Pardo Schlesinger. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-073-18.htm

----------. Sentencia C-094 del 10 de marzo de 2015. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-094-15.htm

----------. Sentencia C-126 del 1 de abril de 1998. M. P. Alejandro Martínez Caballero. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-126-98.htm

----------. Sentencia C-133 del 25 de febrero de 2009. M. P. Jaime Araújo Rentería. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-133-09.htm

----------. Sentencia C-138 del 6 de mayo de 2020. M. P. Alejandro Linares Cantillo. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/C-138-20.htm

----------. Sentencia C-145 del 6 de abril de 2015. M. P. Martha Victoria Sáchica Méndez. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/C-145-15.htm

----------. Sentencia C-150 del 8 de abril de 2015. M. P. Mauricio González Cuervo. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-150-15.htm

----------. Sentencia C-179 del 12 de marzo de 2002. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-179-02.htm

----------. Sentencia C-192 del 20 de abril de 2016. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2016/C-192-16.htm

----------. Sentencia C-216 del 9 de junio de 1993 M. P. José Gregorio Hernández Galindo. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-216-93.htm

----------. Sentencia C-220 del 29 de marzo de 2011. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-220-11.htm

----------. Sentencia C-228 del 30 de marzo de 2011. M. P. Juan Carlos Henao Pérez. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-228-11.htm

----------. Sentencia C-275 del 19 de junio de 2019. M. P. Diana Fajardo Rivera. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-275-19.htm

----------. Sentencia C-284 del 13 de mayo de 2015. M. P. Mauricio González Cuervo. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-284-15.htm

----------. Sentencia C-288 del 18 de abril de 2012. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-288-12.htm

----------. Sentencia C-295 del 29 de julio de 1993. M. P. Carlos Gaviria Díaz. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-295-93.htm

----------. Sentencia C-303 del 28 de abril de 2010. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-303-10.htm

----------. Sentencia C-369 del 14 de agosto de 2019. M. P. Cristina Pardo Schlesinger. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-369-19.htm

----------. Sentencia C-389 del 27 de julio de 2016. M. P. María Victoria Calle Correa. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-389-16.htm

----------. Sentencia C-401 del 28 de agosto de 1997. M. P. Hernando Herrera Vergara. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-401-97.htm

----------. Sentencia C-410 del 1 de julio de 2015. M. P. Alberto Rojas Ríos. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-410-15.htm

----------. Sentencia C-418 del 28 de mayo de 2002. M. P. Álvaro Tafur Galvis. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-418-02.htm

----------. Sentencia C-423 del 29 de septiembre de 1994. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-423-94.htm

----------. Sentencia C-431 del 12 de abril de 2000. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-431-00.htm

----------. Sentencia C-432 del 6 de mayo de 2008. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/T-432-08.htm

----------. Sentencia C-449 del 16 de julio de 2015. M. P. Jorge Iván Palacio. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-449-15.htm

----------. Sentencia C-462 del 14 de mayo de 2008. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-462-08.htm

----------. Sentencia C-479 del 12 de noviembre de 2020. M. P. Antonio José Lizarazo Ocampo. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/C-479-20.htm

----------. Sentencia C-495 del 26 de septiembre de 1996. M. P. Fabio Morón Díaz. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-495-96.htm

----------. Sentencia C-519 del 21 de noviembre de 1994. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-519-94.htm

----------. Sentencia C-531 del 06 de agosto de 2009. M. P. Humberto Antonio Sierra Porto. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/t-531-09.htm

----------. Sentencia C-534 del 16 de octubre de 1996. M. P. Fabio Morón Díaz. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-534-96.htm

----------. Sentencia C-535 del 16 de octubre de 1996. M. P. Alejandro Martínez Caballero. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-535-96.htm

----------. Sentencia C-554 del 25 de julio de 2007. M. P. Jaime Araújo Rentería. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-554-07.htm

----------. Sentencia C-595 del 18 de agosto de 1999. M. P. Carlos Gaviria Díaz. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-595-99.htm

----------. Sentencia C-595 del 27 de julio de 2010. M. P. Jorge Iván Palacio. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-595-10.htm

----------. Sentencia C-596 del 21 de octubre de 1998. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-596-98.htm

----------. Sentencia C-598 del 20 de noviembre de 1994. M. P. Alejandro Martínez Caballero. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-598-97.htm

----------. Sentencia C-644 del 18 de octubre de 2017. M. P. Diana Fajardo Rivera. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-644-17.htm

----------. Sentencia C-671 del 28 de junio de 2001. M. P. Jaime Araújo Rentería. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-671-01.htm

----------. Sentencia C-703 del 6 de septiembre de 2010. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-703-10.htm

----------. Sentencia C-740 del 28 de agosto de 2003. M. P. Jaime Córdoba Triviño. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2003/C-740-03.htm

----------. Sentencia C-746 del 26 de septiembre de 2012. M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-746-12.htm

----------. Sentencia C-795 del 29 de junio de 2000. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-795-00.htm

----------. Sentencia C-894 del 7 de octubre de 2003. M. P. Rodrigo Escobar Gil. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-894-03.htm

----------. Sentencia C-988 del 12 de octubre de 2004. M. P. Humberto Sierra Porto. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/c-988-04.htm

----------. Sentencia C-994 del 2 de agosto de 2000. M. P. Alejandro Martínez Caballero M.P.. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-994-00.htm

----------. Sentencia C-1172 del 23 de noviembre de 2004. M. P. Clara Inés Vargas Hernández. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-1172-04.htm

----------. Sentencia SU-039 del 3 de febrero de 1997. M. P. Antonio Barrera Carbonell. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/su039-97.htm

----------. Sentencia SU-067 del 24 de febrero de 1993. M. P. Fabio Morón Díaz y Ciro Angarita Barón. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/SU067-93.htm

----------. Sentencia SU-133 del 28 de febrero de 2017. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/SU133-17.htm

----------. Sentencia SU-217 del 18 de abril de 2017. M. P. María Victoria Calle Correa. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/SU217-17.htm

----------. Sentencia SU-383 del 13 de mayo de 2003. M. P. Álvaro Tafur Galvis. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/su383-03.htm

----------. Sentencia SU-442 del 16 de septiembre de 1997. M. P. Hernando Herrera Vergara. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/SU442-97.htm

----------. Sentencia SU-698 del 28 de noviembre de 2017. M. P. Cristina Pardo Schlesinger. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/SU698-17.htm

----------. Sentencia SU-1116 del 24 de octubre de 2001. M. P. Eduardo Montealegre Lynett. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/SU1116-01.htm

----------. Sentencia T-002 del 8 de mayo de 1992. M. P. Alejandro Martínez Caballero. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-002-92.htm

----------. Sentencia T-021 del 28 de enero de 2019. M. P. Alberto Rojas Ríos. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-021-19.htm

----------. Sentencia T-041 del 1 de febrero de 2017. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Jorge Iván Palacio Palacio. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-041-17.htm

----------. Sentencia T-063 del 15 de febrero de 2019. M. P. Antonio José Lizarazo Ocampo. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/t-063-19.htm

----------. Sentencia T-080 del 20 de febrero de 2015. M. P. Jorge Iván Palacio Palacio. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-080-15.htm

----------. Sentencia C-089 del 3 de marzo de 1994. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-089-94.htm

----------. Sentencia T-092 del 19 de febrero de 1993. M. P. Simón Rodríguez Rodríguez. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/T-092-93.htm

----------. Sentencia T-095 del 25 de febrero de 2016. M. P. Alejandro Linares Cantillo. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-095-16.htm

----------. Sentencia C-099 del 29 de febrero de 2016. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-099-16.htm

----------. Sentencia T-107 del 25 de marzo de 2015. M. P. Jorge Iván Palacio Palacio. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/T-107-15.htm

----------. Sentencia T-154 del 21 de marzo de 2013. M. P. Nilson Pinilla Pinilla. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/T-154-13.htm

----------. Sentencia T-189 del 15 de marzo de 2006. M. P. Rodrigo Escobar Gil. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-189-06.htm

----------. Sentencia T-198 del 15 de diciembre de 2016. M. P. Jorge Iván Palacio Palacio. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/T-198-16.htm

----------. Sentencia T-219 del 4 de mayo de 1994. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/T-219-94.htm

----------. Sentencia T-219 del 8 de marzo de 2004. M. P. Eduardo Montealegre Lynett. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/T-219-04.htm

----------. Sentencia T-220 del 17 de mayo de 1995. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/T-220-95.htm

----------. Sentencia T-226 del 25 de mayo de 1995. M. P. Fabio Morón Díaz. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/T-226-95.htm

----------. Sentencia T-227 del 20 de abril de 2017. M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-227-17.htm

----------. Sentencia T-229 del 17 de junio de 1993. M. P. Carlos Gaviria Díaz. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/T-229-93.htm

----------. Sentencia T-236 del 21 de abril de 2017. M. P. Aquiles Arrieta Gómez. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-236-17.htm

----------. Sentencia T-254 del 30 de mayo de 1994. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/T-254-94.htm

----------. Sentencia T-262 del 2 de junio de 1994. M. P. Fabio Morón Díaz. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/T-262-94.htm

----------. Sentencia T-280 del 31 de mayo de 2016. M. P. María Victoria Calle Correa. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/T-280-16.htm

----------. Sentencia T-282 del 11 de abril de 2012. M. P. Juan Carlos Henao Pérez. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/t-282-12.htm

----------. Sentencia T-294 del 22 de mayo de 2014. M. P. María Victoria Calle Correa. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/t-294-14.htm

----------. Sentencia T-325 del 15 de mayo de 2017. M. P. Aquiles Arrieta Gómez. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-325-17.htm

----------. Sentencia T-341 del 29 de junio de 2016. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-341-16.htm

----------. Sentencia T-348 del 15 de mayo de 2012. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-348-12.htm

----------. Sentencia T-361 del 30 de mayo de 2017. M. P. Alberto Rojas Ríos. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-361-17.htm

----------. Sentencia T-362 del 10 de junio de 2014. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/T-362-14.htm

----------. Sentencia T-406 del 5 de junio de 1992. M. P. Ciro Angarita Barón. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-406-92.htm

----------. Sentencia T-411 del 17 de junio de 1992. M. P. Alejandro Martínez Caballero. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-411-92.htm

----------. Sentencia T-415 del 17 de junio de 1992. M. P. Ciro Angarita Barón. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-415-92.htm

----------. Sentencia T-431 del 30 de septiembre de 1994. M. P. José Gregorio Hernández Galindo. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/T-431-94.htm

----------. Sentencia T-437 del 30 de junio de 1992. M. P. José Gregorio Hernández Galindo. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-437-92.htm

----------. Sentencia T-439 del 2 de julio de 1992. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-439-92.htm

----------. Sentencia T-444 del 12 de octubre de 1993. M. P. Antonio Barrera Carbonell. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/T-444-93.htm

----------. Sentencia T-445 del 19 de agosto de 2016. M. P. Jorge Iván Palacio Palacio. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-445-16.htm

----------. Sentencia T-451 del 10 de julio de 1992. M. P. Ciro Angarita Barón. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-451-92.htm

----------. Sentencia T-453 del 31 de agosto de 1998. M. P. Alejandro Martínez Caballero. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-453-98.htm

----------. Sentencia T-462A del 8 de julio de 2014. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/t-462a-14.htm

----------. Sentencia T-484 del 20 de junio de 2011. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/t-484-11.htm

----------. Sentencia T-500 del 3 de julio de 2012. M. P. Nilson Pinilla Pinilla. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-500-12.htm

----------. Sentencia T-514 del 10 de julio de 2007. M. P. Jaime Araújo Rentería. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/T-514-07.htm

----------. Sentencia T-528 del 18 de septiembre de 1992. M. P. Fabio Morón Díaz. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-528-92.htm

----------. Sentencia T-536 del 23 de septiembre de 1992. M. P. Simón Rodríguez Rodríguez. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-536-92.htm

----------. Sentencia T-537 del 23 de septiembre de 1992. M. P. Simón Rodríguez Rodríguez. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-537-92.htm

----------. Sentencia T-540 del 24 de septiembre de 1992. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-540-92.htm

----------. Sentencia T-572 del 9 de diciembre de 1994. M. P. Alejandro Martínez Caballero. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/T-572-94.htm

----------. Sentencia T-574 del 29 de octubre de 1996. M. P. Alejandro Martínez Caballero. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/t-574-96.htm

----------. Sentencia T-577 del 6 de agosto de 2014. M. P. Martha Victoria Sáchica Méndez. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-577-14.htm

----------. Sentencia T-599 del 1 de noviembre de 2016. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-599-16.htm

----------. Sentencia T-601 del 30 de agosto de 2013. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-601-13.htm

----------. Sentencia T-605 del 27 de julio de 2010. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/t-605-10.htm

----------. Sentencia T-606 del 21 de septiembre de 2015. M. P. Jorge Iván Palacio Palacio. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-606-15.htm

----------. Sentencia T-614 del 16 de diciembre de 2019. M. P. Alberto Rojas Ríos. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-614-19.htm

----------. Sentencia T-622 del 10 de noviembre de 2016. M. P. Jorge Iván Palacio Palacio. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-622-16.htm

----------. Sentencia T-660 del 23 de octubre de 2015. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-660-15.htm

----------. Sentencia T-672 del 10 de septiembre de 2014. M. P. Jorge Iván Palacio Palacio. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2014/T-672-14.htm

----------. Sentencia T-704 del 13 de diciembre de 2016. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-704-16.htm

----------. Sentencia T-724 del 26 de septiembre de 2011. M. P. Nilson Pinilla Pinilla. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/T-724-11.htm

----------. Sentencia T-733 del 15 de diciembre de 2017. M. P. Alberto Rojas Ríos. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-733-17.htm

----------. Sentencia T-799 del 14 de diciembre de 1998. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-799-98.htm

----------. Sentencia T-801 del 4 de noviembre de 2014. M. P. Jorge Iván Palacio Palacio. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/T-801-14.htm

----------. Sentencia T-885 del 11 de septiembre de 2008. M. P. Jaime Araújo Rentería. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/T-885-08.htm

----------. Sentencia T-894 del 3 de diciembre de 2013. M. P. Jorge Iván Palacio Palacio. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/T-894-13.htm

----------. Sentencia T-896 del 26 de octubre de 2007. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/T-896-07.htm

----------. Sentencia T-900 del 3 de diciembre de 2013. M. P. Nilson Pinilla Pinilla. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-900-13.htm

----------. Sentencia T-993 del 23 de noviembre de 2012. M. P. María Victoria Calle Correa. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-993-12.htm

----------. Sentencia T-969 del 15 de diciembre de 2014. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/t-969-14.htm

----------. Sentencia SU-1010 de 2008. M. P. Rodrigo Escobar Gil. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/SU1010-08.htm

----------. Sentencia T-1451 del 26 de octubre de 2000. M. P. Martha Victoria Sáchica Méndez. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/T-1451-00.htm

Repúbica de Colombia. Consejo de Estado. Consejo de Estado, sentencia de la Sección Tercera del 5 de diciembre de 2006.

República de Colombia. Corte Suprema de Justicia STC 4360 del 5 de abril 2018. M. P. Luis Armando Tolosa Villabona. Disponible en https://cortesuprema.gov.co/corte/index.php/2018/04/05/corte-suprema-ordena-proteccion-inmediata-de-la-amazonia-colombiana/

Leyes

Congreso de Colombia. 1959, enero 17. Ley 2 de 1959. "Sobre economía forestal de la nación y conservación de los recursos naturales renovables". DO 29861. Disponible en http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1556842

----------. 1973, diciembre 19. Ley 23 de 1973. "Por la cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones". DO 34001. Disponible en https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1579056

----------. 1979, enero 24. Ley 9 de 1979. "Por la cual se dictan medidas sanitarias". DO 35308. Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0009_1979.html

----------. 1993, diciembre 22. Ley 99 de 1993. "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones". DO 41146. Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0099_1993.html

----------. 1994, junio 21. Ley 139 de 1994. "Por la cual se crea el certificado de incentivo forestal y se dictan otras disposiciones". DO 41401. Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0139_1994.html

----------. 1994, agosto 3. Ley 160 de 1994. "Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones". DO 41479. Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0160_1994.html

----------. 1996, diciembre 27. Ley 344 de 1996. "Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones". DO 42951. Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0344_1996.html

----------. 1997, enero 21. Ley 357 de 1997. "Por medio de la cual se aprueba la "Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas", suscrita en Ramsar el dos (2) de febrero de mil novecientos setenta y uno (1971)". DO 42967. Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0357_1997.html

----------. 1997, julio 18. Ley 388 de 1997. "Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones". DO 43127. Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html

----------. 2001, agosto 3. Ley 675 de 2001. "Por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal". DO 44509. Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0675_2001.html

----------. 2002, diciembre 27. Ley 793 de 2002. "Por la cual se deroga la Ley 333 de 1996 y se establecen las reglas que gobiernan la extinción de dominio". DO 45046. Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0793_2002.html

----------. 2011, enero 18. Ley 1437 de 2011. "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo". DO 47956. Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html

----------. 2012, julio 5. Ley 1549 de 2012. "Por medio de la cual se fortalece la institucionalización de la política nacional de educación ambiental y su incorporación efectiva en el desarrollo territorial". DO 48482. Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1549_2012.html

----------. 2012, agosto 15. Ley 685 de 2001. "Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones". DO 44545. Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0685_2001.html

----------. 2014, marzo 6. Ley 1712 de 2014. "Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones". DO 49084. Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1712_2014.html

----------. 2015, junio 30. Ley 1755 de 2015. "Por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo". DO 49559. Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1755_2015.html

----------. 2016, julio 29. Ley 1801 de 2016. "Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana". DO 49949. Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1801_2016.html

----------. 2016, diciembre 2. Ley 1819 de 2016. "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones".

DO 50101. Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1819_2016.html

----------. 2018, julio 27. Ley 1930 de 2018. "Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia". DO 50667. Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1930_2018.html

----------. 2018, julio 27. Ley 1931 de 2018. "Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático". DO 50667. Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1931_2018.html

Decretos y resoluciones

Departamento Administrativo de la Función Pública. 2011, septiembre 27. Decreto Ley 3570 de 2011. "Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible". DO 48205. Disponible en https://www.minambiente.gov.co/images/Ministerio/Misi%C3%B3n_y_Vision/dec_3570_270911.pdf

Fiscalía General de la Nación. 2011, diciembre 29. Resolución 3438 de 2011. "Por la cual se crea y reglamenta la estructura y el funcionamiento de la Unidad Nacional de Fiscalías de Delitos contra los Recursos Naturales y el Medio Ambiente, así como su sede de operación". DO 48298. Disponible en https://www.redjurista.com/Documents/resolucion_3438_de_2011_fiscalia_general_de_la_nacion.aspx#/

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 2012, agosto 2. Decreto 1640 de 2012. "Por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo da las cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones". DO 48510. Disponible en https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/decretos/2012/dec_1640_2012.pdf

----------. 2017, abril 17. Resolución 768 de 2017. "Por la cual se adopta la Guía Técnica para la Ordenación y Manejo Integrado de la Zona Costera". DO 50210. Disponible en https://www.redjurista.com/Documents/r_mads_0768_2017.aspx#/

----------. 2018, mayo 9. Resolución 751 de 2018. "Por la cual se adopta la Guía técnica para la formulación de Planes de Ordenamiento del Recurso hídrico continental superficial (PORH) y se dictan otras disposiciones". DO 50590. Disponible en https://www.redjurista.com/Documents/resolucion_751_de_2018_ministerio_de_ambiente_y_desarrollo_sostenible.aspx#/

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. 2004, diciembre 13. Resolución 1433 de 2004. "Por la cual se reglamenta el artículo 12 del Decreto 3100 de 2003, sobre Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos, PSMV, y se adoptan otras determinaciones". DO 45774. Disponible en https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/app/resoluciones/6f-res_1433_2004.pdf

----------. 2007, septiembre 20. Decreto 3600 de 2007. "Por el cual se reglamentan las disposiciones de las leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones". DO 46757. Disponible en https://www.redjurista.com/Documents/decreto_3600_de_2007_ministerio_de_ambiente,_vivienda_y_desarrollo_territorial.aspx#/

Ministerio de Defensa Nacional. 1984, septiembre 18. Decreto 2324 de 1984. "Decreto 2324 de 1984". DO 36780. Disponible en https://www.redjurista.com/Documents/decreto_2324_de_1984_ministerio_de_defensa_nacional.aspx#/

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 2014, noviembre 25. Resolución 754 de 2014. "Por la cual se adopta la metodología para la formulación, implementación, evaluación, seguimiento, control y actualización de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos". Disponible en https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/2020-08/resolucion-754-de-2014.pdf

Ministerio del Medio Ambiente. 1999, octubre 15. Decreto 1996 de 1999. "Por el cual se reglamentan los artículos 109 y 110 de la Ley 99 de 1993 sobre Reservas Naturales de la Sociedad Civil". DO 43751. Disponible en https://

www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Normativa/Decretos/dec_1996_151099.pdf

Presidencia de la República. 1974, diciembre 18. Decreto-Ley 2811 de 1974. "Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente". DO 34243. Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2811_1974.html

Presidencia de la República. 1978, julio 31. Decreto 1608 de 1978. "Por el cual se reglamenta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y la Ley 23 de 1973 en materia de fauna silvestre". DO 35084. Disponible en https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1318164

Presidencia de la República. 2011, septiembre 27. Decreto 3572 de 2011. "Por el cual se crea una Unidad Administrativa Especial, se determinan sus objetivos, estructura y funciones". DO 48205. Disponible en https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/decretos/2011/dec_3572_2011.pdf

Presidencia de la República. 2015, mayo 26. Decreto 1076 de 2015. "Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible". DO 49523. Disponible en https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30019960

Presidencia de la República. 2017, 23 de diciembre. Decreto 2189 de 2017. "Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación". DO 50456. Disponible en http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30034386

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ADT	Áreas de desarrollo territorial
AFPt	Áreas forestales productoras
AFPd	Áreas forestales protectoras
Agrosavia	Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria
AICA	Área Importante para la Conservación de Aves
Andi	Asociación Nacional de Empresarios de Colombia
Anla	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
Anna	Minería Acceso al Alma Minera de Colombia
CAM	Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CAR	Corporación Autónoma Regional
Carder	Corporación Autónoma Regional de Risaralda
Cardique	Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique
Carsucre	Corporación Autónoma Regional de Sucre
CAS	Corporación Autónoma Regional de Santander
CDA	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico

CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CDMA	Contraloría Delegada Sector Medio Ambiente
CDMB	Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga
CDS	Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible
Cecodes	Asociación Consejo Empresarial Colombiano para el Desarrollo Sostenible
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Cidea	Comité Técnico Interinstitucional de Educación Ambiental
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Cites	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CMV	Corporación Autónoma Regional de los Valles del Magdalena y del Sinú
CNA	Consejo Nacional Ambiental
CNP	Corporación de Nariño y Putumayo
CNRNR	Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente
Codechocó	Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó
Conap	Consejo Nacional de Áreas Protegidas
Conpes	Consejo Nacional de Política Económica y Social

Coralina	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina
Corantioquia	Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia
Cormacarena	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena
Cornare	Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare
Corpamag	Corporación Autónoma Regional del Magdalena
Corpoamazonia	Corporación por el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia
Corpoboyacá	Corporación Autónoma Regional de Boyacá
Corpocaldas	Corporación Autónoma Regional de Caldas
Corpocesar	Corporación Autónoma Regional del Cesar
Corpochivor	Corporación Autónoma Regional de Chivor
Corpoguajira	Corporación Autónoma Regional de La Guajira
Corpomojana	Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Mojana y el San Jorge
Corponariño	Corporación Autónoma Regional de Nariño
Corponor	Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental
Corpoorinoquia	Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia
Corpourabá	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
Cortolima	Corporación Autónoma Regional del Tolima
CRA	Corporación Autónoma Regional del Atlántico

Cramsa	Corporación Regional Autónoma para la Defensa de las Ciudades de Manizales, Salamina y Aranzazu
CRC	Corporación Autónoma Regional del Cauca
CRQ	Corporación Autónoma Regional del Quindío
CSB	Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar
CSN	Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta
CVC	Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
CVS	Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge
DAA	diagnóstico ambiental de alternativas
Dane	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DCI	Declaración Conjunta de Intención
DDHH	derechos humanos
DIA	erecho internacional ambiental
Dimar	Dirección General Marítima
DMI	Distrito Nacional de Manejo Integrado
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ECDBC	Estrategia colombiana de desarrollo bajo en carbono
EIA	estudio de impacto ambiental
EICDGB	Estrategia integral de control de la deforestación y gestión de los bosques
EOT	Esquema de ordenamiento territorial

EPCTI	Estrategia nacional para la prevención y control del tráfico ilegal de especies silvestres
FARN	Fundación Ambiente y Recursos Naturales
FCP	Fondo Colombia en Paz
Fescol	Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia
Fonam	Fondo Nacional Ambiental
GEI	gases de efecto invernadero
Himat	Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras
IAVH	Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt
Idea	Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional de Colombia
Ideam	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
Igac	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IIAP	Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico "John von Newman"
Incora	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
Inderena	Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente
Ingeominas	Instituto Nacional de Investigaciones Geológico-Mineras
Invemar	Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andréis"
LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MDL	mecanismo de desarrollo limpio

Mincit	Ministerio de Industria, Comercio y Turismo
MOTR	modelos de ordenamiento territorial regional
NAD	núcleos de alta deforestación
NEPA	National Environmental Policy Act (Ley Nacional de Política Ambiental)
OAT	ordenamiento ambiental territorial
Ocfa	Observatorio de Control Fiscal Ambiental
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PBOT	Plan básico de ordenamiento territorial
PDSQUI	Programa de gestión de sustancias químicas de uso industrial
PEI	proyecto educativo institucional
Pemot	Planes de ordenamiento metropolitano
PGAFS	Política de gestión ambiental para la fauna silvestre
PGAR	Plan de gestión ambiental regional
PGIRS	Plan de gestión integral de residuos sólidos
PIGCCS	Planes integrales de gestión del cambio climático sectoriales
PIGCCT	Planes integrales de gestión del cambio climático territoriales
Pines	Proyectos de interés nacional y estratégicos
PMA	Plan de manejo ambiental

PNACC	Plan nacional de adaptación al cambio climático
PND	Plan nacional de desarrollo
PNGIBSE	Política nacional para la gestión integral de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos
PNNC	Parques Nacionales Naturales de Colombia
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
POD	Planes de ordenamiento departamental
POF	Plan de ordenación forestal
Pomca	Planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas
Pomiuac	Plan de ordenación y manejo integrado de unidades ambientales costeras
PORH	Planes de ordenamiento del recurso hídrico continental superficial
POT	Plan de ordenamiento territorial
PPAM	Programa de prevención de accidentes mayores
Prae	Proyectos ambientales escolares
Praus	Proyectos ambientales universitarios
Proceda	Proyectos comunitarios y ciudadanos de educación ambiental
PSMV	Planes de saneamiento y manejo de vertimientos
RAEE	residuos de aparatos eléctricos y electrónicos
RAP	Región administrativa y de planificación
Rape	Región administrativa y de planificación especial
REAA	Registro único de ecosistemas y áreas ambientales

REDD+	Estrategia Nacional de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal
Respel	Registro de generadores de residuos o desechos peligrosos
RNSC	Reserva Natural de la Sociedad Civil
RPG	Regiones de planeación y gestión
RUA	Registro único ambiental manufacturero
RUIA	Registro único de infractores ambientales
Runap	Registro único nacional de áreas protegidas
Samp	Sistema de Áreas Marinas Protegidas
Siac	Sistema de Información Ambiental de Colombia
Siam	Sistema de Información Ambiental Marina
Siat-AC	Sistema de Información Ambiental Territorial de la Amazonia Colombiana
Siat-PC	Sistema de Información Ambiental Territorial del Pacífico Colombiano
SIB	Sistema de Información sobre Biodiversidad
Sidap	Sistemas Departamentales de Áreas Protegidas
Sigpa	Sistema de Información para la Planeación y Gestión Ambiental
Sila	Sistema de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales
Sina	Sistema Nacional Ambiental
Sinap	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
Sinergia	Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados
Sipga	Sistema de Información para la Planeación y Gestión Ambiental

Sirap-Amazonia	Subsistema Regional de Áreas Protegidas de la Amazonia
Sirap-Andes Nororientales	Subsistema Regional de Áreas Protegidas Andes Nororientales
Sirap-Andes Occidentales	Subsistema Regional de Áreas Protegidas Andes Occidentales
Sirap-Caribe	Subsistema Regional de Áreas Protegidas del Caribe
Sirap Orinoquia	Subsistema Regional de Áreas Protegidas de la Orinoquia
Sirap Pacífico	Subsistema Regional de Áreas Protegidas del Pacífico
Sirap-EC	Sistema Regional de Áreas Protegidas del Eje Cafetero
SIRH	Sistema de Información del Recurso Hídrico
Sisaire	Sistema de Información sobre Calidad del Aire
Sisclima	Sistema Nacional de Cambio Climático
SMBYC	Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono para Colombia
SMDLV	salarios mínimos diarios legales vigentes
SNIF	Sistema Nacional de Información Forestal
SPNN	Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia
SU	Sentencia de Unificación
T	Tutela
UA	Unidad Administrativa
UAESPNN	Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales

UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UMF	Unidad de manejo forestal
Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UOF	Unidad de ordenación forestal
UPOV	Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales
Vital	Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea
WBCSD	World Business Council for Sustainable Development
WWF	World Wildlife Fund (Fondo Mundial para la Naturaleza)

ACERCA DE LA AUTORA

Gloria Amparo Rodríguez

Profesora titular e investigadora de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. Es abogada y doctora (Ph.D.) en sociología jurídica e instituciones políticas por la Universidad Externado de Colombia, magíster en medio ambiente y desarrollo por la Universidad Nacional de Colombia, con especializaciones en derecho ambiental, derecho médico y sanitario y negociación, conciliación y arbitraje por la Universidad del Rosario.

Cuenta con diferentes publicaciones sobre derecho ambiental, participación ciudadana, consulta previa y derechos étnicos.

Ha sido conjuez de la Corte Constitucional y del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Actualmente, magistrada de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).

Ganadora del premio internacional "Environmental Peacebuilding in Practice", debido a su trabajo destacado y comprometido en asuntos ambientales, derechos de las comunidades y construcción de paz. Hace parte del Foro Nacional Ambiental y de la Escuela de Derecho Ambiental.

Correo electrónico: gloria.rodriguez@urosario.edu.co

Blog: http://gloriamparodriguez.blogspot.com/