



Fundamento Jurídico de la Política Ambiental Colombiana

Hernán Torres Alzate

Resumen

En el contexto de la modernidad, el tema ambiental es ineludible para la construcción de un estado, pues es de vital importancia para la comunidad y abarca los aspectos sociales, culturales, económicos e institucionales; por lo tanto, debe ser tomado en cuenta en la expedición de una nueva Constitución, norma máxima de una sociedad. Así lo establecieron los constituyentes de 1991 al reconocer al pueblo colombiano el derecho a gozar de un ambiente sano. Para tal fin, se creó el Sistema Nacional Ambiental, conformado por el Ministerio de Ambiente, las corporaciones autónomas regionales y los entes territoriales. Tanto la Constitución de 1991 como la Ley 99 de 1993, respaldadas por sentencias de la Corte Constitucional, aportan el soporte jurídico para el cumplimiento de la política ambiental nacional en forma coordinada entre las diferentes autoridades del Estado y en sus respectivos niveles y jurisdicciones, con el propósito general de asegurar el desarrollo sostenible de los recursos naturales y garantizar a la comunidad el derecho a una vida en armonía con la naturaleza.

** Abogado, especialista en administración pública, régimen municipal, ética del servicio público y medio ambiente; docente en derecho constitucional y administración pública. Autor de varios libros sobre el municipio colombiano.*

Legal grounds for Colombian Environmental Policy

Abstract

In the context of modernity, the environmental issue is inescapable to build a state, since it is of the utmost importance for community and comprehends social, cultural, economic and institutional aspects; therefore, it should be taken into account when issuing a new Constitution or Bill of Rights, the ultimate rule of society. Thus was established by Constitution makers in 1991, when they recognized the right to enjoy a healthy environment to Colombian people. For that purpose, the National Environmental System was created, made up by the Environment Department, regional autonomous (environmental) corporations, and territorial agencies. Both 1991 Constitution and Law 99 of 1993, backed by sentences issued by the Constitutional Court, provide the legal ground to comply with national environmental laws in a coordinate way between the different state authorities in their respective levels and jurisdictions, aiming to ensure natural resource sustainable development and to guarantee communities their right to live in harmony with nature.

Palabras clave:
Tema ambiental, Constitución de 1991, Ley 99 de 1993, Estado, política ambiental, Sistema Nacional Ambiental.

Keywords:
Environmental issue, Constitution of 1991, Law 99 of 1993, state, environmental law, National Environmental System.

Desde la Asamblea Nacional Constituyente, el tema ambiental ha generado de manera recurrente grandes preocupaciones, pero también ha sido objeto de varias iniciativas para su reglamentación. En el proceso de preparación de la Constitución de 1991, fue constante considerar que el constitucionalismo moderno obliga a que se aborde, para la expedición de una nueva constitución, un tema tan vital para la comunidad nacional y para la humanidad, en aras de proteger a las generaciones presentes y futuras. La Corte Constitucional aporta una ilustración al respecto en las sentencias C-750 de 2008 y C-431 de 2000 cuando plantea: *“La protección al medio ambiente es uno de los fines del Estado Moderno, por lo tanto toda la estructura de éste debe estar iluminada por este fin, y debe tender a su realización”, y “La crisis ambiental es, por igual, crisis de la civilización y replantea la manera de entender las relaciones entre los hombres. Las injusticias sociales se traducen en desajustes ambientales y éstos a su vez reproducen las condiciones de miseria”.*

Así, lo ambiental abarca los niveles sociales, económicos, culturales,



jurisdiccionales, administrativos y estatales, pues tiene que ver y está vinculado con las relaciones entre el ser humano y la naturaleza; por lo tanto, se convierte en un aspecto que no se puede mirar ni analizar en forma aislada, menos aún del tema jurídico. El soporte constitucional al tema ambiental impone que el aparato estatal, en el desarrollo de su acción, consulte los instrumentos internacionales al respecto, pues este tema trasciende las fronteras locales, regionales y nacionales, es decir, involucra todos los órdenes de autoridad y competencia.

En ese orden de ideas, la Corte Constitucional, en una de sus sentencias, enseña que, *“así las cosas, la Constitución Política de 1991 estructuró un sistema a través del cual es posible afrontar los retos que comporta el tema ambiental y emprender las acciones que demandan los problemas que del mismo se derivan, mediante una normatividad específica alrededor de instrumentos y garantías para la preservación del medio ambiente y los recursos naturales del país, la cual de manera especial hace referencia a la biodiversidad biológica nacional, entendida como la ‘variedad y multiplicidad de organismos vivos, ya sea de genes, de especies, o de ecosistemas dentro de un marco territorial determinado [...], garantizando una especial protección estatal en términos de salvaguarda de la diversidad e integridad del ambiente, conservación de las áreas de especial importancia ecológica y fomento de la educación para el logro de esos fines (C.P., Art. 79)’.* Ahora bien, Colombia goza del beneficio de haber creado, mediante la Ley 99 de 1993, el Sistema Nacional Ambiental –SINA– como un conjunto de orientaciones, normas,

actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales, y que, para cualquier efecto, tiene la siguiente jerarquía, en orden descendente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, corporaciones autónomas regionales, departamentos y distritos o municipios. Dentro de ese sistema, el tema ambiental cuenta con una herramienta, instrumento o medio fundamental para el logro de sus cometidos: es la *“política ambiental”.*

En lenguaje sencillo, el Estado construye una política ambiental que aporta y nutre ese sistema y que puede tener como fin optimizar niveles de prevención, atención y protección en un territorio determinado. Nuestro Estado se vale de normas jurídicas de rango constitucional y legal para abordar el tema de la política ambiental, por lo que garantiza y robustece el tema en análisis, situación que no existe con otros temas.

En este apartado, es necesario traer el pensamiento de la Corte Constitucional: *“Prevenir males es la principal función de la ley; para hacerlo, primero hay que imaginarlos”* (Sentencia N.º C-415/94), y *“lo propio de una norma ambiental es que considera a la naturaleza no sólo como un objeto de apropiación privada o social sino como un bien jurídicamente tutelable, con lo cual la relación normativa entre la naturaleza y la sociedad se transforme”* (Sentencia C-126/98).

Así las cosas, a la luz del artículo 80 de la Constitución Política, una de las tareas fundamentales es la planificación de la política ambiental en forma coordinada por parte del Estado, buscando crear instrumentos y vías que articulen la cooperación, la

colaboración, la subsidiariedad, la complementariedad y la concurrencia entre las diferentes autoridades del Estado y en sus respectivos niveles y jurisdicciones, y, como lo reitera la Corte Constitucional, con el propósito general de asegurar el desarrollo sostenible de los recursos naturales, proteger y aprovechar la biodiversidad del país y garantizar el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza (Sentencia C-359/96). Todo ello sin olvidar que la eficiente articulación de la política ambiental se soporta en el carácter unitario del Estado colombiano, en virtud del Artículo 1.º de la Constitución Política.

El Artículo 339 de la Constitución dispone en forma privilegiada que el plan nacional de desarrollo esté conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional y que, en la parte general, se señalen, entre otras cosas, las estrategias y orientaciones generales de la política ambiental que serán adoptadas por el gobierno. El Gobierno nacional debió haber tenido en cuenta esta disposición cuando elaboró y presentó el proyecto de ley que contenía el actual Plan Nacional de Desarrollo, y el Congreso, por su parte, debió constatar la existencia de la misma disposición, a fin de proceder a su aprobación, para que, luego, el mismo Gobierno adoptara la política ambiental por los medios de que dispone.

Para darle más músculo jurídico al tema, el Artículo 208 de la Constitución Política establece que los ministros son los jefes de la administración en su respectiva dependencia, y que bajo *“la dirección del Presidente de la República, les corresponde*



formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley”. Por su parte, la Ley 489 de 1998 sobre estructura de la administración nacional, contiene en su artículo 59 las funciones de los ministerios, y en el numeral 6 les entrega la responsabilidad de participar en la formulación de la política del Gobierno en los temas que les correspondan, así como adelantar su ejecución.

Siguiendo la línea antes trazada, el artículo 2.º de la Ley 99 de 1993, relacionado con la creación y objetivos del Ministerio del Medio Ambiente, señala que este Ministerio formulará, junto con el Presidente de la República, y garantizando la participación de la comunidad, la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación; le corresponde además a dicho Ministerio coordinar el Sistema Nacional Ambiental para asegurar la adopción y

ejecución de las políticas, en aras de garantizar, entre otras cosas, el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el medio ambiente y con el patrimonio natural de la Nación. Lo anterior se ratifica mediante el artículo 5 al determinar, en el numeral 1, que le corresponde al Ministerio del Medio Ambiente *“formular la política nacional en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental, de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente”.* Es fundamental advertir que la misma ley que crea el Sistema Nacional Ambiental ordena, en su artículo 4, que este sistema estará integrado, entre otros componentes, por *“las entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental, señaladas en la ley”.*

La política ambiental encuentra su soporte axiológico en la misma



Ley 99 de 1993 que consagra, en su artículo 1.º, los principios generales que esa política deberá seguir, y que buscan que sea un mecanismo de integración institucional y un instrumento de articulación; de tal forma, se da muestra de un Estado unido en su actuación y gobierno, y en el ejercicio de una función administrativa-ambiental basada en principios para el logro de sus fines, coordinada desde el nivel central de la administración, pero que involucra los diferentes niveles y esquemas asociativos territoriales (instancias regionales, metropolitanas y locales) en un propósito de homogeneidad y coherencia.

En forma específica, por mandato de los artículos 30 y 31 de la Ley 99 de 1993, las corporaciones autónomas regionales deberán ejecutar las políticas, planes y programas nacionales sobre medio ambiente y recursos naturales renovables contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo y adoptados por el Gobierno nacional, pero también asesorar a las entidades territoriales, es decir, a departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas, en la formulación de planes de

educación ambiental formal y ejecutar programas de educación ambiental no formal, conforme a las directrices de la política nacional.

En el artículo 63 de la Ley 99, se establece que *“a fin de asegurar el interés colectivo de un medio ambiente sano y adecuadamente protegido, y de garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la Nación, el ejercicio de las funciones en materia ambiental por parte de las entidades territoriales, se sujetará a los principios de armonía regional [...]”,* y se ordena que los municipios ejerzan *“[...] sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política Nacional Ambiental, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales que hacen parte del medio ambiente físico y biótico del patrimonio natural de la nación”.*

El artículo 65 de la Ley 99 ordena a los entes municipales *“promover y ejecutar políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables”*, y en igual sentido para los departamentos, el artículo 64 establece que les corresponde *“promover y ejecutar las políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables”.* La Ley, con su artículo 88, crea el Fonam como *“[...] instrumento financiero de apoyo a la ejecución de las políticas ambiental y de manejo de los recursos naturales renovables. Como tal estimulará la descentralización, la*

participación del sector privado y el fortalecimiento de la gestión de los entes territoriales, con responsabilidad en estas materias. Para tal efecto, podrá financiar o cofinanciar, según el caso, a entidades públicas y privadas en la realización de proyectos, dentro de los lineamientos de la presente Ley y de manera que se asegure la eficiencia y coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental y se eviten duplicidades”.

La ejecución de la política ambiental requiere la colaboración armónica de las diferentes dependencias de la administración, porque así lo ordena la Constitución. La ley, por su parte, dispone como uno de los principios generales en relación con la política ambiental, el manejo ambiental del país en forma descentralizada, democrática y participativa. Pero la política ambiental de nuestro país debe también tener como orientación filosófica principios universales y de desarrollo sostenible, contenidos en las diferentes declaraciones, convenios, pactos, planes regionales y locales; además debe ser producto de una acción conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado.