

# Política Ambiental en Colombia: Normatividad, Práctica y Perspectivas

CARMELA OSSA HENAO

## *I. Marco Institucional*

La política ambiental de Colombia puede ser analizada a partir de dos marcos institucionales. Uno formado por el cuerpo legislativo de origen nacional, y el otro integrado por los tratados y otros instrumentos internacionales de carácter bilateral y multilateral, en los cuales es parte el país. Estos marcos determinan cuatro niveles generales de protección del ambiente, a saber: nacional, subregional, regional y global.

En el plano nacional, Colombia fue el primer país de América Latina en definir una política ambiental mediante la utilización de mecanismos legislativos<sup>(1)</sup>. En diciembre de 1973, poco tiempo después de la realización de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Ambiente Humano (Estocolmo, 5-16 de junio de 1972), se dicta una ley que determina los principios rectores de esta política y faculta al gobierno nacional para reformar la legislación hasta el momento vigente sobre recursos naturales y preservación ambiental, expidiendo el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

La filosofía orientadora de la legislación nacional es de naturaleza antropocéntrica, en contraposición a otros enfoques, generalmente más frecuentes, que privilegian consideraciones de carácter económico, ecológico o naturalista<sup>(2)</sup>. Tal enfoque aparece claramente cuando se observa que la finalidad de la política

---

(1) Raúl Brañes, *Institutional and Legal Aspects of the Environment in Latin America, Including the Participation of Nongovernmental Organizations in Environment Management*, Washington D.C., BID, 1991, p. 40.

(2) Para un estudio ver, A.A. Cañado Trindade, "The Parallel Evolutions of International Human Rights Protection and of Environmental Protection and the Absence of Restrictions Upon the Exercise of Recognized Human Rights", 13 *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos* (1991) pp. 35-76, y fuentes ahí citadas.

que se busca trazar es la defensa de la salud y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional, o cuando se reconoce que el ambiente es necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos (Art. 1 Ley 23/73; art. 1 decreto 2811/74).

En este orden de ideas, el medio ambiente es considerado como patrimonio común. Su mejoramiento y conservación como actividades de utilidad pública, siendo responsabilidad del Estado la ejecución de la política ambiental con la participación de los particulares. Merece especial mención, en cuanto al deber de los particulares de proteger el ambiente, el principio según el cual la propiedad privada sobre los recursos naturales renovables se deberá ejercer como función social y la reivindicación de la propiedad de los recursos naturales renovables como pertenecientes a la Nación, ambos incorporados en el texto normativo.

El Código Nacional de Recursos Naturales Renovables, expedido en 1974, incorpora conceptos que van más allá de los establecidos en la ley de facultades concedidas al gobierno por el Congreso. El ambiente pasa a ser considerado como patrimonio común de la humanidad y "necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos". Son tres los principales vectores de la política ambiental diseñada en el Código. El primero, "la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, según criterios de equidad que aseguren el desarrollo armónico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de estos y la máxima participación social, para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio nacional" (artículo 2º, § 1º).

El segundo, la prevención y el control de los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos (artículo 2º, § 2º). Y el tercero, la reglamentación de la conducta humana (individual, colectiva y pública) respecto del ambiente y los recursos naturales renovables y las relaciones que surjan del aprovechamiento y conservación de tales recursos y del medio ambiente (artículo 2º, § 3º).

La legislación vigente reúne, bajo un mismo código, la reglamentación relativa a diversos aspectos cuya singularización o selección es resultado inmediato de la orientación de la política ambiental trazada y del estado de evolución de la concepción del ambiente en el período de su expedición. Se distingue entre los aspectos regulados la definición de una serie de conceptos, entre ellos el del propio medio ambiente, la contaminación, los bienes contaminables, los elementos contaminantes.

Igualmente, se legisla sobre el manejo de recursos naturales renovables, considerados como tales los siguientes: atmósfera y espacio aéreo nacional, agua en cualquiera de sus estados, tierra, suelo y subsuelo, flora, fauna, fuentes primarias de energía no agotables, pendientes topográficas con potencial energético, recursos geotérmicos, recursos biológicos, recursos del paisaje. Se individualiza, también, la

defensa del ambiente y los recursos renovables contra la acción nociva de los fenómenos naturales y se establecen normas relativas a los denominados elementos ambientales tales como, basuras, residuos, desechos, desperdicios, ruido, condiciones de vida resultantes de asentamientos humanos urbanos y rurales y bienes producidos por el hombre en cuanto incidan o puedan incidir sensiblemente en el deterioro ambiental.

Asimismo, se determinan los instrumentos o medios para la ejecución de la política ambiental, tales como incentivos financieros y fiscales, coordinación institucional en los diferentes niveles nacional y municipal, participación comunitaria y sistemas educativos y de entrenamiento, servicios sociales, reservas presupuestales de destinación exclusiva para programas de preservación ambiental e instrumentos para exigir responsabilidad por la preservación y el manejo adecuado de los recursos naturales y el deber de reparación por el daño causado.

Si bien el sistema normativo hace clara referencia al ambiente como un derecho y un deber del ciudadano, es con la nueva Constitución de 1991 que se viene a establecer con mayor claridad el derecho al ambiente como un derecho de la persona, como un derecho humano en sentido integral. En efecto, en el Capítulo 2 de la Constitución Política de Colombia, referente a los derechos sociales, económicos e culturales, se reconoce expresamente el derecho a la salud y al saneamiento ambiental, al igual que a una vivienda digna; todos estos elementos constitutivos del concepto derecho al ambiente, desde un punto de vista global, que involucra condiciones sanas de vida, asentamientos humanos adecuados y salud. Al mismo tiempo, se establece, como uno de los deberes de la persona y del ciudadano, el deber de proteger los recursos naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.

La preocupación con la defensa del ambiente, llevó al constituyente colombiano a desarrollar la noción de función social de la propiedad, concepto ampliamente reconocido a nivel constitucional y legal pero rara vez definido, señalando que esta incorpora, entre otros aspectos, una función ecológica<sup>(3)</sup>.

El derecho que toda persona tiene a gozar de un ambiente sano se encuentra expresamente consagrado en el artículo 79 de la Carta Constitucional, al mismo tiempo que la garantía de que la comunidad tendrá participación en las decisiones que puedan afectar el ambiente, avance significativo en el camino de la democratización de la toma de decisiones relativas a la preservación del ambiente. En este capítulo se establecen también varias obligaciones a cargo del Estado en favor de la protección del ambiente: planificación para garantizar el desarrollo sustentable de los recursos naturales, su conservación y restauración; fomento de la educación para proteger y conservar; prevención y control del deterioro ambiental mediante la utilización de instrumentos legales y de común aplicación, como sanciones pecuniarias y la obligación de reparar los daños causados.

---

(3) Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 58 inc. 2.

La política ambiental recientemente delineada por vía constitucional, incorpora varios otros elementos de protección y prevención del deterioro ambiental, entre los cuales señalamos, como más significativos, la cooperación internacional para la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, el control sobre la utilización de recursos genéticos y la prohibición de cualquier tipo de actividad relativa a armas químicas, biológicas y nucleares y a la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos.

Todos estos derechos consagrados constitucionalmente requerirán, por disposición constitucional, posterior desarrollo legal pues no se encuentran comprendidos entre los derechos que la propia Constitución establece como de aplicación inmediata. Asimismo, su protección también exigirá posterior desarrollo legal de la norma constitucional que establece la acción popular para la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el ambiente y la posibilidad de contar con recursos, acciones y otros procedimientos apropiados para la protección de los derechos individuales, de grupo o colectivos frente a la acción u omisión de las autoridades.

En lo referente a la protección del ambiente con base en instrumentos internacionales de carácter bilateral o multilateral, pueden señalarse dos tendencias en la práctica nacional. La primera, consistente en regular por vía de la legislación interna la política orientadora de los aspectos relacionados con recursos naturales renovables compartidos con países limítrofes, la cual determina que los acuerdos o tratados existentes deben ser actualizados o complementados y nuevos acuerdos se deben celebrar con miras a procurar el intercambio de informaciones necesarias para el planeamiento del desarrollo y el uso de recursos; la recíproca y previa comunicación de las alteraciones o desequilibrios ambientales originados en acciones realizadas en los respectivos territorios; la administración conjunta de recursos naturales renovables; la adopción de medidas para no causar perjuicios a otros países con el uso interno de los recursos naturales no renovables. La legislación enumera tales recursos naturales así: cuencas hidrográficas, ríos que limitan o atraviesan, aguas superficiales, subterráneas y cursos naturales conexos; bosques fronterizos, especies de fauna, aguas marítimas nacionales, atmósfera y alteraciones climáticas, yacimientos geotérmicos.

La ley determina igualmente obligaciones a cargo del Estado para procurar evitar o prohibir la utilización de elementos ambientales y recursos naturales renovables que puedan producir deterioro ambiental en países no vecinos, en alta mar o su lecho, en la atmósfera o espacio aéreo más allá de la jurisdicción territorial. Y va hasta determinar la realización de gestiones para obtener que otros países adopten actitudes semejantes.

El segundo aspecto predominante en la política ambiental trazada por medio de instrumentos internacionales es el relativo a los diversos mecanismos de cooperación existentes. Además de los programas y proyectos con la participación de organismos internacionales intergubernamentales y otros países, son de especial

relevancia los sistemas de cooperación subregional, principalmente en el marco del Tratado de Cooperación Amazónica. Instrumento pionero que ya en la época de su negociación, 1978, preconizaba el equilibrio entre el crecimiento económico y la preservación del medio ambiente, reflejando así un alto grado de conciencia de los países sobre el tema.

En 1989, los países miembros del Tratado, reconociendo la importancia del tema ambiental, establecen la Comisión Especial de Medio Ambiente de la Amazonía (CEMAA), que desde la fecha de su creación hasta el momento ha propuesto programas sobre diversos temas como: zonificación ecológica-económica y monitoreo de las alteraciones en el uso de la tierra; ecología, biodiversidad y dinámica de poblaciones; fauna silvestre; recursos hidrobiológicos; defensa y aprovechamiento de los recursos forestales; planificación y manejo de áreas protegidas.

Otros mecanismos de cooperación actúan paralelamente en áreas de ciencia y tecnología vinculadas al ambiente. Entre estos se pueden citar el Convenio Andrés Bello, el Pacto Ambiental del Caribe (PAC) y algunos programas iniciativa del Parlamento Andino<sup>(4)</sup>.

## *II. Práctica Nacional en Materia Ambiental*

La ejecución de la política ambiental ha venido adecuándose a medida que las circunstancias lo exigen, dando lugar a un manejo descentralizado con responsabilidades a cargo de entidades públicas a nivel departamental. Asimismo, algunas entidades de naturaleza privada colaboran en esta tarea siguiendo parámetros establecidos a nivel central.

En el cuatrienio 1986-1990 se lanzó la política de alcance nacional conocida como la "Movilización Verde", que comprendía once programas: Plan Gigante Nacional de Reforestación; Plan de Recursos Pesqueros; Plan de Conservación y Fomento de Fauna Silvestre; Control de Contaminación de Agua, Suelo y Aire; Plan de Seguimiento de Proyectos de Desarrollo; Plan de Ordenamiento de Parques Nacionales; Sistema de Información y Formación Ambiental; Plan de Conservación y Manejo de Áreas Naturales; Plan de Integración Interinstitucional e Internacional<sup>(5)</sup>.

Las principales actividades de protección se han centrado, en realidad, en el establecimiento de sistemas de control y vigilancia y en la realización de proyectos de manejo de cuencas, investigación forestal, reforestación, repoblación e investigación faunística, control de erosión, tratamiento de aguas, acuicultura y

---

(4) *Informe Nacional de Colombia a la CNUMAD*, Diciembre/1991.

(5) *Política del Gobierno Nacional para la Defensa de los Derechos de los Indígenas y la Conservación Ecológica de la Cuenca de la Amazonía*, República de Colombia, 1989.

control de contaminación del aire<sup>(6)</sup>. Merece especial mención la promoción de la participación comunitaria a nivel municipal mediante el fomento de la creación de asociaciones o grupos cívicos (conocidos como concejos o cabildos verdes) para estudiar los temas ambientales, por su significativa importancia democrática y educativa.

La actividad institucional en este campo ha conseguido logros significativos, como son: la creación de un Sistema de Areas de Manejo Especial y Parques Nacionales que cubre aproximadamente el 10% del territorio nacional (33 parques nacionales naturales); mantenimiento de aproximadamente 46% del territorio nacional con cobertura boscosa<sup>(7)</sup>; estudios básicos cartográficos y de suelos y planteamiento de una política de conservación amazónica para garantizar la vocación forestal de los suelos.

Uno de los programas pilotos en materia de protección es el Fondo para la Protección y Recuperación del Medio Ambiente, cuyo objetivo general es desarrollar un plan integral para la protección y recuperación de las cuencas hidrográficas de la zona cafetera y su influencia, asegurando la disponibilidad de agua<sup>(8)</sup>.

En cuanto a la actividad educativa - uno de los pilares de la política ambiental en general - , desde 1978 fueron reglamentados los artículos del Código de Recursos Naturales relativos al tema<sup>(9)</sup>.

En la década de los ochenta comienza una amplia campaña de divulgación y estudio de los diversos aspectos relacionados con el ambiente, inicialmente a nivel universitario mediante la realización de seminarios y talleres y la creación de unidades dedicadas a la investigación.

Las entidades del Estado responsables tanto por la política ambiental como por la educación en general desarrollan proyectos de carácter nacional, para coordinar e impulsar las actividades realizadas por diferentes entidades en esta area. En este sentido se lanza el "Plan Nacional de Educación Ambiental 1991-1994", cuya primera fase es el "Proyecto de Educación Ambiental en la Educación Primaria". De otro lado, impulsadas por el creciente interés de algunos sectores conscientes de la sociedad, comienzan a surgir también en este período diversas entidades u organizaciones sin ánimo de lucro (ONGs) que se dedican también a la divulgación e investigación de temas relacionados con el ambiente.

---

(6) Idem.

(7) Plan de Acción Forestal para Colombia, en *Boletín de la Planificación*, No. 12, oct. 1988.

(8) *Manual de Recursos Naturales Renovables*, República de Colombia, 1986.

(9) *Informe Nacional de Colombia a la CNUMAD*, Diciembre/1991.

### *III. Principales Lineamientos de la Política Ambiental Frente a los Retos Futuros*

El Plan de Desarrollo Económico y Social de Colombia para el cuatrenio 1990-1994 prevé una política y programas de conservación y uso sustentable del gran patrimonio natural del país, representado en la existencia de una megadiversidad distribuida a lo largo y ancho de todo el territorio nacional, en sistemas tan disímiles como el andino, el amazónico, el orinocense y las cuencas del Pacífico y la del Caribe. Los programas hacen relación, entre otros temas ambientales, a la investigación, educación, áreas de conservación, gestión ambiental en ecosistemas únicos y en resguardos indígenas y sistemas alternativos de producción y generación de energía.

Las prioridades de la política ambiental nacional están determinadas por la necesidad de proteger el ambiente y los recursos naturales de manera compatible con las metas de desarrollo nacional y el logro de un nivel de vida adecuado para la población. Es por eso que, simultáneamente con los proyectos relativos a la conservación y desarrollo sustentable de los bosques, de la biodiversidad y de las aguas, son también prioritarios el desarrollo rural sustentable y la solución de la problemática de los asentamientos humanos urbanos<sup>(10)</sup>.

La experiencia lograda a lo largo de casi 20 años de coexistencia con la normatividad relativa a los recursos naturales y el medio ambiente, si bien no ha evitado la sobre-explotación de los suelos, la deforestación, la contaminación de las aguas y de la atmósfera, ha creado una conciencia colectiva que ha contribuido a disminuir, en cierto grado, las consecuencias nocivas de las mismas. Sobre las bases ya existentes ampliadas con nuevos conocimientos tecnológicos se trazan políticas destinadas, al igual que las directrices pioneras (*supra*), al bienestar y al desarrollo económico y social de la población.

---

(10) Cf. *Informe Nacional de Colombia a la CNUMAD*, Diciembre/1991.