

ACERCAMIENTO AL ANÁLISIS DE LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL DEL ESTADO FRENTE AL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL TERRITORIO

BAYONA ESTUPIÑÁN, Lady Carolina¹

Recibido: 18 de septiembre de 2015

Aceptado para publicación: 29 de agosto de 2016

Tipo: Artículo de Reflexión

RESUMEN

Los Planes de Ordenamiento Territorial constituyen una herramienta fundamental para la planificación del territorio, y es a partir de estos como se da un adecuado desarrollo ambiental, cultural, productivo y estructural. La dinámica del territorio varía constantemente y es aquí donde debe buscarse una adecuada adaptación a las nuevas necesidades, tanto para el aprovechamiento como para la protección de los recursos naturales, los cuales deben encontrarse acorde con las nuevas realidades exigidas por la dinámica del territorio. Surgiendo la pregunta para determinar ¿Qué ocurre cuando las autoridades competentes desconocen su obligación constitucional de garantizar una adecuada planificación para la protección y goce de los recursos naturales? Resulta pertinente enfrentar la situación descrita, con la finalidad y papel de Estado frente a la necesidad de la planificación ambiental territorial, y los posibles tipos de responsabilidad del Estado.

Palabras clave: Plan de ordenamiento territorial, Planificación Territorial, Desarrollo Sostenible, Responsabilidad ambiental del Estado.

¹ Abogada Magíster en Derecho Administrativo, Docente investigadora, Grupo de investigación Globalización y Derecho HUGO GROCIO, Coordinadora Semillero de Investigación “Defensores del Medio Ambiente, CHICO MENDES”, Facultad de Ciencias Jurídicas y Política Internacional, Fundación Universitaria Juan de Castellanos. lbayona@jdc.edu.co Tunja, Colombia.

APPROACH TO THE ANALYSIS OF THE STATE'S ENVIRONMENTAL RESPONSIBILITY TO SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF THE TERRITORY

ABSTRACT

The Territorial Planning Plans constitute a fundamental tool for the planning of the territory, and it is from these plans how you give an adequate environmental, cultural, productive and structural development. The dynamics of the territory is constantly changing and it is here that an adequate adaptation to the new needs must be sought, both for the use and protection of natural resources, which must be in accordance with the new realities demanded by the dynamics of the territory. Raising the question to determine what happens when the competent authorities are unaware of their constitutional obligation to ensure proper planning for the protection and enjoyment of natural resources? It is pertinent to address the situation described, with the purpose and role of state facing the need for territorial environmental planning, and the possible types of state responsibility.

Keywords: Land Use Plan, Planning, Sustainable Development, Environmental Responsibility of the State.

APROXIMAÇÃO À ANÁLISE DA RESPONSABILIDADE AMBIENTAL DO ESTADO CONTRA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO TERRITÓRIO

RESUMO

Os Planos de Ordenamento Territorial constituem uma ferramenta fundamental para o planeamento do território, e é a partir destes planos que se dá um desenvolvimento ambiental, cultural, produtivo e estrutural adequado. A dinâmica do território está em

constante mutação e é aqui que se deve procurar uma adaptação adequada às novas necessidades, tanto para o uso ea proteção dos recursos naturais, que devem estar de acordo com as novas realidades exigidas pela dinâmica do território. Levantar a questão para determinar o que acontece quando as autoridades competentes desconhecem sua obrigação constitucional de assegurar um planejamento adequado para a proteção e o gozo dos recursos naturais? É pertinente abordar a situação descrita, com a finalidade eo papel do Estado frente à necessidade de planejamento ambiental territorial e os possíveis tipos de responsabilidade do Estado.

Palavras-chave: Plano de Uso da Terra, Planejamento, Desenvolvimento Sustentável, Responsabilidade Ambiental do Estado.

INTRODUCCIÓN

Para abordar el tema de la responsabilidad ambiental del Estado, es necesario remitirse a lo establecido por la Constitución Política de Colombia en los artículos 79 y 80, al señalar el conjunto de deberes ambientales a cargo del Estado; encontrando el deber de protección de la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para lograr dichos fines, así como planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, que garantice su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, además de los artículos que hablan de los deberes compartidos de protección de la naturaleza entre el Estado y los particulares. Teniendo en claro los deberes del Estado como garante de un ambiente sano, es pertinente analizar los conceptos que se han dado sobre el medio ambiente como derecho, al analizar la responsabilidad del Estado frente a los conflictos de carácter ambiental que se presentan específicamente por la falta de planificación ambiental territorial, se marcará la necesidad de la rehabilitación ambiental al considerar a la naturaleza como sujeto de derechos y estudiar el papel del Estado como garante de los derechos individuales y de los derechos colectivos. Dado lo anterior, el objeto de este artículo es presentar un marco conceptual sobre la responsabilidad ambiental del Estado.

METODOLOGÍA

Para el desarrollo de este estudio, es necesario basarse en un método deductivo, a través de un razonamiento que nos lleve a la conclusión, partiendo de lo general aceptado como válido, hacia aplicaciones particulares; análisis bibliográfico que permite enfocar el tema en primera medida sobre los tipos de responsabilidad en los cuales puede incurrir el Estado, las obligaciones de planificación territorial, la normatividad aplicable mediante la deducción y el razonamiento se prueba la validez de la responsabilidad Estatal frente al daño ambiental y desarrollo sostenible del territorio. Desde un enfoque cualitativo, se ha escogido el método empírico analítico, con la técnica del análisis, síntesis, evaluación, de instrumentos, tales como documentos, leyes, jurisprudencia y páginas web.

RESULTADOS

PLANIFICACIÓN AMBIENTAL TERRITORIAL

En Colombia, el ambiente ha sido establecido constitucionalmente como un derecho colectivo y como un deber esencial del Estado, tomando una doble caracterización. Aunque se encuentra contemplado en los artículos 8, 49, 63, 66, 67, 72, 79, 80, 81, 88 y 90 de la Constitución Política, su desarrollo ha sido de orden jurisprudencial, “[...] el alcance, la extensión interpretativa y la determinación valorativa se suponen realizados por la Corte Constitucional de Colombia, que desde el año de 1992 ha expedido una serie de tutelas, en las que ha sido objeto de debate el ambiente.” (Briceño, 2003, p. 145).

En los artículos constitucionales mencionados, se encuentran señalados el conjunto de deberes ambientales a cargo del Estado, entre los que tenemos la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, que garantice su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, incorporando la planificación del territorio como una herramienta fundamental para alcanzar los fines del Estado, concretando los derechos generales y específicos en espacios territoriales, que bajo el desarrollo de un marco normativo puntualiza los procesos de planificación, destacándose en ellos los principios de la participación, la sustentabilidad ambiental y el desarrollo armónico de las regiones (Const., 1991, art. 79, 80 y 90).

Además de la constitución, se ha desarrollado una serie de reglamentaciones que pretenden organizar y orientar la planificación, utilización y protección de los recursos naturales. Es así como encontramos la Ley 99 de 1993, la cual crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el aparato público de protección al ambiente y se organiza el Sistema Nacional Ambiental - SINA. De igual forma, previo a las reglamentaciones constitucionales de 1991, existía normatividad que desarrollaba mecanismos de regulación y protección de los recursos naturales, como lo es el Código Nacional de Recursos Renovables y de Protección al Medio Ambiente, Decreto 2811 de 1974, así como una serie de reglamentaciones y modificaciones de las mismas.

La Constitución del 1991 incorpora la planificación del territorio como una herramienta fundamental para alcanzar los fines del Estado, concretando los derechos generales y específicos en espacios territoriales, que bajo el desarrollo de un marco normativo puntualiza los procesos de planificación, destacándose en ellos los principios de la participación, la sustentabilidad ambiental y el desarrollo armónico de las regiones. De igual forma, con la Ley 152 de 1994, Ley Orgánica de Plan de Desarrollo, determina que los municipios, además de los planes de desarrollo, contarán con un plan de ordenamiento.

En busca de armonizar la Ley 9 de 1989, Reforma Urbana, con los principios Constitucionales, surge la Ley 388 de 1997, Ley de Desarrollo Territorial, que entra a determinar la complementariedad de las dimensiones urbanas y rurales, da instrumentos de gestión del suelo, asigna responsabilidades a las entidades territoriales a nivel local, departamental y nacional, y determina un plazo máximo de 18 meses a partir de la fecha de su expedición para que las entidades territoriales municipales adoptaran el Plan de Ordenamiento Territorial – POT (Ley 388 de 1997, Artículo 23).

Bajo este punto de partida es donde, después de una década de expedida la Ley de Desarrollo Territorial, se evidencia la problemática que surgió al determinar la obligatoriedad mediata de adopción de este instrumento de planificación territorial (POT) y de vital importancia para el desarrollo de un territorio, y que ante la inexperiencia de las administraciones municipales se adopta de forma acelerada y con muchos vacíos en su formulación. Bajo esta perspectiva, queda claro que los instrumentos de planificación en un territorio determinado se desarrolla en dos frentes, el primero en el “Plan de Desarrollo” que da las directrices económicas, políticas, sociales y ambientales que

orientan el desarrollo del municipio en el corto plazo (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial Dirección de Desarrollo Territorial, 2011).

El segundo instrumento corresponde al “Plan de Ordenamiento Territorial”, el cual localiza las directrices económicas, políticas, sociales y ambientales en el territorio. Aunque se habla de una tercera figura de instrumento de planificación, “El Programa de Gobierno”, este no debe tomarse como instrumento planificador por cuanto corresponde a unos planteamientos determinados para una posible elección que si se concreta debe convertirse en el primer instrumento relacionado, el “Plan de Desarrollo”, por lo que dicha propuesta sin concretar no tendría la connotación de instrumento planificador, por tratarse tan solo de aquellas directrices y compromisos para el desarrollo del municipio planteado por el Alcalde para su elección (Cadavid, 2009).

RESPONSABILIDAD AMBIENTAL DEL ESTADO

La responsabilidad a nivel jurídico se observa como aquel proceso que tiene la finalidad de lograr un traspaso patrimonial a favor de la víctima, y en contra del responsable (Henaó, 1998), pero más allá de una reparación económica, lo que se persigue con la declaración de responsabilidad es que el sujeto generador del daño vuelva al estado natural las cosas, y si por la naturaleza del daño esto es imposible, haga todo lo necesario para tratar de llegar a un estado parecido.

En la responsabilidad por daños al medio ambiente, se aplican las nociones generales de la reparación (Peña, 2005). Aquí se ven dos clases de daños, el ocasionado a la naturaleza y el ocasionado al individuo, a este último le es aplicado los lineamientos generales de la teoría clásica de la responsabilidad, pero el daño ocasionado al medio natural le es aplicado de otra forma, ya que la reparación del daño ambiental en la responsabilidad civil es incompleta, pues se presenta de forma subsidiaria, el objetivo principal es la reparación de un bien específico de una persona perjudicada, dejando en segundo plano el restablecimiento del ecosistema. Es por ello que, a través de los años, los Estados han visto la necesidad de conformar un régimen de responsabilidad que se aplique exclusivamente a los daños ocasionados al medio ambiente.

Lo que persigue la figura de la responsabilidad ambiental, es una función preventiva en cuanto a los elementos de la naturaleza, este se constituye en el ideal de la responsabilidad, ya que en algunas ocasiones el daño es tan grave, que es imposible

repararlo, siendo pertinente bajo esta función una conciencia social para prevenir el daño ambiental irremediable, necesario para reducir el riesgo de deterioro al cual está expuesto el medio ambiente (Avendaño, 2014).

Este tipo de responsabilidad persigue dos finalidades, la de poder ejercer acciones de prevención y la de poder iniciar acciones de reparación. La acción de prevención se debe imponer como un principio, es sobre todo daño probable o potencial que pueda generar perjuicio a los recursos naturales. Y la acción de reparación es la restauración al estado anterior del ecosistema o la reparación por equivalentes cuando sea imposible recuperar el ecosistema afectado. Esta se realiza con incentivar el respeto por el espacio natural y con la defensa del ecosistema afectado.

La reparación de los daños ecológicos se puede dar en dos formas, con la *reparación in natura*, y con la *reparación compensatoria*; la primera se da cuando busca rehabilitar o reemplazar los recursos naturales que fueron afectados, o dar una alternativa equivalente a estos, conocido como la *reparación por equivalentes*, esta última reparación solo procede como última opción cuando sobre el ecosistema no se pueda dar la reparación directa.

La segunda reparación, la compensatoria, es la que se realiza en un lugar distinto de donde se produjo el daño, son las acciones para compensar la pérdida provisional de recursos naturales desde el momento en que se produjo el daño, hasta que los recursos y servicios vuelvan a su estado original. Esta reparación se da con la restauración de los recursos tangibles o semejantes al ambiente afectado, con el pago de sumas de dinero para asumir gastos de restauración, o también con el pago de sumas de dinero para programas ambientales.

Bajo conceptos jurisprudenciales, se establece que el derecho colectivo al medio ambiente no es un derecho fundamental *per se*, por lo que debe establecerse su conexión con algún derecho fundamental, en cuanto la vulneración de los derechos al medio ambiente supone indiscutiblemente la violación de otros derechos como el de la salud o la vida (Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-125, 1995). En otro fallo de la Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión, Sentencia T-621, 1995, se ha dado aplicación a una garantía otorgada a los derechos fundamentales básicos al evento en concreto de vulneración del ambiente, siempre y cuando dicha afectación implica una amenaza sustancial a tales derechos, por lo que se aplica la

protección como fundamental, mientras se decide la acción idónea correspondiente a la protección del ambiente. Se constituye en un contenido esencial de la responsabilidad del Estado la conservación y protección del ambiente, para asegurar la salud, la vida y la disponibilidad y oferta de elementos ambientales a las generaciones presentes y futuras (Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, Sentencia T-257 de 1996), como se puede observar con las reglamentaciones que la constitución ha expuesto en sus artículos entre otros.

Es notable que aunque, de manera excepcional, en Colombia ya se esté relacionando la concurrencia de los derechos fundamentales y el derecho al ambiente, aún falta jurisprudencialmente acercarse al contenido ambiental de los derechos fundamentales, viéndose desde la esfera colectiva pero fundamental como ocurre con los derechos a la igualdad y a la libertad. Es un proceso intelectual que, poco a poco, se debe dar en nuestro país, pero de alguna forma ya se ha avanzado con la conexidad y la excepcionalidad de la protección constitucional de los derechos al ambiente.

SUJETOS RESPONSABLES DEL DAÑO AMBIENTAL

Existen varios sujetos probables de su generación, entre los que se encuentran: las personas naturales, las personas jurídicas de derecho privado y la administración pública. A cualquiera de estas partes le puede ser imputada la responsabilidad por daño ambiental, pero es la Administración Pública sobre quien se ejerce una mayor responsabilidad por la prevención del daño. La Administración Pública tiene la función de control, gestión y vigilancia sobre el ambiente, y es la que se encarga de brindar las autorizaciones administrativas para el aprovechamiento de los recursos, así que en cabeza de ella está el controlar y vigilar el adecuado aprovechamiento, además de la protección de los recursos naturales.

El Libro Blanco (Unión Europea, 2000) habla de la individualización del Responsable, la imputación del daño ecológico se hace a quien ejerce el control de la actividad causante del daño, es decir, que no se contempla la concurrencia en la responsabilidad, por lo que prácticamente se reduce la imputación de la responsabilidad a la Administración Pública, quien en muchas ocasiones no tiene a su cargo el control de la actividad, pero sí la vigilancia, entonces responde.

FORMAS DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR DAÑOS AMBIENTALES

Si el Estado dentro de sus actividades propias genera un daño que afecte el medio ambiente, es responsable por dicha afectación. En este punto, se aplica el principio “el que contamina paga”, pues si el Estado es responsable por la contaminación o afectación ambiental determinada, debe indemnizar el daño que ocasionó (Alcántara, 1994). En este argumento, se señala el hecho de que si bien los recursos naturales son de propiedad del Estado, él es el obligado a indemnizarse a él mismo. Suena contradictorio, más cuando en materia civil este hecho no está permitido, es una de las diferencias y notorios avances que el Derecho Ambiental introduce a este tipo de situación, en donde prevalece la protección del medio ambiente sobre la propiedad o titularidad del bien dañado, ya que si fuera tan solo bajo la aplicación del régimen de responsabilidad civil, sería imposible lograr su propia indemnización, mas bajo la órbita del derecho ambiental, así sean bienes que pertenezcan a la Nación, pero si tienen el carácter de colectivos, el Estado está llamado a responder.

Para los casos en concreto, este tipo de responsabilidad se juzga bajo la noción de actividad peligrosa, trabajos públicos, o la de perturbación del vecindario, bajo la modalidad de responsabilidad objetiva. En esta teoría, se declara responsable a la parte que haya generado el daño, así esta actuara bajo la ley y con la prudencia del caso. Como ya fue mencionado, un ejemplo de aplicación de esta teoría se refleja en el principio “El que contamina paga”, ya que quien genera el daño o detrimento al medio ambiente, debe resarcirlo independientemente si actuó con diligencia o no.

Otra forma de responsabilidad del Estado se da por permitir la contaminación, es decir, aquí es un tercero el que ha causado el daño, pero existen hechos dañinos que son imputables al Estado, ya sea bajo las teorías de falla del servicio, teoría del riesgo creado o daño especial, la clásica teoría del riesgo, la de las perturbaciones del vecindario, o aún con la de los trabajos públicos, fundado en la permisividad del Estado frente a actividades ilícitas contaminantes, o porque conociendo no hace nada para impedir o evitar el daño, concluyen en la responsabilidad del mismo. Respecto a la teoría del daño especial, si con los actos que generan contaminación se causa daño a terceros, se rompe el principio de igualdad frente a las cargas públicas del Estado, y es a través de la indemnización como se restablece.

TIPOS DE RESPONSABILIDAD ATRIBUIBLES AL ESTADO FRENTE A DAÑOS AMBIENTALES

Como ha sido señalado por la Corte Suprema de Justicia, el daño ambiental puede generar diferentes tipos de responsabilidad, de acuerdo con los diferentes intereses jurídicos tutelados, los sujetos intervinientes, las acciones realizadas, la función, contenido y las consecuencias, concretándose en tres tipos de responsabilidad específicas: la responsabilidad penal, la responsabilidad civil y la responsabilidad administrativa sancionatoria (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, 2011, Referencia: 11001-3103-012-1999-01957-01).

Es así como, para analizar la atribución de responsabilidad del Estado frente al daño ambiental, debe verse la concurrencia de cada elemento para determinar qué tipo de responsabilidad se encamina en cada situación particular.

Frente al análisis de la **responsabilidad penal** (Cafferatta, 2004), se parte de que las conductas realizadas presentan el grado de culpabilidad, es decir, que se está frente a una responsabilidad plenamente objetiva, en ella se debe apreciar si se ha dado un quebrantamiento al deber objetivo de cuidado, o si se ha inobservado el deber jurídico de impedir un resultado, cuando se tiene a su cargo la protección concreta del bien jurídico tutelado. Aquí se vislumbra el grado de riesgo y peligro sobre los bienes a los cuales se les debe vigilancia y control.

La **responsabilidad administrativa sancionatoria** es subjetiva excepcionalmente objetiva por norma expresa en estrictas condiciones (Guiza, 2008), regulada por la Ley 1333 de 2009. Aquí es presumida la culpa o el dolo del infractor, por lo que lleva la carga de la prueba para desvirtuar su responsabilidad. Se sanciona la infracción ambiental producto de la inobservancia del Código de Recursos Naturales y sus normas reglamentarias, que comisiona un daño al medio ambiente. Su determinación se deriva de las mismas condiciones establecidas por el Código Civil que señala la responsabilidad civil extracontractual, es decir que, para juzgar la responsabilidad administrativa sancionatoria, se debe observar el daño, el hecho generado con culpa o dolo, y el vínculo de causalidad (Valle, 2012).

La **responsabilidad civil** es subjetiva en principio, pero podrá ser objetiva o sin culpa (Gomis, 1996). De conformidad con el artículo 16 de la Ley 23 de 1973, que determina

la responsabilidad civil del Estado por acciones que generen contaminación o deterioro del medio ambiente, y esto ocasione daños tanto al hombre como a los recursos naturales que sean de propiedad privada; así como la responsabilidad civil de los particulares por el daño o uso inadecuado de los recursos naturales de propiedad privada o del Estado. Esta es la norma base para la atribución de responsabilidad ambiental al Estado, y corresponde a una norma especial, que prevalece sobre otro tipo de reglamentaciones, como es el caso de la Ley 1333 de 2009, y hasta del mismo Código Civil, por lo que el artículo 16 de la Ley 23 de 1973 tiene carácter preferente y se encuentra vigente. Basta con la presencia de alguna conducta (acción u omisión), con la generación de un daño (contaminación) y su relación de causalidad, para que surja la responsabilidad civil ambiental del Estado.

Es así como la responsabilidad ambiental del Estado se establece primero, definiendo el campo de aplicación, para precisar el alcance del daño, la naturaleza del riesgo y las actividades realizadas; después se debe canalizar la responsabilidad, determinando con claridad los agentes intervinientes en el daño, si se trata de la parte que tiene el conocimiento científico y técnico, o si es quien da los recursos para la actividad; o tal vez la parte que debe ejercer el control operacional de la actividad, una vez identificado el grado de participación de alguna de estas partes se puede entrar a mirar de qué tipo de responsabilidad se trata, penal, civil o administrativa.

RESPONSABILIDAD AMBIENTAL POR FALTA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Bajo este orden de ideas, tendría fundamento constitucional y jurisprudencial la propuesta de determinar que, bajo la órbita del artículo 79 de la Constitución, el Estado debe propender por la protección de la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica, fomentar la educación y garantizar una adecuada planificación territorial para el logro de estos fines, no solo como deber del Estado frente a la protección del deterioro ambiental y de las riquezas naturales, sino también como garantía de los derechos fundamentales al medio ambiente y, en general, los derechos de la llamada tercera generación, necesarios para la supervivencia de la especie humana.

En observancia a la jurisprudencia sobre responsabilidad del Estado por daño ambiental, tenemos lo ordenado por el Consejo de Estado, en el fallo de condena por la

contaminación del Río Bogotá a la Nación (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera, 2014, Referencia: AP-25000-23-27-000-2001-90479-01), en donde declara responsable al Estado por la situación de contaminación, referente a los conflictos presentes de la catástrofe ambiental, ecológica y económico - social que se han presentado en la cuenca, de la degradación de los ríos, quebradas y afluentes, producto de los vertimientos, e invasión con cultivos por parte de habitantes e industrias presentes en la cuenca, de las malas prácticas agropecuarias y de disposición de residuos sólidos, entre otras, como actores difusos; señalando como responsable por omisión a la Nación, representada a nivel central por los Ministerios que concurren con los conflictos sociales, económicos y ambientales presentes en el ecosistema.

A nivel descentralizado, concurre la responsabilidad de las entidades encargadas del cuidado y administración directa del acuífero. Siendo responsables por la vulneración de los derechos colectivos relacionados con el agua, el goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico, y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible; en conclusión, por una adecuada planificación ambiental territorial.

DISCUSIÓN

Es pertinente señalar las herramientas con que cuenta el Estado para garantizar la adecuada planificación territorial, en busca de reparar y corregir en los casos pertinentes las consecuencias de las inadecuadas reglamentaciones anteriores, si es que existieron. Es así como, teniendo en cuenta los aspectos más destacables de la normatividad en materia ambiental, el ordenamiento territorial encamina una serie de acciones político-administrativas en ejercicio de la función pública, a fin de orientar el desarrollo, esta razón hace indispensable la implementación de nuevos instrumentos tecnológicos que orienten el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y competencia, a fin de regular el aprovechamiento del medio ambiente en armonía con un desarrollo social y cultural propios de las regiones.

El principal objetivo del ordenamiento territorial es generar un complemento para la planificación económica y social dentro de la región, racionando el uso de los recursos a través de la reglamentación de su aprovechamiento, fomentando progreso económico y propendiendo por garantizar un territorio sostenible para el futuro.

Producto de la variación en las necesidades territoriales y de protección generadas por los fenómenos naturales y el cambio climático, asisten nuevos parámetros que deben ser observados en la implementación de las herramientas de planificación y que facilitarán el DESARROLLO SOSTENIBLE, como son la definición de estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo adecuado del suelo que van en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y, por supuesto, ambientales; al igual que la definición de programas y proyectos que concretan estos propósitos.

Para la adopción de un ordenamiento territorial adecuado, se deben tener en cuenta consideraciones de las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales, equivalentemente deberá atender las circunstancias propias de la región, como son: la población, las principales actividades económicas, el núcleo social, las áreas de especial conservación territorial, entre otros factores, pero siempre dirigido a un adecuado aprovechamiento de los recursos naturales renovables y no renovables, así como de la protección y guarda del recurso humano en busca de mejorar las condiciones de vida de los habitantes no solo de esta sino de las generaciones futuras.

Es necesario referir parámetros como la puesta en marcha de directrices físico-territoriales relacionadas con los hechos propios de la región, analizar los factores determinantes del detrimento de los ecosistemas que se están viendo afectados por la falta de planificación, formalizar propuestas para resarcir el detrimento ocasionado y, una vez advertido el daño generado, plantear soluciones efectivas, disponiendo del presupuesto necesario para ponerlas en práctica, pues con la simple declaración de responsabilidad no se recupera el ecosistema, sino que es a través de las actuaciones de planificación, de los programas, proyectos y de la inversión, como se debe llegar a la reparación de los daños ocasionados al ambiente producto de inadecuadas políticas de organización territorial.

Dentro de las pautas a tomar para la ejecución de los planes, es necesario e importante destacar los planes de ordenamiento territorial, así como los contemplados en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, estableciendo de manera específica los usos adecuados del suelo, en áreas urbanas, rurales y suelos de expansión, de acuerdo con las normas; de manera que se optimicé los usos de las tierras disponibles en coordinación con los planes sectoriales. Para los estudios diagnósticos y propositivos de la planificación, se requiere de la intervención de diferentes disciplinas que observen el territorio desde cada perspectiva, que le permita abarcar todas las categorías necesarias dentro de la

reglamentación territorial, se ajuste a las necesidades reales geográficas y ecosistemas de los territorios, que arroje la planificación y aprovechamiento ambiental de los ecosistemas, su conveniencia económica y sostenible, en busca de una adecuada planificación.

Así las cosas, el interés general debe primar sobre los intereses particulares, en especial sobre aquellos que pretenden aumentar su capacidad económica, disminuyendo el capital ecológico de los ecosistemas. Se debe partir de la estipulación de una política que incluya tanto el factor socioeconómico como el ambiental, ya que se debe generar buenas prácticas ambientales, donde el desarrollo sostenible y el respeto al medio ambiente permitan que el desarrollo económico de una región no se vea disminuido y genere una crisis social que sea difícil de manejar por parte de las entidades involucradas en la formulación de dichas políticas.

CONCLUSIONES

La Constitución Política de 1991 destacó el deber del Estado en torno a la necesidad de proteger la diversidad e integridad del ambiente, así como los reglamentos anteriores o posteriores endilgan un cuidado especial a los ecosistemas de especial importancia, a la planeación ambiental y a la protección de los recursos naturales, que sean acordes con la sostenibilidad del territorio.

Es a través de las entidades estatales donde se deben estudiar las políticas y herramientas que equilibren el derecho al ambiente sano en concordancia con los derechos de aprovechamiento y explotación de la propiedad, por medio de técnicas más amigables con el medio ambiente, que no desestimulen los ingresos de las personas que viven del aprovechamiento de los recursos naturales, en busca de una armonía con el entorno.

Las obligaciones de la administración a nivel ambiental indican que a la Nación le compete la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y áreas protegidas; localización de grandes proyectos de infraestructura; localización de formas generales de uso de la tierra, de acuerdo con su capacidad productiva en coordinación con lo dispuesto por el SINA (Sistema Nacional Ambiental). Al nivel departamental, le corresponde la elaboración de las directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones

específicas de su territorio, destacándose para el caso concreto las estrategias que definen las políticas de asentamientos, poblaciones y centros urbanos.

En cumplimiento de sus competencias, cada entidad territorial debe articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con programas, proyectos y actuaciones sobre su territorio, adoptando y adaptando planes de ordenamiento; así mismo, se deben realizar planes integrales de desarrollo con normas que definan los objetivos y criterios a los que deben acogerse los municipios para la puesta en marcha de mecanismos de protección de las fuentes de recursos naturales y económicos. Este factor puede ser un punto de integración social de rentabilidad de la economía y forma clara de descontaminación ambiental, ya que lo importante es establecer programas claros y generar compromiso, capacitación y conciencia social, destacando la belleza natural propia de las regiones.

De lo contrario, si el Estado no cumple con sus obligaciones de planificación, y si producto de su inobservancia o inadecuada planificación territorial, genera daño a los ecosistemas o a la población, hablamos de responsabilidad ambiental, en protección de los bienes ambientales de interés colectivo, sobre los que se genera algún perjuicio ecológico puro, en donde su reparación se debe generar sobre el mismo ambiente, si esto es posible, y en donde se observa el interés general; concurriendo diversos tipos de responsabilidad para su reconocimiento, que si bien responden en principio a intereses diversos como puede ser la sanción punitiva, disciplinaria, o el reconocimiento indemnizatorio, todas ellas deben dirigirse a buscar la reparación efectiva de los daños ambientales producto de la inadecuada planificación ambiental territorial.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alcántara, V. (1994). De la economía ambiental a la economía ecológica. En F. A. Klink (Ed.), *Icaria*. Recuperado: http://www.fuhem.es/media/ecosocial/File/Actualidad/2011/LibroEA_EE.pdf

Asamblea Nacional Constituyente (6 de julio de 1991). *Constitución Política de Colombia*. Gaceta Constitucional Nos. 114, 116 y 125 de 1991.

Avendaño Laje, D. (2014). *El derecho a un ambiente sano y los derechos humanos: Aproximaciones para una reparación integral del daño ambiental, derecho a un ambiente sano y los derechos humanos: Aproximaciones para una reparación integral*

- del daño ambiental*. Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica. Recuperado de <http://repositorio.uned.ac.cr/reuned/handle/120809/1173>
- Briceño, A. (2003). ¿Puede ser el Derecho al Ambiente un Derecho Fundamental? En Universidad Externado de Colombia. *Lecturas sobre Derecho del medio ambiente*, Volumen 4 (pp. 75-155) Bogotá, Colombia.
- Cadavid, A.G. (2009). Ruralidad en contextos metropolitanos, un desafío en procesos de planeación, ordenamiento territorial y gestión. *Revista Soluciones de Postgrado EIA*, (4), 243-266.
- Cafferatta, N. (2010). La responsabilidad por daño ambiental. En Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Quinto Programa Regional de Capacitación en Derecho y Políticas Ambientales (pp. 89-94). Ciudad de Panamá: Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Clayton, Ciudad del Saber, Avenida Morse. Recuperado de <http://www.pnuma.org/gobernanza/PonenciasVPrograma.pdf#page=93>
- Congreso de Colombia. (22 de diciembre 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*. (Ley 99 de 1993). DO 41146.
- Congreso de Colombia. (21 de julio de 2009). *Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental*. (Ley 1333 de 2009). DO: 47.417.
- Congreso de Colombia. (18 de enero de 2011). *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso-Administrativo* (Ley 1437 de 2011). DO: 47.956.
- Corte Constitucional. (24 de noviembre de 1994) Sentencia C-528 de 1994. (M.P. Morón Díaz, Fabio).
- Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión. (12 de marzo de 1995) Sentencia T-125 de 1995. (M.P. Cifuentes Muñoz, Eduardo).
- Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión. (14 de diciembre de 1995) Sentencia T-621 de 1995, (M.P. Cifuentes Muñoz, Eduardo).
- Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión. (11 de junio de 1996) Sentencia T- 257 de 1996. (M.P. Barrera Carboneli, Antonio).
- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil (30 de agosto de 2011) Referencia: 11001-3103-012-1999-01957-01 (M.P. Namén Vargas, William).

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera (28 de marzo de 2014) Referencia: Expediente núm. AP-25000-23-27-000-2001-90479-01. (C.P. Velilla Moreno, Marco)
- Comisión de la Unión Europea. (2000). *Libro Blanco sobre responsabilidad ambiental*. Recuperado de http://ec.europa.eu/white-papers/index_es.htm
- Desarrollo y medio ambiente, una mirada a Colombia. Recuperado de <http://www.fuac.edu.co/revista/M/seis.pdf>
- Gomis Catalá, L. (1996). *Responsabilidad por daños al medio ambiente*. España: Universidad de Alicante. Departamento de Estudios Jurídicos del Estado. Recuperado de <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/16338>
- Güiza Suárez, L. (2008). Efectividad de los instrumentos administrativos de sanción y exigencia de la reparación del daño ambiental en Colombia. *Estudios Socio-Jurídicos*, 10(1), 307-335. Recuperado de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0124-05792008000100010
- Henao, J.C. (1998). *Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en derecho colombiano y francés*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Peña, M. (2005). *Daño, responsabilidad y reparación ambiental*. Recuperado de http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:4IPx_uqZhdYJ:cmsdata.iucn.org/downloads/cel10_penachacon03.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=es
- Presidencia de la República de Colombia. (19 de noviembre de 1991) Artículo 8. *Por el que se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política* (Decreto 2591 de 1991). DO: 40.165.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial Dirección de Desarrollo Territorial. (2011). *Revisión y Ajuste, Vigencias de los Pot – Pbot – Eot y Períodos Constitucionales*, Colombia.
- Valle, O.M. (2012) *Medidas de control*. Instituciones del Derecho Administrativo en el nuevo Código. Una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2011.