

Jorge Eduardo Vásquez Santamaría*

Fundación Universitaria Autónoma de las Américas (Medellín, Colombia)

jorgevasquezasantamaria@outlook.com

Aproximación constitucional e internacional al ambiente como determinante jurídico para los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) en Colombia**

Constitutional and international approach to climate as determining the legal plans for land management (POT) in Colombia

Aproximação constitucional e internacional para ambiente como determinar os legais planos o ordenamento do território (POT) na Colômbia

Artículo de reflexión: recibido 23/02/2015 y aprobado 15/05/2015

* Abogado y Magíster en Derecho de la Universidad de Medellín. Especialista en Docencia Investigativa Universitaria de la Funlam. Docente Investigador y líder del Grupo de Investigaciones Orbis Iuris de la Facultad de Derecho de la Fundación Universitaria Autónoma de las Américas (Funlam).

** Artículo de avance del proyecto de investigación titulado “Medellín y las transiciones sociojurídicas para ordenar el territorio: segunda oportunidad para los planes de ordenamiento territorial de las ciudades en Colombia-primera fase”, adscrito al Grupo de Investigaciones Orbis Iuris de la Facultad de Derecho de la Fundación Universitaria Autónoma de las Américas, de Medellín, Colombia. Línea de investigación “Derecho, conflicto e internacionalización”.

Resumen

Este artículo sustenta las razones que acreditan los alcances constitucionales e internacionales del ambiente como una fortaleza para los procesos de transición de los POT en Colombia. Para ello expone las formas en que se define el ordenamiento territorial en la legislación, y cómo en su manifestación urbana el ambiente se impone como determinante expreso de superior jerarquía, para las autoridades municipales competentes al momento de formular, adoptar y ejecutar un POT. Se describen los determinantes en el marco del Estado Social de Derecho, encontrando en la Constitución de 1991 y el Bloque de Constitucionalidad, los fundamentos que hacen del ambiente un condicionante formal y material de validez; el cual, desde la incidencia de la función ecológica de la propiedad, adquiere poder vinculante, con derechos que termina englobando para la adecuada organización territorial, como el derecho a la vivienda.

Palabras claves: Ordenamiento territorial, POT, Ambiente, Vivienda, Constitución, Bloque de constitucionalidad.

Abstract

This paper presents the reasons that prove the constitutional and international scope of the environment as a strength for the transition processes of POT in Colombia. It exposes the ways in which land management is defined through the legislation, as well as the extent to which its urban manifestation prevails as an explicit determinant of higher rank, to the municipal authorities, in what concerns the formulation, adoption, and implementation of a POT. The aforementioned set of determinants are described within the framework of the rule of law. It was found out that both the Constitution of 1991 and the so called Constitutional Block serve as pillars upon which the environment acquires the status of both formal determinant as well as that of valid material. Based on such a juridical status, and from the incidence of the ecological function of property, the environment acquires binding power, with rights that it encompasses under an adequate territorial organization, such as the right to housing.

Keywords: Land use, POT, Environment, Housing, Constitution, Constitutional block.

Resumo

Este artigo apresenta as razões que provam que o âmbito constitucional e internacional do meio ambiente como uma fortaleza para o processo de transição o POT na Colômbia. Para ele expõe as maneiras em que a gestão da terra é definido através da legislação bem como a medida em que a sua manifestação urbana

prevalece como determinante expressa de hierarquia superior, para competente na formulação, adoção e implementação de um POT de autoridades municipais. O conjunto de determinantes acima mencionados são descritos no quadro do Estado de direito. Verificou-se que tanto a Constituição de 1991 e do chamado bloco de constitucionalidade servir como pilares sobre os quais o ambiente adquire o estatuto de ambos determinantes formal, bem como que de material válido. Com base em um estado tal jurídica e da incidência da função ecológica da propriedade, o ambiente adquire poder vinculativo, que terminando abrangendo os direitos à el adequada organização territorial, tais como o direito à moradia..

Palavras-chave: Ordenamento do território, POT, Meio Ambiente, habitação, Constituição, Bloco de constitucionalidade.

Introducción

La organización u ordenamiento del territorio ha sido en la historia constitucional de Colombia uno de los pilares fundamentales sobre los cuales ha marchado la definición del modelo de Estado. Si bien la tradición del país se define en términos primordialmente rurales, los movimientos migratorios a raíz de la adopción del modelo capitalista, las dinámicas regionales internas, y los crecientes conflictos partidistas y guerrilleros, promovieron que Colombia se caracterizara como un país de centros urbanos desde años anteriores a la mitad del siglo XX.

La creciente concentración y crecimiento del urbanismo en el territorio nacional promovieron la promulgación de normas dirigidas a diferentes ámbitos de esta realidad, que hoy define la organización territorial del Estado. Los municipios como autoridades directas de los centros urbanos reciben de las normas la obligación de elaborar y adoptar planes de distinta naturaleza, todos encaminados a encauzar la acción estatal al tenor del ordenamiento jurídico. Entre esos planes el POT fue el instrumento normativo instaurado por la ley 388 de 1997 con el que se remplazaron los planes de desarrollo municipal de la ley 9 de 1989 (Artículo 1), que a su vez habían remplazado a los planes reguladores de la ley 61 de 1978 (Artículo 3).

Con el cumplimiento de los doce años máximos de vigencia legal, los POT obligan a las autoridades municipales a emprender procesos de evaluación, ajustes y reformulación para un nuevo periodo que, como mínimo, abarca otros doce años de vigencia. Este proceso lo afrontan los Municipios en un país cuyas realidades han variado a grandes velocidades desde la promulgación de la Carta de 1991 y la adopción del Estado Social de Derecho, que trajeron consigo la asunción del poder judicial para la efectivización de los Derechos Humanos; y con ello, nuevas formas de comprender la normativa y la manera en que los destinatarios se sujetan a ella.

Los POT, como referente que manifiesta el ejercicio de la voluntad política, y quizá de la acción política de la ciudadanía, emprenden un proceso de transición normativa en el cual se hace necesario enfocar la mirada en las fortalezas y debilidades promovidas por el ordenamiento jurídico para la Ciudad como expresión del Municipio. De ello que los actuales procesos de transición de los POT abran un escenario pertinente para indagar una forma de transición de vida social como la Ciudad; y con ella, de los referentes jurídicos como reguladores de este fenómeno sociocultural. Los

POT definen la guía de un futuro planeado desde las singularidades propias de lo local, pero se ven sujetos a un referente jurídico general e imperante que garantiza su validez jurídica.

De lo anterior se colige la pregunta problema de la investigación: ¿Cuáles referentes sociojurídicos deben ser determinantes, a la luz de la Constitución Política de 1991, para la formulación, adopción y ejecución de los POT ante la primera transición normativa impuesta por el ordenamiento jurídico colombiano? Con respecto a la pregunta de investigación vale aclarar que frente a los referentes la indagación no se limita a las meras disposiciones previstas en el ordenamiento jurídico. Dichos referentes son tanto explícitos como tácitos; y al tiempo, algunos fueron previstos como determinantes de superioridad jerárquica para el ejercicio de la competencia municipal de organización territorial, específicamente para la elaboración del POT; mientras otros se supeditan al ejercicio discrecional de las autoridades municipales en el lapso de los doce años de vigencia de esa normativa municipal.

Este artículo se concentra en un referente jurídico expreso, calificado por el ordenamiento jurídico como determinante de superior jerarquía. Su aprehensión es un insumo al desarrollo de todos los objetivos de la investigación, entre los que se cuentan: describir las fortalezas y debilidades en la evolución del ordenamiento jurídico colombiano, dispuesto para el ordenamiento del territorio urbano a partir de la Constitución de 1991; identificar los referentes determinantes en la experiencia de los POT desde la expedición de la mencionada normativa; y explicar cuáles de ellos deben ser directrices prioritarias para orientar el nuevo proceso de formulación de los POT en las ciudades de Colombia.

En ese contexto, se proponen inicialmente algunas razones generales que justifican la existencia de determinantes de superioridad jerárquica, establecidos para la elaboración, adopción y ejecución de los POT por los municipios del país. Esas razones son trabajadas desde algunos rasgos del Estado Social de Derecho como modelo en el cual se implementan los POT. Allí el ambiente es la materia que mayor detalle y especificidad tiene entre los determinantes de superioridad jerárquica, siendo un criterio del cual se describe su fortaleza a nivel constitucional e internacional, lo que permite explicar por qué es un pilar del ordenamiento jurídico que se debe mantener de manera expresa para garantizar tanto la validez formal del POT como su contenido desde la carga axiológica principal.

Justificaciones para los determinantes de superior jerarquía en el ejercicio de la competencia municipal de organización de su territorio

Con la adopción del Estado Social de Derecho desde la Constitución Política de 1991, Colombia viene redimensionando todos los componentes que integran su ordenamiento jurídico, resaltando entre ellos la perspectiva lógico formal de los dispositivos jurídicos que lo componen, así como su función teleológica frente a la sociedad. Desde los trascendentes fundamentos jurisprudenciales fijados en la sentencia T-406 de 1992, donde la Corte Constitucional advertía “que el término social”, ahora agregado a la clásica fórmula del Estado de Derecho, no debe ser entendido como una simple muletilla retórica que proporciona un elegante toque de filantropía a la idea tradicional del derecho y del Estado”, asumimos un ordenamiento jurídico orientado desde la “pérdida de la importancia sacramental del texto legal entendido como emanación de la voluntad popular y mayor preocupación por la justicia material y por el logro de soluciones que consulten la especificidad de los hechos.” (Corte Constitucional, 1992: T-406).

En el Estado Social de Derecho uno de los roles depositados a la Carta Política es la condición de validez que la misma representa para el ordenamiento jurídico, no solo en perspectiva formal, como garantía de seguridad jurídica, sino también en la perspectiva material, como garantía de derechos, principios y valores. Desde la Constitución como derrotero de validez son múltiples las instituciones que de ella se desprenden para la efectiva realización de los derechos, entre las que destacamos el ordenamiento u organización del territorio, una de las instituciones básicas del citado modelo de Estado. A este respecto, la Corte Constitucional señala que

La Constitución está concebida de tal manera que la parte orgánica de la misma solo adquiere sentido y razón de ser como aplicación y puesta en obra de los principios y de los derechos inscritos en la parte dogmática de la misma. La carta de derechos, la nacionalidad, la participación ciudadana, la estructura del Estado, las funciones de los poderes, los mecanismos de control, las elecciones, la organización territorial y los mecanismos de reforma, se comprenden y justifican como transmisión instrumental de los principios y valores constitucionales. No es posible, entonces, interpretar una institución o un procedimiento previsto por la Constitución por fuera de los contenidos materiales plasmados en los principios y derechos fundamentales (Corte Constitucional, 1992: T-406).

La organización u ordenamiento del territorio es por tanto una de las instituciones que en el marco del Estado Social de Derecho está llamada de forma irrenunciable a materializar los principios y derechos previstos en la Carta Política, los cuales son desarrollados por la legislación y las reglamentaciones. Legalmente, en Colombia el ordenamiento territorial se ha definido desde dos perspectivas. Inicialmente se tiene una prevista para su realización en la esfera municipal, distrital y metropolitana, definida de la siguiente manera por la ley 388 de 1997:

(...) conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales (Artículo 5, Ley 388 de 1997).

De otro lado se cuenta con un ordenamiento territorial definido en términos que superan la gobernabilidad local y convergen con una perspectiva de organización y funcionamiento de la administración a nivel nacional, con la cual se procura cumplir los mandatos de los artículos 151 y 288 de la Constitución:

40

(...) instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia (Artículo 2, Ley 1454 de 2011).

En el Estado Social de Derecho ambas formas de concebir el ordenamiento territorial se sujetan al Estado de Derecho, en la medida en que toda “actividad del Estado está regida por las normas jurídicas; es decir, que se ciñe al derecho. La norma jurídica fundamental es la Constitución, lo cual implica que toda la actividad del Estado debe realizarse dentro del marco de la última.” (Corte Constitucional, 1998: SU-747).

De ahí el interés acerca de la manera en que las entidades administrativas, principalmente territoriales, asuman las competencias y funciones asignadas por el ordenamiento jurídico para la organización territorial, tomen la estructura para garantizar un funcionamiento legal, y elaboren los dispositivos previstos por las leyes (como es el caso de los POT) que permitan materializar el cumplimiento de las competencias y funciones en sus jurisdicciones, con la finalidad de realizar los derechos que, por mandato legal, deben ser efectivizados a través de esas normas municipales.

En este orden de ideas se entiende que desde el Estado de Derecho se identifique como un referente jurídico determinante en la experiencia de formulación, elaboración y ejecución de los POT la normativa reciente que dio lugar a la superación de los planes reguladores para municipios con población superior a 20.000 habitantes (Ley 61, 1978), y los consecuentes planes de desarrollo municipal (Ley 9, 1989), en los cuales se preveía la planeación socioeconómica, físico espacial y ambiental del Municipio.

Las normas de ordenamiento territorial que se integraron al Estado de Derecho una vez se adoptó la Carta Política de 1991 se estiman como una fortaleza, no sólo desde la perspectiva en que obligan a la elaboración y adopción de los POT, sino en la forma en que los condiciona a normas de superior jerarquía como derroteros determinantes, tanto para su validez, como para la efectiva garantía de derechos humanos en el Municipio.

Los POT marcan una nueva etapa en la planeación territorial de los Municipios en Colombia, pues siendo normas que refrendan la autonomía municipal en un Estado impulsor de la descentralización administrativa, surgen para guiar el devenir local en varias materias que son calificadas por la ley como determinantes de superior jerarquía, sin las cuales un POT puede alcanzar la validez dentro del ordenamiento jurídico nacional, lo que a su vez refrenda la centralización legislativa propia del Estado Unitario.

Por lo tanto, la gobernabilidad municipal, así como la realización de sus políticas públicas, quedan sujetas a las normas previstas en el POT, el cual a su vez debe

estar determinado por normas superiores en las materias que establece la ley. Las normas de superior jerarquía para un POT en Colombia son las relacionadas con la prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos; así como también las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales. Igualmente un POT está determinado por normas sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles considerados como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el patrimonio histórico, el artístico, y el arquitectónico; de señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamiento para sus áreas de influencia. También se incluyen las normas sobre componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal (Artículo 10, Ley 388 de 1997).

42 Complementariamente, el artículo 10 de la ley 388 dedica especial importancia al ambiente como determinante jurídico de superior jerarquía para el POT. Este artículo incluye inicialmente “las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales” (Artículo 10, # 1, a). De ahí que deban incorporarse las normas emanadas del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, de las Corporaciones Autónomas Regionales con competencia en el respectivo suelo rural municipal, de los Departamentos, y aquellas proferidas por el mismo municipio, en la medida en que este último es una de las entidades que integran el SINA, y conforme al principio de gradación normativa (Artículo 63, Ley 99 de 1993) genera reglamentación en materia ambiental supeditado a la jerarquía normativa nacional. El artículo 10 también supedita el POT a:

Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras; las disposiciones producidas por la Corporación

Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción; y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica (Artículo 10, # 1, b).

Finalmente este mismo artículo contempla las “disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales” (Artículo 10, #1, c). Estas normas para el caso colombiano están representadas principalmente en los artículos 327 a 330 del Decreto 2811 de 1974, el Decreto 622 de 1977, los artículos 5, 31, 33, 38, 52, 88 y 90 de la Ley 99 de 1993, el entonces Decreto 216 de 2003 y el Decreto 2372 de 2010.

En el mismo Estado Social de Derecho, el ordenamiento territorial adquiere denotada importancia a partir del componente social. Esto se debe al hecho de que la voluntad del constituyente frente al Estado

No se reduce a exigir de éste que no interfiera o recorte las libertades de las personas, sino que también exige que el mismo se ponga en movimiento para contrarrestar las desigualdades sociales existentes y para ofrecerle a todos las oportunidades necesarias para desarrollar sus aptitudes (...)” (Corte Constitucional, 1998: SU-747).

En esta esfera el ordenamiento del territorio también adquiere sin igual relevancia, en la medida en que se consolida como la plataforma de gobernabilidad para que las entidades territoriales, especialmente el Municipio y/o Distrito, de manera eficaz y eficiente presten los servicios necesarios por medio de los cuales se da satisfacción a las necesidades de la población, promoviendo al tiempo una aproximación entre la autoridad y la ciudadanía, a través de nuevos enfoques de política.

Finalmente, el ordenamiento territorial está sujeto en el Estado Social de Derecho al componente democrático, especialmente desde las siguientes perspectivas:

(...) Los ciudadanos no están limitados en su relación con el poder político a la concurrencia a elecciones para seleccionar sus representantes, sino que también pueden controlar la labor que ellos realizan e intervenir directamente en la toma de decisiones, a través de mecanismos como los contemplados en el artículo 103 de la Carta; y, finalmente, y de acuerdo con la reformulación del concepto de democracia, que la voluntad de las mayorías no puede llegar al extremo de desconocer los derechos de las minorías ni los derechos fundamentales de los individuos. (Corte Constitucional, 1998: SU-747).

De lo anterior se colige la participación como eje transversal, de rango constitucional, legal, jurisprudencial y reglamentario, por medio de la cual el ordenamiento territorial se comprende como un proceso que tiene por finalidad al ser humano. Este es un proceso dignificante con capacidad de transformación que se formaliza en instrumentos de gestión, los cuales definen modelos del proyecto de vida de la comunidad. A través de estos modelos la comunidad debe asegurar un rol propositivo, de gestión, evaluación y control sobre las políticas públicas territoriales.

En el Estado Social de Derecho la transición de los POT asegura un proceso sin igual, que justifica las razones de su indagación como objeto de estudio en la presente investigación. La primera experiencia de reelaboración de los POT los convierte en un excelente instrumento para potenciar los avances jurídicos que se han dado en materia de ordenamiento del territorio desde los Municipios, y que son expresión de autonomía en la descentralización administrativa, puesta en marcha con el Estado Social de Derecho.

Como instrumentos propios del ejercicio autonómico municipal, los POT son una materialización de las normas constitucionales y legales que suponen la delimitación axiológica del principio de la organización política y territorial del Estado a nivel local. En esa delimitación, tanto por la asignación expresa que la Constitución hace al Municipio, como por las competencias y funciones desarrolladas por la legislación, y por la nueva fundamentación paradigmática de la Carta Política de 1991, el ambiente se define como derrotero para la formulación, adopción y ejecución de los POT ante la primera transición normativa impuesta por el ordenamiento jurídico colombiano.

El ambiente como determinante desde el escenario internacional y de la Constitución Política de 1991

El caso de la Constitución Política de 1991 es un ejemplo de la fuerte incidencia de la internacionalización del ambiente en los ordenamientos jurídicos nacionales. Este proceso ha sido promovido en gran parte por el Derecho internacional ambiental, fuente jurídica del Derecho ambiental interno, como sucedió en el caso de Estocolmo 1972 y Rio de Janeiro 1992. Considerada como la Constitución Ecológica de América, el amplio articulado previsto en la Carta Política de 1991 es la principal razón que justifica el establecimiento del ambiente como determinante de superior jerarquía para la elaboración de los POT a nivel municipal y distrital.

Tanto el alcance cuantitativo como el alcance cualitativo de las disposiciones constitucionales ambientales ha sido un aspecto trabajado ampliamente por la Corte Constitucional. Esto refrenda el carácter superior para la esfera de las normas territoriales municipales. En la sentencia C-126 de 1998, la Corporación explica que:

La protección del medio ambiente ocupa un lugar tan trascendental en el ordenamiento jurídico que la Carta contiene una verdadera “Constitución ecológica”, conformada por todas aquellas disposiciones que regulan la relación de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente.

En sentencia C-431 de 2000 la Corte reitera dicha postura al afirmar que: “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 en sentencia C-750 de 2008 manifestó que:

En aquel momento, en el que se preparaba la Constitución de 1991, se consideró que ninguna Constitución moderna puede sustraer de su normatividad el manejo de un problema vital, no sólo para la comunidad nacional, sino para toda la humanidad.

De ahí que el alcance constitucional del ambiente como bien jurídico colectivo venga siendo explicado desde artículos específicos, por medio de los cuales las autoridades que integran el Estado deben acreditar el

adecuado cumplimiento de su acción; incluyendo lo que, para nuestro caso, corresponde al Municipio a través del POT. En la sentencia C-595 de 2010 la Corte Constitucional relaciona 33 artículos que define como “cláusulas constitucionales que reconocen al medio ambiente un interés superior”. Dicha postura se reitera con mínima variación de un artículo en la sentencia C-123 de 2014¹, la cual toma como precedente la sentencia T - 411 de 1991.

A partir del acumulado constitucional sobre el ambiente, y de su incidencia en el ordenamiento territorial, un principio rector que devela parte del alcance del determinante de superior jerarquía en la elaboración de los POT es la función social y ecológica de la propiedad privada (Artículo 58, Constitución Política de 1991). Esto es consecuencia no sólo del hecho de que así haya sido previsto en la Constitución de 1991, sino también del hecho de que se trata de uno de los principios del ordenamiento territorial urbano previstos en la ley 388 de 1997.

1 (...) de una lectura sistemática, axiológica y finalista surge el concepto de *Constitución Ecológica*, conformado por las siguientes 34 disposiciones: Preámbulo (vida), 2 (fines esenciales del Estado: proteger la vida), 8 (obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación), 11 (inviolabilidad del derecho a la vida), 44 (derechos fundamentales de los niños), 49 (atención de la salud y del saneamiento ambiental), 58 (función ecológica de la propiedad), 66 (créditos agropecuarios por calamidad ambiental), 67 (la educación para la protección del ambiente), 78 (regulación de la producción y comercialización de bienes y servicios), 79 (derecho a un ambiente sano y participación en las decisiones ambientales), 80 (planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales), 81 (prohibición de armas químicas, biológicas y nucleares), 82 (deber de proteger los recursos culturales y naturales del país), 215 (emergencia por perturbación o amenaza del orden ecológico), 226 (internacionalización de las relaciones ecológicas), 268-7 (fiscalización de los recursos naturales y del ambiente), 277-4 (defensa del ambiente como función del Procurador), 282-5 (el Defensor del Pueblo y las acciones populares como mecanismo de protección del ambiente), 289 (programas de cooperación e integración en zonas fronterizas para la preservación del ambiente), 300-2 (Asambleas Departamentales y medio ambiente), 301 (gestión administrativa y fiscal de los departamentos atendiendo a recursos naturales y a circunstancias ecológicas), 310 (control de densidad en San Andrés y Providencia con el fin de preservar el ambiente y los recursos naturales), 313-9 (Concejos Municipales y patrimonio ecológico), 317 y 294 (contribución de valorización para conservación del ambiente y los recursos naturales), 330-5 (Concejos de los territorios indígenas y preservación de los recursos naturales), 331 (Corporación del Río Grande de la Magdalena y preservación del ambiente), 332 (dominio del Estado sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables), 333 (limitaciones a la libertad económica por razones del medio ambiente), 334 (intervención estatal para la preservación de los recursos naturales y de un ambiente sano), 339 (política ambiental en el plan nacional de desarrollo), 340 (representación de los sectores ecológicos en el Consejo Nacional de Planeación), 366 (solución de necesidades del saneamiento ambiental y de agua potable como finalidad del Estado).

A partir del citado principio, el ambiente, concebido como determinante de superioridad jerárquica para los POT, inicialmente encierra el derecho a la vivienda como expresión tradicional de propiedad sobre un inmueble. Este derecho recientemente viene dando lugar al derecho al hábitat, a partir de la función social que tiene asignado el suelo. Ambos derechos se vinculan desde los rezagos tradicionales de la visión civilista del derecho a la propiedad como una potestad absoluta del individuo; postura que fue claramente refutada en Colombia con el reconocimiento de la propiedad como función social, y con la posterior incorporación de la función ecológica. Pasamos así a asumir la vivienda y el hábitat no como figuras aisladas del ambiente, sino como manifestaciones de la función ecológica y social que la propiedad tiene asignada en la sociedad, donde el individuo siendo titular del derecho de dominio para su uso, goce y disposición, recibe un conjunto de obligaciones por medio de las cuales debe contribuir a la satisfacción del interés público, haciendo del dominio un derecho relativo y condicionado.

No obstante, en esta perspectiva la manera más tradicional sobre la que se sigue apreciando el cumplimiento de la función social y ecológica es a través de las obligaciones y derechos que el ordenamiento asigna a la propiedad representada en la vivienda. Entre esas obligaciones y derechos, la Constitución Política de 1991 incorporó la función ecológica como parte del conjunto de obligaciones que integran el régimen urbanístico, todas ellas previstas en los determinantes del artículo 10 de la ley 388, los cuales están sustentados en la Carta Ecológica.

Esta nueva dimensión de la propiedad promueve tanto la separación como las claridades con respecto a la visión del dominio sobre inmuebles, tradicionalmente representados para fines de vivienda, que han pasado a ser una propiedad al servicio de lo colectivo. La función ecológica como expresión del ambiente es una forma de concretar la solidaridad e igualdad previstas en la Constitución, en la medida en que siendo una función inherente a la social, motiva la regulación de comportamientos posibles del propietario frente a su inmueble, siempre que de su beneficio personal se use el bien para el más alto patrón de sociabilidad.

La carga axiológica de la función ecológica se presenta cuando una propiedad, satisfaciendo el rol social para su propietario y la colectividad, también devela la restauración, conservación y uso útil de los recursos naturales propios del territorio donde se localiza el bien. De igual forma cumple

la función ecológica cuando no teniendo recursos naturales de manera directa en su área de influencia, sí promueve el uso adecuado, con aprovechamiento sostenible, de los bienes y servicios que tienen por base los recursos ecológicos; y ello debe quedar reglamentado en el POT.

La función ecológica de la propiedad privada trasciende así la mera idea de la composición material o física del inmueble, tradicionalmente representada para uso de vivienda, y abarca el rol que esa fracción de suelo desempeña dentro del ordenamiento territorial. Para el municipio la función ecológica tiene lugar e incidencia en los POT desde el componente orográfico, hidrográfico, y el de ecosistemas estratégicos, sin que dichas modalidades sean taxativas. En ellos, está representada por elementos bióticos y abióticos que cumplen una finalidad en el ecosistema, tanto para la vida del hombre, como para la vida en el planeta.

Debido a lo anterior, el ambiente como determinante de superior jerarquía encuentra en la función ecológica de la propiedad privada un alcance axiológico y jurídico político, por medio del cual vincula la vivienda y el hábitat como derechos que quedan sujetos al cumplimiento de las obligaciones urbanísticas previstas desde la esfera ambiental. Como antes se mencionó, este alcance constitucional está explicado en su mayor parte por el acatamiento y participación del Estado colombiano en el escenario global; en el cual, si bien el ambiente viene siendo objeto de gran cantidad de conferencias, tratados y convenios, no evidencia lo mismo frente a la vivienda como derecho determinado por la función ecológica.

48 Sin la misma resonancia en normas de naturaleza internacional, los instrumentos globales sobre vivienda no han definido la fuerza de su ingreso al ordenamiento jurídico interno, que en el caso de Colombia ha enriquecido el derecho a la vivienda digna desde el nivel legal², y le abre las puertas a través del Bloque de Constitucionalidad.

Por su desarrollo en figuras jurídicas internacionales, es necesario resaltar cómo en la Carta Política las disposiciones relacionadas con los artículos 93 y 94 implican la incorporación al Bloque de constitucionalidad de las normas

2 A diferencia de las conferencias y organismos internacionales destinados al ambiente, la vivienda cuenta con ONU Hábitat, entidad que surgió del programa de la Organización de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, vinculado al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Junto con el surgimiento de ONU Hábitat aparece la celebración del Foro Urbano Mundial, el cual busca fortalecer el programa ONU Hábitat. Este último se reduce a las funciones de un colectivo técnico, y no es un órgano de producción de disposiciones normativas, sino un

internacionales referentes a los Derechos Humanos. Es así que los derechos al ambiente sano y a la vivienda dispuestos en los tratados internacionales ratificados por el Congreso se incorporan de manera automática al Bloque, toda vez que son Derechos Humanos, adquiriendo en apariencia la misma prevalencia que las normas de la Constitución, y sirviendo como medio de interpretación y control de las disposiciones del ordenamiento jurídico nacional. Igualmente queda abierto el reconocimiento e incorporación de Derechos Humanos que no estando expresamente señalados en las normas puedan ser considerados excluidos por aquellos que sí aparecen, como sería el caso del hábitat. A este respecto, la constitución manifiesta que:

ARTÍCULO 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

ARTÍCULO 94. La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos.

El alcance de ambos derechos en el Bloque de Constitucionalidad es relevante por el carácter que las normas adquieren al incorporarse en éste. Por ese motivo resulta necesario profundizar si los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia en materia ambiental y de vivienda hacen parte del Bloque. De este modo es posible proceder a identificar si en ello hay un insumo más para el ambiente como determinante de superioridad jerárquica para el POT, que abarcando la función social y ecológica de la propiedad, incluye también el derecho a la vivienda.

Es necesario aclarar si el ingreso de ambos derechos al Bloque se presenta de manera expresa; o si, por el contrario, estos son incorporados a partir de la imposibilidad de ser negados por la consagración expresa de otros Derechos Humanos. Al respecto Serna (2010, p. 9) citando a Uprimny (2010, p.7) señala que:

(...) según la Corte Constitucional de Colombia, forman parte del bloque constitucional en *sentido estricto*: a) el preámbulo; b) el articulado de la constitución; c) los tratados de límites ratificados por Colombia; d) los tratados de derecho humanitario; e) los tratados ratificados por Colombia que reconocen derechos intangibles; f) los artículos de los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia, cuando se trate de derechos reconocidos por la Carta y, g) la doctrina. (...) Respecto al concepto de bloque de constitucionalidad se debe aceptar que la normatividad constitucional no es privilegio exclusivo de los artículos que integran el texto de la Carta Fundamental (Uprimny, 2010, p. 7).³ (Negrilla fuera de texto original).

Las normas, tanto en materia de ambiente como de vivienda, que han sido dispuestas en tratados y convenios internacionales, hacen parte del Bloque de Constitucionalidad por varios de los parámetros señalados. Ambos derechos están expresamente en el articulado de la Carta, en donde el primero es enunciado como un derecho colectivo, mientras que el segundo se presenta como un derecho social, económico y cultural, el cual a la luz de la función social y ecológica de la propiedad no deja de tener esa naturaleza. También se corresponden con artículos de los tratados de Derechos Humanos ratificados por Colombia. Esto se debe al hecho de que son derechos reconocidos por la Constitución, en donde los ejemplos son numerosos como se verá adelante. No obstante, debe definirse su poder vinculante desde el Bloque, pues si bien se integran a éste, es necesario tener presentes las siguientes directrices:

50

Dado que la amplitud del concepto encierra una serie de normas, es importante indicar, que al menos en lo que corresponde al Bloque *strictu sensu*, la Corte ha considerado que hacen parte, una variedad de derechos contenidos en instrumentos que cumplen con los requisitos formales establecidos en la Carta, como es el caso de la Convención Americana de Derechos Humanos y los tratados de la ONU en materia de Derechos Humanos. Estos instrumentos junto con la sentencia hito que los ha reconocido como parte del Bloque por ser tratados sobre derechos humanos intangibles, cumplen de plano con todos los

3 Véanse, para el caso, las siguientes sentencias de la Corte Constitucional: C- 574 de 1992, T 260 de 1999, C -251 de 1997, T-256 de 2000, C-1068 de 2002, C-118 de 2006, C-038 de 2004.

requisitos. Tales instrumentos son: Convenios de Ginebra y Protocolo II sobre DIH.; Convención Americana de Derechos Humanos; **Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales (PIDESC) y el Protocolo adicional de San Salvador, sobre derechos económicos, sociales y culturales**; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Instrumentos de Protección de Los Derechos de Los Niños y; **Convenios de la OIT** que hacen parte del bloque (Uprimny, 2010, p. 7).⁴ (Negrilla fuera de texto original).

Hasta este punto la jurisprudencia nacional incluye en el Bloque, en *strictu sensu*, normas internacionales que contemplan los citados derechos, como es el caso del Ambiente Sano en el artículo 11 del Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales; y el de la Vivienda Adecuada en el artículo 11 del PIDESC. No obstante, a la existencia de una parte de Bloque *strictu sensu* se corresponde otra en *lato sensu*, lo que hace necesario constatar el carácter de ambas materias en el Bloque de Constitucionalidad, pues la Corte Constitucional ha manifestado que no todas las normas integran dicho bloque en la misma medida. A este respecto se afirma que:

La Corte fue poco a poco precisando el concepto del bloque de constitucionalidad para entender que existen dos sentidos del mismo. El primero se trata del *strictu sensu*, el cual se encuentra conformado por aquellos principios y normas de valor constitucional que se reducen al texto de la Constitución propiamente dicho y a los tratados internacionales que consagren derechos humanos cuya limitación se encuentre prohibida durante los estados de excepción (C.P., Artículo 93) .

4 Se establece que los tratados internacionales que traten sobre los derechos de los niños, y que hayan sido ratificados por Colombia, hacen parte del Bloque de Constitucionalidad. Entre estos se encuentran los siguientes: Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño; Declaración de los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1959, y reconocida en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y los estatutos e instrumentos pertinentes de los organismos especializados, y de las organizaciones internacionales que se interesan en el bienestar del niño. También se incluye el Convenio 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil.

El segundo es el *lato sensu*, el cual está compuesto por todas aquellas normas, de diversa jerarquía, que sirven como parámetro para efectuar el control de constitucionalidad, es decir, la Constitución, los tratados internacionales de que trata el artículo 93 de la Carta, las leyes orgánicas y en algunas ocasiones las leyes estatutarias (Corte Constitucional, 1998, sentencia C-191).

Siguiendo a Mónica Arango Olaya (2004) se constata que la postura de la Corte Constitucional sobre la naturaleza y alcance del Bloque de Constitucionalidad ha variado, y ello devela la forma en que quedan definidos los derechos al ambiente y a la vivienda. Arango Olaya () al citar la sentencia C-582 de 1999, inicialmente menciona que:

La Corte restringe el concepto de bloque de constitucionalidad para entender que no todos los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia hacen parte del bloque de constitucionalidad sino que, salvo remisión expresa de norma superior, sólo constituyen parámetros de control constitucional aquellos tratados y convenios internacionales que reconocen derechos humanos y que prohíben su limitación en estados de excepción (Arango Olaya, p. 84).

52 Dado que los Derechos Humanos no se entienden como una categoría restringida a derechos fundamentales, el Bloque de Constitucionalidad se ampliaría a otras modalidades de derechos que están expresa e implícitamente previstos por la Constitución Política de 1991. Así se desprende de los artículos 93 y 94. En este sentido, Arango Olaya (2004), afirma, al retomar la ampliación progresiva del Bloque de Constitucionalidad durante la aclaración de voto de la sentencia T-512 de 2003, que:

Las Naciones Unidas han señalado que la aproximación a los tratados de derechos humanos debe ser integral, esto es, que existe una fuerte interrelación entre el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales. En este sentido, de acuerdo al segundo principio de Limbugo, estos tratados integran la Carta Internacional de los Derechos Humanos (p.90-91).

De ahí que no se dude en señalar que: “Como los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes, igual atención y urgente consideración debe brindarse a la implementación, promoción y protección de los derechos civiles y políticos, así como de los derechos económicos, sociales y culturales”

Igualmente, con la sentencia T-568 de 1999 los derechos sociales fueron categorizados como Derechos Humanos que, en virtud del artículo 93 constitucional, justificaban que todos los instrumentos internacionales proferidos sobre ellos se integraran al Bloque Constitucional.

Desde la jurisprudencia surge una diferenciación entre los dos derechos abordados, pues de manera expresa hay elementos suficientes que acreditan la incorporación del derecho a la vivienda en el Bloque de Constitucionalidad. A este respecto se da su reconocimiento como un Derecho Humano, y específicamente como un derecho social y económico expreso de la Carta Política de 1991. Complementariamente, y en lo que respecta a su dimensión como derecho constitucional, éste se encuentra previsto en diversos tratados internacionales que lo incorporan expresamente en el sentido estricto del Bloque; y cuenta además con una sentencia hito que lo reafirma en el ordenamiento jurídico interno (Corte Constitucional, 1997, Sentencia C-251). Esto desencadenaría la prohibición de su limitación en estados de excepción, postura sobre la cual es posible proponer, a su vez, algunas excepciones, como lo son la prevalencia del interés público vinculado a la función social y ecológica que debe cumplir la propiedad privada. Esta situación podría presentarse, por ejemplo, en caso de guerra exterior.

En lo que respecta al derecho al ambiente, conforme a los parámetros del Tribunal Constitucional aquí expuestos, sólo algunos tratados y convenios internacionales en la materia harían parte del Bloque en sentido estricto desde dos de los argumentos: es un Derecho Humano previsto de manera expresa en la Carta Política, y está en algunas normas internacionales que jurisprudencialmente han sido incluidas en este sentido del Bloque.

Por fuera de esto, muchas de sus figuras internacionales son declaraciones sin naturaleza normativa, carece de una sentencia hito que lo reconozca como parte del Bloque, y mientras la Constitución Política de 1991 lo presenta como un derecho colectivo, en los pocos instrumentos internacionales que lo desarrollan desde el Bloque en *strictu sensu*, se toma como un derecho

social, algo de gran incidencia en el orden interno en la medida que su perfeccionamiento jurisprudencial ahonda su naturaleza colectiva, y excepcionalmente iusfundamental.

El ingreso del ambiente al Bloque de Constitucionalidad en *strictu sensu* no es certero. Más si lo es en sentido lato, lo que evidencia algunas ambivalencias particulares en el Derecho ambiental nacional. Comparativamente con la vivienda, el Derecho ambiental encuentra en el ámbito internacional uno de los escenarios que configura una de sus principales fuentes jurídicas, pues esta área del Derecho ha encontrado en los espacios de reunión de Estados como sujetos de Derecho internacional, uno de los móviles principales de creación de normas jurídicas ambientales que deben replicarse en el orden interno.

Adicionalmente, desde la década de 1970 el mundo ha presenciado un imparable proceso de creación de normas internacionales. A través de este proceso los Estados se han reunido con respecto a obligaciones comunes para la gestión y protección del ambiente. Esta dinámica jurídica ha logrado posicionarse como pocas en materia internacional, sumando un alto número de encuentros, los cuales han marcado la historia del Derecho ambiental. A raíz de los diferentes eventos y declaraciones se han venido incorporando desde la década de 1970 mecanismos normativos de regulación tendientes a la protección de los recursos naturales, la preservación de la atmósfera, y los usos racionales del suelo y las áreas marítimas. Esto ha motivado, en el caso colombiano, el cambio del componente ambiental de la Carta Política de 1991.

De ahí que en Colombia sea determinante la forma en que quedan definidos en el Bloque de Constitucionalidad los instrumentos internacionales sobre el ambiente. Desde las claridades fijadas por la Corte Constitucional, las normas podrán ser justificadas como vinculantes; o por el contrario, como orientadoras e interpretativas, lo cual define el rol a cumplir con los determinantes de superior jerarquía para los POT.

Retomando el artículo 10 de la ley 388 de 1997, éste inicia estableciendo como determinantes de superior jerarquía a “las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiente”. Dicha disposición parece cerrar la puerta a las normas internacionales ambientales. Ello se debe a que restringe los determinantes a las normas del SINA, lo que ocurre sobre todo cuando el Bloque de Constitucionalidad en estricto sentido no reconoce con fuerza al ambiente. No obstante, no deben dejarse de lado las siguientes posibilidades:

1. El ambiente sano es un derecho positivado en el Protocolo adicional de San Salvador sobre derechos económicos, sociales y culturales; y en algunos convenios de la OIT. Desde estos protocolos, se lo considera como una norma del Bloque de Constitucionalidad en estricto sentido. Esto impide desconocer su poder vinculante en el orden interno, el cual es un factor que promueve el desarrollo legislativo y reglamentario del citado Protocolo y de los Convenios.
2. Si bien los determinantes del artículo 10 son de índole nacional, lo que se debe al hecho de que hayan sido generados por el SINA, la misma ley 99 de 1993 establece en el artículo 4 que ese sistema es el conjunto de componentes que “permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en esta Ley” (Ley 99 de 1993). La misma ley señala, en su artículo 1, que “el proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo”. Esto genera que las disposiciones proferidas por todas las autoridades del SINA se sometan a la realización del citado principio: lo que impide que una norma ambiental desconozca su alcance para la organización territorial. Lo mismo es válido para los principios universales y del desarrollo sostenible de 1992, replicados en la legislación interna.
3. En su artículo 4, numeral 2, la ley 99 de 1993 también dispone, como componente del SINA, a: “la normatividad específica actual que no se derogue por esta Ley y la que se desarrolle en virtud de la ley”. A lo cual debemos incorporar todas las leyes aprobatorias de tratados internacionales en materia ambiental que están vigentes en el ordenamiento jurídico, y que son fuente jurídica para las “directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del SINA” (Artículo 10, Ley 388 de 1997). Todo esto hace de ellas determinantes de superioridad jerárquica. Es decir, si bien un tratado ambiental no se incorpora al Bloque de Constitucionalidad en estricto sentido, sí lo hace en el ordenamiento jurídico gracias a las leyes aprobatorias, que son normas que no pueden ser desconocidas por

las demás autoridades administrativas ambientales al momento de proferir sus reglamentaciones. Algunos ejemplos de ello son el Tratado de Cooperación Amazónica (Ley 74 de 1979), el Convenio Internacional de Maderas Tropicales de Ginebra 2006 (Ley 1458 de 2011; sentencia C-196/2012); el Convenio Internacional de las Maderas Tropicales de Ginebra 1994 (Ley 464 de 1998; sentencia C-200/1999), el Protocolo de Kyoto (Ley 629 de 2000), el Protocolo de Montreal (Ley 29 de 1992), la Enmienda al Protocolo de Montreal (Ley 618 de 2000; sentencia C-617 de 2001; Decreto 423 de 2005), y la Enmienda al Protocolo de Montreal (Ley 960 de 2005; sentencia C-240 de 2006).

4. Finalmente, los instrumentos internacionales sobre el derecho a la vivienda resultan ser propicios para la incidencia en los determinantes de superior jerarquía ambiental. Ello es así en la medida en que, como derecho social y económico, la vivienda en Colombia está englobada por el principio de la función social y ecológica. Esto impide concebirla como una expresión ajena a las obligaciones urbanas que desde el rol social y ecológico adquiere en un territorio específico, el cual, para nuestro caso, se encuentra reglamentado por el POT. Por ello, las normas internacionales sobre vivienda y hábitat deberán responder al contenido axiológico de la función social y ecológica de la propiedad. Para hacerlo, deben guardar armonía con la forma en que el Derecho colombiano contempla el ambiente a nivel constitucional.

56

El panorama expuesto acredita la necesidad de citar algunos de los instrumentos jurídicos internacionales formalizados por los organismos internacionales desde los cuales se promueve su aprobación mediante leyes nacionales, y con arreglo a los cuales se define el Bloque de Constitucionalidad a partir de los derechos ambientales que desarrolla. Entre ellos se encuentran los siguientes: la Carta Democrática Interamericana (Artículo 15), la Declaración de Estocolmo; la Carta de la Naturaleza; la Declaración Río de Janeiro; la Agenda 21; el Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo; la Declaración y Programa de Acción de Viena; el Convenio No. 169 sobre los pueblos indígenas y tribales en países independientes; la Convención de Basilea sobre el control de los

movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación; la Convención sobre la Diversidad Biológica; la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación; el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes; la Declaración de Guácimo; la Alianza para el Desarrollo Sostenible en Centro América, así mismo el proyecto de Declaración Americana de los Derechos de los pueblos indígenas; los pronunciamientos del comité DESC de las Naciones Unidas sobre la índole de las obligaciones de los Estados parte OG 12 de 1999; la Declaración sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud OG 14 del 2000; y del derecho al agua OG 15 del 2003.

Por parte de la OEA se destacan, en materia de Derechos Humanos y del Medio Ambiente, la Resolución 1851 de 2002 sobre derechos de los pueblos indígenas; la Resolución 1852 de 2002, que fortalece el capítulo 32 de 2002, el cual versa sobre el aumento y fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en las actividades de la OEA. Se observa también la Resolución 1854 de 2002 sobre pobreza, equidad, e inclusión social; y la Resolución 1871 de 2002 sobre la promoción de la responsabilidad social de las empresas del hemisferio en materia de Derechos Humanos y Medio Ambiente (González, p. 32-34).

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (Artículo 25.1); el Pacto Internacional sobre los Derechos Sociales, Económicos y Culturales (Artículo 11.1); la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre (Artículo 11); el Protocolo adicional de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Artículo 11);

Este escenario influye para asegurar que la Constitución Política de 1991 ofrece un trascendental cambio en relación con el ambiente como objeto jurídico, y frente a las formas para su protección. Si bien la actual Constitución se ha debatido entre una óptica que limita su cobertura a un conjunto de artículos constitucionales, que de manera explícita se dirigen al ambiente; y otra mediante la cual se ha procurado evidenciar que es la totalidad de las disposiciones de la Carta las que están dirigidas a su protección, lo cierto es que como producto del pacto constituyente de 1991 el ambiente se redimensionó como objeto jurídico, elevándose a la categoría de derecho colectivo constitucional en el marco del Estado Social de Derecho; donde se

ha debatido entre otros derechos de igual o mayor naturaleza, como la libertad económica, empresarial, y de competencia; así como el derecho a la vida, la dignidad, la salud, la educación, y por supuesto, la vivienda digna.

Abordado el ambiente desde la función social y ecológica, y desde la relación que emerge con el derecho a la vivienda como disposiciones previstas por la Constitución para el ordenamiento territorial urbano, se expondrá a continuación otro articulado relacionado con este derecho; pues sin duda el ambiente se convirtió en Colombia en el derecho colectivo por excelencia a partir de su consagración en el artículo 79.

Desde entonces, las disposiciones constitucionales en materia ambiental identifican de entrada el citado artículo como la forma más explícita, por medio de la cual, se reconoce y garantiza el ambiente en el país. Sin embargo, debe destacarse que esta importante disposición hace alusión a un derecho colectivo que al final se materializa en derechos subjetivos de los ciudadanos, sin que con ello se agote su esfera de reconocimiento y protección en la Constitución Política de 1991.

Así las cosas, la importancia de la mencionada norma radica en el vínculo que se establece entre el ambiente y la persona como titular de aquél, con el adjetivo de “sano”, que trasciende la posibilidad de su ambigüedad y lo estima en una situación específica por la cual debe velar el Estado; y que en el caso municipal debe ser previsto en la definición del contenido de un POT. Pero, ¿cómo puede entenderse la condición de ambiente sano para la formulación de un POT? Ello conlleva a soportar la naturaleza paradigmática de cada una de las disposiciones constitucionales sobre uno de los fundamentos que han dado vigencia a las modalidades de apreciación y comprensión del ambiente.

La sanidad de nuestro ambiente ha sido tradicionalmente asumida con la salubridad de las condiciones de vida, sin que con ello pueda afirmarse que las disposiciones jurídicas en la materia se limiten a dicha apreciación, pero si se caracterizan por la primacía de dicha postura. No obstante, aquellas formas de buscar la sanidad del ambiente han sido renovadas, como lo pretende el Mandato Constitucional que se enmarca en el paradigma ambiental del Desarrollo Sostenible, reconocido por la misma Constitución. Vale aclarar que esto no excluye la concurrencia de otras fundamentaciones paradigmáticas que preexisten en la legislación y la jurisprudencia:

ARTÍCULO 80. 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.⁵

Adicionalmente, debe destacarse la manera en que, en Colombia, el ambiente ha representado un verdadero desafío epistémico. Para su protección y garantía como ambiente sano que adquiere la tipología de derecho colectivo, la Constitución articula otras figuras tanto constitucionales como legales. En primer lugar sobresale la participación, dispuesta tanto desde el preámbulo como en varios artículos, que la definen como uno de los fines esenciales del Estado:

ARTÍCULO 2o. 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; **facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación**; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.⁶

En esta disposición el ambiente se ampara de forma integral como objeto jurídico colectivo tutelable, en la medida en que, si bien la ley ha promovido formas específicas de participación como las consultas previas, las audiencias públicas, y el derecho de petición, otras esferas correlacionadas con el ambiente, como la economía, la política, y la cultura, son escenarios de participación. Esta última perspectiva es la que contempla la ley 388 de 1997 para la elaboración y aplicación de un POT, en la medida que la participación, como pilar del Estado Social del Derecho, en el caso del ambiente debe incrementar y fortalecer su cumplimiento por definir temas de interés público, razón que acredita que el ambiente sea materia determinante para el POT. Esta potestad jurídica de los ciudadanos se reitera

5 Negrilla fuera de texto original.

6 Negrilla fuera de texto original.

en el artículo 40 del texto constitucional, en el cual se afirma que “todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: (...) 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática. (...) 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley (...)”.

La participación confluye con la educación como otro gran componente mencionado en el artículo 79, en el cual se compenetra la finalidad del ejercicio de ambos derechos con la finalidad implícita de promover el reconocimiento y defensa del derecho ambiental y todos sus alcances:

ARTÍCULO 41. En todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, serán obligatorios el estudio de la Constitución y la Instrucción Cívica. Así mismo se fomentarán prácticas democráticas para el **aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana**. El Estado divulgará la Constitución.⁷

ARTÍCULO 67. 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** (...).⁸

60

Del espíritu de la Constitución Política sobresale la obligación que el constituyente primario delegó al Estado en la previsión y garantía del ejercicio de los derechos consagrados en relación con el ambiente; sin que con ello se quiera afirmar que es una responsabilidad unilateral y exclusiva de dicha persona jurídica. El Estado es el principal encargado de responder por los bienes e intereses ambientales, así como por todos los derechos conexos con los cuales estos se articulan. Dicha labor se ejemplifica con claridad en las leyes, incluso antes de la expedición de la Carta de 1991. Fuera del ya citado artículo 80, se referencian a continuación otros claros casos de mandato expreso en la materia:

7 Negrilla fuera de texto original.

8 Negrilla fuera de texto original.

ARTÍCULO 80. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

ARTÍCULO 81. Queda 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 regulará el ingreso al país y la salida de él de los recursos genéticos, y su utilización, de acuerdo con el interés nacional.**⁹

ARTÍCULO 82. **Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común,** el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.¹⁰

ARTÍCULO 226. El Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.

Si bien se atribuye al Estado dicha postura de garante en el tema ambiental, la responsabilidad sobre este bien es de naturaleza colectiva o común, motivo que justamente explica la preminencia del reconocimiento y necesidad de garantizar la participación en los temas de esta naturaleza que resulten atentatorios o de relevancia para la colectividad. Un ejemplo más de ello que involucra el trabajo participativo intersectorial, se encuentra en materia de salud y saneamiento, disposición claramente permeada por el paradigma sanitario o higienista propio del pensamiento de la década de los 70:

ARTÍCULO 49. **La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado.** Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. **Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. (...)**

⁹ Negrilla fuera de texto original.

¹⁰ Negrilla fuera de texto original.

Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.¹¹

Puntualmente al Estado se le confiere la titularidad de parte de los recursos naturales que integran el ambiente natural. Este aspecto confluye de manera importante con el manejo y la intervención que el mismo Estado tiene en materia económica, pero por tratarse de recursos altamente relevantes en el escenario global, y ser de trascendencia para los ingresos patrimoniales de la Nación, el Estado figura como su titular en materia jurídica, lo que no descarta la posibilidad de participación de otros sujetos no oficiales:

ARTÍCULO 332. El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes.

ARTÍCULO 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. **Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.**¹²

62 La misma Constitución promueve por medio del principio de coordinación, y con base en los principios que orientan la administración pública, un trabajo mancomunado e integral entre las distintas ramas del poder público, para velar por el adecuado manejo, reconocimiento, protección y garantía del ambiente. A este respecto se afirma, en el artículo 268, que “El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones: (...) 7. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.”. Por medio de leyes especiales, como aquellas que implican su atención prevalente por parte del sujeto destinatario, Al legislador corresponde la siguiente tarea:

11 Negrilla fuera de texto original.

12 Negrilla fuera de texto original.

ARTÍCULO 310. El Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se regirá, además de las normas previstas en la Constitución y las leyes para los otros departamentos, por las normas especiales que en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico establezca el legislador.

Mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de cada cámara se podrá limitar el **ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establecer controles a la densidad de la población, regular el uso** del suelo y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles con el fin de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del Archipiélago.¹³

A los departamentos, concebidos como entidades territoriales, se les confiere, por medio de sus asambleas como órganos deliberativos, la responsabilidad de:

Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera” (Artículo 300, numeral 2).

En el caso del régimen municipal sobresalen, desde el artículo 311, en materias relacionadas de manera directa con el ambiente, asignaciones tales como las de “prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria (...)”. Pero, sobretodo, frente a la obligación legal de expedir el POT, el artículo 313 devela la asignación hecha a los Concejos por medio de la cual se hace el análisis de cómo y por qué el ambiente es determinante de superior jerarquía: “Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio”. A lo cual se adhiere la prestación de servicios públicos domiciliarios de primer orden que toman como sustento los recursos

13 Negrilla fuera de texto original.

naturales. Así mismo, en la asignación que se ha realizado a los consejos se encuentra las funciones de “reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda”, y la de “dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio”.

También en materia municipal, el artículo 317 dispone que: “solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. (...) La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción”.

Así el municipio resulta ser la entidad territorial encargada de la gestión de los recursos naturales del territorio de la jurisdicción, al tener la reglamentación de los usos del suelo, la preservación y defensa las riquezas ecológicas, y la prestación de servicios públicos domiciliarios, figuras jurídicas en las que concurren los derechos objeto de indagación.

Concurriendo las entidades territoriales y las autoridades de control como autoridades del Estado, desde las diversas competencias atribuidas por la Constitución Política, los recursos naturales del ambiente se traducen para las entidades territoriales en un significativo porcentaje de ingresos a partir de la actividad económica que sobre la explotación de los recursos naturales no renovables se adelante en cada territorio. Para ello la Carta señala que:

64

ARTÍCULO 360. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables así como los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos.

La explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones.

ARTÍCULO 361. Con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios, se creará un Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales en los términos que señale la ley. Estos fondos se aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.

En materia de jurisdicción indígena, estas comunidades en Colombia también reciben un especial reconocimiento en materia de participación a partir de los ideales del Estado Social de Derecho, toda vez que con base en la autonomía se les confiere el manejo de los recursos de su territorio:

ARTÍCULO 330. De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones:

(...)

5. Velar por la preservación de los recursos naturales.

PARAGRAFO. La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades.

Conclusiones

La organización u ordenamiento territorial en Colombia es una institución jurídica de profunda tradición y evolución en el ordenamiento jurídico, que en el Estado constitucional promueve la instrumentalización normativa del Municipio como entidad fundamental de la organización administrativa del Estado, haciendo de él la autoridad encargada de la satisfacción de las necesidades básicas por medio de la adecuada prestación de bienes y servicios.

En esa instrumentalización normativa el POT se erige como una norma de carácter supramunicipal que, como manifestación de la autonomía de la entidad territorial en la organización descentralizada del Estado, es igualmente representación de la centralización legislativa propia de la

forma Unitaria, al someterse por mandato legal a un Estado de Derecho que impone determinantes de superioridad jerárquica como condiciones de validez formal y material. El sometimiento del POT como norma autónoma municipal fortalece la autonomía como núcleo central del principio de organización territorial, pero se limita al mandato superior de la Constitución y las leyes, sin que pueda sobrepasar y desnaturalizar la forma y organización del Estado colombiano.

De ello que en el cumplimiento del principio de legalidad para el desarrollo de los mandatos constitucionales que buscan el reconocimiento y efectiva realización de los derechos previstos en la Carta Política, el POT encuentra al ambiente como una fortaleza que guía su transición en el proceso de formulación, adopción y posterior ejecución por parte de las autoridades municipales, en la medida que como determinante de superior jerarquía, el ambiente dota de contenido tanto el núcleo esencial de la autonomía municipal y también los límites constitucionales y legales que la misma entidad territorial no puede desconocer para desplegar su gobernabilidad en lo local.

Tanto el contenido axiológico como el jurídico-político del ambiente se sustentan desde el alcance constitucional e internacional que define el ordenamiento jurídico interno. Más que las formalidades previstas para su incorporación en el POT, el ambiente es determinante de superior jerarquía desde su validez material, en la medida que contempla, desarrolla y relaciona los contenidos ambientales esenciales que debe acoger la norma municipal para asegurar la realización y protección de derechos colectivos ambientales previstos en la Constitución y en el Bloque de Constitucionalidad; soporta y orienta la asignación y ejercicio de competencias y funciones constitucionales y legales; y sustenta la elaboración de reglamentación local, así como también la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas.

El carácter superior del ambiente en la formulación, adopción, y ejecución de un POT en Colombia es una fortaleza expresa que ofrece la legalidad al amparo de la realización y desarrollo de los mandatos del nuevo paradigma ambiental del desarrollo sostenible acogido por la Carta de 1991. Si bien los determinantes pueden ser vistos como una fortaleza desde su positivación legal, se reitera que su alcance radica en la incorporación del contenido axiológico y jurídico político que la Constitución reconoce para los derechos constitucionales.

La incidencia constitucional se encuentra respaldada por la evolución del Bloque de Constitucionalidad. Esta figura de inigualable importancia

desde Derechos Humanos fundamentales que tienen la prohibición de ser restringidos en estados de excepción, abrió su ámbito de incidencia al ambiente y la vivienda como derechos que también hacen parte de él. Reconociendo la individualidad de cada uno de ellos en el orden constitucional y jurídico de Colombia, lo cierto es que para el ordenamiento territorial la vivienda se subsume en el amplio campo de cobertura del ambiente desde la función social y ecológica de la propiedad, lo que se traduce en el crecimiento del régimen urbanístico por medio del cual la vivienda debe ser una materialización de las obligaciones ambientales en el escenario urbano municipal.

Desde el articulado constitucional sobresalen un conjunto de disposiciones que buscan reforzar la postura de una positivización expresa del derecho a un ambiente sano, que trasciende la redacción del artículo 79 de la Carta Política. Con ellos, la posibilidad de interpretar de manera sistemática y lógica el sentido de nuestra Constitución se fortalece en el propósito de impregnar el ordenamiento jurídico de soportes e instrumentos que desde la Carta Magna inspiren la legislación, la gestión, y la política ambiental de Colombia.

El ambiente sano encuentra en la Constitución de 1991 un verdadero soporte para la realización de los cometidos del Desarrollo Sostenible en el marco de un Estado Social de Derecho. Su expresa disposición en la Norma de normas postula un nuevo paradigma en la forma de vida de un país que acomoda las normas de su ordenamiento jurídico para la consecución de un verdadero ambiente redimensionado a las condiciones de las problemáticas modernas. En el Estado Social de Derecho, con base en la corresponsabilidad que abarca sector público y privado, el POT es uno de los instrumentos legales que acoge los mandatos constitucionales asignados al Municipio, para promover desde la gobernabilidad local la efectiva realización de los cometidos ambientales previstos como determinantes de superior jerarquía para el ordenamiento territorial.

Contamos así con un derecho que se extiende e impregna la Constitución desde su esencia de derecho constitucional colectivo. Su preminencia condiciona todos los escenarios de la organización territorial; y además del económico, el educativo y el cultural, se integra en una figura holística que viene redimensionando al ser humano como finalidad jurídica del Estado de Derecho, fuente material para la demanda en la satisfacción de necesidades básicas, y plataforma para el ejercicio democrático por medio de la participación.

Bibliografía

- Arango Olaya, M., (2004). El bloque de constitucionalidad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana. En: *Precedente*. Cali: Universidad Icesi. DOI: <http://dx.doi.org/10.18046/prec.v0.1406>.
- González, Y. (s.f.). La protección jurídica internacional del Derecho al Ambiente y mantenimiento del Ecosistema como Derecho Humano. En: *Revista de Derecho Universidad Incca de Bogotá*, vol. 4 núm. 12 p. 32-34.
- Uprimny, R., (s.f.) *El bloque de constitucionalidad, derechos humanos y nuevo procedimiento penal*. (En línea). Consultado desde: http://www.djs.org.co/equipo/publicaciones.php?aut_id=8
- Serna Mesa, J. A., (2010) El bloque de constitucionalidad como fuente del Derecho administrativo. En: *Revista Diálogos de Derecho y Política*, Vol. 2, núm. 4, pp. 2-32.
- Corte Constitucional de Colombia (1992) Sentencia C - 574. M.P. Ciro Angarita Barón.
- Corte Constitucional de Colombia (1999) Sentencia T - 260. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Corte Constitucional de Colombia (1997) Sentencia C - 251. M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- Corte Constitucional de Colombia (2000) Sentencia T - 256. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.
- 68 Corte Constitucional de Colombia (2002) Sentencia C - 1068. M.P. Jaime Araújo Rentería.
- Corte Constitucional de Colombia (2006) Sentencia C - 118. M.P. Jaime Araújo Rentería.
- Corte Constitucional de Colombia (2004) Sentencia C - 038. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.
- Corte Constitucional de Colombia (1998) Sentencia C-191. M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Corte Constitucional de Colombia (2003) Sentencia T-512. M.P.: Eduardo Montealegre Lynett.

- Corte Constitucional de Colombia (1998) Sentencia C-126. M.P.: Alejandro Martínez Caballero.
- Corte Constitucional de Colombia (2000) Sentencia C-431. M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa.
- Corte Constitucional de Colombia (2008) Sentencia C-750. M.P.: Clara Inés Vargas Hernández.
- Corte Constitucional de Colombia (2010) Sentencia C-595. M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio.
- Corte Constitucional de Colombia (2004) Sentencia C-123. M.P.: Alberto Rojas Ríos.
- Corte Constitucional de Colombia (1999) Sentencia C-582. M.P.: Alejandro Martínez Caballero.
- Corte Constitucional de Colombia (1991) Sentencia T-411. M.P.: Alejandro Martínez Caballero.
- Corte Constitucional de Colombia (1999) Sentencia T-568. M.P.: Carlos Gaviria Díaz.
- Corte Constitucional de Colombia (1998) Sentencia SU-747. M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Congreso de la República de Colombia (1997) Ley 388, por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.
- Congreso de la República de Colombia (1993) Ley 99, 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.
- Congreso de la República de Colombia (1989) Ley 9, por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.
- Congreso de la República de Colombia (1978) Ley 61, Ley Orgánica del Desarrollo Urbano.

