

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO  
MAESTRÍA EN DERECHO PÚBLICO**



**LA ANOMIA DEL DERECHO AMBIENTAL COLOMBIANO, ESTUDIO DE CASO DEL  
FENÓMENO DE LA INTERVENCIÓN EN EL ÁREA DE RESERVA FORESTAL  
PROTECTORA DEL BOSQUE ORIENTAL DE BOGOTÁ**

**TESIS**

**HERNÁN SANTIAGO ANDRADE VALENCIA<sup>1</sup>**

**GLORIA AMPARO RODRÍGUEZ, PhD  
DIRECTORA**

**BOGOTÁ, MARZO DE 2020.**

---

<sup>1</sup> Abogado egresado de la Universidad del Cauca, especialista en derecho constitucional y derecho ambiental de la Universidad de Nuestra Señora del Rosario. Desde 2014, pertenece al equipo asesor y de apoyo a los Fiscales del Eje Temático de Protección de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente, de la Dirección Especializada Contra Violaciones a Derechos Humanos, de Fiscalía General de la Nación de Colombia.

## TABLA DE CONTENIDO

<b>Agradecimientos.....</b>	<b>6.</b>
<b>Resumen.....</b>	<b>6.</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>7.</b>
Justificación y problema de investigación.....	7
Objetivo General del trabajo investigativo.....	11
Hipótesis del trabajo investigativo.....	12
Metodología.....	13
<b>1. Parte dogmática.....</b>	<b>16</b>
<b>1.1. Anomia del Derecho.....</b>	<b>16</b>
1.1.1. Introducción al capítulo.....	16
1.1.2. Nociones Generales sobre anomia.....	17
1.1.3. Anomia y Estado de Derecho.....	23
1.1.4. Uso del concepto de anomia como herramienta de análisis en Latinoamérica.....	27
1.1.5. Uso del concepto de anomia como herramienta de análisis en Colombia.....	35
1.1.6. Conclusión del capítulo .....	41
<b>1.2. Ordenamiento Jurídico.....</b>	<b>43</b>
1.2.1. Introducción al capítulo.....	43
1.2.2. Nociones generales.....	44
1.2.3. Ordenación del Poder.....	44
1.2.4. Reconocimiento del derecho como necesario.....	46
1.2.5. Tipos de normas.....	48
1.2.6. Constitucionalismo, derechos, principios y valores como parte del ordenamiento jurídico.....	51
1.2.7. Sistema Correlacionado.....	54
1.2.8. Delimitación respecto del pluralismo jurídico.....	55

1.2.9. Noción de Ordenamiento Jurídico.....	57.
1.2.10. Conclusión del capítulo.....	57
<b>1.3. Estado de Derecho.....</b>	<b>59.</b>
1.3.1. Introducción al capítulo.....	59
1.3.2. Noción de Estado de Derecho.....	60
1.3.3. Mutación del Concepto de Estado de Derecho.....	66
1.3.4. Recepción de la noción sustancial del Estado de Derecho en la Corte Constitucional.....	72
1.3.5. Teoría del Estado Ambiental de Derecho.....	76
1.3.6. Conclusión del capítulo.....	83
<b>2. Estudio de Caso: .....</b>	<b>86</b>
<b>2.1. La anomia del derecho ambiental colombiano, estudio de caso del fenómeno de la intervención en el área de reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá .....</b>	<b>86</b>
2.1.1. Introducción al capítulo.....	86
2.1.2. Constitución ambiental.....	88
2.1.3. Reservas forestales protectoras.....	96
2.1.4. Reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá.....	109
2.1.5. Proyecto de Acuerdo, por medio del cual sea adopta la revisión general de plan de ordenamiento territorial de Bogotá D.C. 2019.....	127.
2.1.6. Conclusión del capítulo.....	134
<b>2.2. Estudio de la anomia en el caso.....</b>	<b>137</b>
2.2.1. Introducción al capítulo.....	137
2.2.2. Estudio de la anomia en el caso.....	138
2.2.2.1. Desvío o desorientación del comportamiento de los destinatarios de las normas.....	139
2.2.2.2. Retraso u omisión del cumplimiento de obligaciones a cargo de la institucionalidad.....	140
2.2.2.3. Participación en el comportamiento desviado del derecho.....	141
2.2.3. Conclusión del Estudio de la anomia en el caso.....	143
<b>3. Conclusiones del trabajo investigativo.....</b>	<b>145.</b>

#### **4. Fuentes Primarias**

Bibliografía.....	170
Documentos de instituciones públicas.....	175
Documentos de medios de comunicación.....	176
Jurisprudencia.....	177
Normatividad.....	179

#### **5. Fuentes Secundarias.....182**

Diccionarios consultados.....	182
Fuentes geográficas utilizadas.....	182
Bases de datos consultadas.....	182

#### **Índice de tablas.....4.**

<b>Tabla 1:</b> Deforestación en Colombia, hectáreas por año.....	7
<b>Tabla 2.</b> Estudios de caso en “la anomia, espacios, tiempos y conflictos anómicos”.....	39
<b>Tabla 3.</b> Áreas de Reserva Forestal reconocidas en el Decreto 1076 de 2015.....	100
<b>Tabla 4.</b> Detalle De Reservas Forestales Orden Nacional.....	101
<b>Tabla 5.</b> Normas de organización del área de la reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá .....	110
<b>Tabla 6.</b> Jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia sobre la Constitución Ambiental .....	148
<b>Tabla 7.</b> Requerimiento de licenciamiento ambiental o urbanístico para la intervención con obras de infraestructura en la Reserva Forestal Protectora del Bosque Oriental de Bogotá.....	166

#### **Índice de Mapas .....4.**

<b>Mapa 1.</b> Área de la Reserva Forestal Protectora del Bosque Oriental de Bogotá.....	109
<b>Mapa 2.</b> Clasificación del Suelo – Suelo Urbano y de Expansión Urbana – Proyecto de POT .....	129
<b>Mapa 3.</b> Suelo de protección, suelo urbano y de expansión urbana – Proyecto de POT.....	131.

**Índice de Cuadros.....5.**

**Cuadro 1.** Posibilidad de establecer reservas de los recursos naturales.....97.

**Índice de anexos .....5**

**Anexo 1.** Tabla 5. Jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia sobre la Constitución Ambiental.....148

**Anexo 2.** Tabla 7. Requerimiento de licenciamiento ambiental o urbanístico para la intervención con obras de infraestructura en la Reserva Forestal Protectora del Bosque Oriental de Bogotá.....166

## **AGRADECIMIENTOS**

A Diana por su paciencia, confianza y sobre todo por su ayuda para desarrollar el proyecto con su motivación e impulso para entregar mi energía a él. A mis padres y hermanos quienes cediendo espacios y tiempos valiosos permitieron llegar al final de este documento.

A la doctora Gloria Amparo Rodríguez, directora de este trabajo investigativo, por sus valiosa instrucción y pertinentes observaciones que permitieron al proyecto desarrollarse, además de su inmensa paciencia en la espera del producto final.

A Andrés Gómez Rey por su visión de este trabajo investigativo que permitió evidenciar múltiples dificultades y caminos que era necesario recorrer para explicar de una manera más clara lo que se pretendía hacer en este estudio.

## **RESUMEN**

Este trabajo investigativo se encaminó a evidenciar la existencia de una anomia del derecho en la reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá, fenómeno al que ha contribuido el desarrollo de la regulación del área de especial importancia, siendo la institucionalidad un factor determinante en la configuración de la anomia.

**Palabras Claves:** Anomia, Estado de Derecho, derecho ambiental, reserva forestal, reserva forestal del bosque oriental de Bogotá.

## INTRODUCCIÓN

### *Justificación y problema de investigación*

La anomia es una categoría de análisis propia de la sociología que resulta útil como herramienta de estudio de situaciones jurídicas concretas. Este documento parte de entender la anomia como el incumplimiento de las normas jurídicas y las finalidades que éstas persiguen por un número significativo de personas, llevando a entender al derecho como inconsistente y no obligatorio<sup>2</sup>.

Este trabajo plantea como problema de investigación la situación anómica del derecho ambiental en Colombia<sup>3</sup>, teniendo en consideración que la conflictividad ambiental<sup>4</sup> podría responder al comportamiento de los individuos frente a las normas que regulan la relación entre lo humano y lo ambiental.

Para analizar el problema, fue abordado un estudio de caso en el cual se identificó un incumplimiento a las prescripciones normativas de orden ambiental y dentro del cual se evidenció una respuesta institucional en la que se pretendió resolver la mencionada conflictividad, mediante la intervención

---

<sup>2</sup> Es importante precisar que este concepto sobre la anomia es resultado de la investigación, donde se ha tomado como referencia especialmente los aportes hechos al concepto por Durkheim, Nino, Waldmann y Girola. Los detalles se pueden evidenciarse en el capítulo 1 de esta tesis, *Anomia del derecho*, en donde se presentan de manera sucinta los desarrollos dados al concepto por cada uno de los autores mencionados.

<sup>3</sup> Este trabajo tiene como objetivo dar una evidencia objetiva de esta afirmación, sin embargo, existen diferentes hechos que resaltan el desvalor dado al derecho ambiental en Colombia, ejemplo de ello es la tasa de deforestación creciente en el territorio nacional colombiano, la cual ha sostenido una tendencia creciente, tal y como lo evidencian las cifras del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM que se presentan en la siguiente tabla:

**Tabla 1**  
**Deforestación en Colombia, hectáreas por año**

<b>Tabla: Deforestación en Colombia, hectáreas por año</b>			
<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
124.035 H	178.597 H	219.973 H	197.159 H

**Fuente:** Elaboración propia, de acuerdo a cifras del IDEAM en: (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM, 2017), (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM, 2018), e (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM, 2019)

En igual manera el fenómeno de la denominada minería ilegal que ha sido objeto de atención parte de la Contraloría, donde en su informe sobre los recursos naturales 2016-2017 ha identificado falencias en la política pública minera y en la manera en que es abordada la “minería ilegal”, sugiriendo la necesidad de la formulación, adopción y desarrollo de una política pública estable, toda vez que las acciones emprendidas por el Estado han resultado ser ineficientes e ineficaces frente al fenómeno prolongando los pasivos ambientales derivados de la actividad (Contraloría General de la República - CGR, 2017).

<sup>4</sup> La conflictividad ambiental considerada como la interacción que implica enfrentamientos en el acceso, uso y distribución de los recursos (Rodríguez, 2016)

de una sentencia estructurante de política pública. En dicho sentido, se seleccionó el *fenómeno de la intervención en el área de reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá*, dado que dicho caso cuenta con un pronunciamiento del Consejo de Estado en el que se impuso una decisión con la cual se establecieron obligaciones a cargo de la institucionalidad y de los particulares, para lograr un mayor grado de eficacia de las disposiciones normativas. Además, dicha decisión propuso también algunas medidas interesantes frente a la conflictividad ambiental de dicho caso como establecer cargas a la administración que han venido siendo satisfechas, y que pueden resultar valiosas en estos conflictos, como es la creación de una tasa compensatoria por el uso permanente del área de reserva<sup>5</sup>.

El caso fue seleccionado porque al revisar la gestión de las autoridades en el proceso de regulación del área de especial importancia ecológica se esperaba encontrar una ordenación del territorio coherente y articulada, desde la cual se pudiese evaluar la configuración o no de una anomia del derecho ambiental. No obstante, como se presentará en el desarrollo del estudio de caso la regulación encontrada y el actuar de la institucionalidad contribuyeron a la configuración de la anomia del derecho ambiental.

Estructuralmente, este documento se divide en dos grandes partes descriptivas y en una parte conclusiva del trabajo. La primera parte descriptiva, aborda el aspecto dogmático delimitando el alcance del trabajo, compuesto por tres capítulos; y, la segunda, destinada a la revisión de un caso concreto, en la que se presentaran los elementos que llevan a considerar que la construcción de edificaciones al interior del área de Reserva Forestal protectora del Bosque Oriental de Bogotá constituye en un fenómeno típico de anomia del derecho, hipótesis de este trabajo.

En el primer capítulo, se precisa lo entendido en el trabajo como *anomia del derecho*, ello teniendo en cuenta que tal delimitación es necesaria de cara a su uso como instrumento de análisis del caso propuesto. Iniciando esta introducción se había indicado que este trabajo tendrá como anomia el incumplimiento de las normas jurídicas y de las finalidades perseguidas por éstas por un número significativo de personas, incumplimiento que lleva a entender al derecho como inconsistente y no

---

<sup>5</sup> La sentencia del Consejo de Estado dispuso entre sus órdenes la siguiente: “3.2. Fijar, dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia, las tasas compensatorias, estableciendo tarifas diferenciales, según el estrato socioeconómico a que pertenece el predio respectivo ubicado en la Zona de Recuperación Ambiental. Estas tasas estarán destinadas a compensar los gastos de mantenimiento de la renovabilidad de los recursos naturales renovables, con base en los métodos y sistemas que para la determinación de los costos y beneficios fijó el legislador en el artículo 42 de la Ley 99 de 1993, en cumplimiento del mandato constitucional consignado en el artículo 338 de la Constitución Política.” (Sentencia AP-25000-23-25-000-2005-00662-03, 2013).

Frente a tal obligación el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante el Decreto 1648 de 2016, reguló la Tasa Compensatoria por la utilización permanente de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, medida que pueden contribuir a consolidar el área de reserva forestal y los propósitos ambientales detrás de ella

obligatorio, poniendo en evidencia un sentido de cohesión social debilitado, concepto de elaboración propia de este trabajo investigativo.

Para llegar a tal concepción de la anomia en el capítulo expone su origen en la teoría de Durkheim, donde al estudiar la conformación de la organización social y la solidaridad derivada de ésta se identifica a la anomia como una patología del orden social, sea porque no existen normas que regulen el comportamiento o sea porque las normas existentes no logran reglarlo (Durkheim, 1995). Una vez presentada la teoría del sociólogo francés el capítulo precisa los aportes realizados por otros autores que refuerzan la postura de la anomia sobre la existencia de normas que no logran ordenar el comportamiento de sus destinatarios<sup>6</sup>.

Hecha la anterior presentación, el trabajo se enfoca en la relación existente entre la anomia y la noción de estado de derecho, donde los estudiosos han evidenciado una relación derivada de la necesidad de cumplimiento de lo preceptuado en el ordenamiento jurídico. Luego, el capítulo presenta algunos análisis de fenómenos y expresiones sociales latinoamericanos y colombianos donde la anomia es utilizada como herramienta para la evaluación de los hechos sociales. Y, como conclusión del capítulo se propone una definición de anomía, que es el marco de evaluación para el tratamiento dado a la reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá en este trabajo investigativo.

En el capítulo segundo, se define la categoría *ordenamiento jurídico* para este trabajo de investigación, se expone lo comprendido como “ordenamiento jurídico”, qué lo compone, y qué características tiene. Tal marco se realizó con el objetivo de delimitar el alcance del análisis de la anomia a un marco propiamente jurídico, dimensión desde la cual este trabajo evalúa la configuración de la anomia en el derecho ambiental.

En tal perspectiva el trabajo presenta algunas nociones generales respecto de un ordenamiento jurídico propiamente estatal, mediante: una exposición de la necesidad del derecho como herramienta de ordenación del ejercicio del poder para la convivencia pacífica de una sociedad; luego una explicación sobre la interacción entre normas que prescriben comportamientos y otras normas<sup>7</sup>; para luego pasar a describir cómo desde una noción sustancial deben valorarse normas que contienen

---

<sup>6</sup> En tal postura sobre la anomia se evidencia que las normas no logran ordenar el comportamiento al no establecer límites (Girola, 2005), o el comportamiento no es regado como consecuencia de la falta de consistencia del ordenamiento jurídico (Waldmann, 2007), o el comportamiento es resultado del desconocimiento generalizado del derecho (Nino, 2014) o el comportamiento del sujeto es resultado de un conducta anómala (Merton, 1995).

<sup>7</sup> En el desarrollo del capítulo se explica desde la teoría de Hart la diferenciación entre normas primarias y secundarias (Hart., 2012)

valores y principios que determinan la producción e interpretación del derecho; a continuación, el trabajo expone la correlación de instrumentos de control social en un ordenamiento jurídico; y por último, se hace una presentación del pluralismo jurídico y la razón de delimitación del trabajo a una teoría monista<sup>8</sup>.

En el tercer capítulo, sobre el *Estado de derecho* con el objetivo de otorgar claridad en la relación existente entre éste y la anomía se presenta un estudio dogmático. Seguidamente, el capítulo indica cómo en la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia se ha asumido una postura sustancial del estado de derecho; y finalizando el capítulo, se presenta la propuesta del “Estado Ambiental del Derecho”<sup>9</sup>, dentro de la cual se propone que las cuestiones ambientales puedan ser tenidas como un criterio de validez del derecho.

La segunda parte descriptiva de este documento, el estudio del caso, está compuesta por un capítulo dedicado a realizar la revisión del marco normativo del área de reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá; y un capítulo en el que se contrapone el caso y frente al concepto dado por este trabajo para la anomia.

Dando inicio al estudio de caso, se realiza una revisión del marco normativo aplicable al caso escogido por este trabajo. El capítulo realiza explicación del concepto de Constitución ambiental y cómo la Corte Constitucional ha precisado el alcance del mismo; seguidamente realiza una exposición del régimen jurídico colombiano en relación con un área de reserva forestal protectora. Luego, presenta descriptivamente las normas que han sido expedidas para regular el área de reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá; para finalizar esta parte del trabajo, se presenta una revisión del proyecto de acuerdo mediante el cual se pretende modificar el POT y el cual podría llegar a tener incidencia sobre el área de reserva forestal.

Después, en el capítulo dedicado al Estudio de la anomia en el caso se resalta como un factor determinante en el caso el comportamiento de la institucionalidad frente a la reglamentación del Área de Reserva Forestal Protectora del Bosque Oriental de Bogotá, donde se identificó como elementos de la configuración de la anomia en el caso el desvío o desorientación del comportamiento de los

---

<sup>8</sup> En la teoría del pluralismo jurídico el objeto de estudio del derecho es considerado desde una perspectiva más amplia, desde lo social. Esta teoría concibe el derecho como un producto que no es competencia exclusiva y excluyente del Estado, porque pueden existir y convivir con diferentes sistemas de control social que ordenan las conductas y que no corresponden con el aparato institucional. Al respecto puede consultarse (Engle Merry, Griffiths, & Tamanaha, 2007)

<sup>9</sup> La propuesta del Estado Ambiental de Derecho es realizada por el profesor Mesa Cuadros cómo una manera de entender en la modernidad la relación del derecho con lo ambiental (Mesa Cuadros G. , y otros, 2015)

destinatarios de las normas; la omisión o retraso en el cumplimiento de obligaciones a cargo de la institucionalidad, y; la participación de la institucionalidad en comportamiento desviado.

En la última parte de este trabajo, sobre las conclusiones, se afirma la configuración de la anomia del derecho en relación con el tratamiento dado a la Reserva Forestal Protectora del Bosque Oriental de Bogotá, como consecuencia de una institucionalidad débil que facilitado el desconocimiento del estado de derecho, relativizando así los objetivos del derecho ambiental colombiano

### ***Objetivo General del trabajo investigativo***

Este trabajo investigativo estableció como objetivo general el analizar si en Colombia se presenta un caso de anomia en el derecho ambiental, particularmente en el tratamiento dado a la Reserva Forestal Protectora del “Bosque Oriental de Bogotá”.

En tal perspectiva fueron resueltas las siguientes preguntas de investigación que procuraban delimitar el estudio a un ámbito puramente jurídico:

1. ¿Es la anomia un concepto aplicable a la realidad de la disciplina jurídica colombiana, en especial al interior del derecho ambiental?
2. ¿En la regulación, delimitación, zonificación y manejo de la Reserva Forestal Protectora “Bosque Oriental de Bogotá” se presenta la anomia?

Para dar respuesta a tales interrogantes se consideró indispensable establecer los siguientes objetivos específicos para el trabajo investigativo que al desarrollarlos facilitaron el llegar a conclusiones:

1. Precisar el alcance, concepto y contenido de la anomia en el derecho.
2. Establecer el marco normativo dentro del cual se daría aplicación a la anomia del derecho.
3. Precisar el concepto de estado de derecho y su relación con la anomia del derecho.
4. Analizar la forma en la cual la regulación general sobre reservas protectoras se da en la declaratoria, zonificación y manejo de la Reserva Forestal Protectora del Bosque Oriental de Bogotá.
5. Develar si en la Reserva Forestal Protectora del Bosque Oriental de Bogotá se presenta la anomia respecto de la construcción de infraestructura habitacional, ocupación y de servicios.

### ***Hipótesis del trabajo investigativo***

Para adelantar este trabajo investigativo se planteó como hipótesis de la investigación que: la construcción de edificaciones al interior del área de Reserva Forestal protectora del Bosque Oriental de Bogotá constituye en un fenómeno típico de anomia del derecho.

Tal hipótesis partió de entender la anomía desde una perspectiva limitada, en la cual se creía que tal hipótesis se evidenciaría en el incumplimiento simple y llano de las normas expedidas para regular el área de la reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá, sin embargo, en el desarrollo del trabajo se hizo necesario delimitar lo que constituye la anomia del derecho y el resultado del estudio llevó a complejizar aquel incumplimiento que de entrada fue percibido como un simple desconocimiento de la norma.

La conceptualización de la anomia como: el incumplimiento de las normas jurídicas y de las finalidades perseguidas por éstas por un número significativo de personas, incumplimiento que lleva a entender al derecho como inconsistente y no obligatorio, poniendo en evidencia un sentido de cohesión social debilitado, derivó en una noción más rica del desacato de las normas que permitió al estudio evidenciar que la anomía en el caso bajo estudio respondía también a la falta de consistencia del sistema normativo propio del área de reserva forestal. Además, este trabajo logró evidenciar que la institucionalidad y su actuar frente al área de la reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá es un factor determinante en la configuración del fenómeno anómico.

De tal manera, la hipótesis planteada por este trabajo se comprobó pero las razones que soportan su verificación son más profundas que el simple desconocimiento de las normas para adelantar la construcción de edificaciones al interior del área.

En este documento desde una conceptualización doctrinaria se realizó una presentación conjunta de conceptos que se articulan con la anomía, desde la cual más allá de las afirmaciones dichas de paso, se pueda evidenciar la interrelación entre la anomia del derecho y la noción de estado derecho en un ordenamiento jurídico. Situación que se patentó en el estudio de caso, en el cual se concluye que la situación anómica afecta el estado derecho, en su noción material y de igual manera cuestiona la cooperación consiente necesaria de los destinatarios de las normas dentro del ordenamiento jurídico como herramienta de ordenación del poder estatal.

### ***Metodología del trabajo investigativo***

Conceptualmente este trabajo investigativo partió de hacer una delimitación dogmática que delineó el marco dentro del cual se desarrolló el estudio de caso presentado. En dicho sentido, se realizó en un principio una investigación jurídica doctrinal teórica, en la que se acudió a la metodología de análisis-síntesis y al método inductivo (Villabella Armengol, 2015). El uso del método de análisis-síntesis, entendido como el descomponer el objeto de estudio para luego recomponerlo y así poder evidenciar la relación entre sus partes (Villabella Armengol, 2015, pág. 837). Este ejercicio, llevó a considerar que el origen de la anomía en la sociología resulta oscuro para un estudio de derecho, motivo por el cual hizo necesario realizar ciertas precisiones que facilitaron la comprensión de la figura en el análisis desde la teoría jurídica. Para ello, esta sección del estudio está constituida por tres elementos propiamente teóricos que se dividen en capítulos: el primero, donde se presenta la teoría de la anomia; el segundo sobre el ordenamiento jurídico; y el tercero, en el cual se hace una presentación de la noción de estado de derecho.

Por otro lado, para el análisis del estudio de caso se adelantó una investigación documental de fuentes primarias especialmente y secundarias en algunos casos para confirmar algunos hallazgos. Como fuentes de información fueron utilizadas fuentes jurídicas tradicionales, como lo son: la constitución, la ley, el acto administrativo y la jurisprudencia<sup>10</sup>. De manera ocasional, para poder determinar puntos específicos se acudió a otras fuentes de estudio como la información presente en bases abiertas de datos, publicadas tanto en entidades estatales como en organizaciones de carácter privado.

Para empezar se adelantó una investigación documental del concepto de anomia con el propósito de establecer de una manera precisa el alcance del concepto, su pertinencia como herramienta de estudio y su relación con el sistema jurídico. Luego, se realizó una revisión doctrinal de nociones básicas sobre el ordenamiento jurídico y sobre el Estado Derecho, como insumos necesarios para abordar el concepto principal de la investigación, que es la anomia jurídica. Después, se realizó una revisión documental de la normativa ambiental que conforma el objeto a contraponer a la teoría de la anomia jurídica; y, por último, se realizó un estudio de caso, particularmente del área de Reserva Forestal Protectora del Bosque Oriental de Bogotá, con el propósito de comprobar la hipótesis planteada por la investigación.

---

<sup>10</sup> Al abordar la jurisprudencia en este trabajo se identificaron los hechos u objetos considerados como jurídicamente relevantes para el asunto objeto de explicación; seguidamente se precisó el aporte derivado del pronunciamiento judicial y para mayor claridad del lector, siempre se presentó a manera de resumen estos elementos y conclusiones.

En el primer capítulo de este documento se aborda *la anomia del derecho*. Para ello, a través de una presentación dogmática del concepto se delimita el alcance del concepto con el objetivo de facilitar su uso en el estudio de caso, motivo por el cual en el capítulo se hace una exposición sobre el origen del concepto y el uso de la anomia como herramienta de análisis tanto en Latinoamérica como en Colombia.

En esta parte del trabajo se presenta como conclusión una definición para la anomia, toda vez que el estudio dogmático del concepto y sus diversos usos hacen necesaria la delimitación de la herramienta de análisis que ha sido utilizada de manera indiferenciada en otros estudios pudiendo llegar a ser ambivalente. Por tal razón, en la parte final del capítulo, a manera de conclusión, se propone el concepto de anomía que el trabajo toma como parámetro para culminar en el estudio de caso.

En el siguiente capítulo del trabajo, sobre el *ordenamiento jurídico*, se realiza un estudio descriptivo, en el cual se abordó una dimensión propiamente normativa, en el marco de la teoría monista o estatista del derecho. Con tal objeto este capítulo formula una conceptualización doctrinal de elementos que se consideran básicos para el desarrollo del estudio. Se realiza una delimitación del concepto de ordenamiento jurídico, la cual será tomada como punto de partida para el desarrollo de la revisión del estudio de caso capítulos más adelante.

En el tercer capítulo, sobre *el estado de derecho*, mediante un estudio dogmático y jurisprudencial se aborda el concepto de estado de derecho para indicar su origen y su mutación. Lo anterior con el objetivo de poner presente la relación existente entre el concepto y el estudio de caso sobre la anomia en el tratamiento dado al área de Reserva Forestal Protectora del Bosque Oriental de Bogotá.

Para esto, en el capítulo se realiza una descripción del origen del concepto de estado de derecho, para luego pasar a indicar de qué manera la noción original ha sido objeto de cambios o adaptaciones que la han mantenido vigente. Luego de esta explicación, se describe la postura asumida en la Corte Constitucional de Colombia frente al estado de derecho; y se finalizará el capítulo describiendo lo que ha sido denominado como estado ambiental del derecho por autores nacionales.

En la segunda parte del trabajo, se aborda al estudio de caso seleccionado para evaluar la posible configuración de un fenómeno anómico. Para esto, el trabajo investigativo, en un ejercicio descriptivo precisa el marco normativo constitucional entendido como *Constitución ambiental* desde

el desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional, para pasar especificar el régimen jurídico propio de las áreas de reserva forestal protectora en una descripción del régimen normativo de estas áreas protegidas. Con lo anterior se presenta una delimitación del objeto de análisis de este trabajo al derecho ambiental.

Hecho lo anterior, abordando la regulación propia de la reserva forestal del bosque oriental de Bogotá, mediante una descripción del desarrollo normativo del área protegida, se presenta el marco regulatorio sobre el cual se realiza en el estudio de la anomia mediante un ejercicio analítico mediante un ejercicio inductivo para formular en la parte final del documento conclusiones respecto del caso.

## 1. PARTE DOGMÁTICA

### 1.1. ANOMIA DEL DERECHO

#### 1.1.1. Introducción al capítulo.

En este capítulo se pretende realizar una presentación general de las nociones básicas que permiten entender el concepto de anomía, su origen en el análisis sociológico y su relación con el derecho. Lo anterior teniendo en consideración que el concepto de anomía no es un término habitual o necesariamente familiar para el estudio de lo jurídico como pueden serlo otras manifestaciones de la teoría del derecho como: la antinomia o las lagunas jurídicas (Bobbio, 2002, págs. 184-241).

Para ello, el capítulo se dividirá en cuatro partes de documentación dogmática y una conclusión: la primera, relativa a las nociones generales de la teoría de la anomía; la segunda, hará referencia a la relación de la figura con la noción de estado de derecho; la tercera, precisará el uso de la anomía como herramienta de análisis de algunos fenómenos sociales en Latinoamérica; la cuarta, relatará el uso de la anomía en Colombia como herramienta de análisis de fenómenos sociales. Y, en la parte final del capítulo se presentará a modo de conclusión una propuesta de concepto de anomía.

En la primera parte de este capítulo se presentará el concepto de anomía en la doctrina, el origen del mismo en la sociología y el uso como herramienta de análisis de diferentes fenómenos sociales, estableciendo de una manera clara ciertas características que permiten tomar una posición frente a esta teoría. Lo pretendido con esta parte del capítulo es delimitar el alcance de lo que será entendido como anomía, teniendo en cuenta que este concepto ha sido utilizado de diversas maneras y no delimitarlo podría generar dificultades al incluir toda clase de fenómenos sociales<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> El desgaste del concepto de anomía por su uso abusivo e indiferenciado ha sido denunciado en los estudios realizados por Girola y Waldmann. En *Anomia e Individualismo* Girola afirma que la instrumentación excesiva del concepto terminó por desgastar a la anomía al no tener una definición clara de su alcance (Girola, 2005, pág. 25), y en la obra *La guerra civil, el terrorismo y la anomía social. El caso colombiano en un contexto globalizado*, Waldmann precisa como una dificultad al momento de abordar la anomía el descrédito del concepto, como consecuencia del uso excesivo y plurivalente de la anomía, dónde su abuso llegó hasta el punto que el término perdió precisión. Sobre dicho punto el autor refiere que las críticas realizadas en los años sesenta y setenta al uso de la noción de anomía sirvieron para restringir el concepto. Como consecuencia para el autor se hace indispensable para abordar un estudio el establecer el alcance o el marco desde el cual se concibe a la anomía como un instrumento de análisis (Waldmann, 2007, págs. 91-94)

Para ello se expondrán desde la teoría de Durkheim cómo se puede concebir a la anomia desde dos perspectivas: como ausencia de normas o como normas que no logran determinar el comportamiento de los individuos (Durkheim, 1995), y luego, se desarrollará esta segunda forma de anomia desde otros autores que proponen la existencia de anomia como la falta de límites al comportamiento del sujeto (Girola, 2005), o como la falta de consistencia del ordenamiento jurídico que termina por facilitar el incumplimiento del derecho (Waldmann, 2007), o como el desconocimiento generalizado del derecho sin importar las consecuencias de su desacatamiento (Nino, 2014) o como la conducta anómala o desviada para alcanzar ciertos propósitos (Merton, 1995).

La segunda parte pretende exponer la relación entre la anomia y el concepto de estado de derecho. En esta parte del capítulo se pone de presente que la noción sustancial del estado de derecho exige la observancia de las normas jurídicas, más allá de la simple consagración formal o positiva, siendo la configuración de la anomía una muestra de debilidad del estado de derecho.

Luego, en la tercera parte de este capítulo se expondrá cómo la anomia ha sido utilizada como herramienta de análisis en Latinoamérica para algunas situaciones sociales particulares, desprendiéndose aportes a la teoría de la anomia, como es el caso de la anomía boba y otras precisiones alrededor de una posible cultura de la ilegalidad.

Seguidamente se presentará cómo la anomía en Colombia ha sido utilizada como una herramienta de análisis de algunas situaciones, poniendo en evidencia que no se trata de un instrumento de estudio ajeno a la academia nacional, que ha encontrado en ella una herramienta explicativa de fenómenos complejos como el conflicto colombiano.

Cerrando este capítulo se propone entender como anomia el incumplimiento de las normas jurídicas y de las finalidades perseguidas por éstas por un número significativo de personas, incumplimiento que lleva a entender al derecho como inconsistente y no obligatorio, poniendo en evidencia un sentido de cohesión social debilitado.

### **1.1.2. Nociones generales sobre la anomia.**

Para empezar este capítulo se considera prudente partir de la revisión de la definición de la palabra anomia por la Real Academia de la Lengua Española: ésta precisa que la palabra tiene un origen griego (ἀνομία) y ella puede ser entendida como la *ausencia de ley*, o *el conjunto de situaciones que*

*derivan de la carencia de normas sociales o su degradación.* (Real Academia de la Lengua Española, 2016).

Esta definición enmarca la palabra en dos posibilidades: 1) La carencia de normas de comportamiento social; y, 2) El resultado de un comportamiento no regulado por normas, sea porque éstas no existen o debido a que las existentes no son efectivas. Tal definición, es bastante acertada respecto de la teoría de la anomía que se pasará a exponer y que tiene su origen en el rescate de esta palabra griega por parte del sociólogo David Émile Durkheim, para sus estudios académicos de los fenómenos sociales.

La anomia entendida como *ausencia de orden*, parte de suponer la carencia de un orden o de una institucionalidad que organice el comportamiento, esta posición no refiere al desconocimiento o a la ineficacia de un orden existente, sino a la carencia de éste. Tal posición sobre la anomía puede ser identificada en la teoría de Durkheim, particularmente en la exposición realizada principalmente en su obra: *la división del trabajo social*.

El sociólogo francés plantea en *La división del trabajo social* que a través de la coacción los grupos humanos establecen sociedades, civilizando al ser humano mediante la división del trabajo social. Esta división del trabajo permite la conformación de lo que él califica como *sociedades mecánicas* y *sociedades orgánicas*<sup>12</sup>, de donde se orinan sistemas de solidaridad propios a las formas de organización social<sup>13</sup> que son de utilidad para resolver las tensiones entre los deseos sociales y los deseos individuales, configurando de este modo la “*moral social*” (Durkheim, 1995).

En esta obra Durkheim examinó formas anormales de la división social del trabajo, donde la tensión entre lo individual y lo social era resuelta de manera tal que se abandonara la moral social derivada del sistema de solidaridad, o en otras palabras, estudió situaciones en las cuales la división del trabajo dejó de generar la solidaridad social necesaria para la convivencia. El autor identificó a estas

---

<sup>12</sup> Para el autor francés las sociedades pueden ser clasificadas en dos grupos sociedades mecánicas en los casos en los cuales la organización del trabajo es simple; y en *sociedades orgánicas* en los eventos en los cuales las divisiones del trabajo se hacen más complejas, en razón a que la estructura social se hace más intrincada (Durkheim, 1995).

<sup>13</sup> En la argumentación presentada por Durkheim, en su obra *la división del trabajo social*, precisó que la **solidaridad mecánica** se deriva de la poca división del trabajo en las sociedades primitivas donde las actividades sociales son poco especializadas, en dichos sistemas sociales la colaboración resulta del sentimiento de unión de individuos altamente iguales. En contra posición, la **solidaridad orgánica**, propia de sociedades avanzadas en las cuales existe una alta especialidad de las tareas o una división del trabajo social más clara, la solidaridad atiende a la codependencia de aquellas especialidades que le son desconocidas al individuo y de las que se requiere para poder resolver las necesidades, siendo de este modo necesario que exista una red de colaboración funcional entre el individuo y los otros miembros de la sociedad que desarrollan actividades que le son ajenas por estar por fuera de su posición en la división social del trabajo (Durkheim, 1995).

situaciones como patologías de lo social; la anomia, la división social forzada y la descoordinación son entonces enfermedades de los grupos sociales (Durkheim, 1995).

Una vez hecha la anterior propuesta para la anomia en “*la división del trabajo social*”, Durkheim identificó a dicho fenómeno social como un instrumento de análisis de las prácticas sociales en concreto. En su obra “*El suicidio*”, Durkheim delimitó tres categorías para tal trastorno: la primera, el suicidio egoísta, entendido como aquel que resulta de la pérdida de identidad del suicida frente a la moral social; la segunda, el altruista, entendido como el resultado de una solidaridad mecánica, donde el suicidio se convierte en una exigencia moral de la sociedad; y, la tercera, el suicidio propiamente anómico, entendido como la disociación de las pasiones individuales con la colectividad, donde el individuo carece de una instrucción para su comportamiento, el individuo en tal caso afronta una ausencia de norma o de moral de conducta determinada por el grupo social al que pertenece (Durkheim, 1998).

Durkheim refiere que el suicidio egoísta y el anómico responden a que la sociedad no logra la cohesión frente a los individuos, mostrando que dicho comportamiento es una ruptura del concepto de sociedad orgánica y mecánica. El autor precisa lo siguiente sobre tal rompimiento:

*"Seguramente este suicidio y el suicidio egoísta no dejan de tener relaciones de parentesco. El uno y el otro se producen por no estar la sociedad bastante presente ante los individuos. Pero la esfera de donde está ausente no es la misma en los dos casos. En el suicidio egoísta es la actividad propiamente colectiva que hace falta, dejándola así desprovista de freno y de significación. En el suicidio anómico son las pasiones propiamente individuales las que la necesitan y quedan sin norma que les regule"* (Durkheim, 1998, pág. 278).

Los suicidas entonces, son reflejo de un contexto social determinado. Por un lado, el suicidio egoísta, es reflejo de sociedades orgánicas; mientras que el suicidio altruista es un reflejo de sociedades mecánicas, en estos dos casos se encuentra en cierto grado la organización social. Por otra parte, respecto del suicidio anómico debe entenderse que el individuo se encuentra segregado del orden social, el individuo no logra representar o justificar un orden determinado que regule su comportamiento, ello debido a que el sujeto se encuentra apartado de la moral social, es un individuo que se encuentra disociado del grupo (Gonnet, 2015).

En tal escenario se evidencia una segunda noción de la anomia en la obra de Durkheim, una en la que si bien pueden existir normas, éstas carecen de vigencia respecto de los destinatarios de las mismas, las cuales tienen manifestaciones en algunos de los comportamientos suicidas.

Podría afirmarse que dentro de la obra de Durkheim existen dos nociones de anomia: la primera, referida a la ausencia de normas que dirijan el comportamiento humano; y la segunda, relativa a la falta de vigencia de las normas en la vida de las personas, donde el sentido de cohesión social del individuo se encuentra debilitado, tanto las normas como las finalidades sociales no están vigentes en las realidades concretas del individuo (Aceituno, y otros, 2009).

En un sentido similar Girola precisa que de la obra de Durkheim se pueden extraer dos concepciones sobre la anomia: la primera, referida a la falta de regulación social; y la segunda, como la falta de límites sociales. (Girola, 2005, pág. 32)

Precisados los anteriores puntos en relación con el origen de la teoría de la anomía en la sociología de Durkheim es importante ahondar un poco en lo dicho por Waldmann respecto de la consistencia de las normas para la posible configuración de la anomía en aquellos casos en que sí existen normas, pero éstas no tienen la capacidad de establecer límites al comportamiento social.

Para Waldmann, la anomia no se limita a aquel evento en el cual el comportamiento social se enfrenta a una ausencia de normas, para él la anomia puede llegar a configurarse en otros eventos en los que existiendo un ordenamiento jurídico o normas sociales que deberían dirigir el comportamiento, tales normas carecen de la consistencia para ordenar el actuar social. Ello teniendo en cuenta que la presencia o existencia de normas no conlleva necesariamente a salvaguardar al sistema de la anomia, porque el fenómeno anómico no debe ser visto de manera aislada, más aún si se tiene en cuenta que en los ordenamientos jurídicos las normas tienen una correlación entre ellas, permitiendo que se complementen equilibrando debilidades y fortalezas. Entonces, para el autor la manera de evitar la presencia de anomias se deriva de la existencia de sistemas normativos interrelacionados y coherentes (Waldmann, 2007).

Para que ello sea posible, considera que la coherencia del sistema debe estar correlacionada con la conciencia de una parte de la ciudadanía de la necesidad de acatar las normas sin que tal obediencia al derecho se derive de la amenaza de sanciones externas para imponer su cumplimiento. Al respecto precisa Waldmann:

*“Sin embargo, la suposición que el sistema normativo total cumplirá sus funciones sociales de orden sin la aprobación de los ciudadanos es insostenible. Esta aclaración se la agradecemos, entre otros, a H.L.A Hart, quien, en su obra *The concept of law*, ha proporcionado la prueba de que la existencia de un orden legal depende de que al menos una parte de los miembros de la comunidad esté convencida de la corrección moral de las normas aplicadas. C. Nino llega a un resultado similar al comprobar que un orden legal sustentado sólo en sanciones externas es insostenible, por la sola razón de los costos que este ocasionaría. Si el orden ha de ser consistente, tendrá que haber ciudadanos que respeten las normas a raíz de su propia convicción moral, no a cusa del riesgo de experimentar sanciones.”* (Waldmann, 2007, pág. 110)

Es importante resaltar que Waldmann entiende en su documento a la anomia como un estado de la sociedad en el cual la estructura normativa es inconsistente y debido a ello no es obligatoria para los destinatarios, para éste la importancia se encuentra en la consistencia del ordenamiento jurídico, no en la simple existencia de una norma positiva. Concretamente el autor define a la anomia de la siguiente manera:

*“Proponemos designar con el término de “anomia” un estado de la sociedad, el cual se caracteriza por la ausencia de una estructura normativa consistente y obligatoria”* (Waldmann, 2007, pág. 102)

En esta línea argumentativa Carlos Santiago Nino, al realizar un análisis del Estado argentino, mediante el uso de la anomia como uno de los componente que explican el proceso de retraso o de reversión del desarrollo<sup>14</sup>, precisó que existe una anomía del derecho cuando se está ante un escenario de ausencia de orden, con ocasión del desconocimiento de las normas y de las finalidades prescritas por el ordenamiento normativo, situación que tiene una estrecha relación con los bajos niveles de eficiencia del sistema jurídico (Nino, 2014).

Para el autor Argentino tal situación puede presentarse de tres maneras: 1) como anomía individual, cuando el destinatario de la norma encuentra conveniente desconocerla esperando obtener un beneficio personal; 2) como una anomía o desviación por resistencia, cuando en un conflicto social

---

<sup>14</sup> Para Nino en *un país al margen de la ley* la reversión del desarrollo argentino atiende a diferentes causas, pero su objeto de atención para explicar dicho fenómeno es la anomia. Sobre el particular precisa que: *“Bajo este supuesto de la complejidad de la generación causal de la involución económica y social de la Argentina, el objetivo central de este trabajo es llamar la atención sobre otro fenómeno social que generalmente no es incluido entre los factores que han intervenido en esa generación. Me refiero a la tendencia recurrente de la sociedad argentina, y en especial de los factores de poder – incluidos los sucesivos gobiernos-, a la anomía en general y a la ilegalidad en particular, o sea la inobservancia de normas jurídicas, morales y sociales”.* (Nino, 2014, pág. 27)

un sector de la población desconoce la legitimidad de la autoridad encargada de dictar las normas; y 3) la anomia boba, cuando derivado del desconocimiento generalizado de lo preceptuado por el derecho todos resultan perjudicados por los efectos de la ilegalidad, al generarse cierta disfuncionalidad en la sociedad producto de la desviación generalizada. (Nino, 2014)<sup>15</sup>.

Es importante también referir la tesis de Robert K. Merton sobre la conducta anómala, donde el autor norteamericano parte de considerar una separación entre los objetivos culturales y herramientas o los modos admisibles de acceso a los objetivos culturales. Para este autor la conducta anómala de los individuos es un resultado de la disociación entre los objetivos culturales y los medios sociales para llegar hasta ellos, que de prolongarse desemboca en la inestabilidad de la sociedad (Merton, 1995).

Para el autor norte americano existe una tensión creada por los objetivos culturales y los medios socialmente reconocidos para alcanzar tales objetivos, en donde la legitimidad de los medios utilizados para alcanzarlos es desplazada a un segundo plano. Merton explica lo siguiente en su obra *Teoría y Estructuras Sociales*:

*"(...) La cultura puede ser tal, que induzca a los individuos a centrar sus convicciones emocionales sobre el complejo de fines culturalmente proclamados, con mucho menos apoyo emocional para los métodos prescritos de alcanzar dichos fines. Con esta diferente importancia concedida a los objetivos y procedimientos institucionales, éstos últimos pueden viciarse tanto por la presión sobre los fines, que la conducta de muchos individuos sea limitada solo por consideraciones de conveniencia técnica. En esta situación, la única pregunta importante es la siguiente: ¿Cuál de los procedimientos disponibles es más eficaz para aprehender el valor culturalmente aprobado? El procedimiento más eficaz desde el punto de vista técnico, sea legítimo o no, para la cultura, se convierte en el preferido por antonomasia para la conducta institucionalmente prescrita. Si este proceso de atenuación continúa, la sociedad se hace inestable y se produce lo que Durkheim llamó "anomia" (o falta de norma)" (Merton, 1995, pág. 212 a 213)*

Merton tendría por la anomia aquellos eventos en que se produzca una atenuación muy alta de los medios lícitos utilizados para alcanzar los objetivos sociales deseados, dando lugar a un comportamiento en que es más costoso adelantar los procedimientos institucionales.

---

<sup>15</sup> Respecto de la anomia boba de niño se presentan mayores detalles en la tercera parte de este capítulo, sobre el uso del concepto de anomia como herramienta de análisis en Latinoamérica.

### 1.1.3. Anomia y Estado de Derecho

Cuando Girola revisa la obra de Durkheim identifica que el autor dentro de las aristas dadas a la anomia incluye, más allá de la simple ausencia de normas, una noción dentro de la cual la preocupación se ciñe al concepto de estado de derecho, en donde existe la necesidad de la vigencia de las normas, permitiendo regular la convivencia a través de principios mutuamente acordados (Girola, 2005). Motivo por el cual podemos afirmar la existencia de una relación estrecha entre la noción de estado de derecho y anomia.

En una manera similar Pamparacuatro en su obra: *En torno a la crisis del derecho*, identificó una relación de tal crisis con la anomia.

Para el autor la crisis del derecho se expande en la modernidad, dentro de una noción gaseosa del derecho, de la moral y de la cultura<sup>16</sup>. En tal escenario el autor precisa que la creación o producción del derecho no corresponde de manera exclusiva y excluyente a un órgano de la estructura estatal, el cual de manera inequívoca determina lo que debe ser tenido como derecho. La falta de claridad en la producción del derecho para el autor ha tenido manifestaciones concretas en: (a) la inflación normativa o hipertrofia normativa; (b) el debilitamiento del poder vinculante de la ley, un déficit de su eficacia, el cuestionamiento de su supremacía por parte de otros órganos de poder público<sup>17</sup>; y, (c) la volatilidad de la ley que encuentra una manifestación en la fragmentación-desestructuración de la ley (Pamparacuatro Martín, 2015).

Las observaciones de este autor en relación con la hipertrofia normativa tienen entre sus referentes la tesis sobre el mercado de leyes donde sectores sociales como las corporaciones presionan o acaparan al legislador generando con ello una explosión normativa, donde se cuestiona al principio de generalidad y abstracción de la ley. Aunado a dicho fenómeno, el autor considera que la hipertrofia

---

<sup>16</sup> Esta postura de Pamparacuatro parece estar en la línea argumental de la Sigmund Bauman respecto de la modernidad líquida y la cesión de espacios a favor del individualismo, para mayores detalles puede ser revisada la obra *Modernidad líquida* (Bauman, 2003).

<sup>17</sup> De manera precisa, frente a la característica del debilitamiento del poder vinculante de la ley en la crisis actual del Estado de Derecho, Pamparacuatro indica lo siguiente:

*“Actualmente, la ley ha perdido su antigua e inexorable supremacía. Procede de una diversidad de orígenes ajenos al legislador; testimonia la alteración del principio de división de poderes, o, lo que es lo mismo, la confusión de los tres poderes. La ley ha pasado a estar sometida «a la posibilidad de ser —cosa impensada para la doctrina clásica— enjuiciada y anulada por un tribunal». A lo que hay que sumar que «la incuestionada omnipotencia de una ley que se proyectaba sobre el caso concreto se resquebraja: los pilares parlamentarios ya han cedido»; en su lugar, «se proclama una justicia material» henchida de principios y valores que al juez le compete descubrir. Se hace realidad así lo opuesto a lo que recomendaba Voltaire: «que los jueces sean los primeros esclavos de la ley y no los árbitros.»”* (Pamparacuatro Martín, 2015, pág. 172)

se ve alimentada por la incidencia en la producción normativa de grupos débiles, o gremios y agentes sociales que hoy en día tienen la capacidad de efectivamente intervenir en la producción normativa como reflejo de un momento histórico determinado, el cual no necesariamente representa o abarca realidades posteriores, produciendo de tal manera leyes producto de la ocasión. De esa manera la producción del derecho es cooptada alterando la capacidad de ordenación de las sociedades y en algunos casos la producción del derecho es instrumentada para establecer privilegios, favoreciendo con posterioridad la falta de orden real, entendido por el autor como una manifestación de la anomia (Pamparacuatro Martín, 2015)

En cuanto a la volatilidad, como manifestación de la crisis del derecho, Pamparacuatro refiere que el legislador no responde a una producción consciente del derecho que pretenda prolongarse en el tiempo. El poder normativo no atiende a situaciones objetivas y generalizadas sino a una producción circunstancial y oportunista, que permite el cambio de la ley de una administración a la otra, produciendo una pérdida de certeza del derecho y de la seguridad jurídica, lo que hace confuso orientar el comportamiento humano; consecuentemente se produce una anomia del derecho (Pamparacuatro Martín, 2015).

En relación con la fragmentación – Desestructuración de la ley, el autor expresa que su causa se halla en la pérdida parcial de soberanía legislativa con relación a órganos de diferente clase, junto a la intromisión en las leyes de asuntos que escapan al objeto propio de regulación legal. Situación que produce inseguridad jurídica e incoherencia del ordenamiento jurídico, impidiendo a los destinatarios del derecho realizar predicciones fiables sobre el ordenamiento jurídico. Tal fragmentación del derecho a opinión del autor termina por desnaturalizar las instituciones del Estado, llevando consecuentemente a una anomia institucional (Pamparacuatro Martín, 2015).

Entonces, Pamparacuatro indica que en un escenario de crisis del derecho se presentan tres posibles manifestaciones del fenómeno de la anomia: la primera, cuando se presenta un vacío absoluto de normas; la segunda, que describe la conducta desviada, en donde existe una incongruencia normativa de la cual se deriva incertidumbre y desorientación; y, una tercera, relativa a la falta de reconocimiento de las normas como legítimas (Pamparacuatro Martín, 2015).

La primera y tercera de las posturas identificadas sobre la anomia por Pamparacuatro podrían estar ajustadas a la noción originalmente descrita por Durkheim, en sus obras, mientras que la segunda

manifestación pareciera estar cercana a lo indicado por Waldmann sobre la necesidad de sistemas normativos coherentes y correlacionados en su delimitación del concepto de la anomia.

De manera similar González Ordovás en su obra *la Ineficacia, Anomía y Fuentes del Derecho*, refiere que la falta de certeza del sistema jurídico, derivada de la hipertrofia legislativa, ha llevado a la pérdida de seguridad jurídica del sistema, la cual puede ser una explicación de los comportamientos desviados de las personas. Como origen de tal hipertrofia se debe contemplar que hoy los ordenamientos jurídicos son *poli sistemáticos*, lo que significa que las normas disponen prescripciones y competencias en diversos sistemas jurídicos, situación que evidencia una desnaturalización de la ley como fuente de ordenación de la conducta (González Ordovás, 2003)<sup>18</sup>.

De acuerdo a dicho escenario de pérdida de seguridad jurídica por el desplazamiento del papel preponderante de la certeza de la ley<sup>19</sup>, González Ordovás propone que el centro de coherencia del derecho se halle en la Constitución, ello teniendo en cuenta que los códigos son demasiado rígidos en cuanto a su contenido para lograr regular la complejidad de una sociedad dinámica<sup>20</sup>.

Esta situación guarda relación con la evolución del estado de derecho y el sistema de fuentes, al respecto Pérez Luño, en su artículo sobre *Las fuentes del derecho y su problemática actual*, precisa que debe contemplarse a las fuentes como una manifestación de la soberanía del Estado que se representa en la suprema potestad de crear normas jurídicas, en el monopolio del Estado en la determinación de fuentes y la autosuficiencia para determinar lo jurídico. Postulados que han sido rebatidos ante la limitación de la soberanía estatal, teniendo manifestaciones en la supraestatalidad normativa de asuntos como los derechos humanos, donde se ha abolido el monopolio de los Estados nacionales en la creación del sistema de fuentes; o en la infraestatalidad normativa, donde se dota de competencias normativas a autoridades regionales y locales, como a determinados grupos sociales; o a sectores altamente especializados (Pérez Luño, 2011).

---

<sup>18</sup> La transformación de las fuentes del derecho producto de la universalidad y el pluralismo que rebasan las capacidades tradicionales de los Estados nacionales para ejercer el monopolio del derecho ha conllevado variaciones de las características de generalidad y abstracción de la ley replanteando el alcance de esta fuente del derecho (Pérez Luño, 2011).

<sup>19</sup> Norberto Bobbio en su obra *Teoría General del Derecho* al revisar el carácter general y abstracto de las normas jurídicas indica por certeza lo siguiente: "... la determinación, de manera definitiva, de los efectos que el ordenamiento jurídico le atribuye a un comportamiento dado, de modo que el ciudadano esté en posibilidad de saber con anticipación las consecuencias de sus propias acciones." (Bobbio, 2002, pág. 132).

<sup>20</sup> Para González Ordovás el instrumento para mantener la coherencia del ordenamiento jurídico es la Constitución Política, la cual le otorga sentido a las demás normas "*Probablemente nuestra sociedad sea demasiado dinámica para una norma cuya razón de ser es petrificar para dar estabilidad. El centro de gravedad del sistema jurídico de una sociedad que se detiene no puede ser un Código. Otra norma con otra racionalidad y lógica habrá de "garantizar que todos los hilos se entrelacen en una trama unitaria, y que el movimiento de las normas encuentre un significado total y de conjunto" esa norma, claro está, es la Constitución*". (González Ordovás, 2003, págs. 99-100).

Lidia Girola en su obra *Anomia e Individualismo* al referir la relación entre estado de derecho y anomia precisa que el comportamiento de los sujetos en Latinoamérica frente a las normas evidencia la presencia de una anomia, particularmente en la no vigencia del Estado Democrático de Derecho<sup>21</sup>. Para esta autora esta falta de vigencia tiene posiblemente su origen en la no generalización de los derechos civiles en Latinoamérica, situación que ha conducido a un tratamiento desigual en el cumplimiento de las normas entre los sectores débiles y poderosos, la autora manifiesta lo siguiente:

*“(…)Porque es posible constatar severas fallas en cuanto a la vigencia de esos derechos, por ejemplo, existe discriminación y discrecionalidad en cuanto a la aplicación de la ley. En la mayoría de nuestros países, con escasas excepciones, hay una larga tradición de ignorar la ley, o de conociéndola, torcerla en favor de los poderosos. “ser poderoso es gozar de impunidad”. Existe el sentimiento generalizado del que se somete a la ley es un idiota o un débil. En la relación de las burocracias con los ciudadanos comunes, el trato es diferenciado según la posición social y económica, que se manifiesta, por ejemplo, cuando los pobres y los socialmente débiles tienen que solicitar un trabajo, un permiso, o cuando van a un hospital o a la policía. El trato que reciben frecuentemente es de indiferencia, desprecio o incluso violento. Existe también una diferencia apreciable entre el funcionamiento de las burocracias estatales a nivel nacional y el manejo de los agentes administradores de justicia a nivel local. Muchas veces, para los negativamente privilegiados, como diría Max Weber; la justicia es cara, distante, lenta. La ley se aplica intermitentemente y diferencialmente. Hay una continua negociación de los límites entre legalidades formales e informales” (Girola, 2005, págs. 110-111).*

Teniendo en cuenta lo dicho, la anomia pareciera tener una mayor presencia en los fenómenos sociales actuales derivada de las dificultades que afronta el estado de derecho para mantener la certeza y predictibilidad de los resultados del derecho, como resultado de una sociedad mayormente compleja y del actual dinamismo en la producción del derecho, en donde factores como el simplemente orgánico pueden resultar insipientes para reconocer algo como derecho.

No obstante cabe iterar que la naturaleza del estado de derecho es una noción dinámica que responde a la necesidad de ordenar el poder y garantizar los derechos humanos, perspectiva desde la cual la anomia puede ser vista como una fisura en el estado de derecho que debido a la incapacidad de ordenar el comportamiento tanto del poder institucional como de los ciudadanos termina por ser una muestra

---

<sup>21</sup> Girola entiende por Estado Democrático de Derecho aquel que, garantizando los elementos de un Estado de derecho formal además de lograr garantizar los derechos de las personas, lo que podría ser asimilado a la noción sustancial del estado de derecho dada en el capítulo III de este documento (Girola, 2005).

de la debilidad del estado de derecho o de la necesidad de refinarlo para que responda a la nueva forma de organización social.

#### **1.1.4. Uso del concepto de anomia como herramienta de análisis en Latinoamérica**

Continuando con el tratamiento dado a la anomia, es necesario referir cómo ha sido utilizada como una herramienta de análisis de fenómenos sociales en Latinoamérica. Esta presentación del uso de la anomia como instrumento de análisis del comportamiento desviado puede servir como bisagra de articulación con otras propuestas de estudio del comportamiento de los latinoamericanos con relación al acatamiento de las normas como la de la eficacia simbólica del derecho (García Villegas , 1993).

Lidia Girola en *Anomia e individualismo*, realiza un estudio de la obra de Durkheim en el que propone enfocar los esfuerzos sobre dos elementos que considera de relevancia: la anomia y el individualismo como elementos constitutivos de las sociedades actuales. Con relación a la anomia cabe resaltar que el estudio de Girola considera a la anomia como un instrumento útil de análisis de las sociedades latinoamericanas y precisa que existen estudios actualmente bastante serios que desde las realidades latinoamericanas construyen diálogos críticos sobre los fenómenos sociales (Girola, 2005, pág. 114).

Esta autora realiza un recorrido de los aportes hechos a la teoría de la anomia y particularmente al referirse a la anomia en américa latina como una *ilegalidad generalizada*, comienza por retomar los aportes de Carlos Santiago Nino, en un *Estado al margen de la ley*, haciendo hincapié que en el caso latinoamericano la anomia no se trata de un fenómeno llegado con el proceso de industrialización como lo afirmaba Durkheim<sup>22</sup>, sino de un hecho presente desde la misma conquista y colonización (Girola, 2005).

Para la Girola existe un aporte de Nino a la propuesta del autor francés que debe resaltarse y es que una sociedad puede identificarse como anómica cuando existen normas que son desconocidas sistemáticamente, la observación es la siguiente:

*“(...) Se puede decir, por lo tanto, que el mero hecho de la inobservancia por inexistencia de normas no identifica a una sociedad o a una esfera específica de esa sociedad como anómica. Aquí se percibe entonces una segunda discrepancia con la formulación de Durkheim. O al menos una profundización*

---

<sup>22</sup> Si bien Para Girola la obra de Durkheim fue una construcción permanente, indica que en la obra *De la división del trabajo social* se refiere a un concepto de anomía en el cual se ciñe el fenómeno a la ausencia de normas ocasionado por los cambios excesivamente rápidos del industrialismo de principios del siglo XX. (Girola, 2005, pág. 29)

*del análisis que modifica la apreciación del problema a tener en cuenta situaciones y sociedades diferentes”*

*“El tipo de inobservancia al que se refiere Nino se produce en el caso de una sociedad en la que las normas existen, pero por alguna razón no se respetan, y esto genera una situación de perjuicio generalizado. Específicamente, él quiere abocarse a un caso peculiar de inobservancia, que puede identificarse con la ilegalidad.” (Girola, 2005, págs. 118-119).*

La autora al precisar la anomia en Latinoamérica indica como otra de sus fuentes la sobre posición de códigos normativos y de valores, entendiendo que diferentes sistemas de valores interactúan frente al comportamiento de los individuos, produciendo un proceso de hibridación de las normas que regulan el proceder de los latinoamericanos. La autora precisa lo siguiente al respecto:

*“La no vigencia de un sistema de valores predominante, la presencia de cosmovisiones superpuestas y la articulación e hibridación de diversos sistemas de valores y normas constituye una forma especial de anomia valorativa, que es bastante habitual en nuestras sociedades”*

(...)

*“Podemos pensar en esta forma de anomia valorativa como a la vez causa y consecuencia de la no aplicación por parte de la sociedad de un mínimo de control social efectivo que ponga límites a la voracidad, venalidad e incluso criminalidad solapada de gobernantes y ciudadanos del común” (Girola, 2005, pág. 137)*

Como tercera manifestación de la anomia en América Latina Girola propone una tercera clase, la cultura del “*como si*”. En su parecer existe una ambivalencia en la conducta latinoamericana, en donde a pesar de reconocer la existencia de unas normas y valores se actúa abiertamente en contra a ellos, donde a pesar de existir formalmente una estructura axiológica determinada la realidad es que tales normas no son las que dirigen el comportamiento de los sujetos (Girola, 2005).

Algunos párrafos atrás se precisó que Carlos Santiago Nino, en su obra *Un País al Margen de la Ley. Estudio de la anomia como componente del subdesarrollo argentino*, realizó un análisis en el cual identificó tres escenarios en los cuales se configura la anomia del derecho: la anomia individual, la anomia por resistencia, y, la anomia boba. Debe iterarse que para este autor la anomia se manifiesta

en el desconocimiento de tanto las normas como de las finalidades perseguidas con éstas (Nino, 2014).

En el estudio realizado por Nino se refiere que el fenómeno anómico ha estado presente en diferentes escenarios del ejercicio político jurídico argentino. El autor en el texto describió diferentes situaciones de amiguismo y corrupción que junto con la anomia materializan esa tensión entre lo jurídico y la práctica social, que termina aportando al proceso de subdesarrollo argentino. Entre los escenarios puntualizados por Nino se hallan lo siguientes: la corrupción de servidores públicos por parte de poderes económicos, quienes pretenden decisiones que favorezcan sus inversiones; la oligopolización de la propiedad sobre la tierra<sup>23</sup>; la corporativización de la economía<sup>24</sup>; los golpes de Estado como respuesta a la inestabilidad política; la usurpación de funciones legislativas por el ejecutivo; en el tránsito; en el tratamiento al ambiente<sup>25</sup>; entre otras. De estas situaciones particulares identificadas por Nino pude resaltarse que el autor identifica una tendencia a la ilegalidad o el desconocimiento del estado de derecho, desde la noción de aplicación imparcial de las reglas generales de comportamiento social (Nino, 2014).

En *Un país al margen de la ley* de Nino existe un aporte realizado que es importante denotar, la calificación dada a una de las formas de anomia, una en la cual el incumplimiento de la norma de

---

<sup>23</sup> En el texto Nino realiza un recuento de cómo las leyes agrarias argentinas que permitían el acceso a la tierra fueron instrumentadas de manera tal que se concentró la tenencia de la propiedad de la tierra en unos pocos. Refiere que en la aplicación de la ley existió cierta tendencia a la ilegalidad en la ejecución de la colonización agraria mediante artimañas legales y corrupción que facilitó la concentración de la tierra. Precisa el autor que la herramienta prevista para el recaudo de rentas por el uso de tierras estatales, la ley de enfiteusis, fue instrumentada para acaparar tierras, así:

*“Más aún, la enfiteusis permitió a los especuladores, como dice Rock, conseguir grandes extensiones de tierra por largo tiempo sin ningún pago inicial. En esto había un aprovechamiento de la evidente laguna de la ley que no fijaba extensiones máximas de las tierras a ceder por este concepto. Muchos de los beneficiarios de estas cesiones luego arrendaban la tierra a individuos, como los inmigrantes extranjeros, que no contaban con las conexiones necesarias para obtenerlas gratis en enfiteusis. El acaparamiento de tierras se intentó corregir por un decreto de 1827 que habilitaba al gobierno para negar la entrega en enfiteusis en caso de que el peticionante ya tuviera otras tierras en el mismo concepto. Pero, según Oddone, esto también se desvirtuó, puesto que se buscaron parientes y testaferros para solicitar más tierras. Seis millones y medio de acres fueron cedidos sólo a 122 personas, y diez personas recibieron más de 133.000 acres.”* (Nino, 2014, pág. 59)

<sup>24</sup> Para Nino existían grupos de interés que actuaban corporativamente constituyéndose como enclaves de poder y privilegio dentro del aparato estatal, sirviendo de instrumentos de control de determinados sectores de la sociedad como la clase obrera. El texto de Nino los diferencia entre inclusionario y exclusionario, dependiendo de la inclusión o no de los sindicatos o clase obrera que pretende representar. Para el autor argentino existe una relación fuerte entre el corporativismo y la ilegalidad como consecuencia de los status especiales que se le otorga a los miembros del grupo en desmedro del estado de derecho (Nino, 2014, págs. 99-107).

<sup>25</sup> Nino indica que el comportamiento respecto de lo ambiental de Argentina constituye un fenómeno de anomia boba. Identifica que el comportamiento despreocupado de las actividades productivas respecto del ambiente ha conducido a niveles de deterioro del ecosistema y hace necesaria la valoración de externalidades, al respecto indica:

*“En el fondo, éste es también un problema de anomia “boba” ya que la contaminación es constitutiva de ineficiencia social, una vez que se toman en cuenta las víctimas – individualizables o no- de esa contaminación, y es ésta una ineficiencia que se podría superar o atenuar obedeciendo ciertas normas”*

*“Las normas en cuestión, como se verá más adelante, deben tender a “internalizar” los efectos de transacciones productivas que afectan a terceros ajenos a esas transacciones (lo que se denomina “externalidades”). Es necesario dictar y observar normas que obliguen a tomar en cuenta los intereses de esos terceros, haciéndoles intervenir en las transacciones”* (Nino, 2014, pág. 116)

comportamiento por parte de un número significativo de personas y las finalidades perseguidas por la norma afecta necesariamente a la colectividad, tal anomía la califica como “anomia boba”.

Respecto de la noción de anomía boba debe resaltarse que el autor indica que para comprender el fenómeno no es suficiente con tener presente el incumplimiento o la ausencia de una normatividad, lo fundamental para comprenderlo se encuentra en la necesidad de ciertas normas para satisfacer ciertos fines de la sociedad o del grupo en cuestión. Se está ante una anomía cuando para la satisfacción de los intereses de un grupo social se requiere del cumplimiento de una norma determinada y ésta es incumplida por un grupo significativo de personas (Nino, 2014)<sup>26</sup>.

El autor argentino enfatiza en su explicación que esta anomía adicionalmente conlleva que derivado del incumplimiento sistemático de la norma y sus finalidades se produzca un comportamiento ineficiente, al existir al menos una alternativa de comportamiento colectivo más productiva para el grupo. El jurista argentino precisa lo siguiente al respecto:

*“...Si los bienes los valoramos en términos de satisfacción de preferencias corresponde concluir que una acción colectiva es más eficiente en términos de productividad que la segunda si la suma total de la satisfacción de preferencias, descontando la frustración de preferencias, producida por la primera es mayor que la segunda. Con este concepto de eficiencia, una acción colectiva es anómica si la observancia de una determinada norma jurídica, moral, religiosa, social que es generalmente o recurrentemente desobedecida en ella implicaría una acción colectiva que conduce a una suma agregada mayor de satisfacción de preferencias contando la frustración de preferencias.”*

(...)

*“Hay anomía boba sólo cuando la acción colectiva en cuestión se caracteriza por la inobservancia de normas y hay al menos una cierta norma que conduciría a una acción colectiva más eficiente en la misma situación. Una acción colectiva en que se observa alguna norma puede ser ineficiente pero no anómica. Y una acción en que no se observa ninguna norma pero no hay norma asequible que condujera a una acción colectiva más eficiente para satisfacer los intereses de los participantes tampoco es anómica.”. (Nino, 2014, págs. 38-39)*

---

<sup>26</sup> Realizadas las anteriores precisiones, debe traerse a colación que Nino en el análisis de un *Estado al Margen de la ley*, utilizó como instrumento interpretativo la noción de Merton sobre la conducta “anómala. El uso de este concepto explica cómo a partir de la disociación entre las aspiraciones sociales y la forma utilizada por las personas para alcanzarlas termina por justificar los comportamientos desviados frente a las normas (Nino, 2014).

Nino señala que el criterio de productividad es asumido desde la arista de la eficiencia y no desde la justicia o desde la moral. Expresamente en el texto de *Un país al margen de la ley* privilegia a la justicia sobre la eficiencia en el siguiente tenor:

*“El punto anterior nos sirve como una aclaración general, cualquiera que sea el criterio de eficiencia que adoptemos: el valor justicia es independiente, y en verdad superior a la eficiencia. Esto quiere decir que una situación social puede ser eficiente aunque injusta, y en ese caso no debe ser recomendada.”* (Nino, 2014, pág. 39)

En esta obra Nino con relación a la justicia precisa que en el entendido que las normas (prescriptivas) en su mayoría pretenden establecer derroteros de justicia, la inobservancia generalizada que es característica de la anomía boba conlleva consigo una frustración del valor de justicia. (Nino, 2014, pág. 40)

Para Nino para la comprensión de la anomia requiere tener en cuenta los comportamientos de los individuos con relación a las normas. El autor argentino en *Un país al margen de la ley* identificó cuatro comportamientos posibles del individuo respecto de las normas: el leal, el finalista, el formalista y el de rechazo normativo. En los últimos tres casos para Nino se constituye una anomia boba, mientras que en el primero de los comportamientos, el leal, es el comportamiento del individuo que puede evitar la configuración de tal fenómeno anómico (Nino, 2014).

*“La anomia se constituye con la generalización en el grupo social relevante de cualquiera de las tres variedades de comportamiento que no expresan lealtad hacia las normas. Pero en especial son generadores de anomia “boba” tanto el comportamiento finalista, que ignora normas sociales en busca de la materialización de fines cuya persecución ellas limitan, fines que pueden ser socialmente valiosos y aun puede trasladarse de los mismos fines que las normas procuran promover, como el comportamiento formalista, que observa normas sociales pero ignorando los fines que ellas se proponen servir. El comportamiento de lealtad a las normas que evita la anomia “boba” es un comportamiento procesalista que se abstiene de perseguir fines valioso si no es a través de los procedimientos que las normas prescriben, pero que interpretan el sentido y alcance de las normas de acuerdo con los fines que se suponen son servidos por ellas.”* (Nino, 2014, pág. 45)

Entonces, Nino entiende a la anomía como la ausencia de un orden derivado del desconocimiento de las normas y de las finalidades prescritas por el sistema normativo, sea moral, social o jurídico, estrechamente relacionada con bajos niveles de eficiencia y productividad. Particularmente la anomia

boba comporta una ilegalidad masiva que consiste no solo en un comportamiento externo hacia las normas sino también en una actitud hacia ellas, combinando las acciones de inobservancia normativa generalizada con la ignorancia de las finalidades perseguidas por éstas, lo que conlleva a la ineficiencia del sistema jurídico (Nino, 2014).

Por su parte, Waldmann ha utilizado la anomia como un instrumento de análisis para los comportamientos respecto de las normas en Latinoamérica, específicamente en dos de sus obras. La primera, “*El Estado Anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*”, concentra su estudio en la relación del Estado con el comportamiento anómico<sup>27</sup>, mientras que, en la segunda, “*Guerra Civil, terrorismo y anomia social. El caso colombiano en un contexto globalizado*”, focaliza su estudio en la relación de la norma jurídica con sus destinatarios en América Latina.

En la aproximación de Waldmann a los Estados anómicos en Latinoamérica precisa que, si bien pueden presentarse diferentes niveles de anomia social, es frecuente hallar la inconsistencia del sistema jurídico en una suerte de convivencia entre las normas de derecho y normas informales de comportamiento, normas paralelas que complementan al derecho formal. Tal situación se desprende de que en Latinoamérica los Estados tienen entre sus rasgos determinantes: (i) Desorientar el comportamiento ciudadano, los Estados no son fuente de orden para el comportamiento público de las personas; (ii) Debilidad institucional para dominar los espacios que pretende regular, entrando en competencia con rivales en la determinación del derecho, situación que lleva a que las personas no sepan que normas de comportamiento seguir, más porque el Estado no se encuentra en capacidad de hacer cumplir las normas que profiere; (iii) los funcionarios públicos son parte del comportamiento desviado; y, (iv) carencia legitimación elemental, entendida como la fiabilidad y predictibilidad del comportamiento respecto de las normas. Entonces, el atributo de Estado anómico refiere la confusión que es generada por la incapacidad hacer cumplir el derecho (Waldmann, 2002, pág. 15 a 17).

En este análisis el autor entiende a la anomia en las dos perspectivas tradicionales: como ausencia de normas que determinen el comportamiento, y como la existencia de una variedad de ellas, de donde se produce o genera confusión, impidiendo orientar el comportamiento, debido a que el límite entre lo permitido y lo reprochado se desdibuja continuamente. Para el caso de Latinoamérica el autor precisa que la situación de anomía no proviene necesariamente de los cambios sociales vertiginosos,

---

<sup>27</sup> Tesis novedosa teniendo en cuenta que por lo general el estudio de la anomia se refiere al comportamiento del individuo respecto de la norma jurídica (Waldmann, 2002).

sino que tiene una relación con la intervención de los actores estatales, además de la tradición histórica, la debilidad del Estado y las influencias externas (Waldmann, 2002).

Waldmann en este estudio sobre los Estados anómicos presenta cuatro ensayos desde los cuales desprende las conclusiones presentadas en el artículo. El primero, sobre el perfil de la policía en América Latina, donde analiza cómo en las policías de Sudamérica existe un código de comportamiento paralelo al derecho estatal que se manifiesta en conductas desviadas o anómicas; el segundo, sobre el individualismo y la percepción del derecho por los argentinos, donde hace una descripción muy cercana a lo indicado por Nino en un *país al margen de la ley*; el tercero, sobre la cotidianización de la violencia en Colombia y cómo la sociedad ha adoptado la violencia como componente del orden social; y, cuarto, el comportamiento social en una región alejada del centro de poder, donde analizó a la comunidad de Santa Cruz de la Sierra en Bolivia, para explicar cómo existen rasgos culturales que explican el desconocimiento del derecho estatal y el seguimiento de reglas de comportamiento paralelas que han regulado el actuar desde tiempo atrás cuando la comunidad estaba relativamente incomunicada (Waldmann, 2002).

Vale la pena resaltar que en el *Estado Anómico* Waldmann presenta una serie de reflexiones sobre la convivencia de normas de comportamiento tanto de derecho formal como de informal en los Estados latinoamericanos, argumentación que se acerca a los postulados de del pluralismo jurídico, entendiéndolo como como “*una situación en la cual dos o más sistemas jurídicos coexisten en mismo campo social*” (Engle Merry, Griffiths, & Tamanaha, 2007, págs. 91-92). A lo largo del texto precisa que el comportamiento de las personas en Latinoamérica en muchos de los casos debe atender a parámetros de comportamiento impuestos por sujetos distintos al Estado, careciendo éste del monopolio del derecho y del uso legítimo de la fuerza (Waldmann, 2002).

En el estudio sobre la guerra civil, el terrorismo y la anomia social, Waldmann, en la exposición realizada sobre la anomia en Latinoamérica, refiere que es habitual para la población latinoamericana la falta de certeza sobre el derecho, por un lado, por no existir claridad en las normas jurídicas aplicables y vigentes; mientras que, por otro lado, es usual la poca confianza en las estructuras burocráticas estatales. La falta de claridad y transparencia en la aplicación del derecho impiden la congruencia y coherencia de las normas.

*“No sólo los indígenas de los Estados andinos de América Central sienten una natural aprehensión ante el aparato burocrático estatal y sus manifestaciones (como el derecho escrito) sino también los*

*sectores blancos y mestizos de las capas inferiores de la población muestran una actitud en parte de rechazo, en parte de desamparo frente al orden jurídico formal. Las clases medias urbanas, más familiarizadas con el derecho formal y las que más se identifican con él, son las que, al mismo tiempo, sufren con más frecuencia las consecuencias de su falta de claridad y certeza. No siempre está claro cuáles son las normas jurídicas de mayor rango y cuáles son secundarias; cuáles están vigentes y cuáles nulas o han caducado. Diferentes instancias administrativas, tribunales e incluso órganos estatales pueden llegar a sustentar criterios bien diferentes. Fases prolongadas de dictaduras militares en el pasado reciente de muchos de estos países han contribuido a generar cierta confusión en cuanto a la vigencia de las normas jurídicas surgidas en diferentes etapas. En parte los legisladores eligen formulaciones poco claras para no atarse de manos.” (Waldmann, 2007, págs. 272-273)*

Sumado a lo anterior, como otra característica de un orden jurídico deficiente en Latinoamérica, el autor refiere la ausencia de autoridad o de un aparato burocrático para hacer cumplir el derecho y sancionar las conductas desviadas

*“La tercera característica que requiere un orden jurídico que funcione es una estructura capaz de hacer cumplir la ley. En lo que a este aspecto se refiere, es particularmente evidente el fracaso del aparato jurídico formal en América Latina, un elemento característico del Estado latinoamericano es que constantemente promulga leyes y regulaciones sin estar en condiciones de garantizar su observancia... La acumulación exorbitante, desde la perspectiva europea, de conductas trasgresoras o abiertamente criminales tiene causas históricas y estructurales entre otras. Pero sobre todo está relacionada con la ausencia de un aparato estatal confiable que haga cumplir la ley y que persiga y castigue las transgresiones, sin distinción de personas. Muy lejos de corresponder al ideal, la burocracia estatal, la policía, los tribunales y demás agentes del orden constituyen a su vez otra fuente de violaciones de la ley.” (Waldmann, 2007, pág. 174)*

Otro uso de la anomia podemos encontrarlo en el estudio de Kortanje, quien ha utilizado esta figura como instrumento para evaluar los accidentes de tránsito en la Argentina. El documento se enfoca en la relación entre los accidentes de tránsito y el comportamiento de los turistas frente a las normas que regulan el tránsito. Para dicho análisis el autor parte de puntualizar el concepto de anomia, precisando que tiene múltiples sentidos. En la sociología, es necesario tener presente la noción de Durkheim quien identifica a la anomia como la ausencia de orden social; y en las ciencias sociales, es importante tener presente que la anomia ha sido vista desde dos aristas fundamentalmente: la primera, afirma que el hombre sigue a las normas o las desconoce de acuerdo a la complejidad de la

estructura social; y la segunda, que parte de una valoración subjetiva de riesgos y beneficios, a partir de la cual se acata o se desacata la norma a conveniencia (Kortanje, 2008, pág. 74)

Frente al comportamiento en el tránsito del turista el autor precisa que existen estudios que evidencian la falta de apego de éste a las normas sociales del sitio receptor, aunado a ello debe valorarse que en el tráfico existen otras situaciones como la relación de auto móvil con el conductor, entendida como un concepto atado a la masculinidad, donde el vehículo se convierte en un instrumento de emancipación relativizando las normas viales. De manera concreta el autor refiere que el turismo, en cuestiones de tránsito puede tener una incidencia para el comportamiento anómico, teniendo en cuenta que el desplazamiento implica el distanciamiento del viajero de sus normas de origen, quien una vez inserto en un orden social diferente se enfrenta a mayores complejidades de comportamiento (Kortanje, 2008, pág. 89)

Por otro lado, en el estudio realizado por Valdenegro sobre la delincuencia juvenil, particularmente en las *comunas de La Calera, Viña del Mar y Valparaíso*, en Chile, se utiliza el concepto de anomia subjetiva<sup>28</sup>. Donde la desarticulación del orden social se convierte en un instrumento explicativo de la violencia. El estudio concluye que en contravía de lo esperado la anomia no es determinante para explicar la delincuencia juvenil, mientras que si lo son: el considerarse como objeto de prejuicio, la participación social y el apoyo social percibido por el delincuente juvenil (Valdenegro, 2005, págs. 40-41).

En un modo similar la anomia ha sido utilizada como instrumento de análisis del comportamiento de grupos poblacionales frente a la moral social. En un análisis de los estudiantes en Chile, se logró identificar que el comportamiento anómico de los jóvenes puede tener una correlación con su mayor sensibilidad hacia las injusticias y las desigualdades que se concretan al momento de evaluar las posibilidades de decisión en los proyectos de vida personales (Aceituno, y otros, 2009).

#### **1.1.5. Uso del concepto de anomia como herramienta de análisis en Colombia**

El uso de la anomia como herramienta de análisis no ha sido ajeno a Colombia. Puede indicarse que este instrumento ha sido utilizado para abordar el estudio tanto de situaciones de profunda

---

<sup>28</sup> Entendido tal concepto como “*la desestructuración percibida del espacio y tiempo colectivos, del orden social y del lugar que los individuos ocupan dentro de éste*” (Valdenegro, 2005, pág. 35)

complejidad como lo es el conflicto armado colombiano, como de situaciones aparentemente menos complicadas como se puede esperar del comportamiento de las personas dentro del espacio público.

Waldmann, dentro de su estudio sobre la guerra civil, el terrorismo y la anomia social realiza un análisis del conflicto armado colombiano<sup>29</sup>. El autor en su análisis trae a colación el fenómeno del paramilitarismo que para el momento de publicación del documento se hallaba en proceso de desmovilización, pero de manera particular enfoca sus esfuerzos en tres aspectos: la dificultad de un conflicto prolongado; la estructura híbrida de la organización del Estado colombiano y la posibilidad de existencia de una cultura de la violencia en Colombia (Waldmann, 2007).

En el análisis del Estado anómico de Waldmann, se presenta un ensayo sobre *la cotidianización de la violencia en Colombia*, dentro del cual evalúa la convivencia de la sociedad colombiana con manifestaciones violentas, donde la sociedad ha adoptado la violencia como componente del orden social propio, hasta el punto de no ser una limitación al crecimiento económico y cultural. Para llegar a tal conclusión el autor identifica que en la historia colombiana se presentan actos violentos de manera continua y entre los hitos de violencia en Colombia<sup>30</sup> existe una manifestación continua de la violencia como resultado de la debilidad estatal y la falta de reproche social a la violencia (Waldmann, 2002)<sup>31</sup>.

Por su parte, Carlos J. Parales, en un análisis del conflicto colombiano, establece que éste atiende a una crisis moral, en la que se encuentran presentes alteraciones de vínculos sociales y del desarrollo,

---

<sup>29</sup> Cabe recordar que para este autor la anomia consiste en la falta de consistencia del ordenamiento jurídico y no en la mera ausencia de normas.

<sup>30</sup> El autor identifica como picos de los actos violentos en Colombia la guerra de los mil días, la violencia liberal-conservadora y la violencia que inició en la década del 80.

<sup>31</sup> Víctor Reyes Morris, indica en su obra que en una edición posterior a la consultada para este estudio Waldmann refirió a la incidencia del gobierno de Álvaro Uribe Vélez respecto del fortalecimiento del monopolio de la fuerza legítima. Concretamente refiere este aparte de Waldmann:

*“Desde que se escribió este artículo el péndulo de la agitada historia política colombiana ha oscilado en dirección opuesta. Después de la fracasada negociación entre el gobierno de Pastrana y la guerrilla, sobre todo las FARC, asumió la presidencia Álvaro Uribe, que desde un principio permitió restablecer la autoridad del gobierno y del Estado, combatiendo enérgicamente tanto a las fuerzas ilegales de la extrema izquierda como a las de derecha, el AUC. Efectivamente, y gracias a la ayuda militar de los EE.UU., que tienen gran interés en combatir la guerrilla y en reducir las plantaciones de coca, logró expandir el control estatal sobre gran parte del territorio nacional, instalando hasta en los más remotos municipios un puesto de policía e interceptando militarmente los famosos “corredores” que las tropas guerrilleras utilizaban para moverse de una parte a otra del territorio nacional. También indujo a una parte de los paramilitares de la derecha a rendirse y reintegrarse a la sociedad. Sin embargo, todavía está lejos de haber conquistado para el Estado colombiano la posición incontestada y el monopolio de la coacción física a las que el presidente actual aspira (Waldmann, 2006, p.196)”.* (Reyes Morris, 2016, pág. 89)

Respecto de este punto se considera que debe valorarse los hechos acontecidos durante la década siguiente a lo afirmado por Waldmann toda vez que se han generado hechos que podrían reforzar su posición respecto de la continuidad de la violencia en Colombia, como lo son la mutación de los grupos de paramilitares no desmovilizados a nuevas organizaciones criminales, la judicialización de que ha sido denominado como parapolítica, el acuerdo de paz suscrito con las FARC y la transformación de sus disidencias, tanto en grupos delincuenciales como en nuevos grupos de resistencia armada al Estado.

desembocando en una situación de anomia que es el conflicto sufrido en Colombia, entendido éste como una forma disfuncional de sociedad (Parales, 2004).

Parales enfoca el análisis de su artículo en dos factores: primero, la solidaridad presente en el grupo; y segundo, la identificación nacional en el grupo social. Entonces, al partir de las relaciones de solidaridad o ausencia de ella, derivada de las relaciones de identidad con el grupo, pueda darse una posible explicación a la violencia. Para el autor, el conflicto continuado puede hallar explicación en la forma anormal de solidaridad presente en la sociedad colombiana, donde no hay una sujeción a frenos morales, motivo por el cual el autor concluye que en un escenario de paz negociada o de sometimiento de los grupos armados no garantiza per se la convivencia pacífica (Parales, 2004, pág. 194).

Para el autor, la anomia entendida como una forma patológica de la división trabajo social debe ser entendida de una manera amplia, puesto que las formas patológicas identificadas por Durkheim se complementan y fortalecen entre ellas. En el caso particular de Colombia no se cumple la función de la división social del trabajo que es cohesionar, siendo el caso colombiano una división del trabajo disfuncional, en la cual se han deteriorado los “*frenos morales*” que resuelven la tensión entre lo individual y lo colectivo, privilegiando el individualismo egoísta, muestra de la ruptura de los lazos sociales y la pérdida de la autoridad. Parales precisa que en Colombia las “*castas creadas*” frustran la posibilidad de progreso de otros sectores que se acostumbran o miran la violación de la norma como normal, siendo una representación de una alteración de los valores culturales, las normas y las instituciones (Parales, 2004, págs. 204-207).

También la anomia ha sido útil como instrumento de análisis del conflicto en periodos cerrados de tiempo. En el análisis de la guerra de los mil días realizado por Rubiano, en su artículo *Guerra, Nación y Derechos. A los 112 años de la Guerra de los Mil días (1899-1902)* donde la confrontación bélica es examinada para determinar su incidencia como un elemento catalizador a partir del cual se conformó una forma determinada de Estado<sup>32</sup>. Este autor parte de una noción de anomia según la cual el desconocimiento de las normas existentes muchas veces culmina en el enfrentamiento violento de facciones de la sociedad, porque si bien existían las normas en un ámbito formal, en la realidad las

---

<sup>32</sup> Rubiano parte de suponer que la confrontación pretendió en cierta medida modular la forma de gobierno y de Estado, con el objetivo de re establecer una serie de derechos que en el régimen de Caro habían sido desconocidos en posicionamiento del Gobierno conservador (Rubiano Muñoz, 2011, págs. 180-185).

leyes no lograban ordenar los comportamientos políticos, que culminaban en alianzas o transacciones que al final se manifestaban en confrontaciones (Rubiano Muñoz, 2011, págs. 187-190).

Otro ejemplo del uso de la anomia como categoría de análisis, ya por fuera del conflicto armado, es *el estudio del comportamiento de los peatones en el espacio público en la ciudad de Bogotá* (Albán Conto, 2005), documento en el cual se analiza la muerte con ocasión de los accidentes de tránsito en la ciudad, segunda causa de muerte después del homicidio en Colombia. De acuerdo al análisis de Albán, el comportamiento de los peatones en Bogotá atiende a una lógica práctica que pretende la movilización eficaz, sin que exista una correspondencia con las normas de tránsito que pretenden reglar dichas conductas. Comportamientos que atienden a una “culturalización de la ilegalidad”, donde existen prácticas ilegales socialmente válidas, que se derivan de la tensión entre el individualismo utilitarista, junto a la racionalidad funcional, y entre la solidaridad, derivada de la cohesión social (Albán Conto, 2005, págs. 102-106)<sup>33</sup>.

Dicho comportamiento desviado, puede tener explicación, como lo insinúa Albán, en las dificultades derivadas de imponer un sistema monopólico de sentido y de valor, como lo es un sistema normativo, donde pueden coexistir una pluralidad de valores que se enfrentan, haciendo perder validez o certeza a los sistemas normativos a través de las interpretaciones y comportamientos variados, situación que comporta la principal causa de anomia, la cual se podría explicar en la dificultad para la pérdida de capacidad del individuo para seleccionar el comportamiento exigido en el proceso de interacción, lo que lo conduce a producir un propio sistema de comportamiento, contraponiendo una dimensión ideal y una operacional (Albán Conto, 2005).

Del análisis adelantado por Albán, se concluye que una de las características del comportamiento de los transeúntes en el espacio público de Bogotá es la anomia, lo que le permitió afirmar a la autora que existe una subestimación de la importancia de la norma, que se puede identificar como un proceso de *culturalización de la ilegalidad* (Albán Conto, 2005, págs. 111-113).

Por otra parte, debe referirse que Albán reconoce en el comportamiento anómico un nuevo campo de valoración de la validez y de la definición en las sociedades de lo lícito e ilícito concluyendo que existe una disociación entre los valores normativos y culturales, que representan una “*expresión más de la crisis de sentido que domina la realidad colombiana*” (Albán Conto, 2005, pág. 113)

---

<sup>33</sup> Para la construcción de este análisis Albán tomó como variables a considerar: el comportamiento de los transeúntes en el espacio público; el conocimiento de éstos de las normas de tránsito; y la anomia (Albán Conto, 2005)

En un sentido similar la anomia ha sido utilizada en el análisis de conductas sociales en la ciudad de Medellín. Luis Fernando Duque, en su artículo la cultura de la ilegalidad en la ciudad de Medellín y su asociación con la violencia resalta que la sociedad ha privilegiado caminos en los que se desconoce las prescripciones legales o morales para alcanzar así lo deseado, siendo una práctica habitual, hasta el punto de contar con una aceptación generalizada. La cultura de la ilegalidad es asociada con la decisión de privilegiar los intereses particulares sobre los intereses sociales, situación que podría ser entendida como una anomía (Duque, 2013).

En esta misma línea, en un texto más extenso, denominado “*Tolerancia al quebrantamiento de la norma en el área metropolitana de Medellín, Colombia*”, el autor resaltó que existe una disociación entre los valores sociales e individuales, refiriendo que existe una fuerte racional individual y una débil racionalidad colectiva. El estudio afirma que la presencia de violencia en la cotidianidad tiene una correlación con la ausencia de valores sociales o la existencia de unos inadecuados, que favorecen el desconocimiento de las normas básicas; sumado a ello, la racionalidad individual privilegia el comportamiento desviado para alcanzar un objetivo, como el reconocimiento o el posicionamiento social, a costa del acatamiento de las normas de comportamiento social (Duque, Toro, & Montoya, 2010, págs. 77-79).

Por su parte, Víctor Reyes Morris realizó un estudio pormenorizado de la anomia, precisando en su libro *la anomia, espacios, tiempos y conflictos anómicos: el desarrollo del concepto, el tratamiento dado en norte américa y la vigencia del concepto*. Este autor realiza un análisis en el cual determina que existen tiempos anómicos, en los cuales se admite el incumplimiento de ciertas normas, usualmente de manera transitoria; y espacios anómicos, en los cuales dentro de un territorio se admite el incumplimiento permanente de las normas (Reyes Morris, 2016, pág. 101). En la tabla 1 se sintetizan los estudios de caso realizados por Reyes para el análisis de tiempos y espacios anómicos.

**Tabla 2.**  
**Estudios de caso en “la anomia, espacios, tiempos y conflictos anómicos”.**

Anomía	Estudio de caso realizado
Espacio	“ <i>Sanandresitos – zonas francas fácticas</i> ”. Al respecto el autor refiere que la intervención del Estado se adelanta con el objetivo de controlarlas y no de eliminarlas, no logra que se cumpla efectivamente la ley, porque no puede hacerlo. Entonces estos espacios se convierten en “...un

	<p><i>cierto paraíso del consumo de clases medias, aquí la economía superó a las normas y las instituciones que las emiten, soportan y hacen cumplir, quizás no supieron asumir el fenómeno que evidentemente las desbordó y lo hizo incontrolable” (Reyes Morris, 2016, pág. 156).</i></p> <p><i>Barrios marginales – Conflicto normativo en la comuna 13 de Medellín.</i> Reyes precisa que en este espacio anómico, que no es único en Colombia, pone de presente una suerte de <i>contra orden</i>, donde la “<i>gente más que no sentirse obligada a un orden social, siente que ese orden le es ajeno y no tiene todos los elementos como la garantía del cumplimiento de la norma y la imposición de sanciones para quienes no lo hacen” (Reyes Morris, 2016, pág. 148).</i></p> <p><i>Protestas de pilotos, operación reglamento.</i> Reyes identifica que este comportamiento de sujetarse a lo dispuesto por el derecho evidencia el comportamiento anómico reiterado dentro del mercado aéreo.</p>
<p><b>Tiempo</b></p>	<p>El carnaval – El autor precisa que el carnaval es un tiempo dentro del cual se permite transgredir o se genera una permisión transgresora temporal, para pasar a estudiar el Carnaval de Barranquilla, donde evidencia como representaciones de la conducta anómica: la exacerbación del humor, el disfraz, los juegos de roles, la desinhibición frente al recato, y la des-jerarquización (Reyes Morris, 2016, pág. 181).</p> <p>Festival Turístico del Soltero. En este caso Reyes refiere a la celebración de un festival en el cual por Decreto de la alcaldía del municipio de Chaguaní se otorga temporalmente la calidad de solteros a los hombres residentes y visitantes del municipio. Para el autor esta situación marca “<i>una nueva manera de adquirir capital simbólico, de una manera poco usual y ante una situación objetiva de “escasez” en el “mercado matrimonial”, que lleva a convertir tal fiesta en una expresión fugas del “amor” sea por pocas horas, por ello consideramos el Festival Turístico del Soltero, como una ilustración del tiempo anómico (Reyes Morris, 2016, pág. 185).</i></p> <p><i>MADEINUSA:</i> Reyes analiza la película de ficción peruana denominada MADEINUSA, que se desarrolla dentro de un tiempo de anomia, comprendido desde las tres de la tarde del viernes santo hasta el domingo de resurrección bajo el entendido que en dicho término dios ha muerto y por ende no existe el orden o el pecado, facultando a las personas para hacer lo que les plazca. El tiempo anómico se presenta debido a que, en palabras del autor, “<i>Dios representa el</i></p>

	<p><i>“orden” y si dios muere durante tres días, el “orden” está igualmente muerto, no rige y por tanto la transgresión sin castigo o culpa toma lugar. Los habitantes del lugar saben esto y obran en consecuencia, pero más que una actitud de irrespeto, como podría pensarse, es una lógica simple: si dios está muerto no hay orden, sobre todo superior, el orden divino.” (Reyes Morris, 2016, pág. 188)</i></p>
--	---

*Fuente: Reyes Morris, V. (2016). La Anomia. Espacios, tiempos y conflictos anómicos. Análisis de casos. Elaboración propia.*

La anomía también ha sido utilizada en Colombia como un instrumento de análisis de manifestaciones artísticas. Como es el caso del estudio realizado por Claudia Patricia Fonnegra O, en el que se pregunta por qué en el imaginario del cine colombiano se encuentran frecuentemente escenarios de anomia. De manera particular analiza la película confesiones de Laura, la cual se desenvuelve en el Bogotazo, situación de confrontación sin orden alguno, donde el Estado perdió la capacidad de ordenar el comportamiento de los ciudadanos quienes, enardecidos por la muerte de uno de sus líderes políticos, adelantan una serie de actos violentos y destructivos. En la película, se realizó un análisis de la personalidad de los personajes principales de la historia concluyendo que éstos utilizaban “mascaras”, porque su comportamiento es artificial o falso. Para la autora se evidencia la anomia en el comportamiento moral de los personajes, que no han interiorizado el comportamiento y los valores de la cultura, el acatamiento del derecho no es un acto voluntario sino un resultado de la coacción (Fonnegra Osorio, 2012, págs. 43-45).

#### **1.1.6. Conclusión del capítulo.**

Como conclusión se puede advertir que la anomia es un fenómeno de anormalidad en el comportamiento social frente a las normas que organizan un conglomerado humano, el cual se deriva de la manera de resolver, frente a lo social, las tensiones existentes entre las esferas de lo individual y de lo colectivo.

El estudio de la anomia toma relevancia en el entendido que a partir de él es posible evidenciar cómo el estado de derecho no es un elemento presupuesto de la ordenación política jurídica vigente, sino un concepto en disputa y construcción, un campo en el que aún se está por definir cuestiones de relevancia para el derecho y para lo social, un territorio en el cual es importante revisar la respuesta del derecho a los desafíos que se le plantean. Y de cómo se cumple, o no, el derecho por los destinatarios de éste.

De manera particular la anomia se torna en un instrumento que permite evidenciar el comportamiento desviado de los destinatarios de las normas jurídicas y una muestra de cómo el interés particular egoísta puede terminar por relativizar el estado de derecho, particularmente pone en duda la predictibilidad de las consecuencias en el desconocimiento del orden social y con ello la autoridad de los poderes públicos. Situación que es además alimentada por una institucionalidad poco coherente y débil que termina por facilitar comportamientos desviados que lesionan la noción de estado de derecho al relativizar su contenido y objetivo de protección de los derechos.

Es importante indicar que la anomia del derecho puede tener una interacción fuerte con teorías que se enmarcan dentro del pluralismo jurídico pero que escapan al objeto de esta investigación sin embargo no pueden ser desconocidas, sobre todo porque la anomia del derecho puede ser una manifestación del pluralismo, desde el cual se puedan ofrecer algunas explicaciones.

Como se advirtió en párrafos anteriores, la noción de anomía puede llegar a desdibujarse como consecuencia de los usos diversos a los que puede ser sometida, motivo por el cual se considera necesario para el desarrollo de este trabajo delimitar lo que será entendido como anomia a fin de abordar el estudio de caso que se propuso para demostrar la anomia del derecho ambiental colombiano y que será objeto de desarrollo en capítulos venideros.

Para tal efecto, este trabajo entenderá por anomia del derecho el incumplimiento de las normas jurídicas y de las finalidades perseguidas por éstas por un número significativo de personas, incumplimiento que lleva a entender al derecho como inconsistente y no obligatorio, poniendo en evidencia un sentido de cohesión social debilitado.

## 1.2. ORDENAMIENTO JURÍDICO

### 1.2.1. Introducción al capítulo.

En el desarrollo de esta investigación se delimitó como *ordenamiento jurídico* a un sistema de orden social, el cual está compuesto por normas de diverso tipo que se encuentran correlacionadas y revestidas de cierta autoridad, que es legítima; donde el derecho o las normas que componen tal ordenamiento cuentan con una cooperación consiente de miembros de la sociedad que facilita la materialización de las disposiciones y los propósitos trazados en ordenamiento.

Tal determinación de lo que se entiende por ordenamiento jurídico fue necesaria para el estudio teniendo en cuenta que la figura de anomia será aplicada respecto de normas de conducta de orden jurídico, este trabajo refiere a una dimensión estrictamente normativa, en el marco de la teoría monista o estatalista del derecho.

Se aclara que las observaciones sobre el pluralismo jurídico que se realizarán más adelante no tienen por objetivo desconocer tal teoría, desde la cual se arguye la posibilidad de existencia de “derecho” más allá del institucional o de lo estatal<sup>34</sup>. El objetivo de enmarcar este trabajo en una teoría monista está en la pretensión de delimitar lo que se incluirá como parte del ordenamiento jurídico a fin de restringir el objeto de análisis de la anomia en el estudio del caso particular a normas de origen estatal<sup>35</sup>.

Este capítulo inicia mediante la explicación de algunas nociones generales en relación con el ordenamiento jurídico, como lo son: la ordenación del poder y el reconocimiento del derecho como necesario para el aseguramiento de la convivencia pacífica de las personas; Luego, realiza precisiones respecto al tipo de normas que componen un ordenamiento, para seguidamente explicar desde la teoría de la constitucionalización del derecho cómo la validación y reconocimiento de lo jurídico debe

---

<sup>34</sup> Para mayores detalles sobre el pluralismo jurídico y el cuestionamiento del modelo de monismo jurídico, y concretamente a los postulados de homogeneidad, unidad, exclusividad y coherencia del derecho estatal puede consultarse (Engle Merry, Griffiths, & Tamanaha, 2007)

<sup>35</sup> Vale la pena indicar que Respecto de la compatibilidad entre la teoría normativa y el pluralismo jurídico Bobbio precisa en su obra *Teoría General del Derecho* que: “... No existe, en suma, ninguna razón que induzca a descartar que también la teoría normativa pueda ser compatible con el pluralismo jurídico, como quiera que no hay ningún motivo para restringir la palabra “norma”, en el sentido usado por la teoría normativa, solo a las normas estatales.” (Bobbio, 2002, pág. 12)

valorar una dimensión sustancial, abandonando el formalismo, dando lugar en la interpretación de lo jurídico a valores, principios y derechos que ayudan a otorgar sentido a lo que es concebido como parte del derecho.

Hecha la anterior exposición, el capítulo precisa dentro de la noción monista del derecho como el ordenamiento jurídico crea un sistema correlacionado en el cual diferentes órdenes sociales son adheridos a él mediante normas que los reconocen como derecho.

Para finalizar el capítulo, y enmarcar la aplicación de la anomia a un objeto estrictamente jurídico estatal, se realiza una presentación del pluralismo jurídico, entendiendo que tal teoría amplía el objeto de estudio del derecho del producto estatal a un producto de la sociedad (Engle Merry, Griffiths, & Tamanaha, 2007), sin embargo tal teoría no será tomada por este trabajo investigativo para la aplicación de la anomia del derecho, debido a que el para abordar el análisis de la anomia sería necesario determinar lo entendido como parte de lo jurídico en el área de la reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá, pudiendo cobijar las prácticas consideradas como desviadas a luces de una teoría monista.

## **1.2.2. Nociones Generales.**

### **1.2.2.1. Ordenación del Poder.**

Partiendo de entender el poder como algo inmanente o connatural a lo social, surge la necesidad de ordenarlo de alguna manera para determinar las relaciones de dominación y subordinación que permitan la convivencia pacífica de los individuos. Actualmente el modelo ideal mediante el cual la sociedad garantiza su convivencia se soporta en dos instrumentos de seguridad política y jurídica: el Estado y la Constitución, como ordenación jurídica del poder (Perez Royo, 2005, págs. 46-48).

Los individuos y grupos se enfrentan a una serie de normas que pretenden determinar su comportamiento, con el propósito de lograr unos objetivos antes que otros. Tal grupo de normas conforman un ordenamiento jurídico el cual equivale a un sistema de normas ligadas entre sí de una manera coordinada (Bobbio, 2002).

Para Kelsen, tal ordenamiento jurídico atiende a que las normas contengan una coherencia o unidad derivada de un fundamento de validez común, la norma fundante de todo lo entendido como derecho.

Para este autor aquello que válidamente conforma el ordenamiento jurídico conlleva una naturaleza coactiva la cual permite, aun por la fuerza, exigir el cumplimiento, y en casos de oposición faculta o posibilita al Estado a recurrir a la fuerza física para lograr el cumplimiento o derivar una sanción de su incumplimiento (Kelsen, 2009).

Es importante tener presente que el ordenamiento jurídico no se soporta exclusivamente en la coacción psicológica derivada de la promesa de una sanción, tal característica no diferencia al orden jurídico de otras maneras de orden social que contienen tal forma de coacción, como la religión donde el pecado tiene una sanción moral que pretende prevenir su materialización. El rasgo esencial que diferencia al orden jurídico es el ejercicio excluyente de la fuerza física para la imposición de sanciones, o el monopolio legítimo del ejercicio de la fuerza o de la coacción para hacer exigible el cumplimiento, o en otras palabras se reserva el empleo de la fuerza física para la comunidad jurídica<sup>36</sup>.

Vale la pena precisar que tal modelo de ordenación del poder y el derecho se fundamenta en ciertos paradigmas en la producción del derecho que deben ser tenidos en cuenta al momento de valorar el orden normativo. El primero, la existencia de un monopolio legítimo en la producción del derecho, situación que conlleva a entender que existe un origen único del derecho o un productor legítimo del derecho; y el segundo, la conformación coherente y completa del ordenamiento jurídico<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Para H. Kelsen, la norma jurídica conlleva una facultad de exigir un comportamiento mediante la coacción, el cual no necesariamente se desprende de la misma norma, porque no todas estatuyen necesariamente dentro de su descripción actos coactivos, no obstante, la posibilidad de coacción se desprende de otras correlacionadas que le otorgan sentido y sostienen la naturaleza coercitiva del orden jurídico estatal.

*“De lo dicho resulta que un orden jurídico, aunque de ninguna manera todas sus normas estatuyan actos coactivos, puede con todo ser caracterizado como un orden coactivo, y que, por tanto, no imponen obligaciones, sino que facultan o permiten positivamente la producción de normas, son normas no independientes que solo valen en conexión con una norma que estatuye un acto coactivo. Pero tampoco todas las normas que estatuyen actos coactivos obligan, sino solo aquellas que estatuyen el acto coactivo como reacción - es decir como sanción - contra determinada conducta humana, obligando, pues, a la conducta contraria. De ahí que el derecho, también por esta razón, no tenga un carácter exclusivamente obligatorio e imperativo. En cuanto un orden jurídico es un orden coactivo, en el sentido que se acaba de establecer, puede ser descrito en enunciados que declaren que, bajo determinadas condiciones (y ello quiere decir: determinadas por el ordenamiento jurídico), deben ejecutarse determinados actos coactivos (y ello quiere decir: determinados por el orden jurídico). La totalidad de material dado en las normas jurídicas de un orden jurídico se acomoda a este esquema de enunciado jurídico formulado por la ciencia del Derecho, enunciado que corresponde distinguir de las normas del derecho impuestas por la autoridad jurídica.” (Kelsen, 2009, pág. 70)*

<sup>37</sup> Respecto de estas características Pérez Royo en su obra *Curso de Derecho Constitucional* precisa que el monopolio legítimo del derecho determina que para afrontar la complejidad que se deriva de la coexistencia de normas jurídicas debe existir un productor único o poder originario del derecho que lo justifique, tanto de las normas de comportamiento como de las normas de estructura; frente a la coherencia indica que si bien los ordenamientos jurídicos son dinámicos y en algunas oportunidades parecieran crearse conflictos entre normas contrarias el ordenamiento establece criterios de solución como lo son la jerarquía, la cronología y la especialidad; por último, frente a la plenitud del ordenamiento manifiesta que es una necesidad que excluye a otros productores de derecho mediante técnicas de autointegración como el acudir a los principios generales o a la analogía, el carácter completo del ordenamiento jurídico se convierte en una suerte de dogma (Perez Royo, 2005).

### 1.2.2.2. Reconocimiento del derecho como necesario.

Respecto del acatamiento de lo dispuesto por las normas debe ser precisado que un ordenamiento jurídico debe contar con un mínimo de reconocimiento de la autoridad representada en las normas jurídicas, toda vez que no es suficiente o no basta con el temor que pueda derivarse de la sanción o consecuencia del desatender el derecho. La noción de sistema jurídico Kelseniana descrita en párrafos anteriores, donde el ordenamiento jurídico está diferenciado por esa facultad de coerción legítima o de uso de la fuerza para reclamar su cumplimiento o sancionar al infractor no es suficiente para explicar el ordenamiento jurídico, entre otras razones porque reduce el contenido de lo jurídico únicamente a normas que conlleven una sanción, normas que no culminan de explicar por qué es legítimo el uso de esa fuerza.

Por dicho motivo, no solo puede decirse que un ordenamiento jurídico tiene como rasgo determinante, respecto de otros sistemas de ordenación social, únicamente la posibilidad de reclamar su cumplimiento aún mediante el ejercicio de la fuerza, también debe referirse que requiere de un mínimo reconocimiento como necesario por parte de las personas. Un ordenamiento requiere de una conciencia o reconocimiento en los individuos sobre la existencia de tal sistema ordenado de normas y que tal sistema tiene un objetivo que orienta el comportamiento sin necesidad de una sanción. Para que el ordenamiento jurídico sea funcional, no es suficiente la existencia de una amenaza o la promesa de una sanción como consecuencia del desconocimiento del derecho, es necesario que miembros de la sociedad, los destinatarios del derecho contenido en las normas confíen en que es el derecho un instrumento legítimo para ordenar su comportamiento.

Puede facilitar la comprensión de esta necesidad de reconocimiento del derecho por parte de sus destinatarios el argumento del contractualismo de Hobbes donde la persona realiza una concesión de sus libertades a cambio de la protección a la vida que le proporcionará el Estado dentro de un ámbito de guerra permanente donde de manera constante la vida de las personas se encuentra en riesgo<sup>38</sup>.

Producto de la comprensión de la necesidad de hacer la cesión de los derechos por parte del individuo para preservar la vida es de dónde se deriva uno de los fundamentos del Estado. Hobbes, en su obra

---

<sup>38</sup> Es relevante precisar en este punto que Hobbes, en *El Leviatán*, identifica como el “estado de naturaleza” es un estado de guerra y zozobra por el temor a la muerte violenta donde no existen actos injustos porque no existe un poder común, ni ley (Hobbes, 1994, págs. 102-104)

*El Leviatán, o La materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, precisa que la aquiescencia de la persona de limitar su libertad responde en últimas a la comprensión por parte del individuo de que mediante tal cesión de sus libertades logrará preservar su vida. En la mencionada obra, dentro de la parte I y la parte II, capítulos dedicados a la explicación del hombre y el Estado Hobbes precisa lo siguiente respecto del convencimiento del individuo sobre la necesidad de hacer tal entrega al Estado:

*“El único camino para erigir semejante poder común, capaz de defendernos contra la invasión de los extranjeros y contra las injurias ajenas, asegurándoles de tal suerte que por su propia actividad y por los frutos de la tierra puedan nutrirse a sí mismos y vivir satisfechos, es conferir todo su poder y fortaleza a un hombre o a una asamblea de hombres, todos los cuales, por pluralidad de votos, pueda reducir sus voluntades a una voluntad (...) Porque en virtud de esta autoridad que se le confiere por cada hombre particular en el Estado, posee y utiliza tanto poder y fortaleza, que por el terror que inspira es capaz de conformar las voluntades de todos ellos para la paz, en su propio país, y para la mutua ayuda contra los enemigos, en el extranjero. Y en ello consiste la esencia del Estado, que podemos definir así: una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que puede utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común”* (Hobbes, 1994, págs. 140-141)

El ejercicio del mando responde a la autoridad y no necesariamente está ligado a la amenaza de sanción o al miedo que se deriva del ejercicio de autoridad. El ordenamiento jurídico requiere de la cooperación de un grupo de personas de la sociedad que está dispuesto a facilitar la materialización de lo prescrito en las normas, de una parte, acatando la norma y, de otra, ayudando en la imposición de las sanciones a todos los demás miembros de la sociedad que desobedezcan el derecho. Esta afirmación resalta que para la existencia de un ordenamiento jurídico se hace necesaria la cooperación voluntaria de algunos de los miembros de la sociedad, porque las normas contenidas por el ordenamiento jurídico no solamente derivan su fundamento en la amenaza de imposición de una sanción o del monopolio de la coerción y la fuerza, sino que también de la cooperación consiente de miembros de la sociedad (Hart., 2012).

Es ilustrativo lo dicho por H. Hart en su obra *El concepto del derecho* sobre la necesidad de que las normas jurídicas tengan un respaldo en la aceptación social, o en la cooperación en el cumplimiento de las normas por parte de miembros de la sociedad, precisa el doctrinante:

*"Es menester suponer, por lo tanto, que aquellos a quienes las órdenes generales se aplican sustentan la creencia general de que probablemente a la desobediencia seguirá la ejecución de la amenaza, no solo en la primera promulgación de la orden, sino continuamente hasta que la orden sea revocada o cancelada. Puede decirse que esta creencia continua en las consecuencias de la desobediencia mantiene vivas o "en pie" las órdenes originales, aunque, como veremos más tarde, el análisis de la nota de persistencia del derecho en estos términos simples presenta dificultades. Por supuesto, para que exista una creencia general de este tipo de la probabilidad continuada de la ejecución de la amenaza, puede exigirse de hecho la concurrencia de muchos factores que no podrían ser reproducidos en la situación del asaltante. Es posible que el poder para llevar a cabo las amenazas unidas a tales órdenes permanentes, que afectan gran número de personas, sólo pueda existir de hecho, y sólo se pueda concebir como existente, si se sabe que un número considerable de habitantes están dispuestos a obedecer voluntariamente, es decir con independencia del temor a las amenazas, y a cooperar en la ejecución de éstas contra quienes desobedezcan" (Hart., 2012, págs. 29-30)*

La concepción del ordenamiento jurídico como un conjunto de normas que se encuentran respaldadas por una serie de sanciones, legítimamente exigibles, es una simplificación o reducción útil de lo que puede entenderse por ordenamiento jurídico, puesto que, como se expuso, termina por ser insuficiente. La noción de ordenamiento jurídico requiere para su comprensión necesariamente de otros elementos determinantes como la cooperación de los individuos del grupo social al que el ordenamiento jurídico está destinado, cooperación que podría atender en la pretensión del logro de algún interés individual o colectivo<sup>39</sup>.

### **1.2.3. Tipos De Normas.**

Como se precisó atrás, la reducción del ordenamiento jurídico a normas respaldadas por sanciones puede resultar una herramienta útil para su comprensión, pero insuficiente. Para este trabajo se considera pertinente la descripción sobre las normas de la obra de H. Hart: *El concepto del derecho*, donde se diferencia entre aquellas reglas que respaldadas por sanciones disponen a sus destinatarios comportamientos específicos y aquellas normas que otorgan de manera legítima atribuciones, regulan la producción de lo que debe ser entendido como derecho y permiten reconocer una norma jurídica. Cuestión que se pretende explicar de manera más detallada a continuación con la pretensión de ilustrar en una mejor medida la interacción entre diferentes tipos de normas dentro de un ordenamiento jurídico.

---

<sup>39</sup> Puede ayudar a ilustrar mejor el argumento la noción de punto de vista interno del derecho, también propuesto por Hart. Tal posición destaca una función justificativa de las reglas, permitiendo distinguir los deberes y obligación del derecho de la simple coerción (Hart., Dworkin, & Rodríguez, 1997, pág. 32).

Para llegar a la conclusión de que el derecho no se agota en aquellas normas que están respaldadas por el monopolio de la fuerza, Hart considera que el derecho como fenómeno complejo que es debe ser valorado incluyendo otras variables del ordenamiento jurídico como los actos de producción de las normas jurídicas y la aplicación de éstas por los operadores jurídicos. Expresamente afirma en su obra que:

*"(...) La fuerza de la doctrina que insiste en que la obediencia habitual a órdenes respaldadas por amenazas constituye el fundamento de un sistema jurídico, consiste en que nos obliga a pensar en términos realistas este aspecto relativamente pasivo del fenómeno complejo que llamamos la existencia de un sistema jurídico. La debilidad de la doctrina radica en que oscurece o desfigura el otro aspecto relativamente activo, que se advierte principalmente, aunque no en forma exclusiva, en los actos de creación, de identificación y de aplicación del derecho, realizados por los funcionarios o por los expertos del sistema. Ambos aspectos han de ser tenidos en cuenta para ver este fenómeno social complejo tal como realmente es." (Hart., 2012, págs. 76-77)*

Como ya se había afirmado, la simplificación conceptual del derecho a normas respaldadas por sanciones es una reducción útil que permite entender el ordenamiento social en términos que faciliten comprender el acatamiento de lo prescrito por el ordenamiento por parte de los destinatarios de las normas, pero no es más que una presentación simple e insuficiente de qué conforma el derecho.

Para Hart, un ordenamiento jurídico no está exclusivamente compuesto de normas generales que contemplan frente a su desacato la imposición de una sanción coercitiva. Para este autor en el ordenamiento jurídico existen otras normas que complementan el sistema de ordenación social, por ejemplo, normas que facultan la autodeterminación jurídica de los particulares como las reglas para la producción de un testamento o la celebración de un matrimonio; o las normas que confieren potestades legislativas a un órgano del Estado. Para Hart el derecho se compone por una cierta fusión de diferentes reglas las cuales se relacionan entre sí, siendo esta relación entre las reglas una de las características determinantes para conformar un ordenamiento jurídico (Hart., 2012).

En la descripción hecha por Hart en *El Concepto del Derecho*, sobre cómo se conforma el sistema jurídico se presentan básicamente dos tipos de normas que agrupan lo que puede ser entendido por Derecho: las reglas primarias y secundarias. De acuerdo con ello, es necesario que se presente una delimitación de lo entendido en tal obra como normas primarias y como normas secundarias.

Por **normas primarias** puede tenerse a aquellas que disponen mandatos o que prescriben de qué manera deben comportarse los sujetos, disponiendo prohibiciones o permitiendo comportamientos, como cuando en la ley penal se establece una conducta típica, prohibiendo con ello la realización de un comportamiento en específico. Por **normas secundarias**, se tienen aquellas reglas del ordenamiento jurídico que confieren potestades encaminadas a realizar la modificación o cambio del derecho, el reconocimiento de las reglas primarias, o la adjudicación de consecuencias jurídicas (Hart., 2012).

De acuerdo a la obra *El Concepto del Derecho*, entre las normas secundarias pueden ser incluidas otras reglas que permiten una clasificación más detallada, como: la **norma de reconocimiento**<sup>40</sup>, la cual permite de manera incontrovertible identificar las reglas primarias o de obligación dentro del ordenamiento jurídico, facilitando que el destinatario de la norma jurídica identifique a una norma como revestida de autoridad; **las reglas de cambio**, las cuales permiten introducir nuevas normas al sistema jurídico y excluir algunas reglas del sistema jurídico, al dejarlas sin efectos; y, **las reglas de adjudicación**, mediante las cuales se reviste de autoridad a un sujeto para determinar si en un caso particular se ha transgredido el derecho, además de establecer el procedimiento para tal declaración (Hart., 2012)

Para llegar a esta clasificación Hart en su obra el *concepto del derecho* afirma que en una sociedad primitiva o básica la conducta humana se regula únicamente mediante normas primarias, conllevando una serie de problemáticas para el funcionamiento del sistema de orden social. Tales problemáticas de las sociedades primitivas son para Hart: 1) la falta de certeza jurídica; 2) el carácter estático del derecho; y, 3) la ausencia de órganos legítimos para resolver las disputas<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Cabe traer a colación que la norma de reconocimiento para Hart es una cuestión fáctica que se deriva de la práctica por los operadores del derecho. Al respecto en *El Concepto del Derecho* afirma que "(...) La afirmación de que ella existe sólo puede ser un enunciado de hecho externo. Porque mientras ese sentido "existir" aun cuando sea generalmente desobedecida, la regla de reconocimiento sólo existe como una práctica compleja, pero normalmente concordante, de los tribunales, funcionarios y particulares, al identificar el derecho por referencia a ciertos criterios. Su existencia es una cuestión de hecho." (Hart., 2012, pág. 137). Por su parte Dworkin, en su obra *Los Derechos en Serio*, sin hacer mención expresa a la denominada regla de reconocimiento, refiere que en todo ordenamiento jurídico existe una suerte de criterio útil de identificación del derecho para que los jueces identifiquen los principios o las reglas particulares a un caso (Dworkin, 2007).

<sup>41</sup>Respecto de las tres fallas de los sistemas de un orden social básico o aquellos compuestos exclusivamente por reglas primarias, que habilitan o prohíben los comportamientos, debe precisarse que la falta de certeza jurídica del ordenamiento jurídico se deriva de la ausencia de una autoridad que disponga el alcance de esas normas; además, el carácter estático de las reglas primarias dispuestas conlleva entre sus dificultades que al no existir un órgano que se encargue de promulgar nuevas normas o derogar las existentes, tal tarea queda a cargo del uso o desuso de las reglas primarias; y, por último, al carecer de órganos que de manera legítima determinen cuándo una norma ha sido violada, mantiene latente el riesgo de permanecer de manera indefinida en disputas en relación a la determinación sobre la violación de la norma (Hart., 2012, págs. 114-116).

Para Hart las dificultades de tales formas de ordenación social son superadas mediante el establecimiento de normas secundarias; en esta perspectiva las reglas secundarias son determinantes de lo que debe ser entendido como un ordenamiento jurídico, son una característica de estos sistemas (Hart., 2012).

Cuando el autor aborda las tres problemáticas de los sistemas de ordenación social básicos, propone que las normas secundarias sean tomadas como una corrección para las fallas que considera presentes en los ordenamientos básicos de las sociedades primitivas, en los siguientes términos:

*"El remedio para cada uno de estos tres defectos principales de esta forma más simple de estructura social, consiste en complementar las reglas primarias de obligación con reglas secundarias que son de un tipo diferente. La introducción del remedio para cada defecto podría, en sí, ser considerada un paso desde el mundo pre jurídico al mundo jurídico; pues cada remedio trae consigo muchos elementos que caracterizan al derecho: ciertamente los tres remedios en conjunto son suficiente para convertir el régimen de reglas primarias en algo que es indiscutiblemente un sistema jurídico..."*  
(Hart., 2012, págs. 116-117)

Entonces, de acuerdo con esta descripción se evidencia que una de las características a resaltar de un ordenamiento jurídico se halla en su composición tanto de normas que prescribe comportamientos, como de otras normas que atribuyen autoridad, regulan la producción de lo que debe ser entendido como parte del sistema, determinan la manera de resolver conflictos y que en últimas permiten reconocer algo como parte del ordenamiento o como derecho.

#### **1.2.4. Constitucionalismo, derechos, principios y valores como parte del ordenamiento jurídico.**

Los anteriores elementos del ordenamiento jurídico describen una dimensión netamente normativa, la cual encuentra fundamentación en sí misma mediante un juicio de correspondencia de normas, entre unas superiores e inferiores que reclaman coherencia; y que mediante normas habilitan la producción del derecho y establecen la manera de producirlo. Desde esta perspectiva, netamente descriptiva, se corre el riesgo de que cualquier norma pueda conformar el ordenamiento jurídico independientemente de su contenido, motivo por el cual cabe preguntarse si existe una manera de delimitar lo que puede conformar el ordenamiento y lo que debe ser expulsado del mismo, aún a pesar

de agotar los procedimientos dispuestos en normas secundarias de adjudicación y de cambio del derecho<sup>42</sup>.

Atendiendo la anterior preocupación se debe entrar a valorar si el ordenamiento jurídico contiene en sí mismo limitaciones que determinan la producción del derecho. Motivo por el cual es importante hacer las precisiones correspondientes sobre las delimitaciones al poder contenidas en los derechos y las garantías de éstos.

Para comenzar, puede precisarse que Bobbio identifica una serie de límites a la conformación del poder político, entre los que se encuentran el sometimiento a la ley, la separación de poderes y el reconocimiento de los derechos fundamentales, conformando de esta manera límites a la validez material del Estado que tienen su plena manifestación en el constitucionalismo, entendido como la teoría y práctica de la limitación del poder que encuentra su mejor expresión en las constituciones (Bobbio, 2004, págs. 127-139)<sup>43</sup>.

En la discusión sobre la posibilidad de incluir en el ordenamiento jurídico derecho injusto Ferrajoli ha sostenido que debe partirse de un concepto diferente sobre la validez del derecho, que no se concibe desde una dimensión formal exclusivamente, sino desde una perspectiva de validez sustancial. La validez se sujeta a que lo que sea reconocido como derecho tenga concordancia entre los contenidos normativos sobre derechos y garantías de éstos, ampliando así el marco de referencia de aquello que permite reconocer el derecho (Ferrajoli, 2014).

Este autor en la obra *Democracia y Garantismo*, lleva aún más allá el valor de la coincidencia entre el derecho y la garantía de los derechos que al juicio de validez de una norma jurídica, concibe que el reconocimiento de las garantías de los derechos permite la convivencia pacífica en una sociedad. Al respecto indica:

*“...comencemos por el primer criterio, el del nexo entre los derechos fundamentales y a paz. La paz interna es asegurada por la garantía de todos los derechos cuya violación sistemática justicia no el*

---

<sup>42</sup> Cabe resaltar que en Hart no necesariamente se encuentra una negación de la existencia de principios, porque en el *concepto del derecho* no fueron tratados directamente, por lo que podría entenderse que dentro del concepto de regla se les incluye (Hart., Dworkin, & Rodríguez, 1997, págs. 45-61).

<sup>43</sup> Bobbio refiere que estas limitaciones al poder público son manifestaciones del estado de derecho, que en lo concerniente al constitucionalismo tiene manifestación en el reconocimiento constitucional de tales derechos fundamentales convirtiéndolos en un principio en inviolables. Igualmente, para este autor el estado de derecho incluye todos aquellos mecanismos de control del poder político que impiden el ejercicio arbitrario y abusivo del poder (Bobbio, 2006).

*disenso sino el conflicto, hasta el ejercicio, como proclamaban muchas constituciones del siglo XVIII, del derecho de resistencia. Estos derechos son, sobre todo, según el paradigma hobbesiano y paleoliberal, los derechos a la vida, a la integridad personal, contra la ley del más fuerte propia del estado de naturaleza. Pero son también los derechos sociales a la supervivencia – a la salud, a la educación, a la supervivencia y a la previsión social- de cuya satisfacción dependen en las sociedades contemporáneas, los mínimos vitales. Existe una relación biunívoca entre el grado de paz y el grado de garantismo que sostiene todos estos derechos...” (Ferrajoli, 2008)*

Lo anterior conlleva a que se realice el reconocimiento de una dimensión sustancial para el reconocimiento de la validez del derecho, donde no es suficiente el seguimiento de un procedimiento determinado en el ordenamiento para la calificación como derecho a una norma. La separación entre el derecho y la ética o la moral propia de la descripción metodológica del positivismo jurídico puede quedar corta al momento de determinar qué es el derecho y qué puede llegar a conformarlo.

Tal reconocimiento permite que nos preguntemos sobre la posibilidad de existencia o mejor la posibilidad de la producción en un ordenamiento jurídico de derecho considerado como injusto.

Al respecto Dworkin manifiesta que la diferenciación realizada por el positivismo jurídico entre la moral y el derecho da cabida a la posibilidad de existencia de “derecho injusto”. Frente a ello propone que la interpretación del derecho debe acudir a un sistema de interpretación integrada, desde el cual se conciba que existe una integración efectiva entre el derecho y la moral que determina o fija el contenido del derecho, haciendo que lo que es entendido como derecho lo sea desde un sentido aprobado por la justicia, incluyendo de esta manera las reglas que se derivarían de principios justificativos del derecho (Dworkin, 2014).

De lo anterior se desprende que en un ordenamiento jurídico no se hallan exclusivamente reglas, sino que existen disposiciones que integran valores y principios. Por tal motivo es pertinente diferenciar entre reglas, principios y valores.

Para ello, la definición dada por la Corte Constitucional de Colombia resalta que entre principio y valor existe una diferencia de grado de concreción o especificidad, donde existe una relación directa entre lo concreto y la eficacia. Esto lo podemos ver en el pronunciamiento de tutela T-406 de 1992, donde la Corte para resolver la tensión entre la salud, el Estado social de derecho y la prestación de los servicios públicos realizó una exposición sobre estas normas. En esta decisión la Corte Constitucional definió que como valor deben ser tenidas aquellas normas que establecen fines

dirigidos a las autoridades productoras del derecho, mientras que por principios se entiende aquellas normas que establecen un deber específico. La Corte precisa que la diferencia entre uno y otro se encuentra en la eficacia de acuerdo al grado de especificidad que tiene la norma, donde entiende que los principios al tener un mayor grado de especificidad conllevan una mayor eficacia respecto del valor (Sentencia T-406, 1992).

Pasando a resaltar la diferencia entre una regla y un principio se tiene que las reglas operan dentro de un sistema de aplicación todo o nada, la relación entre el hecho descrito en la norma y su conclusión o consecuencia jurídica es automático, lo que quiere decir que si una conducta se ajusta al presupuesto de la regla automáticamente es merecedora de la consecuencia dispuesta por la regla. Caso contrario, los principios no tienen una aplicación de todo o nada, donde la relación entre la descripción normativa y la consecuencia es automática, su aplicación a un caso concreto puede conllevar un ejercicio de ponderación (Hart., Dworkin, & Rodríguez, 1997).

Entonces, el sistema jurídico en su composición incluye valores, principios y derechos que ayudan a otorgar sentido a lo que es concebido como parte del derecho. Es a través de estas normas que se hace posible determinar cuándo una norma es justa y puede hacer parte del ordenamiento normativo, más allá de la validez simple o a la correspondencia exclusivamente normativa a un procedimiento, existe en el orden jurídico un marco teleológico y axiológico que condiciona lo que debe ser entendido como el derecho.

#### **1.2.5. Sistema correlacionado.**

Otro elemento a tener en cuenta del ordenamiento jurídico es que éste contiene diversos sistemas de ordenamiento del comportamiento social. Dentro de él se hallan imbuidos de manera coherente los regímenes de derecho destinados a sectores particulares que reclaman como propios instrumentos de ordenación social. Así, en un ordenamiento jurídico encontramos una serie de ordenamientos sociales que adquieren validez mediante diferentes instrumentos que el sistema incorpora mediante normas de reconocimiento de lo que puede ser comprendido como derecho.

Norberto Bobbio reconoce como una de las características de un ordenamiento jurídico la interrelación entre los ordenamientos “*menores*”<sup>44</sup> y el ordenamiento Jurídico Estatal. Considera que

---

<sup>44</sup> Norberto Bobbio en su obra *Teoría General del Derecho* cataloga como ordenamientos menores a “*aquellos que mantienen unidos a sus miembros para fines parciales, y que comprenden por tanto solo una parte de la totalidad de los*

los diferentes ordenamientos en su conjunto se encuentran estratificados, para luego ser absorbidos y amalgamados dentro de un único ordenamiento estatal mediante instrumentos para reconocer a los sub-sistemas: la recepción del subsistema, como complementos que nacieron para un sector concreto de la sociedad como el de los comerciantes que luego fueron incorporados dentro del orden estatal; y, el reenvío a un sistema menor, cuando el ordenamiento estatal le reconoce validez a determinadas reglas de un sistema foráneo (Bobbio, 2002, pág. 249). Vale la pena precisar que en ambos casos la validez de tales ordenamientos se deriva del reconocimiento dado por el derecho estatal, por el ordenamiento jurídico, es un modelo estatalista o monista.<sup>45</sup>

Esta interrelación del ordenamiento jurídico con reglas provenientes de otros sistemas que regulan el comportamiento social conlleva realizar aclaraciones en relación con la teoría del pluralismo jurídico, a fin de establecer de manera más precisa el alcance de la exposición que se realizará más adelante, porque si bien se expuso la posibilidad de reconocer normas originadas en otros “ordenamientos menores”, tal reconocimiento es una reafirmación de la posición monista del derecho que resulta útil para el desarrollo de este trabajo investigativo y no un reconocimiento por la teoría estatalista de la pluralidad de ordenamientos jurídicos dentro de un sistema jurídico.

#### **1.2.6. Delimitación respecto de la teoría del pluralismo jurídico.**

Si bien la regla o norma se encuentra presente en todos los sistemas de ordenación social, lo que es otra manera de decir que éstas no son exclusivas de los ordenamientos jurídicos estatales si es pertinente delimitar el alcance de lo que este análisis entenderá como ordenamiento jurídico. Como se precisó al iniciar el capítulo no se pretende desconocer la posibilidad de existencia de sistemas de ordenación social por fuera del Estado<sup>46</sup>, sino que el pluralismo jurídico no se abordará desde estas páginas para delimitar el objeto de estudio de este documento.

---

*intereses de las personas que componen el grupo”* (Bobbio, 2002, pág. 248). Un ejemplo de ello, son las reglas propias de los comerciantes que por reglas de remisión o reenvío pueden llegar a ser reconocidas por el derecho estatal o desconocidas por él.

<sup>45</sup> Bobbio también refiere que el ordenamiento jurídico simplemente puede expulsar algunos sistemas normativos mediante la indiferencia, cuando el Estado no reconoce las reglas que componen el sistema normativo por lo que carecerían de valor jurídico; o cuando el ordenamiento jurídico de manera expresa las rechaza sancionando los comportamientos que las reglas disponen en esos subsistemas (Bobbio, 2002).

<sup>46</sup> Ello teniendo en cuenta que respecto de la noción de ordenamiento coactivo el Estado es una técnica de organización social dirigida a lograr unos fines determinados mediante un conjunto de medios, los cuales tienen limitaciones, entre las que se encuentran los derechos considerados como fundamentales (Bobbio, 2004, págs. 129-139).

No obstante, a continuación, se presentarán los elementos que permiten delimitar lo que será entendido en el trabajo como parte del pluralismo jurídico, con el objetivo de dar claridad a la delimitación del objeto de estudio y excluirlo del alcance u objeto del presente trabajo.

El pluralismo jurídico amplía el objeto de estudio del derecho del producto estatal a un producto de la sociedad, partiendo de aceptar que la producción del derecho no es exclusiva y excluyente del Estado. En el pluralismo jurídico el Estado es una de las fuentes del derecho dentro de lo social, bajo tal parámetro “*Se dice que hay pluralismo jurídico cuando dos o más sistemas coexisten en el mismo espacio o se aplican a la misma situación*” (Engle Merry, Griffiths, & Tamanaha, 2007, págs. 39-40).

Se puede hablar de dos modelos de pluralismo jurídico: el pluralismo jurídico clásico y el nuevo pluralismo jurídico. El clásico, tiene un tinte colonizador e imperialista en el cual el modelo europeo de sociedad es el modelo que debe ser adoptado mediante trasplantes de las instituciones, coexistiendo sistemas de derecho, el europeo y el autóctono<sup>47</sup>. El nuevo pluralismo jurídico, se centra en afirmar que el derecho es algo más grande que la visión legalista del ordenamiento jurídico, el derecho incluye además del derecho estatal otras formas de producción normativa (Engle Merry, Griffiths, & Tamanaha, 2007).<sup>48</sup>

En el marco del segundo de los modelos “*...se asegura que existe pluralismo jurídico cuando uno o más tipos de derechos son reconocidos por medio de las prácticas sociales de un grupo en una arena social determinada... Son los grupos y sus prácticas los que le otorgan el carácter de jurídico a una norma, hecho o situación. Lo jurídico brotaría de las convenciones sociales y no de una estructura exterior a ella.*”. Bajo tal concepción lo jurídico no depende del Estado, de su reconocimiento mediante alguna de sus técnicas para asegurar la plenitud y coherencia del ordenamiento jurídico, sino que desprendería su calidad de jurídico de las prácticas sociales que los reconocen como parte de lo jurídico (Engle Merry, Griffiths, & Tamanaha, 2007, págs. 71-73).

---

<sup>47</sup> En la postura clásica del pluralismo jurídico, que concibe como pluralismo jurídico la inclusión de normas mediante cláusulas de reconocimiento y expulsión, como el caso de la tesis de la cláusula de repugnancia, se está ante derecho reconocido o condicionado por el ordenamiento jurídico estatal, lo que lo delimita dentro del derecho monista, en donde algo es considerado como derecho por el reconocimiento que se le hace o se le permite en el orden jurídico estatal mediante el reenvío o la recepción del sistema.

<sup>48</sup> Entre las observaciones que se le han realizado a las tesis del pluralismo jurídico se encuentran: carecer de un concepto claro del derecho, su teoría se hace confusa al denominar como derecho a los diferentes sistemas de ordenación social (Engle Merry, Griffiths, & Tamanaha, 2007).

Desde tal arista del derecho, el objeto de análisis para este trabajo podría ampliarse y hacerse sumamente complejo, generando el riesgo de llegar a conclusiones ambivalentes en el estudio de caso que se planteará algunos capítulos más adelante. Complejo porque el estudio tendría que entrar a determinar qué es lo que los diversos grupos sociales entienden como parte de lo jurídico, incluyendo prácticas que puedan constituir fenómenos típicos de la anomía; y, ambivalente porque tales prácticas desviadas que serán objeto de análisis podrían terminar amparadas de la calidad de prácticas jurídicas o ajustadas a derecho.

### **1.2.7. Noción de Ordenamiento Jurídico.**

Hecha la anterior descripción, este trabajo debe delimitar la noción desde la cual será visto el concepto de Ordenamiento Jurídico. Motivo por el cual, se advierte que este trabajo investigativo se inscribe dentro de una teoría estatalista o monista del derecho, con el objetivo de limitar el estudio de la anomia a un marco normativo estatal.

De acuerdo con lo anterior este documento entenderá como ordenamiento jurídico a un sistema de orden social, el cual está compuesto por normas de diverso tipo que se encuentran correlacionadas y revestidas de cierta autoridad, que es legítima; donde el derecho o las normas que componen tal ordenamiento cuentan con una cooperación consiente de miembros de la sociedad que facilita la materialización de las disposiciones y los propósitos trazados en él.

### **1.2.8. Conclusión del capítulo**

En los párrafos anteriores se hicieron precisiones respecto a la utilidad del ordenamiento jurídico para la organización del ejercicio del poder público, en el entendido que determina el ejercicio legítimo de la fuerza, mediante la prescripción de comportamientos, sanciones, competencias, deberes y derechos, en normas jurídicas que son reconocidas por sus destinatarios como necesarias para la convivencia. Se describió la interacción entre las diferentes clases de normas y los diferentes ordenamientos en una correlación que incluye o excluye comportamientos como parte del ordenamiento jurídico; además, se realizó una presentación respecto del pluralismo jurídico, donde se enfatizó las razones por las cuales no se tomaría tal percepción de lo jurídico para adelantar el estudio de la anomia en el caso del tratamiento dado a la reserva del bosque oriental de Bogotá.

En tal perspectiva se ha supuesto que el poder es parte de lo social y es el ordenamiento jurídico, desde la teoría monista, una de las maneras de ordenar las relaciones de dominio y subordinación que facilita el alcanzar determinados propósitos. En dicho sentido, es necesario admitir que los individuos que conforman el conglomerado social de manera voluntaria reconocen como legítimo perseguir los objetivos consignados en las normas, además de reconocer la autoridad que éstas otorgan a la institucionalidad.

No obstante, dicha autoridad no se legitima a sí misma, no se deriva de un simple seguimiento ritual de las formas que el mismo ordenamiento ha dispuesto, detrás existe una carga sustancial que condiciona el ejercicio del poder, la producción del derecho y el reconocimiento de lo jurídico, entre otras cuestiones relevantes. Tal carga sustancial se nutre de los derechos, de las garantías de éstos, de los valores y principios que reflejan una sociedad en concreto, haciendo legítima la exigencia del cumplimiento de lo preceptuado como derecho aun mediante la fuerza; y por último, existe algo esencial de un ordenamiento jurídico, el reconocimiento del derecho estatal por parte del individuo como algo necesario que él decide acatar.

En este punto se retoma la postura de Hart (2012) sobre la cooperación consiente de los destinatarios de la norma y que fue descrita en el capítulo, toda vez que la reducción del ordenamiento jurídico a un sistema de normas respaldadas por sanciones termina por ser insuficiente de no contar con la colaboración de parte de los destinatarios de las normas jurídicas.

Ello lleva considerar que el ordenamiento jurídico como sistema de orden social, compuesto por normas correlacionas, de diversa naturaleza, reconocido por sus destinatarios como legítimo y por ende que cuenta con su cooperación consiente, debería presentar bajos índices de situaciones anómicas, porque no es razonable que ahí en donde el derecho cuenta con la cooperación consiente de sus destinatarios éste resulte ser inconsistente y no obligatorio.

## **1.3. ESTADO DE DERECHO**

### **1.3.1. Introducción al capítulo.**

Hecha la anterior presentación de lo que se entenderá como ordenamiento jurídico para los fines perseguidos en este trabajo investigativo es necesario entrar a hacer algunas precisiones conceptuales, entre las que se halla el determinar el concepto y alcance de lo que se entiende en este documento como estado de derecho. Tal interés de precisar el concepto estriba en que se considera pertinente ilustrar al lector de este trabajo investigativo sobre la mutación de la noción, su vigencia y actualidad, cuestión que reclama algunos párrafos explicativos con el propósito que exista claridad meridiana desde un principio de las implicaciones de la anomía en el Estado del Derecho y su correlación con el estudio de caso que se presentará.

Desde este momento debe precisarse que el concepto tiene connotaciones que hoy en el día no se ciñen estrictamente a la esfera de lo jurídico, el estado de derecho ha alcanzado otras esferas y tiene connotaciones políticas y filosóficas que requieren para su delimitación ceñirse a algo más que la esfera netamente positiva o a la acepción estrictamente formal del concepto.

Para evidenciar la interrelación de la anomia como herramienta de análisis y el estado de derecho, este capítulo desarrollará principalmente cuatro puntos: 1) La conceptualización del estado de derecho; 2) la mutación del concepto de estado de derecho; 3) la transformación y recepción del concepto en la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia; y, 4) El concepto de estado ambiental de Derecho.

Una vez finalizada la descripción sobre el estado de derecho este trabajo desembocará en una conclusión en la parte final del capítulo que pretende evidenciar la relación anomia – estado derecho.

En la primera parte del capítulo se precisará el origen del concepto, resaltando que la noción de estado de derecho tuvo una estrecha relación con un modelo ideal de organización del poder político, el Estado liberal (Chevallier, 2015). Para ello, se hará una exposición puramente dogmática del concepto y de las características del mismo que lo interrelacionan con el modelo ideal de Estado Liberal como respuesta a la organización del poder.

En la segunda parte, se precisará la mutación del concepto frente a la instrumentación que se realizó de la noción formal del estado de derecho, especialmente por los regímenes totalitaristas, vaciando de contenido al concepto. En esta parte del capítulo se realizará una exposición dogmática de tal transformación donde se espera dejar en claro que el estado de derecho es una noción dinámica que responde a la necesidad de ordenar el poder, como una garantía más a los derechos humanos, reafirmando con ello el origen del concepto.

Hecha la anterior descripción, en la tercera parte de este capítulo, se referirá cómo la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana ha adoptado la mutación de la noción descrita, respondiendo a la necesidad de delimitar el poder de cara a la garantía de los derechos humanos.

Luego, se presentará el concepto de Estado Ambiental de Derecho, con el objetivo de delimitar al lector una teoría que se considera de la mayor pertinencia para el estudio que adelanta este trabajo investigativo y poder resaltar que las mutaciones al estado de derecho propuestas por esta teoría ya tienen algunas manifestaciones en la actualidad en la vida jurídico-política de Colombia.

El objeto pretendido con la presentación de este capítulo es que el lector de este trabajo investigativo, el cual ciñe su análisis a un escenario normativo puramente estatal, pueda evidenciar que el estado de derecho encuentra en la anomia del derecho un indicador de la debilidad de lograr materializar la ordenación efectiva de los poderes públicos para alcanzar los propósitos que se ha dispuesto una sociedad. Particularmente en el Estudio de Caso, evidenciará el lector que la manera en la cual se ha ordenado y administrado la reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá pone de presente debilidades en la organización del poder y en la posibilidad de hacer efectivo lo pretendido por normas de derecho ambiental, afectando de tal manera el goce de los derechos.

### **1.3.2. Noción de Estado de Derecho**

La noción de estado de derecho no se restringe a una proposición formal, donde se refiere de manera rígida una explicación a través de un sistema netamente de validez formal del derecho. Esta noción tiene también una acepción material donde el concepto de Estado se interrelaciona con el derecho y una acepción sustancial donde éste conlleva en sí determinados valores o atributos. Tal situación, como se explicará a continuación tiene su origen en el Estado Liberal.

Es importante tener en cuenta que la existencia de un sistema de derecho o un ordenamiento jurídico no implica necesariamente la existencia de un estado de derecho, pero su existencia es útil para garantizar los derechos de los sujetos, al despersonalizar e institucionalizar el ejercicio del poder (Verdú, 1986)<sup>49</sup>.

En su obra *liberalismo y democracia* Bobbio precisa que el liberalismo responde al modelo de estado de derecho, entendido como un Estado que tiene límites a sus poderes, determinados por los derechos y los mecanismos constitucionalmente reconocidos que sirven de limitación al ejercicio arbitrario del poder<sup>50</sup>. Para el autor italiano, el estado de derecho incluye todas aquellas garantías en contra del uso arbitrario e ilegítimo del poder, constituyendo una limitación para el ejercicio del poder político, característica del Estado liberal, entre los mecanismos de control que identifica o menciona el autor se halla: El control del legislativo sobre el poder ejecutivo, el control constitucional de las leyes; la relativa autonomía de los gobiernos locales frente al nivel central del gobierno; y, un poder judicial, autónomo del ejecutivo (Bobbio, 2006).

Este modelo, el estado de derecho, tiene la pretensión de ejercer un control al poder político mediante diferentes mecanismos que impidan el ejercicio arbitrario o abusivo del poder. En su obra *Estado Gobierno y Sociedad*, Bobbio había denominado a este modelo de control del poder como constitucionalismo, el cual se precisó en el capítulo anterior como parte de la limitación a la validez material del derecho (Bobbio, 2004).

En esta línea argumentativa C. Schmitt en su obra *Teoría de la Constitución* identificó como uno de los elementos característicos del Estado Burgués, el estado de derecho. El cual se precisa en la Constitución que reconoce la división de poderes, donde se establecen una serie de controles recíprocos y se reconoce a los derechos fundamentales como límite al ejercicio del poder (Schmitt, 1934, pág. 147). Como una característica de este modelo de Estado, C. Schmitt identifica la garantía de la libertad en la ley, donde la injerencia en las libertades individuales sólo puede ser adelantada mediante la intervención de una ley, circunscribiendo las actividades estatales a las competencias

---

<sup>49</sup> Verdú, en su obra *Curso de Derecho Político*, precisa que la idea de estado de derecho tiene elementos que lo identifican en momentos anteriores al Estado Liberal. Es así que para el autor la noción de estado de derecho se evidencia en los Griegos en que éstos se ufanaban de ser gobernados por leyes y no por hombres, en los Romanos se tiene la despersonalización del poder mediante técnicas como el *oficium* y el *ministerium*, entre otros (Verdú, 1986).

<sup>50</sup> Bobbio diferencia entre estado de derecho en sentido profundo, como aquel que reconoce los derechos y mediante ello delimita el poder político; en sentido débil, tenido como tal al Estado no despótico; y, al estado de derecho en sentido debilísimo al modelo Kelseniano donde se iguala al Estado con el ordenamiento jurídico (Bobbio, *Liberalismo y Democracia*, 2006, pág. 19).

rigurosamente establecidas por ésta; aunado a ello, las actividades del Estado se encuentran sometidas al control o verificación del poder judicial (Schmitt, 1934, págs. 152-153)<sup>51</sup>.

Para Chevallier el concepto de estado de derecho hunde sus raíces en los principios de la democracia liberal, esta teoría se convierte en una herramienta que responde a las necesidades de nuevos mecanismos de regulación en los Estados liberales. El estado de derecho parte de una desconfianza en el ejercicio del poder, el cual puede ser utilizado de una manera opresiva, razón o motivo por el cual se pretende contener y regular el ejercicio del poder. Frente a tal escenario, la concepción inicial de la noción de estado de derecho presenta una regulación que conlleva la protección de ciertas libertades individuales, el sometimiento a la Nación y la asignación restringida de competencias (Chevallier, 2015, págs. 65-66)<sup>52</sup>.

Una vez delimita el origen de la teoría Chavellier en su estudio sobre “*El Estado de Derecho*” precisa que tal la teoría se soporta en la existencia de una delimitación del poder que es sujetado a reglas, ubicando a gobernantes y gobernados por debajo de lo dispuesto por el derecho, legitimando con ello el ejercicio de la autoridad (Chevallier, 2015, págs. 75-76).

En tal perspectiva Jaime Vidal P., en su obra *Derecho Constitucional General e Instituciones Políticas Colombianas*, precisa que esta teoría guarda relación con la jerarquía normativa y la juridicidad del Estado, donde el factor determinante de la teoría del estado de derecho es la limitación al ejercicio del poder (Vidal Perdomo, 2005, pág. 58).

El estado de derecho tiene para Verdú las siguientes características o elementos normativos e institucionales: 1) primacía de la ley que regula la actividad estatal; 2) un sistema jerárquico de normas; 3) legalidad de la administración, que cuenta con un sistema de recursos; 4) separación del poder público; 5) reconocimiento y garantía de los derechos y libertades fundamentales; 6) En algunos casos, la revisión de constitucionalidad de las leyes (Verdú, 1986, pág. 238).

---

<sup>51</sup> Para este autor el concepto de estado de derecho se construye desde el punto de vista de la libertad burguesa que se funda en la conservación y legitimación del *status quo*, en el entendido que se trata de un Estado que respeta el derecho objetivo vigente y los derechos subjetivos existentes (Schmitt, 1934, pág. 150).

<sup>52</sup> Este autor al referir al estado de derecho como limitación al poder precisar que el concepto conlleva: (i) el reconocimiento de los derechos del hombre, donde la concepción de la jerarquía formal ubica a los derechos en la cúspide de tal jerarquía, siendo una garantía de los derechos individuales; (ii) El establecimiento de un modelo de democracia en el cual los representantes elegidos se encuentran sometidos al orden jurídico, siendo este un elemento constitutivo al disponer la regulación para el ejercicio de las funciones de los elegidos; y, (iii) La asignación clara del rol del Estado, en la cual se le dispone de manera cierta unas funciones importantes pero que lo separan de la esfera privada de los individuos, contando ellos con garantías para oponerse a cualquier perturbación por parte del estado (Chevallier, 2015, págs. 68-72).

Al delimitar la teoría del estado de derecho Chavellier en su obra “*El Estado de Derecho*”, identifica tres posibles manifestaciones de la teoría. La primera, la concepción formal del estado de derecho, en donde el Estado actúa de conformidad a las formas jurídicas preestablecidas; La segunda, la concepción material del estado de derecho donde el Estado se encuentra al servicio del derecho; y, la tercera, la noción sustancial del Estado de Derecho, en donde el derecho conlleva determinados atributos intrínsecos.

En la perspectiva formal del concepto se relaciona con la racionalización del ejercicio del poder. La conversión del poder del Estado a una noción jurídica o el sometimiento del poder al derecho, cuestión perseguida por la teoría del estado de derecho, conlleva que el ejercicio del poder se traduzca en el cumplimiento de las competencias dispuestas en las normas, en el reconocimiento de la subordinación del poder al derecho. Para tal efecto, el derecho debe procurar eliminar la discrecionalidad en el ejercicio de los poderes públicos, las reglas descritas por el derecho deben ser de tal claridad y precisión que los destinatarios del poder ejerzan su competencias o funciones en una simple ejecución (Chevallier, 2015, págs. 79-80).

El estado de derecho en la perspectiva puramente formal conlleva una suerte de culto a la legalidad, donde el paso o la configuración de la realidad a una forma jurídica se convierten en una conquista que se soporta en el compromiso de someterse a lo dispuesto por el derecho. En esta noción el derecho procura abarcar a todo el orden social que es traducible al orden jurídico, es una manifestación de la racionalización del ejercicio de poder (Chevallier, 2015, págs. 75-78)<sup>53</sup>.

En tal visión de limitación del poder, para Nino el estado de derecho debe contar con algunas características que lo determinan. Como características de las normas jurídicas dentro de este esquema el autor indica las siguientes: (i) La generalidad de la norma, (ii) la universalidad, (iii) la irretroactividad por regla general, (iv) la estabilidad; (v) la publicidad, (vi) la definición o certeza de su contenido, (vii) la descripción de hechos condicionantes empíricamente demostrables, (viii) de aplicación estricta e imparcial; (ix) aplicación por órganos autónomos a quienes las expedieron (Nino, 2014, págs. 41-42). No obstante, Nino precisa que el cumplimiento de tales rasgos no conlleva la garantía de valores supremos como la justicia, pero que procura otros importantes valores para alcanzarla, como lo son la seguridad, la predecibilidad de las reacciones, y el orden:

---

<sup>53</sup> Chevallier precisa que en este modelo los operadores jurídicos tienen como función primordial el guiar y otorgar coherencia al sistema jurídico para la administración del Estado, especialmente mediante las decisiones de las jurisdicciones administrativa y constitucional (Chevallier, 2015, pág. 78).

*“Como se ve, estos requisitos del estado de derecho son compatibles con casi cualquier contenido y con casi cualquiera de las normas jurídicas. Las normas jurídicas que satisfacen las exigencias del estado de derecho pueden tener un contenido repudiable y pueden tener un origen absolutamente ilegítimo. Esto confirma lo que dije antes en el sentido de que el estado de derecho no garantiza por sí mismo valores supremos como la justicia o la legitimidad democrática.”*

*“El estado de derecho está de cualquier modo relacionado con ciertos valores. Ellos son los de seguridad, la predecibilidad de las reacciones estatales y sociales, el orden. Estos valores son importantes ya que sin ellos no pueden materializarse una sociedad justa. Sin embargo, son valores secundarios al valor justicia. Una organización atroz, como la de un campo de concentración nazi, puede ser ordenada y previsible, pero no por ello tiene algo que la haga recomendable.”* (Nino, 2014, págs. 42-43).

Dentro de la perspectiva formal debe tenerse en cuenta la posición de Kelsen, quien reconoce una identidad entre el Estado y el derecho. En tal noción el Estado se comprende como un orden jurídico determinado, como el derecho en concreto, independientemente de su bondad o su inscripción dentro de alguno de los modelos ideales de Estado, como aquel que lo limita a una "auto obligación", dentro de la cual para ser reconocido como un "estado de derecho", es imperioso que las autoridades se enmarquen dentro de una democracia con seguridad jurídica, dentro de la cual la administración es regida por normas generales que han sido válidamente producidas por el legislativo, haciendo responsable a la administración por su comportamiento (Kelsen, 2009, págs. 320-321).

Desde esta perspectiva formal Kelsen considera que no existe dualidad entre Estado y Derecho toda vez que todo Estado es un orden jurídico en sí mismo, en su obra *La teoría pura del derecho* el autor precisa lo siguiente al respecto:

*"... Así como es imposible justificar al derecho por el derecho mismo, cuando esta palabra no es empleada en un caso en el sentido de derecho positivo y en el otro, en el de derecho justo, de justicia. Y entonces la tentativa de legitimar al Estado, como Estado de "derecho" se descubre como enteramente inadecuada, porque, como ya se recalcó, todo Estado, en ese sentido, tiene que ser un Estado de Derecho, puesto que todo estado es un orden jurídico. Ello no representa, sin embargo, ningún juicio de valor político. La limitación ya mencionada del concepto de Estado de derecho a un Estado que corresponda a las exigencias de la democracia y de la seguridad jurídica, implica admitir que sólo el orden coactivo así tipificado pueda ser visto como un "verdadero" orden jurídico. Pero tal supuesto es un prejuicio iusnaturalista. También un orden coactivo relativamente centralizado de carácter autocrático, que no ofrezca, por su ilimitada flexibilidad, ninguna seguridad jurídica, es un orden*

*jurídico y -en tanto se diferencia orden y sociedad-, la sociedad constituida mediante ese orden coactivo, es una comunidad jurídica que, como tal es un Estado. Desde el punto de vista de un positivismo jurídico consecuente el derecho, de igual modo que el Estado, no puede ser reconocido como un orden coactivo de la conducta humana, sobre cuyo valor moral o de justicia nada se dice con ello. Entonces cabe concebir al Estado como ni más ni menos jurídico que el derecho mismo."*

*"Esta disolución crítico-metódica del dualismo entre Estado y derecho constituye de consuno la anulación sin consideraciones de una de las ideologías de legitimación más eficaces; de ahí la apasionada oposición que enfrenta, por parte de la teoría tradicional del derecho y del Estado, la tesis fundada por la teoría pura del derecho de la identidad del Estado y el derecho." (Kelsen, 2009, pág. 320)*

Para Chevallier, dentro de la perspectiva formal se concibe al estado de derecho como un régimen que se encuentra soportado en el principio de jerarquía normativa, en el cual se corre el riesgo de omitir cualquier relación con el contenido del derecho, dejando de lado uno de los fundamentos del estado de derecho, el control al ejercicio del poder de acuerdo a un conjunto de valores. Este modelo determinado concibe que el poder del Estado únicamente puede ejercerse mediante la habilitación jurídica o el otorgamiento de competencias en las normas jurídicas (Chevallier, 2015)<sup>54</sup>.

En tal perspectiva para Chevallier la tesis de Kelsen sobre la identidad entre el Estado y el Derecho no logra integrar de manera absoluta todos los fenómenos jurídicos que componen la teoría del estado de derecho, además tal positivismo estricto oculta que tal teoría es indisociable de otras instituciones que le confieren su significado, toda vez que su origen se encuentra en cierta realidad social o política, recuérdese que para Chevallier el origen de este concepto se halla en el Estado Liberal y la limitación al ejercicio del poder por éste pretendida (Chevallier, 2015, pág. 63).

En tal línea argumentativa Quinche en su obra *Derecho Constitucional Colombiano de la Carta de 1991 y sus reformas*, precisa que respecto del poder existen una serie de etapas, las cuales históricamente son agotadas para alcanzar o producir una supresión progresiva del ejercicio arbitrario

---

<sup>54</sup> Para Chevallier el estado de derecho en sus orígenes tiene una relación con el concepto Alemán de "Rechtsstaat", dentro del cual se concibe que el Estado está limitado por los derechos naturales del individuo, existiendo un sumario de valores liberales que se contraponen al ejercicio del poder autoritario permitiendo identificar una serie de principios de organización del poder que lo racionalizan, como: la supremacía de la ley, la independencia judicial, el reconocimiento de los derechos, la separación de los poderes públicos (Chevallier, 2015, págs. 21-22). El autor francés precisa que la teoría del Rechtsstaat es un modelo de acción que limita el ejercicio del poder ejecutivo, para éste se trata del establecimiento de auto-limitaciones y controles al poder; en este modelo la administración no puede actuar contrario al derecho, y además está obligado a actuar conforme a él, la administración de acuerdo a ello no crea el derecho, simplemente cuenta con unas potestades legales para el ejercicio de su función.

del poder sobre los ciudadanos. El autor indica que el estado de derecho tiene como objetivo despersonalizar el ejercicio del poder al institucionalizarlo, reuniendo como características las siguientes: i) la prevalencia del principio de legalidad, entendido que la ley se convierte en el criterio de identificación de validez del derecho; ii) la división de poderes, tenida como la desconcentración del ejercicio del poder, donde los diferentes organismos ejercen sus funciones de manera autónoma; y, iii) la efectividad formal de los derechos y libertades, teniendo en cuenta que en este modelo es suficiente la consagración formal y no existe una preocupación por el contar con mecanismos de garantía que hagan efectivos los derechos y libertades (Quinche Ramírez, 2009, págs. 81-83)<sup>55</sup>.

### **1.3.3. Mutación del Concepto de Estado de Derecho**

Es importante tener en cuenta que la concepción formal del estado de derecho es insuficiente para materializar la limitación al ejercicio del poder y ser una garantía frente a su ejercicio arbitrario. En tal entendido el concepto de estado de derecho debe contemplar connotaciones más amplias desde las que se observe una visión que incluya perspectivas no exclusivamente jurídicas que refieran a un juicio de validez estrictamente formal, sino que se articule con nociones sustanciales como la garantía de derechos fundamentales.<sup>56</sup>

En tal perspectiva la noción de estado de derecho requiere de una transformación o mutación del concepto desde la noción formal a la noción sustancial, donde la preocupación por la protección efectiva de los derechos humanos y sus garantías frente al ejercicio del poder determine al Estado de Derecho.

Como se precisó atrás, la noción de estado de derecho tiene una acepción formal muy difundida de la cual se evidencia como falencia la falta de preocupación por materializar los contenidos consignados formalmente en las normas jurídicas. Tal situación se manifestará en una mayor medida en la primera mitad del siglo XX donde se presentaron tensiones entre el estado de derecho y el totalitarismo.

---

<sup>55</sup> Quinche precisa que en estrictos términos la noción de estado de derecho se trata de un “estado legislativo”, donde la Constitución tiene un papel secundario al carecer de un valor normativo debido a que es considerada como un instrumento político (Quinche Ramírez, 2009, pág. 82).

<sup>56</sup> La noción formal del estado de derecho muta o se ajusta a los requerimientos que le impone las transformaciones del Estado y el Derecho. Entre éstas se hallan las relaciones derivadas de los procesos de integración entre los Estados y la transformación del estricto control de validez constitución - ley a un control más amplio como lo es el control convencional de la validez del derecho por las autoridades de los Estados. Respecto de este control Quinche precisa que debe entenderse como “... una actividad judicial, de competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de todos los jueces locales de los distintos Estados parte en la Convención Americana, encaminada a la protección y efectividad de los derechos humanos en la región. Dicho control se ejerce tanto sobre las leyes y los enunciados normativos que se profieren en los distintos Estados parte, como sobre los hechos violatorios de los derechos humanos que en ellos acontecen (...)” (Quinche Ramírez, 2014, pág. 50)

Si bien la noción de estado de derecho se le asimila a una postura formalista es importante resaltar que pasada la segunda guerra mundial la concepción sobre la connotación material o sustancial de la teoría se refuerza resaltando que se trata de una herramienta de limitación del ejercicio del poder público y de garantía de las libertades, donde el proceso de producción normativa se condiciona no solo a las competencias regladas para las autoridades, sino que el sistema de jerarquía normativa que determina la producción del derecho ciñe y protege los derechos fundamentales. No es suficiente con la consagración formal dentro de un documento jurídico, el estado de derecho requiere de su materialización o consolidación en la garantía efectiva de los derechos, porque de lo contrario se está ante una figura retórica vacía de toda sustancia (Chevallier, 2015, pág. 163)

Para lograr el cambio de paradigma del estado de derecho formal hacia el sustancial se debe hacer una suerte de ruptura con la posición propiamente positivista expuesta por Kelsen, donde existe una coincidencia entre el Estado y el Derecho. Desde esta perspectiva, Chevallier en su obra *El Estado de Derecho*, al revisar las tensiones de la noción con los regímenes totalitaristas, concluye que el identificar o atar el concepto de Estado con el Derecho termina por ser insuficiente al momento garantizar los derechos frente al ejercicio del poder. En su exposición precisa que la presencia de un Estado Totalitario se contrapone a la noción del estado de derecho, porque en el totalitarismo se instrumenta la noción formal de estado de derecho con el objetivo de poner al servicio del poder al ordenamiento jurídico, desapareciendo las garantías y la función protectora del derecho. La caída de los regímenes totalitarios presentes en Europa en la primera mitad del siglo veinte se tradujo en la necesidad que la noción de estado de derecho reafirmara la democracia liberal y los derechos del hombre como elementos definitorios del concepto (Chevallier, 2015, págs. 116-117).

Es así que para el autor francés en el período de pos guerra se transformó el derecho europeo, haciendo que más allá del simple reconocimiento o consagración de ciertos derechos en textos normativos, la relación entre individuo y Estado cambiara, tornando en necesaria la mutación de la noción de Estado de Derecho liberal clásico. Ello implicó la transformación de la relación sociedad – democracia, pasando de una democracia delegada a una democracia mayormente participativa, donde el pueblo interviene en la política, encaminándose hacia una democracia más directa. A su vez, tal mutación conllevó que el Estado como garante de los derechos de las personas se le envistiera de una función reguladora más amplia que en el pasado, teniendo que cubrir cada vez más espacios de la esfera individual mediante el derecho. Este cambio en el paradigma, convierte en característica del concepto

de estado de derecho: primero, el ser un dispositivo de protección de los derechos; y, segundo, el ser uno de los elementos determinantes dentro de un modelo democrático (Chevallier, 2015).

Por su parte Javier Pérez Royo en su obra *Curso de Derecho Constitucional* al revisar el concepto de estado de derecho identifica que la noción ha sufrido transformaciones. La concepción formal en su origen reconoció a este principio como uno de los elementos vertebrales del Estado, no obstante para el autor la concepción formal del principio hoy no es suficiente, toda vez que debe ser complementada desde una perspectiva dinámica que amplifique sus alcances. Para este autor tal principio debe entenderse como el de Estado democrático de derecho: concepto que es el resultado de un progreso histórico que va de la mano del Estado constitucional, dónde la limitación del poder a través de la utilización de principios racionales es apenas una de sus fases, la cual es complementada con elementos como: (a) la lucha contra las inmunidades del poder, entendida como una extensión del principio para proteger a los ciudadanos frente a la actividad administrativa; y (b) el Constitucionalismo democrático, entendido desde la legitimación democrática del poder (Pérez Royo, 2005).

La transformación del concepto de estado de derecho es puesta de presente por Jaime Vidal Perdomo al explicar el concepto de Estado Social de Derecho en su obra *Derecho Constitucional General e Instituciones Políticas Colombianas*. El autor precisa que el concepto de estado de derecho reconoce las realidades de nuevos derechos, al introducir los derechos económicos y sociales, dando lugar a una noción más amplia de estado de derecho (Vidal Perdomo, 2005, págs. 58-59)<sup>57</sup>.

En esta perspectiva es importante resaltar que el modelo de Estado Social de Derecho surge como una respuesta al debilitamiento del Estado liberal clásico. Las crisis de la economía cíclica capitalista y la presión ejercida por los movimientos obreros produjeron un cuestionamiento del Estado y a su

---

<sup>57</sup> Para algunos autores la entrada en escena en el Estado colombiano de algunas disposiciones de contenido social, introducidas mediante la reforma constitucional del Acto Legislativo 01 de 1936, no conllevan la existencia de un Estado Social de Derecho (Quinche Ramírez, 2009) y por ende la mutación del concepto de estado de derecho no llega necesariamente con la consagración formal de la transformación de la noción de Estado. La reforma constitucional del acto legislativo 01 de 1936 incluyó nominalmente nuevos paradigmas de legitimación para el Estado como la solidaridad (artículo 16 del Acto legislativo 01 de 1936), la prevalencia del interés general sobre el particular, y la función social de la propiedad (artículo 10 del Acto legislativo 01 de 1936), pero tal contenido enfrentó dificultades para su materialización, aún desde el partido político que la propuso y fomentó la denominada revolución en marcha (Molina, 2006). Entonces, si bien en Colombia la normativización de la fórmula Estado Social de Derecho es un resultado del proceso Constituyente que desembocó en la actual Constitución existen antecedentes en el sistema político colombiano que refieren a la inclusión normativa de algunos valores y principios en la reforma de 1936, si bien puede ser calificado como ingenuo ver en ello un antecedente, también puede resultar injusto desconocer su consagración normativa. Claro está que como se ha venido sosteniendo no es suficiente con su consagración como norma jurídica, es necesario el compromiso de hacer efectivo el contenido teleológico y dogmático que se halla detrás, lo cual ha tenido aproximaciones a través de la jurisprudencia constitucional y la modernización del Estado desde 1990.

utilidad social, generando fuertes presiones sociales finalizando el siglo XIX y comenzando el XX. Este reproche alcanzó a cuestionar la utilidad de la noción formal del estado de derecho que hasta entonces había sido utilizada pero que para tal escenario resultaba ineficaz en su propósito de protección a los derechos y libertades.

Tal perspectiva es evidenciada por Chevallier al precisar el tránsito de la noción formal a la sustancial en el estado de derecho. El autor francés refiere que tal transformación no desconoce los aportes de la dimensión formal del concepto a la construcción más rigurosa del orden jurídico, sino que progresivamente se adapta a una visión integrada más amplia de lo que conforma el derecho, esta noción es un proceso que depende del contenido evolutivo de las normas, donde la dinámica social y política determina los usos concretos del derecho. Tal transformación de estado de derecho adhiere principios y valores a la conformación del orden jurídico, otorgando a la noción la perspectiva sustancial, que tiene como rasgos que la identifican la seguridad jurídica<sup>58</sup>, el reconocimiento de derechos fundamentales y la existencia de mecanismos de protección adecuados (Chevallier, 2015).

Pasada la segunda guerra mundial la concepción sustancial de la teoría se reforzó resaltando que se trata de una herramienta de limitación del ejercicio del poder público y de una garantía de las libertades, donde el proceso de producción normativo se condiciona no solo a las competencias regladas para las autoridades, sino que el sistema de jerarquía normativa que determina la producción del derecho, ciñendo la validez del derecho a contenidos sustanciales, como la protección de los derechos fundamentales. En esta perspectiva el papel del poder judicial o del juez muta, el juez no es el de la boca de la ley, sino uno activo que afirma la supremacía constitucional y la protección de los derechos humanos, disponiendo a su vez una perspectiva diferente del ejercicio de su contrapeso a los otros poderes.

En tal línea argumentativa Chevallier precisa que el proceso de transformación del concepto de estado de derecho conlleva entre sus características el cambio o transformación del ejercicio de funciones frente al derecho por parte del poder judicial. Ello en atención a que la mutación del concepto implica una ampliación de la legalidad donde se contemplan nuevos roles para el juez, particularmente el juez

---

<sup>58</sup> Para este autor la seguridad jurídica debe enmarcarse en la existencia de reglas que contribuyan a la claridad, precisión, estabilidad, en últimas a la certeza sobre las consecuencias que se derivan de un comportamiento determinado, otorgando garantías contra la adjudicación arbitraria de consecuencias. Ello implica que: a) el derecho existente pueda ser conocido y comprendido por parte de los destinatarios; y, b) deben existir garantías frente a la modificación del derecho en vigor, la no retroactividad de la ley como principio (Chevallier, 2015, págs. 124-127).

administrativo que deduce reglas en su jurisprudencia complementando el sistema de jerarquía normativa<sup>59</sup> y en el juez constitucional cuando adelanta el control de constitucionalidad debido a que se convierte en un guardián de los valores y del contenido sustancial del derecho, al condicionar mediante su jurisprudencia el actuar del poder legislativo (Chevallier, 2015).

Tal situación se hace patente en Colombia en la afirmación presente en la sentencia T-406 de 1992 de la Corte Constitucional, donde al revisar el alcance de la Cláusula de “Estado Social de Derecho” consignada formalmente en la Constitución de 1991, la alta Corte precisó que el rol del juez debe cambiar de la boca de la ley a un productor de derecho<sup>60</sup>.

Existe una transformación de la noción de estado de derecho derivada de la mutación actual del Estado, el cual se ve abocado a intervenir en más áreas que en el pasado. La necesidad que el derecho ocupe una mayor área de intervención conlleva un nuevo rol o papel para el juez en la determinación de aquello que es entendido como derecho. Tal cambio responde a la noción de Estado de Derecho actual en la cual la tutela efectiva de los derechos se convierte en un paradigma, en una perspectiva sustancial del concepto.

Tal situación complejiza al derecho, porque de cierta manera se relativiza las fuentes del derecho y con ello se flexibiliza la noción tradicional de Estado de Derecho, donde el reconocimiento de lo que debe ser entendido como norma tenía como un criterio de identidad la producción por un órgano excluyente, el legislativo.

Respecto de la complejidad del derecho actual Chevallier afirma que al requerir que el derecho sea más flexible para atender a las realidades se vacía una parte del contenido al estado de derecho, pues su certeza es desplazada y con ella la predeterminación del significado de las normas; para el autor la relativización de la noción demuestra la limitación del concepto (Chevallier, 2015, págs. 178-181)<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> Para este autor se evidencian tres casos distintos de poder normativo en los jueces administrativos que amplían el estado de derecho: 1) la interpretación libre, que podría en algunos casos llegar aun a contradecir el texto de la ley - jurisprudencia contra legem; 2) la creación de reglas en ausencia de norma aplicable, jurisprudencia praeter legem; y, 3) la creación de principios generales (Chevallier, 2015, págs. 90-91).

<sup>60</sup> En la sentencia T-406 de 1994, la Corte Constitucional revisó una acción de tutela incoada con ocasión de las afectaciones a los derechos derivadas de los retrasos en la construcción del servicio de alcantarillado en la ciudad de Cartagena, donde las aguas negras se desbordaron. En la decisión se evidencia la tensión entre la noción formal del derecho, la materialización de los derechos, la tutela efectiva de éstos y el cambio de paradigma que representa el Estado Social de Derecho (Sentencia T-406, 1992).

<sup>61</sup> Chevallier en su obra sobre el estado de derecho, hace tal reflexión. Precisa que en las sociedades complejas es ilusorio pretender que el estado de derecho como producto legislativo regule todas las relaciones completamente, otorgando desde la ley una respuesta a cada una de las situaciones. Motivo por el cual podría explicarse en cierta manera que muchas de las relaciones hoy hayan terminado por judicializarse (Chevallier, 2015).

Vale la pena resaltar que la mutación del concepto de estado de derecho no necesariamente, como lo afirma Chevallier, implica su limitación, por el contrario, en consonancia con lo afirmado por este autor respecto de la arista sustancial de la noción de estado de derecho, se trata de una garantía efectiva de los derechos lo que establece al concepto en algo cierto y no en una figura retórica<sup>62</sup>. Al respecto, debe precisarse que los elementos que delimitan al concepto de estado de derecho, como garantía de ciertas libertades o que atan el concepto al modelo de Estado liberal de derecho, hacen necesario concebir que el simple acatamiento sin las garantías de los derechos y la delimitación del poder no debe ser entendido como Estado de Derecho, el concepto reclama hoy de una visión más garantista o material, donde la flexibilización en la producción del derecho sea una garantía de los derechos y de su tutela efectiva frente al ejercicio del poder.

En esta perspectiva Girola califica como Estado Democrático de Derecho aquel que garantiza las características del estado de derecho<sup>63</sup> y además tiene la capacidad también de garantizar los derechos de los ciudadanos, en condiciones de igualdad y transparencia (Girola, 2005). En esta perspectiva lo pretendido por la autora es pasar del formalismo atribuido al concepto clásico de estado de derecho a la materialización de los contenidos sustanciales de los derechos en una noción más amplia de eficacia del derecho.

La necesidad de cambio en el paradigma clásico del estado de derecho proviene de las transformaciones que afronta el Estado actualmente, fenómeno que no es exclusivo de esta noción sino de toda la perspectiva de organización del poder y los derechos humanos. Evidencia de esto encontramos en el principio de tutela jurisdiccional efectiva donde las personas tienen la posibilidad de reclamar del Estado la satisfacción de sus derechos y el respeto de éstos frente a terceros<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> En este aspecto es importante precisar que Chevallier reconoce que el proceso de profundización o mutación del concepto de estado de derecho no se ha generado de una manera uniforme, manteniéndose ciertos rezagos frente a algunas materias y sujetos como es el caso de los extranjeros, donde existe una alta discrecionalidad por parte de los gobiernos de turno y en los casos de seguridad donde existe una posición restrictiva de los derechos actualmente (Chevallier, 2015, págs. 139-141).

<sup>63</sup> La autora refiere como características del estado de derecho: (a) la generalidad, (b) universalidad, (c) irretroactividad, (d) Estabilidad, (e) carácter público, (f) definición, (g) verificación de las condiciones. (h) imparcialidad, (i) independencia de la autoridad normativa (Girola, 2005).

<sup>64</sup> En este punto es importante precisar que la tutela jurisdiccional efectiva, procura que las decisiones tomadas velen por la mayor materialización de los derechos. Al respecto precisa Alvarado de Olivera:

*“Frente al carácter normativo de los derechos fundamentales de la efectividad y de la seguridad, pienso que en el ámbito del proceso es posible definir la adecuación de la tutela jurisdiccional como la aptitud de ésta para realizar la eficacia ofrecida por el derecho material, con la mayor efectividad y seguridad posibles. Por lo tanto, la adecuación resulta de la ponderación de esos dos valores o derechos fundamentales, con vistas al resultado que se quiere obtener frente a la clase de derecho violado. Esas directivas deben comprometer al legislador, a la doctrina, y la aplicación práctica del derecho procesal por el órgano judicial, respetados, por supuesto, los dispositivos asegurados para la parte, pues ésta puede elegir la forma de tutela que más le conviene (autonomía de voluntad, otro derecho fundamental), salvo las excepciones consignadas expresamente en la ley.”* (Alvarado de Olivera, 2009, pág. 198)

Este principio tiene un desarrollo en Colombia considerable con posterioridad a la Constitución de 1991, donde se consagraron acciones constitucionales para la protección de los derechos reconocidos: para los fundamentales la acción de tutela, en el artículo 86, el cual ha sido regulado por el Decreto 2591 de 1991; para los colectivos, la acción popular y de grupo, en el artículo 88 y desarrollada en la Ley 472 de 1998. En igual manera, se reconoció al derecho de petición como parte de las garantías del ciudadano y hoy cuenta con una ley estatutaria que lo regula, la Ley 1755 de 2015, junto al código de procedimiento administrativo, Ley 1437 de 2011; también dispuso la acción de cumplimiento como una garantía más de efectividad de lo dispuesto por el derecho, en el artículo 87 y desarrollada en la Ley 393 de 1997, reconociendo garantías que realzan la pretensión de una perspectiva material y sustancial del estado de derecho<sup>65</sup>.

#### **1.3.4. Recepción de la noción sustancial del Estado de Derecho por la Corte Constitucional.**

Es importante mostrar en este punto que el desarrollo o transformación del concepto de estado de derecho se encuentra presente más allá del reconocimiento normativo de instrumentos o de herramientas que tengan la pretensión de servir como garantía de los derechos. Por tal motivo a continuación se expondrá cómo la noción sustancial del concepto de estado de derecho ha sido asumida por la Corte Constitucional de Colombia.

La presentación de esta posición en la Corte pretende únicamente evidenciar que la transformación de la noción tiene manifestaciones en el ejercicio del derecho y no pretende agotar de una manera profunda y completa el concepto del estado de derecho en la Corte Constitucional. Esto teniendo en consideración que si bien se trata de una precisión que debe ser realizada para este trabajo investigativo no es el objeto mismo de este.

Si bien la Corte Constitucional en algunas decisiones ha mostrado una posición tradicional respecto del estado de derecho o a la legalidad formal<sup>66</sup>, resulta indebido desconocer que en diferentes

---

<sup>65</sup> Para mayor detalle sobre este punto en Colombia puede consultarse las obras del doctor Manuel Quinche Mejía como: *Derecho Constitucional Colombiano de la Carta de 1991 y sus Reformas* (Quinche Ramírez, 2009) o *Derecho Procesal Constitucional Colombiano. Acciones y Procesos* (Quinche Ramírez, 2015).

<sup>66</sup> Par una ilustración de esta posición puede tenerse en cuenta la sentencia C 251 de 2002 donde en ejercicio de control de constitucionalidad a la Ley 684 de 2001, mediante la cual se expidieron normas sobre la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional, la Corte Constitucional al referirse al concepto de estado de derecho precisó que el modelo de Estado de la Constitución de 1991 estableció que el ejercicio del poder se ciñe al acatamiento de unas reglas como una garantía frente a la arbitrariedad. Esta providencia se ajusta a la noción liberal del estado de derecho, donde el orden jurídico

providencias ha adoptado una noción sustancial del estado de derecho, donde sin desconocer el valor como instrumento de control del ejercicio arbitrario del poder, propio de la noción de estado de derecho del Estado Liberal, la Corte amplía el espectro de control de la noción de estado de derecho hacia la materialización y garantía de los derechos, procurando dar paso a una perspectiva sustancial del concepto.

Puede afirmarse que la Corte Constitucional ha reconocido desde tempranos momentos la noción sustancial presente en el concepto de estado de derecho. En la sentencia T-049 de 1993, definió desde una perspectiva sustancial el concepto; esta decisión de la Corte se profirió en el trámite de la acción de tutela incoada por una sociedad que consideró vulnerado su derecho al debido proceso en el trámite del proceso de arbitraje ante la Cámara de Comercio de Cali. La Corte al revisar las decisiones que negaron la procedencia de la acción de tutela precisó que debe entenderse por estado de derecho: *“el sistema de principios y reglas procesales según los cuales se crea y perfecciona el ordenamiento jurídico, se limita y controla el poder estatal y se protegen y realizan los derechos del individuo”* (Sentencia T-049, 1993).

Como se dijo atrás, la mutación del paradigma del estado de derecho no ha sido indiferente al ejercicio de la Corte Constitucional colombiana, esta entidad ha referido que dicho concepto si bien dispone un control al ejercicio del poder, su fundamento se halla en ser una herramienta que optimiza la libertad. En la sentencia C 179 de 1994, al revisar la Ley 210 de 1996, la ley estatutaria de

---

es una garantía frente al ejercicio arbitrario del derecho, tomando una posición formal frente a tal concepto (Sentencia C-251, 2002). El tribunal constitucional precisó en su providencia lo siguiente:

*“En una democracia constitucional no basta que exista el monopolio de la coacción en el Estado sino que es necesario que su ejercicio se encuentre sometido a reglas, conocidas previamente por todos los ciudadanos, con el fin de evitar la arbitrariedad. Sólo así puede ampararse la libertad y seguridad de las personas. Por ello, la Carta señala que el Estado colombiano no es cualquier tipo de organización política sino que es un Estado de derecho, que no es sino otra forma de decir que la actividad estatal está sometida a reglas jurídicas, pues como lo dijo esta Corporación, “la acepción Estado de derecho se refiere a que la actividad del Estado está regida por las normas jurídicas, es decir que se ciñe al derecho”.*

*“(…)”*

*32- La definición de Colombia como Estado de derecho, la separación de poderes y el principio de legalidad, tienen obvias consecuencias sobre las políticas de seguridad y defensa. De un lado, aun cuando corresponde al Presidente la responsabilidad esencial en la conservación del orden público (CP art. 189), y existe el principio de colaboración entre los distintos órganos del Estado en este campo (CP art. 113), sin embargo una política de seguridad no puede vulnerar la separación de poderes. No sería entonces legítimo que, en materia de seguridad y defensa, todos los órganos estatales quedaran sujetos al Gobierno, con el deleznable argumento que a éste corresponde la guarda del orden público y que los diferentes órganos del Estado deben colaborar armónicamente. De otro lado, debido a la reserva de ley, las limitaciones a los derechos constitucionales deben no sólo ser adoptadas en una ley sino que, además, si se trata de regulaciones que pueden tocar elementos básicos de los derechos fundamentales, ellas deberán ser incorporadas en una ley estatutaria. Finalmente, corresponde a la ley definir previamente cuáles son las obligaciones específicas y precisas en materia de orden público que se derivan de los deberes ciudadanos en este campo (CP arts 6°, 95 y 216) (Sentencia C-251, 2002)*

administración de justicia, la Corte Constitucional precisó lo siguiente respecto del Estado de Derecho:

*“El Estado de derecho es una técnica de organización política que persigue, como objetivo inmediato, la sujeción de los órganos del poder a la norma jurídica. A la consecución de ese propósito están orientadas sus instituciones que, bajo esta perspectiva, resultan ser meros instrumentos cuya aptitud y eficacia debe ser evaluada según cumplan o no, a cabalidad, la finalidad que constituye su razón de ser.”*

*“La constitución rígida, la separación de las ramas del poder, la órbita restrictiva de los funcionarios, las acciones públicas de constitucionalidad y de legalidad, la vigilancia y el control sobre los actos que los agentes del poder llevan a término, tienen, de modo inmediato, una única finalidad: el imperio del derecho y, consecuentemente, la negación de la arbitrariedad. Pero aún cabe preguntar: ¿porqué (SIC) preferir el derecho a la arbitrariedad? La pregunta parece necia, pero su respuesta es esclarecedora de los contenidos axiológicos que esta forma de organización política pretende materializar: por que sólo de ese modo pueden ser libres las personas que la norma jurídica tiene por destinatarias: particulares y funcionarios públicos. Desdibujar la frontera que separaba a los unos de los otros, fue la obsesión del constitucionalismo revolucionario del siglo XVIII y continúa siendo el leit-motiv del moderno (SIC) Estado de derecho.”*

*“La libertad, resulta ser entonces el valor axial del Estado de derecho, a secas, y del Estado social de derecho que, consciente de que aquella sólo es posible bajo condiciones de igualdad real, busca propiciarlas, para que, así, el patrimonio ideológico justificativo de esa forma de organización política, no sea una mera ilusión.” (Sentencia C-179, 1994)*

Manteniendo la posición respecto del estado de derecho como una noción sustancial, en la Sentencia C-158 de 1998, la Corte Constitucional precisó que en un Estado Social de Derecho se va más allá del mero reconocimiento de los derechos y las libertades, o noción formal, manera en que el Estado de derecho liberal consagraba a los derechos, sino que procura la eficacia y el otorgamiento de éstos a sus destinatarios, evidenciando que la manera en que se concibe el derecho en la forma actual de Estado conlleva la recepción de la noción sustancial del estado de derecho.

En la providencia C-158 de 1998, la Corte Constitucional al revisar la constitucionalidad de la posibilidad de los servidores públicos para adelantar la acción de cumplimiento en ejercicio de sus funciones, afirmó que el contenido sustancial del estado de derecho legitima la existencia del Estado, motivo por el cual la Constitución establece diferentes acciones para garantizar la efectividad de los

derechos de las personas, siendo legítimo que los servidores públicos procuren el cumplimiento efectivo de lo consagrado en la ley.

Esta decisión de constitucionalidad particularmente indica lo siguiente respecto del cambio en la noción del estado de derecho:

*“La Constitución define a Colombia como un Estado Social de Derecho. El Estado Social de Derecho, a diferencia del Estado liberal clásico, no se limita a reconocer derechos a los individuos, sino que además funda su legitimidad, en la eficacia en la protección y otorgamiento efectivo de los mismos. Eso significa que los derechos fundamentales, así como también los económicos, sociales culturales, y los colectivos, no se miran como simples facultades o posibilidades a favor de los individuos, sino que son concebidos como beneficios que de manera imperativa deben ser otorgados a sus titulares”*  
(Sentencia C-158, 1998)

En esta providencia se evidencia la importancia que se le otorga a garantizar o materializar los derechos de las personas, pasando de la dimensión puramente normativa a una visión sustancial del derecho, habilitando a los servidores públicos para que en procura de hacer realidad el derecho adelanten el ejercicio de la acción de cumplimiento, como una manifestación de la colaboración armónica<sup>67</sup>.

Manteniendo la posición respecto de la noción sustancial del estado de derecho en la Constitución de 1991, la Corte Constitucional en la sentencia SU-747 de 1998, precisa que en un Estado Social de Derecho el compromiso del Estado con los individuos no se limita al reconocimiento normativo de derechos como garantía frente al ejercicio del poder, sino que tiene un compromiso con un contenido axiológico y teleológico.

En esta decisión la Corte revisó la acción de tutela interpuesta por jurados de votación en el municipio de Santiago, en el departamento de Putumayo, por las amenazas formuladas por las fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC. En la providencia la Corte Constitucional reconoce que sí bien el Estado social acoge la pretensión del Estado liberal de derecho de limitar el poder, su alcance

---

<sup>67</sup> Es importante precisar que la sentencia C-158 de 1998 cuenta con el salvamento de voto por parte de los Magistrados Carlos Gaviria, José Gregorio Hernández y Alejandro Martínez Caballero. Quienes se apartaron de la decisión de la mayoría teniendo en cuenta que consideraron que la decisión debió contemplar la posibilidad de hacer efectivos los contenidos de la Constitución y no exclusivamente de normas por debajo de ella, resaltando que resulta paradójico que la Constitución carezca de un mecanismo judicial para su realización mientras que las disposiciones de menor jerarquía sí en la acción de cumplimiento (Sentencia C-158, 1998).

es más sustancial teniendo en cuenta que se pretende que el Estado dé cumplimiento a los contenidos dogmáticos de la Constitución. Al respecto precisa el texto de la decisión:

*“Como bien ha señalado esta Corporación, el Estado de derecho liberal y el Estado social de derecho se diferencian en la relación que construyen entre el Estado y los asociados: así, mientras que el primero busca ante todo limitar el poder, de tal manera que no pueda amenazar los derechos y libertades de los ciudadanos, el segundo acoge esa limitación del poder, pero también precisa que el Estado debe cumplir con unos fines en la sociedad, lo cual implica que intervenga en ella. La Constitución dentro de este último modelo de Estado representa un cuerpo armónico de valores - acerca de cómo debe configurarse la comunidad social y política -, que debe encontrar su aplicación práctica, y ello produce tanto deberes para el Estado como para los asociados.”* (Sentencia SU-747, 1998)

En un sentido similar la Corte Constitucional al revisar la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria para el desarrollo de actividades de inteligencia y contra inteligencia, al detener su estudio en las limitaciones del ejercicio del poder del Estado reconoce en los derechos fundamentales una condición para el ejercicio de éste, ubicando la posición de la Corte Constitucional en una noción sustancial del Estado de Derecho. Particularmente esta providencia precisa lo siguiente en relación con el respeto a los derechos humanos como característica del estado de derecho:

*“Un Estado de derecho debe armonizar la libertad y el orden, de tal manera que para lograr la seguridad no desconozca los derechos humanos y así las libertades puedan ser ejercidas dentro de un orden justo, respetuoso del pluralismo y de la libertad de crítica. El orden público democrático que anhela asegurar los regímenes constitucionales funda su legitimidad en el respeto irrestricto de los derechos fundamentales.”* (Sentencia C-540, 2012)

### **1.3.5. Teoría del Estado Ambiental de Derecho**

De cara al objeto estudio de caso de esta investigación, la anomia del derecho en el fenómeno de la intervención del área de reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá, se considera pertinente exponer a continuación la teoría sobre el Estado Ambiental de Derecho.

En tal perspectiva, debe partirse de la posición del profesor G. Mesa Cuadros respecto del Estado Ambiental de Derecho como aquel que parte de una perspectiva integradora de los derechos asegurando las necesidades humanas, teniendo presente la transtemporalidad de los derechos, su

naturaleza transespacial y transhumanística, en un reconocimiento necesario de la huella ambiental para la realización efectiva de los derechos (Mesa Cuadros, 2007).

Cabe resaltar que esta perspectiva integradora del estado de derecho y lo ambiental, parte del reconocimiento por parte de Mesa Cuadros del incremento de la conflictividad ambiental en Colombia como resultado de la noción de desarrollo económico<sup>68</sup>. Mesa Cuadros ha utilizado la noción de Estado de Derecho Ambiental como una herramienta de análisis de casos concretos que evidencian la tensión existente entre el ambiente, las comunidades y el desarrollo.

Dos obras del Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales – GIDCA, de la Universidad Nacional de Colombia, al cual pertenece Mesa Cuadros, realizan estudios de caso en los cuales se ponen en evidencia tensiones entre el desarrollo y el Estado Ambiental de Derecho: El primero de ellos denominado *Derechos ambientales en disputa: algunos estudios de caso sobre conflictividad ambiental*; y el segundo, titulado, *Estado Ambiental de Derecho o "Estado de cosas inconstitucional ambiental": derechos colectivos y ambientales bajo amenaza en la era de las locomotoras normativas*. Estos estudios de caso ponen en evidencia una serie de conflictos ambientales y describen las maneras cómo han sido abordados, mostrando la existencia de una tensión entre el modelo de desarrollo, los intereses ambientales, culturales, y de algunas minorías.

En la primera obra, *Derechos ambientales en disputa: algunos estudios de caso sobre conflictividad ambiental*, presenta diez artículos que analizan situaciones particulares donde existen tensiones o conflictos ambientales: (i) Nuevos sujetos de derecho, participación y justicia ambiental; (ii) Constitucionalismo ambiental y derechos ambientales; (iii) Cambio climático y desplazamiento ambiental: entre deudores y acreedores ambientales; (iv) Trabajo precario y depredación ambiental en territorios colectivos de Brasil y Colombia: historia de una asimetría de derechos; (v) Justicia Comunitaria y Zonas de Reserva Campesina: aproximación a la experiencia del Catatumbo; (vi) Consulta previa a comunidades campesinas como sujetos culturales diferenciados; (vii) Conflictividad ambiental por el monocultivo de palma aceitera en Tibú, Norte de Santander; (viii) Desplazamientos y despojo territorial: el caso de la hacienda la Bellacruz, Cesar, Colombia; (ix) Derechos de Reclusos indígenas, justicia nacional y especial; (x) Colisión de derechos; libertad de expresión, derecho a la intimidad y no discriminación (Mesa Cuadros G. , y otros, 2015).

---

<sup>68</sup> La conflictividad ambiental puede entenderse como: “(...) una forma de interacción de individuos, grupos, organizaciones y colectividades que implica enfrentamientos, ya sea por el acceso a recursos escasos, por su uso o por su distribución. Entraña un antagonismo o una rivalidad que se genera cuando hay pugna de intereses, por eso los conflictos ambientales están referidos al entorno, a los ecosistemas y a los recursos naturales.” (Rodríguez, 2016, pág. 1)

Con relación a esta primera obra y de cara al punto objeto de clarificación en esta parte del capítulo, a continuación se detalla lo expuesto por los siguientes artículos que precisan aspectos relacionados con la noción de Estado Ambiental de Derecho:

En *Nuevos sujetos de derecho, participación y justicia ambiental*, Mesa Cuadros precisa que el paradigma de lo ambiental debe orientar la formulación de la teoría de la justicia, determinar los sujetos de derechos, los derechos y el Estado; Ello quiere decir que lo ambiental debe convertirse en una suerte de condicionante o referente del derecho, el Estado y la justicia. Desde tal perspectiva "lo ambiental" puede ser comprendido como un criterio de validez para el derecho contemporáneo (Mesa Cuadros G. , y otros, 2015, pág. 25 a 42).

Al respecto precisa el autor lo siguiente:

*"La conflictividad ambiental de los tiempos contemporáneos requiere respuestas adecuadas desde el derecho y la política. El constitucionalismo de comienzos del siglo XXI debería dar cuenta de ello. En este escrito, consideramos pertinente que ello sea así, desde una nueva teoría del derecho, los derechos, la justicia y el Estado en perspectiva neoconstitucional, que precise nuevos sujetos de derechos y las formulaciones básicas de una nueva teoría de justicia, donde el paradigma ambiental oriente tanto la idea de sujetos, nuevas temporalidades y nuevas territorialidades para la vigencia y protección efectiva de todos los derechos"* (Mesa Cuadros G. , y otros, 2015, pág. 26)

De acuerdo al autor, se requiere al menos de tres aspectos básicos para su constitución: el primero, una nueva perspectiva sobre los sujetos de derecho, donde se incluya a otros sujetos como por ejemplo al ambiente y a los animales; el segundo, una nueva idea de temporalidad en los derechos, dentro de la cual no solo en el presente sino en el futuro se reconozcan los derechos de los sujetos; y el tercero, un nuevo concepto de territorialidad de los derechos, el cual no se encuentre atado a la noción del Estado-Nación (Mesa Cuadros G. , y otros, 2015, pág. 25 a 42).

Continuando con los aportes al concepto de Estado Ambiental de Derecho, en el artículo *Constitucionalismo ambiental y derechos ambientales* Ortega Guerrero aborda el desarrollo del constitucionalismo ambiental a través de las decisiones judiciales, donde el derecho comprende la valoración de un sistema reglado que procura una suerte de desarrollo sostenible y que pone en evidencia la tensión entre lo ambiental y lo económico (Mesa Cuadros G. , y otros, 2015, pág. 43 a 123).

En este texto explica la evolución histórica de la protección de los derechos y su relación con la protección de lo ambiental, mediante la exposición de la evolución del Estado. Precisa que en el antiguo Estado, o en el Estado monárquico, la naturaleza era vista como un recurso necesario para el desarrollo de una sociedad agraria; mientras, que en el Estado liberal clásico el trabajo se convierte en un factor determinante de la apropiación de la naturaleza, entendiendo a la naturaleza como un *res nullus* u objeto de apropiación mediante el trabajo. Luego, en el Estado Liberal Democrático de Derecho valora lo ambiental desde la perspectiva de la propiedad privada, como un factor de producción, y por primera vez aborda las problemáticas ambientales desde una perspectiva sectorial, especialmente desde lo urbano. Por último, afirma el autor que en el Estado Social y Ambiental de Derecho, se mantiene la visión de lo ambiental como un elemento material y de energía que debe ingresar dentro del ciclo económico (Mesa Cuadros G. , y otros, 2015, pág. 45 a 49).

Este artículo hace una presentación del desarrollo teórico del concepto de estado ambiental de derecho. Para el autor existen tres posiciones frente a tal noción: la primera, El estado de derecho de Häberle, en la cual se refiere a lo ambiental desde una perspectiva ecológica, reproduciendo la concepción sobre lo ambiental del Estado Liberal; luego, el Estado Ambiental de Derecho según Lattera, Bosselman y Fraga, donde se formula una crítica al modelo de Estado y se incluye lo ambiental como límites a la conflictividad ambiental y el reconocimiento de la legalidad ambiental; En tercer lugar, la perspectiva sobre el Estado Ambiental de Derecho, dada por Mesa Cuadros, donde se plantea un cambio en el paradigma del modelo de desarrollo.

Para Ortega, soportando sus argumentos en los dados por Mesa Cuadros, el Estado Ambiental de Derecho conlleva: la preocupación por el crecimiento económico y el consumo humano; la participación real de los diferentes sectores sociales; el reconocimiento de un marco constitucional ambiental; la consolidación de la justicia ambiental; y, la materialización de los derechos y deberes ambientales (Mesa Cuadros G. , y otros, 2015, pág. 43 a 123).

Ortega en consonancia con lo indicado por Mesa Cuadros resalta que en el Estado Ambiental de Derecho requiere que lo ambiental sea entendido como un elemento que determina la materialización de los derechos, cuestión que conlleva el cambio en el paradigma del modelo de crecimiento económico, en el sentido que se permita alcanzar un desarrollo sustentable en términos sociales y ecológicos (Mesa Cuadros G. , y otros, 2015, pág. 51.52).

Ortega en su artículo resalta que aunado a los elementos anteriores que caracterizan el Estado Ambiental de Derecho, la teoría debe tener presente que la jurisprudencia y el precedente judicial son elementos que determinan al Estado Ambiental de Derecho.

Particularmente respecto de la jurisprudencia Ortega precisa que al momento de dar aplicación a las valoraciones dentro del "tes de razonabilidad", en el análisis sobre la necesidad y la idoneidad, las apreciaciones terminan por poner en desventaja a lo ambiental respecto de las nociones económicas de desarrollo; siendo una clara muestra del privilegio dado al capital y las rentas con relación a lo ambiental (Mesa Cuadros G. , y otros, 2015, págs. 73 - 74).

Frente al Estado de Derecho Ambiental Ortega afirma que actualmente se puede hallar en una primera fase, donde se reconocen algunas incidencias sobre lo ambiental y se establecen limitaciones en procura de su protección, pero existe una primacía de lo económico respecto de lo ambiental.

*"(...) la consolidación del Estado ambiental de derecho no se deriva exclusivamente del reconocimiento constitucional sino que además requiere de la materialización de principios y derechos ambientales. De acuerdo a las condiciones actuales de los países, es difícil hablar acerca de la transición hacia un Estado ambiental de derecho. Quizás en el mejor de los casos se podría hablar del reconocimiento de una primera fase que corresponde a ciertas preocupaciones ecológicas junto a la reducción de algunas afectaciones ambiente y problemas generados por las nuevas tecnologías, pero no es posible hablar de límites claros al mercado. En su lugar, se aprecia una primacía del crecimiento de la economía que deja en un segundo plano lo ambiental." (Mesa Cuadros G. , y otros, 2015, págs. 63-64)*

En la segunda de las obras del GIDCA, de la Universidad Nacional de Colombia, *Estado Ambiental de Derecho o "Estado de cosas inconstitucional ambiental"*: derechos colectivos y ambientales bajo amenaza en la era de las locomotoras normativas, son presentados siete estudios de caso donde se revisan escenarios que presentan tensiones entre el desarrollo y lo ambiental.

Los estudios de caso abordados en el texto son: (i) Nuevo acuerdo global Río+20: "Economía verde" en la era neocapitalista; (ii) Revisión del sistema de reglas formales para la regulación de los bienes comunes - y - ambientales en Colombia: un análisis desde las dinámicas inter-escalas y multi-nivel; (iii) El concepto de justicia ambiental, expresión de una idea contemporánea de justicia; (iv),

Elementos para la construcción de una política pública de páramos para la conservación<sup>69</sup>; (v) Economía campesina y crisis de la cultura: una reivindicación de la extensión de la consulta previa a todas las comunidades agrarias; (vi) Derechos colectivos y ambientales y acción pública de inconstitucionalidad; (vii) erosión de la institucionalidad ambiental en Colombia: el caso de la autoridad nacional de licencias ambientales – ANLA (Mesa Cuadros G. , y otros, 2013).

Para efectos del concepto de Estado Ambiental de Derecho, objeto de esta parte del capítulo, la obra aporta los siguientes elementos a destacar:

En *Nuevo acuerdo global Río+20: "Economía verde" en la era neocapitalista* Mesa Cuadros presenta argumentos sobre el uso simbólico de la expresión economía verde, con el objetivo de facilitar la apropiación de lo ambiental. Para este autor las denominadas cumbres globales sobre ambiente han sido parte del proceso de justificación de la apropiación del ambiente por parte del capital, desconociendo lo común y colectivo, para privilegiar lo individual. Es importante resaltar que este autor realiza una propuesta de transformación de la cultura y el derecho para acercarse así a un nuevo concepto de justicia ambiental, para él más incluyente y amplio<sup>70</sup>, donde sean contemplados otros seres diferentes a los humanos de esta generación (Mesa Cuadros G. , y otros, 2013).

En *Revisión del sistema de reglas formales para la regulación de los bienes comunes - y - ambientales en Colombia: un análisis desde las dinámicas inter-escalas y multi-nivel*, Ortega Guerrero, nos presenta una propuesta de re organización de las reglas dadas para regular los bienes comunes con el objetivo de lograr la protección y uso razonable de los recursos naturales renovables. Resalta que los

---

<sup>69</sup> En este escrito las autoras concluyen que las normas de que regulan los páramos son incoherentes e inconexas, cuestión que disminuye la eficacia de la pretensión de protección que conllevan las normas ambientales. El escrito propone que la correcta gestión ambiental de los páramos debe contemplar como parámetro de la política pública a los principios ambientales, la determinación de un concepto respecto de los páramos y una perspectiva o visión sistémica de éstos (Mesa Cuadros G. , y otros, 2013, pág. 131 a 153). No obstante es importante tener en cuenta que con posterioridad a la publicación del artículo se profirió en 2016 la sentencia de la Corte Constitucional de Colombia C-035 referente a la explotación minera energética en las áreas de páramo, y también fue expedida la ley 1930 de 2018 mediante la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia.

<sup>70</sup> Respecto del concepto de justicia ambiental del autor puede consultarse *Una idea de justicia ambiental. Elementos de conceptualización y fundamentación*, en donde realiza una presentación más detallada sobre los elementos que la conforman y la apreciación sobre la posibilidad de ésta en casos concretos (Mesa Cuadros, 2018).

bienes comunes pueden ser conservados mediante las regulaciones de las comunidades<sup>71</sup>, refutando la postura de la tragedia de los comunes de Hardin<sup>72</sup> (Mesa Cuadros G. , y otros, 2013, págs. 49 - 88).

Expuesta esta posición sobre el Estado Ambiental de Derecho, pueden observarse ciertas características que enmarcarían el concepto:

- (a) ***El condicionamiento de la validez del derecho a lo ambiental***: esta característica refiere a que lo ambiental debe ser entendido como una norma que condiciona la producción de derecho, ello puede ser entendido desde la perspectiva de una constitución ambiental, como es el caso de Colombia al contener en el texto constitucional disposiciones normativas precisas que regulan la relación de lo humano con lo ambiental; o mediante el condicionamiento a normas de orden internacional que desarrollan principios, derechos y obligaciones de derecho ambiental.
- (b) ***Ampliación de la titularidad de derechos hacia sujetos no humanos***: respecto a esta característica, vale la pena precisar que recientemente en Colombia se ha producido una ampliación de los sujetos de derechos mediante diferentes instrumentos normativos: primero puede destacarse el reconocimiento legislativo como seres sintientes a los animales, morigerando el tratamiento como simples cosas a dado a los animales en el derecho colombiano; y luego, el reconocimiento de derechos alcanzado mediante decisiones judiciales tanto al Río Atrato por parte de la Corte Constitucional colombiana<sup>73</sup>, como a la

---

<sup>71</sup> En esta perspectiva puede estudiarse a Elinor Ostrom, *en el gobierno de los bienes comunes*, donde precisa que las respuestas no siempre han sido dadas por el mercado o por el Estado, los contextos particulares pueden proponer de manera adecuada alternativas para la intervención de los recursos de uso común –RUC. Para la autora se requiere de la cooperación consiente de los sujetos racionales, a la cual se llega a través de una serie de mecanismos que permiten el comportamiento cooperativo entre estos individuos en atención a que dichos mecanismos facilitan la predicción del proceder de los demás. Para llegar a tal conclusión Ostrom realizó un análisis de los recursos de uso común, organizados y gobernados de manera autónoma por las comunidades, identificando que no existe un modelo exclusivo de reglas adecuadas, sino que existe un listado de principios que permiten el diseño de sistemas de administración de los RUC en contextos determinados (Ostrom, 2015, págs. 166-168).

<sup>72</sup> En la *tragedia de los bienes de propiedad común*, Hardin valoró cómo la sobrepoblación mundial en un planeta finito, el cual solamente puede sostener a una población limitada, al ser puesto a disposición de la racionalidad individualista conlleva necesariamente a la humanidad hacia la ruina, teniendo en cuenta que el aumento sin límite de los intereses de las personas en un mundo de recursos limitados culmina por orientar a éstas a sobreexplotar los bienes comunes sin regulación. Para Hardin la salida a la tragedia de los bienes de propiedad común se halla en la limitación, o mejor en la regulación. Concretamente frente a la preocupación principal de su artículo, la sobrepoblación, propone se realice una coerción mutua encaminada a controlar la libertad de procrear, libertad que de no ser intervenida encamina al planeta hacia la ruina. Y con relación a la administración de los bienes de propiedad común, en el artículo considera que para realizar una correcta administración de tales bienes es necesaria la privatización o estatalización de éstos, con el objetivo de evitar la destrucción de los bienes comunes por parte de la racionalidad individual de las personas (Hardin, Stone, & Rose, 2009).

<sup>73</sup> La Corte Constitucional de Colombia revisó en este caso la solicitud de amparo mediante acción de tutela propuesta por algunas de las comunidades afro descendientes ubicadas en la cuenca hídrica del río Atrato, en el departamento del Chocó, quienes consideraban vulnerados sus derechos fundamentales con ocasión de las actividades de explotación ilícita de yacimientos mineros, mediante el uso de maquinaria industrializada y de químicos nocivos para la salud humana y ambiental

amazonia por parte de la Corte Suprema de Justicia colombiana<sup>74</sup>, y al río Cauca por el Tribunal Superior de Medellín<sup>75</sup>, decisiones judiciales que han entendido que en el marco constitucional colombiano actual la perspectiva de los derechos debe ser comprendida de una manera más amplia y no restringida a lo exclusivamente humano.

En la misma perspectiva, debe traerse a colación que actualmente la Constitución de la República de Ecuador<sup>76</sup> y la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia<sup>77</sup> reconocen la titularidad de derechos más allá de la esfera humana, dando cabida a esta nueva perspectiva de los sujetos de derecho.

### 1.3.6. Conclusión del capítulo

Como se describió en este capítulo la noción de estado de derecho se identifica con el modelo ideal del Estado Liberal, logra en él su reconocimiento como herramienta de delimitación del poder público, sometiendo el ejercicio del poder y de la autoridad a controles y límites establecidos en el ordenamiento jurídico, primero de una manera formal, en un reconocimiento a través de la

---

como el mercurio. Como resultado de esta solicitud la Corte Constitucional profirió una serie de órdenes encaminadas a erradicar tal modo de explotación minera; para ello, reconoció que en el escenario concreto del Chocó, el río Atrato debía ser sujeto de derechos bio-culturales porque en relación a él adquieren sentido los derechos fundamentales de las personas de ese territorio (Sentencia T-622, 2016).

<sup>74</sup> La Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia de Colombia revisó la tutela propuesta por un grupo de menores y adultos jóvenes, que consideran vulnerados sus derechos en el entendido que serán ellos y los territorios a los que pertenecen los principalmente afectados como resultado del cambio climático y con ocasión de la deforestación del territorio amazónico se incrementará las afectaciones que sufrirán. Los accionantes identificaron como razones de la deforestación en la Amazonía colombiana el acaparamiento de tierras, los cultivos de uso ilícito, la extracción ilícita de minerales, la instalación de infraestructura, los cultivos agroindustriales, la extracción ilegal de madera y el proceso de colonización tras la salida del territorio de la guerrilla de las FARC. La Corte Suprema desde una concepción ampliada de la solidaridad, en la que se cubre a generaciones futuras y otras especies vivas, determina que existe el deber del Estado colombiano de controlar las causas de la deforestación de la masa boscosa amazónica, obligación frente a la cual considera la Corte que el Estado colombiano ha sido ineficiente. Frente a tal escenario, La Corte Suprema consideró necesario reconocer como sujeto de derechos a la Amazonía y en virtud de ello ordenó a las diferentes autoridades del ejecutivo formular un plan de acción a corto, mediano y largo plazo que contrarreste la deforestación de esta área boscosa (Sentencia de Tutela. 00319-01, 2018).

<sup>75</sup> El Tribunal Superior de Medellín al decidir la segunda instancia dentro de la acción de tutela propuesta por un ciudadano por las afectaciones e intervenciones antrópicas sobre el río Cauca, particularmente las derivadas del proyecto hidroeléctrico denominado “*Hidroituango*”. En esta providencia fue tomado como precedente directo la Sentencia T-622 de 2016 de la Corte Constitucional, donde se declaró al Río Atrato como sujeto de derechos, además de retomar el argumento de protección a las generaciones futuras, fundamento de la sentencia de Tutela. 00319-01 de 2018, en que se declaró a la Amazonía como sujeto de derechos (Sentencia de Tutela No. 38., 2019).

<sup>76</sup> En el caso ecuatoriano, hay un reconocimiento como derecho de la naturaleza al respeto de su existencia, al mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, en el artículo 71 de la Constitución; igualmente, se reconoce el derecho a la restauración de la naturaleza, en el artículo 72 de la misma.

<sup>77</sup> Para el caso Boliviano, se resalta que el artículo 33 de la Constitución establece la obligación de permitir a los individuos y a las colectividades, de generaciones presentes y venideras, además de otros seres vivos, desarrollarse de manera normal y permanente. Como se evidencia, las disposiciones contemplan que otros seres diferentes al ser humano tiene el derecho a gozar de un ambiente en condiciones saludables, cuestión que es reforzada por el deber consagrado en el numeral 16 del artículo 108, donde se refiere que es deber de los bolivianos proteger y defender el ambiente para el desarrollo de los seres vivos.

positivización. Tal restricción al poder es respuesta a la desconfianza en el ejercicio de la autoridad por parte de los gobernantes, racionalizando y despersonalizando el ejercicio del poder para de esa manera establecer límites.

No obstante la consagración formal del principio, este trabajo también precisó cómo el concepto requirió de una interpretación más amplia que le permitiera adaptarse a los requerimientos sociales y políticos, mutando su esencia hacia un garantismo de los derechos, principios y valores, toda vez que la posición formal no logró establecer límites efectivos al ejercicio del poder porque desde ella se facilitó el desconocimiento de los derechos fundamentales.

La noción meramente formal del estado de derecho cedió espacio por la exigencia o necesidad de límites efectivos al ejercicio arbitrario del poder, dando lugar a una concepción del estado de derecho desde lo sustancial en la cual el poder es limitado por los derechos. De esa manera, el estado de derecho se actualizó para continuar siendo una herramienta de control al ejercicio arbitrario del poder, mediante la garantía de los derechos y haciéndose parte de más esferas relacionadas con la ciudadanía.

Esta noción del estado de derecho implica que el proceso de producción normativa es condicionado o determinado por los contenidos sustanciales de protección de los derechos, haciendo más riguroso el juicio de validez de lo que es entendido como derecho y como consecuencia de ello los jueces reclaman y ocupan un espacio mayor en evaluar o reconocer el derecho, como una delimitación más al ejercicio del poder.

En esta segunda posición sobre el estado de derecho, la noción sustancial, se ha enmarcado la Corte Constitucional colombiana. El estado de derecho es un límite efectivo para el ejercicio de la autoridad y es una garantía para la defensa de los derechos humanos ante el poder. Posición que ha estado presente en la jurisprudencia de la Corte Constitucional desde una etapa muy temprana, de la mano de la construcción del concepto de Estado Social de Derecho.

Dentro de tal perspectiva del estado de derecho como concepto mutable o maleable a la realidad, es importante reconocer que los desarrollos en relación con el derecho ambiental como complemento del concepto, podrían estar cobijados por la noción sustancial del estado de derecho. La perspectiva del estado ambiental del derecho desde la que se pretende establecer a lo ambiental como un criterio de validez de la producción y reconocimiento del derecho, pasa por entender que lo sustancial de los valores y principios ambientales condicionan la producción del derecho, no obstante pareciera obviar

que tales contenidos axiológicos y teleológicos hacen parte del ordenamiento jurídico y pareciera conferirle un valor superior y diferente de otras normas positivizadas.

Sin embargo, la valoración hecha por Mesa Cuadros en su obra sobre el incremento de la conflictividad ambiental como consecuencia de la noción de desarrollo económico si pasa por cuestionar el modelo de ordenamiento del ejercicio del poder, en sentido de que las decisiones deberían pasar por un juicio de validez más estricto que contemple variables como derechos en una perspectiva que contemple nuevas variables como otros sujetos de derechos, otra temporalidad y otros territorios. En tal óptica pareciera que actualmente se inclinara la toma de decisiones y la ordenación de la institucionalidad con recientes decisiones, como la del río Atrato, o la de la Amazonía colombiana.

Respecto de la anomia se debe referir que el contenido sustancial de la noción del estado de derecho parte de presuponer el reconocimiento del valor dado a las normas que una sociedad ha decidido establecer como parámetro que rige su convivencia y el desconocimiento de las normas jurídicas ambientales podría enmarcarse en la postura según la cual existiendo normas carecen de eficacia o coherencia

## 2. ESTUDIO DE CASO

### 2.1. La Anomia del Derecho Ambiental Colombiano, Estudio de Caso del Fenómeno de la Intervención en el Área de Reserva Forestal Protectora del Bosque Oriental De Bogotá.

#### 2.1.1. Introducción al capítulo

En este estudio investigativo sobre la anomia del derecho ambiental se tomó como caso de estudio el *fenómeno de la intervención en el área de reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá*, tomando en consideración que a través de su revisión se evidencia la interrelación entre el conflicto ambiental y la manera en que la institucionalidad lo genera o atiende.

Este caso en particular fue seleccionado teniendo en cuenta que existe una especial atención de parte de la institucionalidad pública, se encuentra reglado no solamente por las normas generales del derecho ambiental, sino que cuenta que regulación propia del Distrito y de la Autoridad Ambiental del área denotando la relación de ésta con la ordenación del territorio.

En sentido similar, se valoró que este caso cuenta con el pronunciamiento del Consejo de Estado en sala plena. Pronunciamiento que atendió en su momento a las denuncias de una regulación inconsistente que elevaba la conflictividad ambiental del área que se pretendió regular. En tal perspectiva se esperaba que el Consejo de Estado, la representación de la institucionalidad como tribunal de cierre, fuera quien de manera legítima dirimiera la conflictividad, situación que fue controvertida por el trabajo.

Otra razón para seleccionar el caso se halla en que al tratarse de un área forestal del Distrito Capital, la información disponible es de fácil acceso, en comparación con otras áreas protegidas, situación que facilitaba el desarrollo del estudio.

Aunado a ello, al momento de ser seleccionado el caso de estudio se evidenciaba una conflictividad ambiental fácilmente apreciable<sup>78</sup>. Para el inicio de esta investigación se denunciaban en medios

---

<sup>78</sup> La selección del caso, después de revisión de otros candidatos con características similares, como el caso del río Bogotá y las actividades mineras en el río Atrato, se decantó por este caso en 2017, tras sugerencias realizadas por la Directora de la Investigación, teniendo en cuenta la disponibilidad de la información, la naturaleza de la investigación y la novedad de la anomia para el estudio de casos.

abiertos las construcciones de viviendas en el área de reserva forestal, contrariando la regulación del área y las presiones urbanas sobre el área aun a pesar de que la sentencia del Consejo de Estado había sido proferida en 2015.<sup>79</sup>

El estudio de caso abordó el *fenómeno de la intervención en el área de reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá*, desde 1976, fecha de declaración del área, hasta el 2019, momento en el cual se incluyó en el proyecto de acuerdo de modificación del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá algunas disposiciones encaminadas a regular el área.

Con la precisión anterior, este trabajo investigativo estableció como objetivo general el analizar si en Colombia se presenta un caso de anomia en el derecho ambiental, particularmente en el tratamiento dado a la Reserva Forestal Protectora del “Bosque Oriental de Bogotá”.

De acuerdo a ello, este capítulo realiza una presentación de lo que ha sido entendido en Colombia como Constitución ambiental. Luego, el documento precisa el régimen jurídico de las áreas protegidas en Colombia, especialmente el de las reservas forestales protectoras, para pasar luego a precisar el régimen jurídico de la reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá, para culminar la parte descriptiva mediante la revisión de lo pertinente al área objeto de estudio, dentro del proyecto de acuerdo propuesto para la modificación del plan de ordenamiento territorial de Bogotá.

En la parte dedicada a la Constitución ambiental de Colombia se describe como el ordenamiento jurídico colombiano, cuenta con prescripciones concretas de orden ambiental que determinan la producción del derecho y establecen además un referente necesario de la actuación tanto para el Estado como para los particulares, estableciendo también una teleología específica respecto del modelo ambiental y de desarrollo. En esta parte del capítulo, se consideró necesario precisar que el ordenamiento jurídico colombiano, no solo cuenta con tal estructura normativa que establece el contenido ambiental como un referente normativo sino que adicionalmente cuenta con mecanismos o herramientas encaminadas a procurar la materialización de las normas.

Luego, en el régimen de áreas protegidas, se refiere la existencia de un sistema de protección específico para las áreas de reserva forestal como uno de los elementos que conforman el sistema de áreas protegidas en Colombia. El propósito de ello es precisar al lector de este trabajo cómo en

---

<sup>79</sup> Al respecto se puede ver: (Semana Sostenible, 2016); (RCN Radio, 2017); (Semana Sostenible, 2017) (El Espectador, 2016); entre otros

Colombia la reserva forestal ha tenido un tratamiento jurídico determinado, el cual pretende la protección de los recursos naturales y para ello ha determinado un subsistema jurídico que lo determina, estableciendo reglas claras para su constitución, su reducción o sustracción, y su administración.

En la tercera parte de este capítulo se hace una presentación del tratamiento normativo que ha tenido el área de reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá, con el objetivo de poder evidenciar la existencia o no de un sistema normativo consistente, del cual se pueda predicar la configuración de un fenómeno de anomia. Para iniciar esta parte, se presentarán los actos mediante los cuales la institucionalidad decidió declarar el área protegida y sus razones, para luego, mediante el estudio de las diferentes decisiones de administración en relación con la correspondiente área de reserva forestal poner en evidencia las presiones sobre el área, sobre todo la urbana, y mediante la precisión de las prescripciones normativas, contraponer la tensión entre los intereses ambientales y urbanos que se manifiestan en algunas disposiciones que contradicen el objetivo de la declaración del área como área de protección.

### **2.1.2. Constitución Ambiental.**

El ordenamiento jurídico colombiano cuenta con preceptos normativos específicos de naturaleza ambiental de rango constitucional, los cuales hacen parte de lo que podríamos denominar como determinantes de la producción normativa. La Constitución Política de Colombia de 1991, consagró expresamente una serie de principios de naturaleza ambiental, entre los que se encuentra el del desarrollo sostenible o el de la función social y ecológica de la propiedad<sup>80</sup>; en igual manera consagró derechos ambientales, como el derecho colectivo al medio ambiente sano<sup>81</sup>; además, de establecer instrumentos de protección del ambiente como la acción popular<sup>82</sup>; también la norma constitucional

---

<sup>80</sup> Constitución Política de Colombia, del artículo 58

<sup>81</sup> El cual ya había sido reconocido en 7 del Decreto Ley 2811 de 1974, pero que la Constitución Política de Colombia amplió y elevó a rango constitucional en el capítulo de derechos colectivos y del ambiente, en el artículo 79.

<sup>82</sup> El artículo 88 de la Constitución Política dispone que la acción popular tendrá entre sus objetos de protección el ambiente: *“La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, **el ambiente**, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella (...)*” Énfasis por fuera del texto original.

En este sentido la Ley 472 de 1998, mediante la cual se regularon las acciones populares y las acciones de grupo, dispuso que entre los derechos colectivos se encuentran:

*“Artículo 4. Derechos e Intereses Colectivos: Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:”*

*“(…)”*

*“c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies*

dispuso deberes, como el de proteger los recursos naturales y velar por la conservación de un ambiente sano<sup>83</sup>. De las anteriores normas se evidencia que el constituyente procuró establecer normas primarias y secundarias de naturaleza ambiental que fuesen determinantes en el sistema político y jurídico colombiano.

Si bien existen disposiciones que intervienen asuntos ambientales en distintos momentos de la historia de Colombia, debe resaltarse que tales normas cuentan con un marcado contenido de regulación de un sector económico específico o regulación sectorial, sin embargo, la construcción de un sub sistema o sistema de derecho ambiental propiamente dicho se puede evidenciar que es una tarea abordada con mayor tesón en la segunda mitad del siglo XX<sup>84</sup>.

En 1972, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano reconoció los efectos antrópicos negativos sobre el ambiente<sup>85</sup>, la conferencia consignó 26 principios en materia ambiental y consagró un plan de acción para el medio humano. En Colombia mediante la Ley 23 de 1973, se facultó al Gobierno Nacional para expedir el Código de los Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente, mediante el Decreto Ley 2811 de 1974. Tal hecho se tendría presente y se valoraría como relevante en el proceso constituyente que culminó en la constitución Política hoy vigente, consignándose en ella una estructura normativa constitucional ambiental.

En la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, la Comisión Quinta tuvo como objeto adelantar los debates de los asuntos económicos, sociales, ecológicos, de hacienda y servicios públicos. En esta

---

*animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente;”*

<sup>83</sup> Constitución Política de Colombia, numeral 8, del artículo 95.

<sup>84</sup> Como se puede evidenciar en el estudio sobre las áreas protegidas en Colombia el objeto inicial de las disposiciones no era propiamente la conservación o protección ambiental (Rojas Lenis, 2014), sino la producción agrícola, cuestión que fue modulándose conforme se consolidaba el ambiente como un bien jurídico a ser protegido por sí mismo. Este proceso, que parte del reconocimiento sectorial para la posterior conformación de sistemas más ordenados es referido por Martín Mateo en su *Tratado de Derecho Ambiental*, en donde precisa que los ordenamientos jurídicos ambientales suelen responder a modelos mixtos entre normas sectoriales, sanitarias y demás, al respecto precisa el autor: “*La legislación ambiental es en todos los países, variada, dispersa y frecuentemente confusa, habiéndose aludido a una legislación furibunda, y a un “maquis” jurídico técnico, a un aluvión legislativo, etc. En realidad, podemos detectar tres tipos de normas; unas que constituyen simple prolongación o adaptación a las circunstancias actuales de la legislación sanitaria o higienista del siglo pasado y de la que, en épocas anteriores, protegía el paisaje, la fauna y la flora; otras de cuño moderno y de base ecológica aunque de dimensión sectorial, para el aire, el agua, el ruido, etc.; y otras por fin más ambiciosas, que intentan conectar con la interrelación de los factores en juego, recogiendo en una normativa única todas las reglas relativas al ambiente.*” (Martín Mateo, 1991, pág. 72).

<sup>85</sup> Entre las consideraciones que contiene la declaración de Estocolmo de 1972 pueden encontrarse afirmaciones sobre los efectos negativos en el ambiente como: “...nuestro alrededor vemos multiplicarse las pruebas del daño causado por el hombre en muchas regiones de la Tierra: niveles peligrosos de contaminación del agua, el aire, la tierra y los seres vivos; grandes trastornos del equilibrio ecológico de la biosfera; destrucción y agotamiento de los recursos insustituibles y graves deficiencias, nocivas para la salud física, mental y social del hombre, en el medio por él creado, especialmente en aquel en que vive y trabaja”, entre otras.

Comisión la temática ambiental fue presentada al debate mediante el estudio de 41 proyectos de reforma a la Constitución Política de Colombia, los cuales dieron como resultado la consagración de las diferentes cláusulas que conforman esta parte de la Constitución Política (Amaya Navas Ó. , 2010).

Sobre la Constitución ambiental Amaya refiere que las normas dispuestas en la Constitución son de una doble naturaleza, derecho-deber. La naturaleza de derecho se deriva no solo de su reconocimiento como tal en el texto constitucional, sino también de la relación existente entre lo ambiental y la salud, la vida u otros derechos; mientras que se trata de un deber al establecer la exigencia de protección al ambiente tanto a particulares como a las autoridades. Para el autor, las disposiciones constitucionales ecológicas son indeterminadas, debido a ello, requieren ser llenadas de contenido por el ejercicio de la política y el derecho, como resultado de su reciente configuración como normas constitucionales (Amaya Navas Ó. , 2010).

Respecto de estas disposiciones la Corte Constitucional de Colombia ha precisado que el constituyente primario en 1991 estableció una Constitución ambiental en concreto, mediante la cual ha generado una profunda transformación de la sociedad y del Estado, encaminada, entre otras razones, a la protección de los recursos naturales.

En esta linera argumental la Corte Constitucional al revisar la Constitucionalidad de los artículos 19 y 20 de la Ley 23 de 1973; de la totalidad del Decreto-Ley 2811 de 1974, y del numeral 1° del artículo 39 de la Ley 142 de 1994, en la sentencia C-126 de 1998, precisó que la Constitución ambiental debe ser comprendida desde tres aristas principales: como un principio<sup>86</sup>, como un derecho y como un deber<sup>87</sup>. La Corte Constitucional en esta sentencia precisó lo siguiente al respecto:

---

<sup>86</sup> Respecto de la noción de la constitución ambiental como principio es importante resaltar que la Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia C-126 de 1998, preciso también que estos principios constituyen verdaderos preceptos jurídicos y su incumplimiento acarrea consecuencias, por lo que no se trata de simples afirmaciones retóricas dentro del texto de la Carta, pudiendo llegar a cambiar la percepción de cosas que podían ser socialmente aceptadas. Respecto de este cambio de paradigma la sentencia indica lo siguiente:

*“La dimensión ecológica de la Carta y la constitucionalización del concepto de desarrollo sostenible no son una muletilla retórica ya que tienen consecuencias jurídicas de talla, pues implican que ciertos conceptos jurídicos y procesos sociales, que anteriormente se consideraban aceptables, pierden su legitimidad al desconocer los mandatos ecológicos superiores.”* (Sentencia C-126, 1998)

<sup>87</sup> En la revisión de constitucionalidad parcial al artículo 165 del Código de Minas – Ley 685 de 2001, por la probable inconstitucionalidad derivada de la vulneración a la protección del medio ambiente, los recursos naturales y el deber de persecución de los delitos ambientales (artículos 8, 78, 80 y 250 CP) al impedir que se ejerza el control administrativo y penal en aquellas minas sin título que son explotadas y están en procesos de formalización, la Corte Constitucional precisó que la Carta establece en términos generales cuatro deberes del Estado en relación con el medio ambiente: 1) el deber de prevenir los daños ambientales; 2) el deber de mitigar los factores de deterioro ambiental; 3) el deber de indemnizar o reparar los daños ambientales; y 4) el deber de punición frente a los daños ambientales (Sentencia C-259, 2016).

*“18- La Corte coincide con los demandantes en que la Constitución de 1991 modificó profundamente la relación normativa de la sociedad colombiana con la naturaleza. Por ello esta Corporación ha señalado, en anteriores decisiones, 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. Igualmente la Corte ha precisado que esta Constitución ecológica tiene dentro del ordenamiento colombiano una triple dimensión: de un lado, la protección al medio ambiente es un principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación (CP art 8). De otro lado, aparece como el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales (CP art 79). Y, finalmente, de la constitución ecológica derivan un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares. Es más, en varias oportunidades, la Corte ha insistido en que la importancia del medio ambiente en la Constitución es tal que implica para el Estado, en materia ecológica, “unos deberes calificados de protección”. Igualmente, y conforme a lo señalado por los actores, la Corte también ha precisado que la Carta constitucionaliza uno de los conceptos más importantes del pensamiento ecológico moderno, a saber, la idea según la cual el desarrollo debe ser sostenible.” (Sentencia C-126, 1998)<sup>88</sup>*

En la sentencia C-189 de 2006<sup>89</sup>, la Corte Constitucional precisó que en Colombia por Constitución ambiental debe tenerse el conjunto de reglas, mediante las cuales se regula la relación de la comunidad

---

<sup>88</sup> Posición que es retomada en los controles de Constitucionalidad a tratados internacionales realizados al Acuerdo de promoción comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América, sus ‘cartas adjuntas’ y sus ‘entendimientos’, suscritos en Washington el 22 de noviembre de 2006” y la Ley aprobatoria No. 1143 de 4 de julio de 2007 (Sentencia C-750, 2008); el Acuerdo sobre medio ambiente entre Canadá y la República de Colombia hecho en Lima (Perú) el veintiuno (21) de noviembre de 2008”, el “Canje de notas entre Canadá y la República de Colombia del 20 de febrero de 2009 (Sentencia C-915, 2008); a la Ley 1844 de 2017 “por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de París”, adoptado el 12 de diciembre de 2015, en París, Francia” (Sentencia C-048, 2018); y en la explicación sobre el cambio de paradigma de la relación hombre – naturaleza realizado en la Constitución Política de Colombia de 1991, en el control de constitucionalidad de la presunción de culpa o dolo del proceso sancionatorio ambiental de la Ley 1333 (Sentencia C-595, 2010).

<sup>89</sup> En este pronunciamiento la Corte Constitucional abordó el estudio de la demanda de inexecutable parcial del artículo 13 de la ley 2 de 1959, en donde se establece la prohibición de venta de predios ubicados en el área declarada como Parque Nacional Natural, por considerar que tal medida es desproporcional al establecer una limitación gravosa y contraria al núcleo esencial derecho de propiedad privada. La Corte Constitucional declaró exequible tal limitación a la propiedad privada dentro de la perspectiva de la función ecológica que le es inherente a ésta, considerando proporcional la medida en el entendido que con ella se salvaguardan intereses superiores del Estado Social de Derecho. La Corte precisa lo siguiente al respecto:

*“En este contexto, en aras de garantizar la realización de la función ecológica inherente al derecho de dominio, el legislador puede extender frente a los terrenos de propiedad privada que se incorporan al Sistema de Parques Nacionales Naturales, la prohibición de realizar actos que impliquen la transferencia de dicho dominio, a fin de controlar el proceso de colonización sobre las mencionadas zonas ambientales de gran riqueza ecológica” (Sentencia C-189, 2006)*

o sociedad con la naturaleza. En la sentencia se adelantó la revisión de la constitucionalidad del artículo 13 de la Ley 2ª de 1959<sup>90</sup>, precisando lo siguiente:

*“En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha distinguido con el nombre de “Constitución Ecológica”, conformada por el “conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección”. (Sentencia C-189, 2006)*

Así, al revisar la Constitucionalidad de las excepciones al trato de los animales consagradas en la Ley 84 de 1989, la Corte Constitucional en la sentencia C-666 de 2010<sup>91</sup>, precisó que la Constitución ambiental refiere a la existencia de un contenido específico en el cual se reconoce la doble calidad de derecho y deber constitucional a las cuestiones ambientales. En la sentencia la Corte resalta que la importancia de éstas se deriva es de su valor intrínseco y no de la utilidad que pueda derivarse de la relación ser humano-naturaleza, en donde el ser Humano debe tenerse como una parte del medio ambiente que reclama armonía entre lo humano y lo natural. La Corte Constitucional precisa que el significado dado a lo ambiental en el ordenamiento jurídico condiciona la toma de decisiones tanto por el legislador como por parte de los operadores jurídicos, precisando frente al caso de estudio de la sentencia que la producción, aplicación e interpretación del derecho debe contemplar la calidad de seres sintientes de los animales. Particularmente la Corte indicó lo siguiente:

---

<sup>90</sup> Ley 2ª de 1959: Artículo 13. Con el objeto de conservar la flora y fauna nacionales, declárense "Parques Nacionales Naturales" aquellas zonas que el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Agricultura, previo concepto favorable de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, delimite y reserve de manera especial, por medio de decretos, en las distintas zonas del país y en sus distintos pisos térmicos, y en las cuales quedará prohibida la adjudicación de baldíos, **las ventas de tierras**, la caza, la pesca y toda actividad industrial, ganadera o agrícola, distinta a la del turismo o a aquellas que el Gobierno Nacional considere convenientes para la conservación o embellecimiento de la zona.

Dentro de estos parques pueden crearse reservas integrales biológicas, en los casos en que ello se justifique a juicio del Ministerio de Agricultura y de la Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales.

Parágrafo. Los nevados y las áreas que los circundan se declaran "Parques Nacionales Naturales". El Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", a solicitud del Ministerio de Agricultura, establecerá los límites de estas áreas circundantes y elaborará los planos respectivos, así como los de los otros Parques Nacionales Naturales que decreta el Gobierno Nacional en obediencia de la presente Ley. (énfasis por fuera del texto original)

<sup>91</sup> En esta decisión la Corte Constitucional abordó el estudio de la acción pública de inconstitucionalidad propuesta en contra del artículo 7 de la ley 84 de 1989. El accionante consideró que la norma contrariaba, entre otras razones, el reconocimiento de manifestaciones culturales que reconocen a los animales como sujetos de protección, las competencias de los Concejos Municipales, la función ecológica de la propiedad y la prohibición constitucional de la tortura – la cual considera no es exclusiva de la humanidad. La Corte decidió declarar constitucional la norma tras ponderarla con el derecho a la diversidad cultural. No obstante lo anterior, vale precisar que en esta sentencia la Corte Constitucional estudia los cargos de inconstitucionalidad partiendo de reconocer la capacidad de los animales como seres sintientes y debido a ello establecen limitaciones a la libertad del ser humano, cuestión que debe entenderse en el marco de la función ecológica de la propiedad (Sentencia C-666, 2010)

*“En efecto, al ser previsto por parte del constituyente una protección de rango constitucional para el ambiente, se encuentra un fundamento de rango y fuerza constitucional en el sistema de protección que para los animales, que en cuanto fauna están incluidos dentro de dicho concepto; en este sentido, se reitera, debe tomarse en cuenta la existencia de parámetros de obligatorio seguimiento para el legislador, que ya no tendrá plena libertad de opción respecto del tipo, el alcance, la amplitud o la naturaleza de la protección que cree respecto de los animales, sino que, en cuanto poder constituido, se encuentra vinculado por el deber constitucional previsto en los artículos 8°, 79 y 95 numeral 8° y el concepto de dignidad humana (entendida en ese contexto como el fundamento de las relaciones que un ser sintiente –humano- tiene con otro ser sintiente –animal-) consagrado en el artículo 1° de la Constitución, debiendo establecer un sistema jurídico de protección que garantice la integridad de los animales en cuanto seres sintientes que hacen parte del contexto natural en el que hombres y mujeres desarrollan su vida.” (Sentencia C-189, 2006)*

(...)

*“El concepto de ambiente, la situación de los seres humanos en dicho contexto, la conciencia de no ser los únicos cuya existencia es relevante para la regulación e interpretación jurídica que sobre ambiente se haga y, sobre todo, los parámetros de comportamiento que del ordenamiento constitucional se derivan para seres dignos al relacionarse con otros seres, especialmente respecto de su esencia como seres sintientes son coordenadas de referencia ineludibles para todos y cada uno de los operadores jurídicos que creen, interpreten o apliquen el ordenamiento jurídico en relación con los animales.” (Sentencia C-666, 2010)*

Precisado lo anterior, respecto de las disposiciones constitucionales y el cambio de paradigma de la relación ser humano naturaleza, el cual es reconocido por la Constitución de 1991, es importante referir que tal regulación no se agota en las cerca de 34 preceptos normativos expresamente consagrados en el texto constitucional, sino que además la Corte Constitucional ha reconocido la existencia de un bloque de constitucionalidad en materia ambiental.

Al respecto, Alejandro Gómez al adelantar un estudio sobre el proceso de constitucionalización del derecho internacional ambiental en Colombia, a través de las decisiones tomadas por la Corte Constitucional, precisó que si bien los tratados de derecho ambiental ordinariamente son ingresados al ordenamiento jurídico mediante leyes aprobatorias de éstos y su jerarquía normativa sería la de una ley, los pronunciamientos de la Corte han abierto la posibilidad que en algunos casos dichos tratados se conviertan en normas de la constitución, hecho derivado del artículo 226 de la Constitución Política (Gómez Velasquez, 2016).

Dispuesto tal marco constitucional es importante tener presente que el ordenamiento jurídico colombiano cuenta con mecanismos encaminados a lograr la efectividad del contenido ambiental del ordenamiento, como lo son la acción popular, la acción de grupo, la acción de cumplimiento y la acción de tutela.

La Constitución política de Colombia establece no solo principios, deberes y derechos, sino que ha dispuesto instrumentos específicos encaminados a hacer efectivo su contenido, pasando de la mera consagración formal a un segundo estadio del estado de derecho, en el cual se procura la materialización de tal contenido o al menos existe una pretensión de materialidad mediante la consagración de instrumentos de protección de tales contenidos.

Con relación a la acción popular como herramienta de protección de los derechos colectivos<sup>92</sup>, el artículo 88 de la Constitución Política dispone que uno de los objetos de protección de esta acción constitucional será el ambiente:

*“Artículo 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, **el ambiente**, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella. (...)”* (Negrilla por fuera del texto original)

Para Quinche es una novedad de la Constitución de 1991, el haber incluido mecanismos de protección específicos para los derechos colectivos, de carácter preventivo en las acciones populares y de carácter reparatorio en las acciones de grupo. Considera el autor que la acción popular agrupó diversas acciones dispersas del ordenamiento jurídico colombiano siendo un instrumento útil de protección de los derechos colectivos (Quinche Ramírez, 2009).

Por su parte, mediante la Ley 472 de 6 de agosto de 1998, se desarrolló el artículo 88 de la Carta constitucional. En relación con la acción popular como herramienta encaminada a garantizar la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, en el artículo 4 dispone como intereses colectivos objeto de protección: el goce a un ambiente sano<sup>93</sup>; el equilibrio ecológico, manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales<sup>94</sup>; el derecho a la seguridad y prevención de

---

<sup>92</sup> En este punto es importante resaltar que se tiene como un antecedente las acciones populares del código civil colombiano, en donde se tenían acciones de protección de bienes de uso público (Artículos. 1005, 1006, 1007, 2358 y 2360 de la Ley 84 de 1873) y acciones públicas por daño contingente (artículos 2359 y 2360 de la Ley 84 de 1873). Respecto de este punto se puede revisar la sentencia de revisión de constitucionalidad C-215 de 1999, donde la Corte Constitucional estudió la exequibilidad de varios de los artículos de la ley 472 de 1998, los cuales eran demandados por considerar que la ley incurrió en una omisión legislativa relativa al no regular la responsabilidad objetiva, el acceso a la justicia al establecer términos de caducidad en una acción pública, entre otros cargos (Sentencia C-215, 1999).

<sup>93</sup> Ley 472 de 1998, Artículo 4o. Derechos E Intereses Colectivos. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:

a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias

<sup>94</sup> Ley 472 de 1998, Artículo 4o. Derechos E Intereses Colectivos. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con: (...) c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las

desastres<sup>95</sup>; la construcción y desarrollo urbano ordenado<sup>96</sup>; y las prohibiciones respecto de armas químicas, armas nucleares y residuos nucleares o tóxicos<sup>97</sup>.

Cabe recordar que las acciones populares tienen por objeto el de ser instrumentadas con el propósito de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible, tal y como lo dispone el artículo 2 de la mencionada ley. El objeto de esta ley no es indemnizatorio del daño antijurídico que se haya originado al ambiente y a los individuos que se hacen parte del mismo.

Con relación a esta acción debe indicarse que en sus inicios contempló la posibilidad que el accionante recibiera un estímulo económico como resultado de hacer un correcto uso de la acción; la Ley 472 de 1998, disponía en el artículo 30 que: “*el demandante en una acción popular tendrá derecho a recibir un incentivo que el juez fijará entre diez (10) y ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales (...)*”, norma que fue entendida por la Corte Constitucional como ajustada al ordenamiento en la sentencia C-459 de 2004, no obstante, el Gobierno Nacional promovió la derogatoria de tal incentivo al accionante bajo el entendido que particulares pretendían lucrarse de él, desnaturalizando el objetivo dispuesto para la acción popular<sup>98</sup>, lográndolo mediante el impulso y promulgación de la Ley 1425 de 2010<sup>99</sup>.

En “*Medio Ambiente y Acciones Populares en Colombia*”, se precisa que aun a pesar de la falta de sistematicidad de la información sobre acciones populares, cuestión que dificulta el estudio de las mismas, no obstante se han adelantado estudios sobre las acciones populares decididas por el Consejo

---

especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente;”

<sup>95</sup> Ley 472 de 1998, Artículo 4o. Derechos E Intereses Colectivos. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con: (...) l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente

<sup>96</sup> Ley 472 de 1998, Artículo 4o. Derechos E Intereses Colectivos. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con: (...) “m) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes;”

<sup>97</sup> En este punto cabe resaltar que tal prohibición se halla tanto en el literal k) del artículo 4 de la ley 472 como en la Constitución Política de Colombia en el artículo 81, donde se dispone:

“**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 (...)*”

<sup>98</sup> Respecto de la motivación del gobierno existe evidencia que los argumentos utilizados como fundamento o exposición de motivos para la expedición de la Ley 1425 de 2010 carecían de un sustento científico que permitieran llegar a la conclusión que la existencia de incentivo para el ejercicio de la acción popular estuviera generando un mercado o una serie de rentas a litigantes (Paéz Murcia, Lamprea Montealegre, & Vallejo Piedrahíta, 2017).

<sup>99</sup> Tal norma fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-630 de 2011, debido a que el establecer un incentivo para la promoción de una acción pública se halla dentro de la libre configuración legislativa, además de considerar que la eliminación de tal estímulo al ejercicio de la acción no desnaturaliza la acción popular y el acceso a ella (Sentencia C-630, 2011).

de Estado de Colombia, en materia medio ambiental, teniendo como resultado que las temáticas con mayor frecuencia para la interposición de la acción en esta materia son: las afectaciones al ambiente que desencadenan en problemáticas de salud pública, la afectación a un recurso natural en particular y problemáticas de infraestructura, entre estas tres temáticas suman el 52,37% del total de acciones propuestas entre 1998 y 2012 (Paéz Murcia, Lamprea Montealegre, & Vallejo Piedrahíta, 2017, pág. 235).

Debe resaltarse que la protección al contenido ambiental del ordenamiento jurídico colombiano a su vez tiene una fuerte manifestación en la protección al derecho constitucional a un medio ambiente sano<sup>100</sup>, consagrado específicamente en el artículo 78 de la Constitución Política. En tal perspectiva como lo observa Gloria Amparo Rodríguez su protección se logra no solo mediante el ejercicio de la acción popular, sino aún desde la interposición de la acción de tutela al ser considerado como un derecho fundamental, ello dentro de una noción holística de lo ambiental (Rodríguez, 2009).

Sobre la protección del ambiente desde el ejercicio de la acción de tutela encontramos una fuerte manifestación en la sentencia T-622 de 2016, de la Corte Constitucional de Colombia, donde en atención a la solicitud de las comunidades ubicadas en la cuenca hídrica del río Atrato, en el departamento del Chocó, fueron proferidas una serie de órdenes a las autoridades públicas encaminadas a erradicar la explotación ilícita de yacimientos mineros a lo largo del río, el cual en el entender de la Corte debe ser considerado como un sujeto especial de derechos, como un sujeto de derechos bio-culturales, toda vez que es en relación a él que los derechos fundamentales de las personas en dicho territorio cobran sentido (Sentencia T-622, 2016)<sup>101</sup>

### **2.1.3. Reservas Forestales Protectoras**

El Código de los Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente, el Decreto-Ley 2811 de 1974, precisó en el artículo 42 que los recursos naturales renovables pertenecen a la

---

<sup>100</sup> Respecto del derecho a gozar de un ambiente sano cabe traer a colación lo precisado por Amaya para su conceptualización: “*Se reconoce, especialmente, como un derecho al uso y disfrute de los bienes ambientales, como un objeto de la actividad administrativa y como un derecho con acceso a la tutela judicial. Siempre con un alto componente de participación ciudadana.*” (Amaya Navas Ó. D., 2012, pág. 228)

<sup>101</sup> Sobre la acción de tutela como herramienta para la protección de los derechos fundamentales, además de puede ser revisado el artículo de Rodríguez Morales sobre el rol de la jurisprudencia constitucional en la protección del medio ambiente sano (Rodríguez Morales, 2018).

nación y en dicho entendido dispuso que su acceso estaría condicionado a unos modos en particular: el uso por ministerio de la ley o el uso mediante autorización administrativa<sup>102</sup>.

Teniendo en cuenta tal régimen de acceso a los recursos naturales el Decreto-Ley 2811 de 1974, dispuso en el literal b, del artículo 45, la regla de establecer reservas en relación con la administración de los recursos naturales renovables, al respecto dispone la norma:

*“ARTICULO 45. La actividad administrativa en relación con el manejo de los recursos naturales renovables se ajustará a las siguientes reglas: (...)”*

*“b). Se mantendrá una reserva de recursos acorde con las necesidades del país. Para cumplir esta finalidad, se podrá hacer reserva de la explotación de los recursos de propiedad nacional, o en los de propiedad privada, racionarse o prohibirse temporalmente el consumo interno o la salida del país.”*

En tal perspectiva el Código de Recursos Naturales dispuso en el artículo 47 la posibilidad de establecer reservas de los recursos naturales renovables cuando: (a) Sea necesario para organizar o facilitar la prestación de un servicio público; (b) Se pretenda adelantar programas de restauración, conservación o preservación de esos recursos y del ambiente; y, (c) El Estado resuelva explotar los recursos naturales renovables.

### Cuadro 1.

#### Posibilidad de establecer reservas de los recursos naturales.



Fuente: Elaboración propia

<sup>102</sup> Decreto ley 2811 de 1974, artículo 51: El derecho a usar los recursos naturales renovables puede ser adquirido por ministerio de la ley, permiso, concesión y asociación.

En los anteriores eventos, dispone el artículo 47 que los bienes gravados con la calidad de Reserva estarán excluidos de concesión o autorización de uso para los particulares.

En relación con tal limitación dispuesta por el legislador, la Corte Constitucional en la Sentencia C-189 de 2006, referida en la primera parte de este capítulo, precisó que en el marco del desarrollo sostenible es posible la limitación al derecho de propiedad desde la función ecológica de la propiedad, con el objetivo de conservar el ambiente, la Corte precisó lo siguiente:

*“7. Para lograr precisamente el desarrollo sostenible se ha admitido por la jurisprudencia de esta Corporación, que a partir de la función ecológica que establece la Constitución Política en el artículo 58, se puedan imponer por el legislador límites o condiciones que restrinjan el ejercicio de los atributos de la propiedad privada, siempre y cuando dichas restricciones sean razonables y proporcionadas de modo que no afecten el núcleo esencial del citado derecho.”*

*“Uno de los límites que se han reconocido en el ordenamiento jurídico a través de los cuales el legislador restringe las libertades individuales de las personas, entre ellas, el derecho a la propiedad privada, en aras de lograr la conservación o preservación del medio ambiente, lo constituyen las reservas de recursos naturales renovables, previstas en el artículo 47 del Código Nacional de Recursos Naturales.”* (Sentencia C-189, 2006)

En consonancia con lo anterior, la Corte Constitucional en la Sentencia C-649 de 1997<sup>103</sup>, al revisar la exequibilidad parcial de los artículos 5 y 11 de la Ley 99 de 1993, en donde se revisaron algunas de las competencias dispuestas para el Ministerio de Ambiente, la de contratar la evaluación de estudios de impacto ambiental y la sustracción de áreas del sistema de Parques Nacionales Naturales, precisó que la regulación del régimen de delimitación de las reservas de recursos naturales corresponde al legislador, en el siguiente sentido:

*“(…) Lo anterior conduce a considerar que, con fundamento en la Constitución, le corresponde al legislador establecer el marco normativo general relativo al ambiente, dentro del cual necesariamente se comprenden las regulaciones concernientes a los recursos naturales renovables. Por lo tanto, corresponde al legislador determinar las condiciones bajo las cuales se pueden constituir dichas reservas o sustraer las áreas de tales reservas, con la salvedad que más adelante se hará.”*

---

<sup>103</sup> En la decisión la Corte declaró inexecutable parcialmente el numeral 18, del artículo 5, de la ley 99 de 1993, en donde se le atribuyó la competencia al Ministerio de Ambiente de sustraer áreas pertenecientes al sistema de Parques Nacionales Naturales.

*“El derecho constitucional que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano, configura indudablemente un cometido estatal, que se cumple no solamente a través de la acción legislativa, sino de la actividad administrativa. Es decir, que cuando la Constitución impone al Estado el deber de asegurar el goce del referido derecho a las personas, indudablemente hay que entender que tal deber pesa sobre todas las ramas del poder público. De este modo se explica que dentro de los cometidos de la administración relativos al manejo, preservación, conservación, restauración y sustitución del ambiente, se encuentra indudablemente la potestad, originada en la habilitación del legislador a aquélla, para constituir reservas, modificarlas o sustraer de ellas las áreas o zonas correspondientes.” (Sentencia C-649, 1997)*

El Código de Recursos Naturales al referirse a los bosques, dispuso un capítulo relativo a la regulación de las áreas de reserva forestal. Éste dispone en el artículo 206 que debe ser entendido por reserva forestal aquella área destinada exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales protectoras o productoras<sup>104</sup>.

Cabe traer a colación que las primeras referencias la noción de reserva se hallan en otras normas anteriores al Código de los Recursos Naturales, como en el régimen fiscal, la Ley 110 de 1912, sobre la explotación de bosques nacionales; en la Ley 119 de 1919, donde se dispuso la Nación podría hacer reservas territoriales<sup>105</sup>; la Ley 85 de 1920, en donde se establecía la prohibición de adjudicar baldíos en los que se hubiese declarado por la nación una reserva; por su parte Ley 200 de 1936, autorizo al gobierno a declarar áreas de reserva forestal dentro de los baldíos y además determinar las extensiones de las reservas de acuerdo a estudios técnicos; el Decreto 183 de 1940, donde definió las Zonas Forestales Protectoras; y el Decreto 1454 de 1942, sobre los bosques de interés general. (Rodríguez & Gómez Rey, 2012).

En este aspecto también puede complementarse la regulación dada por el Decreto 2278 de 1953, mediante el cual el Gobierno Nacional dictó medidas sobre cuestiones forestales, donde en el artículo 4º constituyó en áreas de reserva forestal protectora los terrenos ubicados en cabeceras de las cuencas hídricas; y la Ley 2ª de 1959 sobre economía forestal, donde se declararon varias áreas como zonas de reserva forestal.

---

<sup>104</sup> El Código de recursos naturales también prescribe qué debe ser entendido por áreas forestales, al respecto dispone el artículo 202 lo siguiente:

“El presente Título regula el manejo de los suelos forestales por su naturaleza y de los bosques que contienen, que para los efectos del presente Código, se denominan áreas forestales”

“Las áreas forestales podrán ser protectoras y productoras.”

“(…)”

<sup>105</sup> Ver artículos 1, 2, 3 Ley 119 de 1919.

Para Rodríguez & Gómez Rey las áreas de reserva tienen ciertos componentes comunes que identifican y enlistan así: a) finalidad; b) objeto; c) espacio geográfico; d) sujeto que delimita, e) usos permitidos; y, f) efectos de su declaración (Rodríguez & Gómez Rey, 2012).

De acuerdo a ello, es importante tener presente el artículo 2.2.1.1.17.3, del Decreto 1076 de 26 de mayo de 2015<sup>106</sup>, en donde al referir al tipo de aprovechamientos persistentes entiende dividido el territorio nacional en las áreas de reserva forestal, reconocidas por las siguientes normas:

**TABLA 3**  
**Áreas de Reserva Forestal reconocidas en el Decreto 1076 de 2015.**

Norma	Objeto
<b>Ley 52 de 1948</b>	Por la cual se declara Reserva Nacional de la Sierra denominada "La Macarena", en la Intendencia del Meta, y se crea la Estación Biológica "José Jerónimo Triana"
<b>Decreto 2278 de 1953</b>	Por el cual se dictan medidas sobre cuestiones forestales.
<b>Ley 2 de 1959</b>	Sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables.
<b>Decreto 0111 de 1959</b>	Por el cual se establece una reserva forestal <sup>107</sup>

Tabla: Elaboración propia

<sup>106</sup> Mediante el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

<sup>107</sup> Como linderos del área reservada establece los siguientes el artículo 1 del Decreto 0111 de 1959:

“Partiendo de la confluencia del Río Negro con el Río Magdalena, aguas arriba hasta encontrar la desembocadura del Purnó en la misma corriente; de aquí se sigue en línea recta con azimut de 286' 10", hasta encontrar el cauce del Río Pontoná; de ese punto se continúa en línea recta con azimut de 6' 10", hasta el punto por donde pasa el Río La Miel; de aquí se sigue en línea recta con azimut de 337' 22", hasta la desembocadura de la Quebrada Mulato sobre el Río Samaná Sur; de este sitio se traza una línea recta con azimut de 340', hasta llegar a la desembocadura del Río Santo Domingo en el Río Samaná Norte; de aquí en línea recta, con azimut Norte o' o" pasando por los Ríos Guatapé, Nare, por la población de Yolombó y siguiendo el mismo rumbo para atravesar el Río San Bartolomé y hasta encontrar el Río Porce; éste aguas abajo hasta la desembocadura del Río Nechí; Nechí aguas abajo hasta su confluencia con el Río Cauca; siguiendo este río aguas abajo hasta encontrar el Brazo de La Loba, y siguiendo su curso hasta la población de El Banco; de este último punto, siguiendo por el Caño que une el Río Magdalena con la Ciénaga de Zapatosa, se sigue por el margen occidental de la misma hasta encontrar la desembocadura del Río Ariguaní en la nombrada Ciénaga; aguas arriba hasta su confluencia con el Río Ariguanico; de aquí se traza una línea recta con azimut de 332' hasta encontrar el Río Fundación, en el Municipio de su mismo nombre; de éste aguas arriba hasta encontrar el límite de la Reserva Forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta por su longitud de 74', se baja por este límite hasta la latitud 10' 15" Norte; se sigue al Este hasta encontrar el límite de la Zona de Reserva Forestal de la Serranía de los Motilones; de aquí al Sur siguiendo la línea límite de la mencionada Reserva hasta encontrar el límite del Departamento del Magdalena; por éste hacia el Sur, hasta encontrar el límite de la Zona de Reserva Forestal del Río Magdalena a la altura de la población de Aguachica; se sigue el límite de la mencionada Zona hasta la población de Gamarra; siguiendo la margen occidental de la mencionada Zona hasta encontrar la confluencia del Río Negro con el Río Magdalena, punto de partida.”

No obstante, podemos encontrar un mayor detalle de las áreas de reserva forestal en la siguiente tabla, donde se evidencia que de manera continua la autoridad ambiental ha venido delimitando y alinderando el alcance de esta categoría de protección y concretamente sobre la Ley 2 de 1959, ha precisado el alcance de su área, además de establecer la zonificación de las mismas<sup>108</sup>:

**TABLA 4**  
**Detalle de reservas forestales de orden nacional**

<b>Norma</b>	<b>Reserva forestal objeto de la norma</b>	<b>Área</b>	<b>Departamentos vinculados al área de Reserva</b>	<b>Zonificación del Área de Reserva Forestal</b>
<b>Resolución 1922 de 27 de diciembre de 2013</b>	Reserva Forestal Central	1'496.512,95 Hectáreas	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Antioquia</li> <li>➤ Caldas</li> <li>➤ Cauca</li> <li>➤ Huila</li> <li>➤ Nariño</li> <li>➤ Putumayo</li> <li>➤ Quindío</li> <li>➤ Risaralda</li> <li>➤ Tolima</li> <li>➤ Valle del Cauca</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Tipo A</li> <li>➤ Tipo B</li> <li>➤ Tipo C</li> </ul>
<b>Resolución 1923 de 27 de diciembre de 2013</b>	Reserva Forestal de la Serranía de los Motilones	463.544,22 Hectáreas	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Cesar</li> <li>➤ Norte de Santander</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Tipo A</li> <li>➤ Tipo B</li> <li>➤ Tipo C</li> </ul>
<b>Resolución 1924 de 30 de diciembre de 2013</b>	Reserva Forestal del río Magdalena	2'125.559,57 Hectáreas	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Antioquia</li> <li>➤ Bolívar</li> <li>➤ Cesar</li> <li>➤ Santander</li> <li>➤ Cundinamarca</li> <li>➤ Norte de Santander</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Tipo A</li> <li>➤ Tipo B</li> <li>➤ Tipo C</li> </ul>

<sup>108</sup> Cada una de las resoluciones precisa respecto de la zonificación del área qué permiten afirmar la existencia de lineamientos precisos para la ordenación ambiental, en tal sentido las zonificación de tipo A tiene como objetivo el mantener los procesos ecológicos necesarios para asegurar la oferta de servicios; la zonificación tipo B califica las áreas que pueden ser objeto de un manejo sostenible; y, las zonificaciones tipo C identifica a áreas en las cuales se permiten actividades forestales, silvopastoriles y otras.

<b>Resolución</b> <b>1925 de 30 de diciembre de 2013</b>	Reserva Forestal de la Amazonía	12'004.504 Hectáreas	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Caquetá</li> <li>➤ Guaviare</li> <li>➤ Huila</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Tipo A</li> <li>➤ Tipo B</li> <li>➤ Tipo C</li> </ul>
<b>Resolución</b> <b>1926 de 30 de diciembre de 2013</b>	Reserva Forestal del Pacífico	8'069.756,75 Hectáreas	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Antioquia</li> <li>➤ Cauca</li> <li>➤ Chocó</li> <li>➤ Córdoba</li> <li>➤ Nariño</li> <li>➤ Risaralda</li> <li>➤ Valle del Cauca</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Tipo A</li> <li>➤ Tipo B</li> <li>➤ Tipo C</li> </ul>
<b>Resolución</b> <b>1275 de 6 de agosto de 2014</b>	Reserva Forestal del Cocuy	715.800 Hectáreas	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Arauca</li> <li>➤ Casanare</li> <li>➤ Boyacá</li> <li>➤ Norte de Santander</li> <li>➤ Santander</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Tipo A</li> <li>➤ Tipo B</li> <li>➤ Tipo C</li> </ul>
<b>Resolución</b> <b>1276 de 6 de agosto de 2014</b>	Reserva Forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta	526.235,70 Hectáreas	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Magdalena</li> <li>➤ Cesar</li> <li>➤ Guajira</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Tipo A</li> <li>➤ Tipo B</li> </ul>
<b>Resolución</b> <b>1277 de 6 de agosto de 2014</b>	Reserva Forestal de la Amazonía	22'885.577 Hectáreas	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Amazonas</li> <li>➤ Cauca</li> <li>➤ Guainía</li> <li>➤ Putumayo</li> <li>➤ Vaupés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Tipo A</li> <li>➤ Tipo B</li> </ul>

**Tabla:** Elaboración propia

El código de Recursos Naturales Renovables, el Decreto-Ley 2811 de 1974, precisa el alcance de las áreas de reserva forestal Protectora, productora y protectora – productora. Respecto de la reserva forestal productora indica que es aquella que debe ser conservada con bosques, sea naturales o artificiales, con el objetivo de obtener productos forestales con destino al comercio o el consumo<sup>109</sup>;

<sup>109</sup> Decreto Ley 2811 de 1974: Artículo 203. Es área forestal productora la zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales para obtener productos forestales para comercialización o consumo.

El área es de producción directa cuando la obtención de productos implique la desaparición temporal del bosque y su posterior recuperación.

Es área de producción indirecta aquella en que se obtienen frutos o productos secundarios, sin implicar la desaparición del bosque.

en igual manera, el código precisa que por área forestal protectora es aquella que debe mantener el bosque en píce, natural o artificial, con el objetivo de proteger los recursos naturales, autorizando la obtención de frutos secundarios del bosque<sup>110</sup>; e indica que por áreas protectoras-productoras deben ser tenidas aquellas que conservan el área boscosa, natural o artificial, además de permitir actividades de producción sin afectar el objeto de protección del área<sup>111</sup>. No obstante, debe indicarse que la Ley 1450 de 2012, al modificar el artículo 202 del CRNR dispuso que las áreas forestales son únicamente las forestales protectoras y las forestales productoras, como se precisó párrafos atrás.

El título III, del Código de los Recursos Naturales Renovables, relativo a los bosques dispone en el capítulo I una serie de reglas encaminadas a la protección de los recursos naturales de la reserva forestal. En el artículo 207, establece una restricción para el aprovechamiento forestal, con el objetivo de asegurar la supervivencia y recuperación de los bosques; el artículo 208 dispone la necesidad de licencia ambiental para la intervención de las áreas de reserva forestal mediante obras de infraestructura<sup>112</sup>; por su parte el artículo 209 establece una prohibición de adjudicación de baldíos en las áreas de reserva forestal, ni el reconocimiento de mejoras con posterioridad a la declaratoria del área de reserva forestal protectora o entrada en vigencia del código de los recursos naturales; en similar tenor, el artículo 210 dispone la prohibición de aprovechamiento de los recursos en casos de utilidad pública sin previa sustracción del área de reserva forestal.

A su vez, el ordenamiento jurídico establece que recae en las Corporaciones Autónomas Regionales la competencia de ordenación de los bosques, dentro de la cual les corresponde la declaración de áreas forestales.<sup>113</sup>

No obstante, el artículo 2.2.2.1.2.3 del Decreto 1076 de 2015, dispuso una competencia compartida entre el nivel central y el territorial en materia de las reservas forestales protectoras, correspondiendo la delimitación, alinderación, declaración y sustracción de áreas de orden nacional, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, es el caso de las reservas forestales protectoras nacionales; y, en

---

<sup>110</sup> Decreto Ley 2811 de 1974: Artículo 204. Se entiende por área forestal protectora la zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales, para proteger estos mismos recursos u otros naturales renovables. En el área forestal protectora debe prevalecer el efecto protector y sólo se permitirá la obtención de frutos secundarios del bosque.

<sup>111</sup> Decreto Ley 2811 de 1974: Artículo 205. Se entiende por área forestal protectora - productora la zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales para proteger los recursos naturales renovables y que, además, puede ser objeto de actividades de producción sujeta necesariamente al mantenimiento del efecto protector

<sup>112</sup> El Decreto 1076 de 2015, en el numeral 2.2.1.1.7.25, relativo a proyectos que requieren de licenciamiento ambiental, indica que cuando se esté ante actividades que exijan de un licenciamiento se deberá seguir el procedimiento dispuesto para el otorgamiento de tal instrumento de gestión ambiental

<sup>113</sup> Decreto 1076 de 2015, en el numeral 2.2.1.1.7.16: Áreas Forestales.

el caso de la delimitación, alinderación, declaración y sustracción de áreas que alberguen ecosistemas estratégicos de escala regional a las Corporaciones Autónomas Regionales.<sup>114</sup>

Tal competencia dada a las Corporaciones se encuentra reglada. Con relación a las áreas de reserva forestal protectora el ordenamiento jurídico ha identificado situaciones en las cuales se debe entender que existen tales áreas, el artículo 2.2.1.1.17.6., del Decreto 1076 de 2015, precisa que son consideradas como áreas de reserva forestal protectora:

- Formaciones de bosques pluviales tropicales, entendidos por la norma como territorios con precipitaciones anuales superiores a 8.000 mm por año, con una pendiente superior al 20%.
- Formaciones de bosques muy húmedos, entendidos por la norma como territorios con precipitaciones entre 4.000 y 8.000 mm por año, con una pendiente superior al 30%.
- Tierras de conservación, de acuerdo a sus características climáticas, topográficas, morfológicas, físicas o químicas.
- Tierras con pendientes superiores a 100%.
- Áreas de influencia de cabeceras y nacimiento de ríos y quebradas.
- Suelos desnudados y degradados para obtener su recuperación.
- Zonas de actividades forestales especiales, para el control de dunas, deslizamientos, erosión eólica, cauces torrenciales y pantanos insalubres.
- Reservas forestales protectoras por afectación al interés público, frente a situaciones eventuales como incendios, plagas, enfermedades forestales, construcción de vías, viviendas u otras obras.
- Áreas de abundancia y variedad de fauna
- Áreas propicias para el establecimiento de vida silvestre.

Por su parte, la reglamentación relativa a las áreas forestales protectoras-productoras, encuentra una detallada descripción de la competencia en el artículo 2.2.1.1.17.8, del Decreto 1076 de 2015, precisando las siguientes áreas:

- Territorios con precipitaciones anuales superiores a 8.000 mm por año, con una pendiente comprendida entre el 10% y el 20%.
- Territorios con precipitaciones entre 4.000 y 8.000 mm por año, con una pendiente comprendida entre el 10% y el 30%.

---

<sup>114</sup> Decreto 1076 de 2015, en el numeral 2.2.2.1.2.3. Las reservas forestales protectoras.

- Tierras con precipitaciones entre 2.000 y 4.000 mm por año, con una pendiente comprendida entre el 50% y el 100%
- Áreas de incidencia sobre embalses de hidroeléctricas, acueductos o sistemas de riego, lagos, lagunas y ciénagas naturales o artificiales.
- Áreas de suelo protector pero que permiten aprovechamiento por sistemas que aseguran su permanencia.

Como prescripción para las áreas de reserva forestal productora el Decreto 1076 de 2015 también precisa el alcance de tal competencia en el artículo 2.2.1.1.17.9, indicando como éstas áreas:

- Bosques naturales aprovechables no contenidos en otras figuras de reserva forestal
- Bosques artificiales con fines comerciales
- Áreas aptas para cultivo forestal.

Como resultado de la anterior regulación se ha entendido que la noción de reserva forestal no presupone un bosque, sino que pretende la protección de uno natural o artificial, y una vez constituida el área de reserva su uso queda restringido al forestal (Camargo Ponce de León G. , 2017).

Las áreas de reserva forestal se encuentran catalogadas entre las categorías que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas<sup>115</sup> y deben ser considerados como determinantes ambientales, motivo por el cual no son modificables por parte de las autoridades en el desarrollo de la regulación del Plan de Ordenamiento Territorial, obligando de este modo a que las entidades territoriales armonicen los usos del suelo con la presencia de estas áreas de reserva<sup>116</sup>.

En tal perspectiva, y en el marco de la Función Social y Ecológica de la Propiedad, la administración se encuentra facultada para limitar los usos y actividades adelantados al interior de las áreas protegidas para asegurar los propósitos perseguidos con éstas, sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos. Tal competencia se encuentra en el Decreto 1076 de 2015, en el artículo 2.2.2.1.3.12.

La imposición de las restricciones al derecho de propiedad varía en intensidad de acuerdo a la categoría que califica el área de especial importancia ecológica. Como consecuencia de ello, las áreas

---

<sup>115</sup> Decreto 1076 de 2015 en el numeral 2.2.2.1.2.1, sobre Áreas protegidas del SINAP.

<sup>116</sup> Decreto 1076 de 2015 en el numeral 2.2.2.1.2.10, sobre Determinantes Ambientales.

que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP, deben ser zonificadas y determinados los usos de sus suelos, entre las siguientes categorías:

- **Zonas:** (a) zona de preservación; (b) zona de restauración; (c) zona de uso sostenible; (d) zona general de uso público<sup>117</sup>.
- **Usos y actividades permitidas:** (a) usos de preservación; (b) usos de restauración; (c) usos de conocimiento; (d) usos sostenibles; (e) usos de disfrute<sup>118</sup>.

Vale la pena precisar aquí que todos aquellos usos y actividades que no se hallen contemplados entre los previstos por el plan de manejo del área protegida se encuentran excluidos y por tanto prohibidos. Además debe tenerse claro que la categorización de las áreas no dispone por sí misma una autorización para el ejercicio de las actividades, el régimen de acceso a los recursos naturales dentro del área protegida persiste, y de acuerdo a lo dispuesto en el Código de Recursos Naturales, el decreto 2811 de 1974, requerirá de la correspondiente autorización administrativa, consignada en el permiso, concesión o licencia. En este sentido el artículo 2.2.2.1.4.4 del Decreto 1076 de 2016, indica lo siguiente:

“**ARTÍCULO 2.2.2.1.4.4. Desarrollo de actividades permitidas.** La definición de la zonificación de cada una de las áreas que se realice a través del plan de manejo respectivo, no conlleva en ningún caso, el derecho a adelantar directamente las actividades inherentes a la zona respectiva por los posibles propietarios privados, ocupantes, usuarios o habitantes que se encuentren o ubiquen al interior de tales zonas.”

“De esta forma, el desarrollo de las actividades permitidas en cada una de las zonas, debe estar precedido del permiso, concesión, licencia, o autorización a que haya lugar, otorgada por la autoridad ambiental competente y acompañado de la definición de los criterios técnicos para su realización.”

En este punto es importante precisar que las reservas forestales por hacer parte del Sistema Nacional de áreas Protegidas requieren de un plan de manejo, como instrumento de planeación de la gestión del área, el cual debe ser formulado por la autoridad ambiental en el año siguiente a la declaratoria del área de reserva forestal.<sup>119</sup>

---

<sup>117</sup> Decreto 1076 de 2015 en el numeral 2.2.2.1.4.1, sobre Zonificación.

<sup>118</sup> Decreto 1076 de 2015 en el numeral 2.2.2.1.4.2, sobre definición de los usos y actividades permitidas.

<sup>119</sup> Decreto 1076 de 2015 en el numeral 2.2.2.1.6.5, sobre Plan de Manejo de Áreas Protegidas.

Las áreas de reserva forestal requieren de registro ante las oficinas de instrumentos públicos, su declaración, delimitación, o sustracción tendrán que ser consignas en las oficinas de registro en cumplimiento del mandato dado por la ley como un requisito de oponibilidad. Tal requerimiento se halla en el artículo 2.2.2.2.1.3.11 del Decreto 1076 de 2015, así:

*“Artículo 2.2.2.1.3.11. Publicación e inscripción en el Registro de Instrumentos Públicos de áreas públicas. El acto administrativo mediante el cual se reserva, delimita, declara o sustrae un área protegida pública, por ser de carácter general, debe publicarse en el Diario Oficial e inscribirse en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos correspondientes, de conformidad con los códigos creados para este fin por la Superintendencia de Notariado y Registro. La inscripción citada, no tendrá costo alguno”*

En relación con la sustracción de las áreas de reserva forestal, es importante recordar que esta posibilidad existe cuando por razones de utilidad pública e interés social se proyecten desarrollar usos y actividades no permitidas al interior de un área protegida. El trámite y la decisión del mismo deben ser adelantados de manera previa a la intervención del área que se pretende sustraer, en todo caso, deberá observar como criterios valorativos para la toma de la decisión; la representatividad ecológica, la integridad ecológica, la irremplazabilidad del ecosistema que se pretende sustraer, la representatividad de las especies presentes en el área objeto de la solicitud, el significado cultural del territorio objeto de la solicitud, y los beneficios culturales<sup>120</sup>.

La sustracción de un área de reserva puede ser adelantada en ciertos eventos, entre los que se hallan todas aquellas situaciones en que una actividad haya sido calificada como de utilidad pública o interés social; y, en aquellos casos en los que el propietario del predio demuestre que los suelos pueden ser utilizados en usos diferentes a los de la reserva forestal sin afectar a la misma (Rodríguez & Gómez Rey, 2012)<sup>121</sup>.

---

<sup>120</sup> Decreto 1076 de 2015 en el numeral 2.2.2.1.3.9, sobre la Sustracción de áreas protegidas.

<sup>121</sup> Vale la pena precisar que el Consejo de Estado en la sentencia AP250002325000200500662, en donde estudió la sustracción parcial de la reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá, identificó 3 posibles razones para la sustracción, incluyendo entre éstas la facultad de excluir de la reserva un área que pierda las condiciones que dieron lugar a la declaratoria como reserva forestal. El Consejo de Estado precisó lo siguiente:

*“En este sentido, se tiene que es posible hacer sustracción de áreas de reserva forestal en 3 casos, a saber: i) cuando haya lugar a realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, por razones de utilidad pública o de interés social, ii) cuando los propietarios demuestren que sus suelos pueden ser utilizados en explotación diferente de la forestal, siempre que no se perjudique la función protectora de la reserva; y iii) cuando como consecuencia de circunstancias naturales o de causas antrópicas el área correspondiente pierda las condiciones que, de conformidad con lo prescrito en el artículo 7° del Decreto 877 de 1976 (10 de mayo), determinaron su constitución.”*

*“Se concluye, entonces, que la facultad del Ministerio de Ambiente para sustraer áreas de las reservas forestales nacionales es reglada, pues las tres (3) hipótesis señaladas anteriormente condicionan la actividad de la*

Las áreas de reserva forestas y las otras áreas protegidas, son además determinantes ambientales que condicionan la ordenación territorial. Ello quiere decir que las autoridades administrativas al tomar decisiones encaminadas a la organización o planificación del territorio deben tener como uno de los elementos que condicionan la ordenación a las reservas forestales.

La Ley 388 de 1997, en donde se recopilan y se armonizan las normas de ordenación territorial a la Constitución Política de 1991, en el artículo 10 dispuso que en relación con la elaboración de los planes de ordenamiento territorial las normas relacionadas con las áreas de reservas forestas y otras áreas protegidas deben ser valoradas como normas de superior jerarquía que condicionan la producción de las respectivas normas de ordenación del territorio, motivo por el cual no pueden ser desconocidas, so pena de viciar su validez.

A su vez, los planes de ordenamiento territorial están compuestos por tres componentes: 1) el general, 2) el urbano, y 3) el rural. En el primero de estos componentes, la Ley 388 de 1997, en el numeral 2.2, del artículo 12, contempla que las áreas de reserva forestal deben estar contempladas como parte del componente general del plan de ordenamiento territorial. Y en igual sentido, el artículo 16 establece que los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial deberán contemplar entre sus componentes las áreas de reserva.

En este sentido las reservas forestales se constituyen en una norma de producción normativa de los Planes de Ordenación Territorial, al tratarse de un determinante de tales planes.<sup>122</sup>

---

*administración en relación con la sustracción de éste tipo de zonas.” (Sentencia AP-25000-23-25-000-2005-00662-03, 2013)*

<sup>122</sup> La Ley 388 de 1997 dispone lo siguiente respecto las reservas forestales como parte de los determinantes ambientales: “Artículo 10. Determinantes de los planes de ordenamiento territorial. En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes:”

(...)

“b) 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;”

“c) Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales;”



Mediante el Acuerdo 030 de 1976<sup>123</sup>, aprobado mediante la Resolución 0076 de 1977<sup>124</sup>, se declaró como áreas de reserva forestal protectora a: 1) el Bosque Oriental de Bogotá<sup>125</sup>; y 2) la cuenca Alta del Río Bogotá<sup>126</sup>. Dentro de las consideraciones que motivaron la constitución del área se evidencia de manera clara la intención de conservar su efecto regulador de la cantidad y calidad del recurso hídrico de la sábana de Bogotá, además del paisaje y sus efectos sobre la salud.

Con relación a estas normas German Camargo refiere que para cuando fueron expedidas, las problemáticas en torno al uso ya eran patentes y mediante las disposiciones consignadas tuvieron como resultado que las ocupaciones, aprovechamientos y transformaciones solo han logrado darse de manera ilegal, sin tener en cuenta parámetros técnicos, ambientales o paisajísticos (Camargo Ponce de León G. , 2017).

Puesto de presente lo anterior, en relación con el área de Reserva Forestal del Bosque Oriental de Bogotá se han adelantado diferentes intentos de organización territorial y del uso del suelo, procurando realizar en una mayor o menor medida zonificaciones del área. Dentro de estos intentos pueden destacarse los siguientes:

**Tabla 5.**  
**Normas de organización del área de la reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá.**

Norma <sup>127</sup>	Objeto de la Norma
<b>Acuerdo 30 de 1976</b>	Declaratoria del Área de Reserva
<b>Resolución 0076 de 1977</b>	Mediante la cual se aprueba el acuerdo 30 de 1976
<b>Acuerdo 059 de 1987</b>	Por medio del cual se expide la reglamentación de los cerros orientales de Bogotá. Plan Integral de Estructura y manejo de las áreas de reserva forestal.

<sup>123</sup> Acuerdo 030 del 30 de septiembre de 1976, del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente –INDERENA, Por medio del cual se declaran y alindan unas áreas de reserva forestal y se delegan unas funciones.

<sup>124</sup> Resolución 0076 de 1977, de la Presidencia de la República, mediante la cual se aprueba un Acuerdo de la Junta Directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente -INDERENA-

<sup>125</sup> Acuerdo 030 de 1976. Artículo 1: Declarar como Área de Reserva Forestal Protectora a la zona denominada Bosque Oriental de Bogotá, ubicada en jurisdicción del Distrito Especial de Bogotá, y comprendida por los siguientes linderos generales:

(...)

<sup>126</sup> Acuerdo 030 de 1976. Artículo 2: Declarar como Área de Reserva Forestal Protectora - Productora la Cuenca Alta del Río Bogotá, aguas arriba de la cota superior del Salto de Tequendama, con excepción de las tierras que están por debajo de la cota 2.650 y tengan una pendiente inferior al 100%, y de las definidas por el artículo 1 de este Acuerdo y por el perímetro urbano y sanitario de la ciudad de Bogotá

<sup>127</sup> A la fecha de elaboración de este documento se encuentra en discusión el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial – POT, de la ciudad de Bogotá.

<b>Acuerdo 006 de 1990</b>	Por medio del cual se adopta el Estatuto para el ordenamiento físico del Distrito Especial de Bogotá
<b>Decreto 190 de 2004</b> <sup>128</sup>	Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003.
<b>Decreto 56 de 2005</b> <sup>129</sup>	Por el cual se crea el Comité Interinstitucional para la coordinación de la actuación administrativa del Distrito Capital en el manejo de los Cerros Orientales de Bogotá D.C
<b>Resolución 463 de 2005</b>	Por medio de la cual delimita la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, se adopta su zonificación y Reglamentación de Usos y se establecen las determinantes para el ordenamiento y manejo de los Cerros Orientales de Bogotá.
<b>Decreto 122 de 2006</b>	Por medio del cual se adoptan medidas de defensa y protección de la Reserva Forestal Protectora "Bosque Oriental de Bogotá"
<b>Resolución 1141 de 2006</b>	Por medio de la cual se adopta el plan de manejo ambiental de la zona de reserva forestal del bosque oriental de Bogotá.
<b>Decreto 222 de 2014</b>	Por el cual se adoptan las medidas administrativas tendientes al cumplimiento de las órdenes impartidas dentro de los procesos de acción popular de radicados Nos. 25000232400020110074601 y 25000232500020050066203
<b>Decreto 1648 de 2016</b>	Tasa compensatoria por la utilización permanente de la reserva forestal protectora bosque oriental de Bogotá.
<b>Resolución 1766 de 2016</b>	Mediante la cual el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió el Plan de manejo ambiental para la Reserva Forestal Protectora del Bosque Oriental de Bogotá

**Tabla:** Elaboración propia

El Acuerdo 030 de 1976, dispuso como una carga en el Estado la aprobación y autorización por parte del gobierno Nacional, junto al registro del área en las oficinas de instrumentos públicos, a fin de delimitar el área y así afectar los usos del suelo en los predios que lo comprendían. El artículo 10 del Acuerdo dispone lo siguiente:

***Artículo 10:** Tal como lo establecen los artículos 38 y 77 del Decreto - Ley número 133 de 1976, para su validez el presente Acuerdo requiere la aprobación y autorización del Gobierno Nacional mediante resolución ejecutiva y, deberá ser publicado en las cabeceras de los Municipios en cuya jurisdicción están ubicadas las áreas reservadas, en la forma prevista en el artículo 55 del Código de Régimen Político y Municipal, y en el Diario Oficial e inscrito en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá D.E., Facatativá y Zipaquirá, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 96 y 97 del Código Fiscal Nacional. (Énfasis por fuera del texto original)<sup>130</sup>.*

<sup>128</sup> Mediante los Decretos 619 de 2000 y 469 de 2003, se expidió el plan de ordenamiento territorial del Distrito de Bogotá.

<sup>129</sup> Mediante el Decreto 124 de 2007, fue modificada la integración del Comité Interinstitucional para la coordinación de la actuación administrativa del Distrito Capital en el manejo de los Cerros Orientales de Bogotá D.C

<sup>130</sup> La obligación del registro de la declaratoria se encuentra claramente dispuesta en el artículo 10 del Acuerdo 030 de 1976, y la Resolución 076 de 1977, reproduce en su integridad la obligación de inscribir el alindamiento ante las Oficinas de Instrumentos Públicos también en el artículo 10.

Este acuerdo también determinó como autoridad administradora del área a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, otorgándole la competencia para imponer multas y sanciones ante los incumplimientos de las normas que regulaban el área de reserva forestal.<sup>131</sup>

En la Resolución 0076 de 1977, además de la aprobación del acuerdo 030 de 1976, se dispusieron ciertas normas que determinaban o delimitaban las actividades dentro el área de reserva forestal. Entre tales disposiciones se halla la exigencia para la intervención del área con infraestructura de una licencia ambiental<sup>132</sup>; la imposición de sanciones pecuniarias ante la contaminación ambiental<sup>133</sup>; y, la delegación de funciones en relación con el área de reserva forestal en la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca<sup>134</sup>.

Con relación a al Acuerdo 059 de 1987, puede ser destacado que entre sus consideración valora la restricción dispuesta en la Resolución 076 de 1977, en la cual se requiere de licenciamiento previo para la intervención de la zona de reserva, resaltando que la norma no es precisa sobre los tipos, intensidad, formas de uso del suelo, ni la manera en que otras actividades afectan al área de reserva; siendo factores de deterioro del potencial paisajístico y ecológico del área protegida los usos urbanos, las industrias extractivas y las intervenciones viales.

Este acuerdo tuvo como propósito el establecer un Plan Integral de Estructura y Manejo del Área de Reserva forestal, teniendo como objetivos la conservación de los recursos naturales, la canalización de las presiones urbanas y el desarrollo del medio urbano.

Entre las disposiciones del acuerdo se contempló la elaboración de un plan sobre los recursos naturales y paisajísticos del área de reserva forestal del bosque oriental de Bogotá<sup>135</sup>, que debía contener entre sus elementos lo siguiente:<sup>136</sup>

- Delimitación de las áreas y elementos a ser conservados por su valor ecológico y paisajístico.

---

<sup>131</sup> Acuerdo 030 de 1976. Artículo 5: Sin perjuicio de las facultades que correspondan al Departamento Administrativo de Planeación Distrital y a la Secretaría de Obras Públicas del Distrito Especial de Bogotá, de conformidad con las disposiciones vigentes, delégase en la Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá, CAR; las funciones que les competen al INDERENA en la administración y manejo de las áreas de reserva forestal a que se refiere este Acuerdo. En ejercicio de las funciones delegadas, la CAR es competente para imponer las sanciones previstas en el artículo inmediatamente anterior, y recaudar el valor de las multas que se causaren.

<sup>132</sup> Resolución 0076 de 1977, artículo 3.

<sup>133</sup> Resolución 0076 de 1977, artículo 4

<sup>134</sup> Resolución 0076 de 1977, artículos 5, 6, 7, 8, y 9.

<sup>135</sup> Acuerdo 059 de 1987, artículo 4.

<sup>136</sup> Acuerdo 059 de 1987, artículo 6.

- Delimitación de las áreas degradadas o susceptibles de degradación; las cuales requieren de manejo especial o recuperación.
- Áreas para nuevas cesiones para desarrollos que permitan la continuidad, accesibilidad pública y la conservación de los elementos naturales.

El Acuerdo 059 de 1987, itera los linderos del área de reserva forestal protectora de los cerros orientales de Bogotá y establece una zonificación de la reserva en el artículo 17, así:

- Zona de conservación forestal (Z.C.F.). Esta área a su vez se subdivide en predios pertenecientes al Estado (Z.C.F.1)<sup>137</sup> y predios de propiedad privada (Z.C.F.2)<sup>138</sup>.
- Zonas de transición<sup>139</sup>. Que a su vez se subdividen en categorías específicas en:
  - Franjas de transición urbano ambiental<sup>140</sup>: comprendida entre el límite de la zona de conservación forestal y el límite oriental del perímetro de servicios de Bogotá<sup>141</sup>
  - Zonas de transición de Corredores viales.

Este acuerdo también sectorizó el área de reserva forestal, de acuerdo a los corredores viales, como se detalla a continuación<sup>142</sup>:

- Sector I: entre la carretera de oriente al corredor vial de Choachí.
- Sector II: entre el corredor vial de Choachí hasta el corredor vial de la calera.
- Sector III: entre la carretera a la Calera y la antigua carretera al Guavio.
- Sector IV: entre la antigua carretera al Guavio y el cerro de Torca.

En relación con las intervenciones en el área de la reserva forestal del bosque oriental de Bogotá: el artículo 23 del Acuerdo impone el requerimiento de licenciamiento ambiental para todo desarrollo en el área de la reserva con el objetivo de no atentar en contra del paisaje y la conservación de los recursos naturales; posteriormente en el artículo 24 al 29 se dispone que los aprovechamientos

---

<sup>137</sup> En el artículo 60 del Acuerdo se regulan los usos para este tipo de zonas, precisando que su uso principal es el forestal protector y como complementario el recreacional, teniendo como índice máximo de ocupación 0,03.

<sup>138</sup> Para estas zonas el artículo 62 del Acuerdo precisó que el uso principal es el forestal protector y como complementario el de vivienda, indicando que el recreacional se encuentra entre los restringidos, teniendo como índice máximo de ocupación 0,03.

<sup>139</sup> Los corredores viales contemplados se encuentran los de Villavicencio, Choachí, la Calera, antigua carretera al Guavio.

<sup>140</sup> El Acuerdo, entre los artículos 64 a 82, identifica como uso principal de estas zonas el forestal protector y donde se halle una zona de transición de reserva alterada por industria la forestal con la finalidad de adecuación morfológica.

<sup>141</sup> En esta área se contemplaron las siguientes franjas: Transición institucional, Transición institucional Residencial, Transición residencial, Transición residencial especial, transición mixta, transición de reserva alterada.

<sup>142</sup> Acuerdo 059 de 1987, artículo 18.

forestales permitidos en el área serán los persistentes y los indirectos; en el artículo 30 se dispuso una prohibición de praderización del territorio de la reserva, salvo autorización previa por parte de la CAR; se dispuso una regulación a las actividades de explotación de canteras en el artículo 35, estableciendo las competencias en la CAR; también el acuerdo prevé la cesión de áreas de aquellos desarrollos que se adelanten en el área de la reserva forestal, en los artículos 37 a 42.

Para efectos urbanísticos el acuerdo dispuso en el artículo 108 que no podrían ser considerados como predios las subdivisiones posteriores que fuesen inferiores a 3 hectáreas en zonas de conservación forestal y 1 hectárea en las franjas de transición y corredores viales; además dispuso que la administración colaboraría con las oficinas de registro de instrumentos públicos para que se abstuvieran de adelantar registros inferiores.

Si bien el Acuerdo 059 de 1987, procuró regular la reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá, debe resaltarse para este estudio que el Acuerdo también contempló disposiciones encaminadas a regular desarrollos de predios dentro del área de reserva forestal sin que mediara una sustracción de área previa, avalando usos que no necesariamente se ajustan a la naturaleza del área protegida. Por ejemplo, en el artículo 36 que para nuevos desarrollos en esta reserva los titulares de los predios debían presentar una serie de documentos para adelantar las intervenciones del área sin exigir la sustracción del área, a pesar que para dicha exigencia para aprovechamientos forestales únicos en reservas forestales estaba vigente para la fecha, en el Decreto 877 de 1976; seguidamente, el Acuerdo regula diferentes aspectos arquitectónicos de los desarrollos de predios anteriores y venideros, de los desarrollos por loteo en zonas donde el uso sea diferente al forestal; en igual manera el título VI del Acuerdo 059 de 1987, al intentar regular la zona urbana no desarrollada del área de reserva forestal protectora del bosque oriental contempló que los predios que no tenían desarrollo urbano o que tenían el propósito de intensificar su uso sería calificados como de desarrollo, dándole como uso principal el de vivienda. Con las anteriores disposiciones se generó un andamiaje jurídico que permitió la constitución o conformación de frentes de colonización en el área de reserva forestal.

El Acuerdo 059 de 1987, previó una regulación para los sistemas de desarrollo de predios por “loteo” en los lugares de la reserva forestal que permitan usos diferentes al forestal, al respecto instruyó el artículo 55:

*“Artículo 55: todas las zonas de actividad donde se permitan usos diferentes al forestal podrán ser desarrolladas en agrupaciones de lotes y/o agrupaciones de edificaciones”*

En tal marco, al revisar los usos principales reglados para las diferentes zonas establecidas en el Acuerdo 059 de 1987, éstas tienen como uso principal el de forestal protector. Sin embargo las normas específicas, en lo relativo a los usos permitidos en cada una de las zonas, evidencian que la norma contempla entre los usos complementarios y restringidos una serie de usos en los que es posible adelantar actividades diferentes a la conservación del bosque y que habilitan la instalación de infraestructura de vivienda.

En el mismo sentido el Acuerdo 059 de 1987, mantuvo la posibilidad que en *las áreas de zona de conservación forestal* dos o predios privados se tuviesen como un uso complementario el de vivienda.

A su vez el artículo 36 del Acuerdo 059 de 1987, frente a los desarrollos de predios en el área de la reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá, simplemente requería la entrega de ciertos documentos que parecieran responder a solicitudes urbanísticas y no de protección de un bosque, la norma indicaba lo siguiente:

*“Artículo 36: Todos los predios por desarrollar en el área de Reserva Forestal Protectora Cerros Orientales de Bogotá, deberán presentar los siguientes documentos:”*

*“1. Estudio de Manejo Paisajístico y de Recursos Naturales, en el cual se especificará y localizará detalladamente”*

*“-Volúmenes a construir”*

*“-Las zonas duras”*

*“-Los árboles existentes”*

*“-Los árboles a plantar, y,”*

*“-Las especies a utilizar.”*

*“2. Manejo de los recursos hídricos naturales”*

*“3. Estudio geomorfológico”*

*“4. Fachadas de frente: Mostrando los volúmenes que se integrarán al paisaje natural”*

*“5. Detalles de diseño y tratamiento paisajístico de las zonas duras y vías de acceso que respeten el medio ambiente y el paisaje, y además garanticen la permeabilidad del suelo.”*

*“6. Los estudios presentados deberán garantizar la predominancia espacial de las áreas naturales sobre las que se crearán.”*

En un sentido similar, desconociendo los usos principales y razones de existencia de un área de reserva, el Acuerdo 059 de 1987, en el título VI, al regular la zona urbana no desarrollada, contempló

que los predios que no tenían desarrollo urbano o que tenían el propósito de intensificar su uso serían calificados como de desarrollo, dándole como uso principal el de desarrollo de vivienda.

De otra parte, debe resaltarse que entre los planes que esta norma dispuso se hallan los “planes especiales” los cuales tenían como propósito mitigar o minimizar los impactos derivados de los procesos urbanísticos en el área de la reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá, especialmente aquellas zonas que no fueron cubiertas por el Acuerdo 059 de 1987<sup>143</sup>.

Respecto del Acuerdo 006 de 1990 puede resaltarse que contempló entre las políticas de desarrollo urbano para el Distrito Capital la conservación y rehabilitación de los elementos naturales de la ciudad, entre los que contemplaron el sistema montañoso, donde fueron incluidos los “*cerros orientales de Bogotá*”, o la reserva forestal del bosque oriental de Bogotá<sup>144</sup>. De igual manera, el numeral 16 del artículo 2 previó como una política de desarrollo urbano de Bogotá el consolidar de manera clara el casco urbano en límites de las áreas de reserva. Aunado a ello, vale la pena preciar que el artículo 188 el Acuerdo precisa que los terrenos propios de una reserva forestal no son aptas para desarrollos urbanos en las áreas suburbanas de expansión, convirtiéndose en objeto de control policivo estricto, al menos en la norma o en el papel.

Aunado a lo anterior, el artículo 545 del Decreto dispuso facultades especiales para el Alcalde mayor de Bogotá, en el sentido de elaborar un plan destinado a definir las acciones de conservación y la recuperación de áreas, entre las que se contempló la delimitación de áreas de reserva forestal; la elaboración de un plan para la conformación del borde oriental de Bogotá. Facultad que podría contemplar la reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá a efectos de articularla con el plan de desarrollo urbano, pero que no podría sustraerla debido a su origen y a su naturaleza como área de reserva forestal nacional.

En cuanto al Decreto 190 de 2004<sup>145</sup>, mediante el cual fueron compiladas las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003, Decretos que contenían el plan de ordenamiento territorial del Distrito de Bogotá, puede ser destacado lo siguiente:

---

<sup>143</sup> Acuerdo 059 de 1987, artículo 12.

<sup>144</sup> Acuerdo 006 de 1990, artículo 8, numeral 2, literal d.

<sup>145</sup> El desarrollo de la concepción de espacio público y su articulación con determinantes ambientales es destacado en este decreto en el artículo *Las zonas de las Zonas Verdes en el espacio público: la necesidad de su valoración para la ciudad capital* (Gómez López & Aurora Casas, 2008).

En relación con la política de uso, ocupación y expansión del suelo urbano, mediante la protección y restauración de los bordes de la ciudad para evitar la conurbación se proyectó en el ordenamiento territorial del Distrito Capital la consolidación de la franja urbana, evitando los procesos de urbanización ilegal en áreas límite de la expansión como es el área de reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá. Para ello el Plan de Ordenamiento pretendía delimitar las áreas con valor ambiental para el desarrollo urbano del Distrito<sup>146</sup>.

En este aspecto, el POT consideró que la estructura ecológica principal tiene entre sus componentes básicos las áreas protegidas, y de manera particular los cerros orientales, entiéndase la reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá y el río Bogotá, entre la que se incluye el Área de Reserva Forestal Protectora - Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá. Tales áreas de reserva son consideradas en el POT como una barrera de expansión natural del desarrollo urbanístico del Distrito<sup>147</sup>.

Con relación a la calificación dada por el POT al área de la reserva forestal del bosque oriental de Bogotá, vale la pena precisar que el artículo 27 del Decreto 190 de 2004, la calificó como parte de la estructura rural del territorio del Distrito Capital, no obstante teniendo en cuenta la naturaleza del área protegida de orden nacional, la planificación de este territorio se dejó en manos de la CAR, en el entendido que a ésta le correspondía la elaboración del Plan de Ordenamiento y Manejo<sup>148</sup>.

Debe resaltarse que el Decreto 190 de 2004, recogió en el artículo 84 las disposiciones en las cuales se realizaba el reconocimiento como parte del sistema de áreas protegidas en el Distrito de la reserva forestal del bosque oriental de Bogotá, donde el artículo 17 del Decreto 619 de 2000, especificó que la planificación e inversión quedaría sometida al régimen de usos, planes de manejo y reglamentación de la autoridad ambiental correspondiente<sup>149</sup>. En tal sentido el artículo 389 del Decreto 619 de 2000, precisó que las actividades tanto de la administración como de los particulares dentro del área de los

---

<sup>146</sup> Decreto 190 de 2004, artículo 6.

<sup>147</sup> Decreto 190 de 2004, artículo 16, 72.

<sup>148</sup> Decreto 190 de 2004, artículo 55, 85 y 399.

<sup>149</sup> Decreto Distrital 619 de 2000. Artículo 17. Áreas Protegidas del Orden Regional y Nacional dentro del territorio Distrital. Definición.

Las áreas protegidas declaradas por los órdenes regional o nacional, hacen parte del Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital, para efectos de planificación e inversión, acogiendo el régimen de usos, planes de manejo y reglamentos específicos establecidos para cada una por la autoridad ambiental competente.

Son áreas protegidas del orden nacional y regional, definidas dentro del territorio distrital, las siguientes:

1. Área de Manejo Especial Sierra Morena - Ciudad Bolívar.
2. Área de Manejo Especial Urbana Alta.
3. Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá.
4. Parque Nacional Natural del Sumapaz.

Cerros Orientales se sujetaran a la reglamentación dispuesta para el manejo de esta área por parte de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, de manera concertada con el Ministerio de Ambiente y el Distrito Capital<sup>150</sup>.

En 2005, mediante el Decreto 56 de 2005, se creó el Comité Interinstitucional para la Coordinación de la Actuación Administrativa del Distrito Capital en el manejo de los cerros orientales de Bogotá. Organismo que se conformó con el objetivo de construir mecanismos eficaces de coordinación interinstitucional de las entidades distritales con injerencia en el manejo del área de especial importancia ecológica. Este organismo modificaría su funcionamiento mediante el Decreto Distrital 222 de 2014, el cual se expidió para dar cumplimiento a las decisiones en sede de acción popular número: 25000232400020110074601 y 25000232500020050066203 del Consejo de Estado sobre los cerros orientales.

A su vez, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial al valorar la situación concreta de la reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá re alindero el área protegida mediante la Resolución 463 de 2005<sup>151</sup>. Entre las razones expuestas para la toma de la decisión se pone de presente que en algunos sectores del área de reserva se han adelantado usos del suelo diferentes a los destinados para el área protegida y como consecuencia de ello se requiere de un instrumento de planificación, ordenamiento y manejo que permita la restauración, recuperación y armonización de las condiciones ambientales, sociales y económicas.

Como consecuencia de tal valoración el Ministerio de Ambiente decidió re-delimitar el área de reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá sustrayendo áreas que estaban afectadas por procesos de urbanismo irregular, creando una norma jurídica que adecuó el área de reserva forestal al proceso de colonización urbana al que venía siendo sometida.

El artículo 5 de la Resolución 463 de 2005, sujetó las áreas sustraídas al Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá como herramienta de administración de dichas áreas, dándole al área sustraída de la reserva la calidad de Franja de Adecuación entre la Reserva Forestal del bosque oriental de Bogotá y la ciudad.

---

<sup>150</sup>Decreto 190 de 2004, artículo 399.

<sup>151</sup> El Consejo de Estado revisó la competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para la sustracción del área de reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá, concluyendo que tal Ministerio contaba con la competencia para realizar tales actos (Sentencia 11001032400020050026201, 2010).

De otro lado, debe destacarse que la Resolución 463 de 2005, en el artículo 3 adoptó una zonificación para el área de reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá, en las siguientes categorías:

- Zona de Conservación.
- Zona de rehabilitación ecológica.
- Zona de recuperación paisajística.
- Zona de recuperación ambiental.

La elaboración del Plan de Manejo para la Reserva Forestal Protectora del Bosque Oriental de Bogotá, debió incluir programas, proyectos y acciones para el manejo integral del área sin que fueran incluidos, dejando esto para posteriores desarrollos por parte de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca como administradora del área<sup>152</sup>.

Entre las medidas impartidas por la Resolución 463 de 2005, deben resaltarse la prohibición de expedir licenciamientos de urbanismo y construcción, mientras el Distrito establece la reglamentación correspondiente, disposición del párrafo del artículo 5; y la obligación de registro en las oficinas de instrumentos públicos de la re-alineación de la reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá.

El 1º de junio de 2005 el Tribunal Administrativo dentro del trámite de una acción popular decidió suspender provisionalmente los efectos de la Resolución 463 de 2005 en lo referente a la exclusión de una parte del Área de la Reserva Forestal Protectora del Bosque oriental de Bogotá, y como consecuencia de ello, el área de reserva forestal debía entenderse como el polígono indicado en la Resolución 076 de 1977.

El 4 de abril de 2006, el Distrito de Bogotá expidió el Decreto 122 de 2006, mediante el cual se adoptan medidas de defensa y protección de la Reserva Forestal Protectora "Bosque Oriental de Bogotá", disponiendo la prohibición a los curadores urbanos de expedir licenciamientos para urbanismo o construcción en inmuebles que se hallaran dentro del área de la reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá; y además, dispuso la revisión integral de todas las licencias concedidas dentro del área de reserva<sup>153</sup>.

---

<sup>152</sup> Resolución 463 de 2005, artículo 4.

<sup>153</sup> Decreto 122 de 2006, artículo 2 y 3.

Por su parte, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, el 12 de abril de 2006, expidió la Resolución 1141 de 2006, por medio de la cual se adoptó el Plan de Manejo Ambiental de la Zona de Reserva Forestal del Bosque Oriental de Bogotá. En ese plan al referir a los requisitos de validez de la Resolución 076 de 1976, se precisó que con relación al registro de instrumentos públicos a pesar de evidenciarse gestiones tendientes al registro en los certificados de libertad y tradición no se halla inmersa la limitación al derecho de dominio por la existencia del área de reserva forestal.

Es importante resaltar que la CAR precisa que con relación al área de reserva se evidencia una conflictividad por el uso del suelo que se ha venido discutiendo en sedes judiciales, en algunos casos generando expectativas en los particulares sobre la sustracción del área o la legalización de asentamientos.

Respecto del área de la reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá sustraída mediante la Resolución 463 de 2005, suspendida provisionalmente por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el Plan de Manejo Ambiental de la Zona de Reserva Forestal propuso las siguientes medidas a fin de evitar el avance del proceso urbanizador dentro del territorio de la reserva:<sup>154</sup>

- La prohibición de una serie de actividades que podrían poner en riesgo el área de reserva forestal. Entra ellas: la realización de aprovechamientos forestales únicos, producción de carbón vegetal, quemas a cielo abierto, la ampliación de viviendas, la extensión de nuevas redes de servicios públicos, el otorgamiento de licencias urbanísticas.
- Suspensión de actividades y cierres definitivos de canteras.
- Sustitución de actividades agrícolas y pecuarias por plantaciones forestales
- No otorgamiento de permisos de: aprovechamiento forestal, concesiones de aguas, ocupación de cauces.

Con relación a la zonificación la Resolución 1141 de 2006, determinó los usos principales, condicionados y prohibidos en las zonas creadas por la Resolución 463 de 2005, entre los artículos 14 a 18. Es importante resaltar que el uso principal en todos los casos es el forestal protector, de conformidad a la naturaleza del área de reserva.

Aunado a ello, este plan procuró dar claridad en relación con otras sustracciones del área de reserva forestal, especialmente las correspondientes a las áreas de los barrios San Luis, San Isidro y la Sureña,

---

<sup>154</sup> Resolución 1141 de 2006, artículo 19

en el área de puente Chico, sustracciones sustentadas en las Resolución 2337 de 1985 y 2413 de 1993<sup>155</sup>.

Puede resaltarse de la Resolución 1141 de 2006, que en el artículo 5 previó la posibilidad de adelantar la adquisición de predios ubicados al interior del área de reserva forestal de aquellas personas interesadas en enajenar sus inmuebles como una herramienta de saneamiento del área de reserva.

Esta Resolución de la CAR avizoró como un inconveniente para la gestión del área de reserva la decisión de suspensión del otorgamiento de licenciamientos ambientales, impartida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, motivo por el cual solicitó a éste en el artículo 21, que realizaría una modificación parcial para que se facultase a la CAR a otorgar licenciamientos en las áreas debidamente zonificadas.

El Decreto Distrital 222 de 2014, además de modificar la estructura del Comité Interinstitucional para la Coordinación de la Actuación Administrativa del Distrito Capital en el manejo de los cerros orientales de Bogotá dispuso órdenes para el cumplimiento de las decisiones de protección del área de reserva forestal del Consejo de Estado, encaminadas a:

- El reconocimiento de los derechos adquiridos legítimamente al interior de la reserva forestal, mediante la identificación de las construcciones existentes en la franja de adecuación y en la zona de recuperación de la reserva que cuenten o no con licenciamientos de construcción; y, el inventario de expedientes por violaciones urbanísticas<sup>156</sup>.
- La identificación de las licencias urbanísticas expedidas con anterioridad y con posterioridad a la anotación de la calidad de reserva forestal en el registro de los inmuebles<sup>157</sup>.
- La elaboración de un plan de reasentamiento humano de aquellos asentamientos que comporten un riesgo no mitigable<sup>158</sup>.

---

<sup>155</sup> Resolución 1141 de 2006, artículo 8

<sup>156</sup> Decreto Distrital 222 de 2014, artículo 8.

<sup>157</sup> Decreto Distrital 222 de 2014, artículo 9.

<sup>158</sup> Decreto Distrital 222 de 2014, artículo 11.

- El prohibir a los curadores urbanos expedir licenciamientos que habiliten el desarrollo urbanístico o de construcción en el área de la reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá<sup>159</sup>.

En decisión del 5 de noviembre de 2013, en el trámite de la acción popular bajo radicación 250002325000200500662<sup>160</sup>, el Consejo de Estado precisó respecto de la reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá lo siguiente:

- El Ministerio de Ambiente es competente para realizar la sustracción del área de reserva forestal del bosque oriental de Bogotá.
- Con relación al registro en los folios de matrícula de los correspondientes inmuebles el proceso de inscripción excedió los términos razonables para dar cumplimiento a la obligación, pero concluyó el Consejo de Estado que tal obligación a la fecha de proferir la sentencia ya había sido satisfecha. Precisó que los efectos de haber faltado al cumplimiento de la obligación de registro no afectaban la validez Acuerdo 30 de 1976, pero si tiene efectos sobre su oponibilidad la cual es predicable frente a terceros y no respecto de las autoridades encargadas de la conservación y protección de la reserva. El Consejo de Estado entiende que la omisión en el registro vulneró el derecho colectivo al goce de un ambiente sano y a la protección de las áreas de especial importancia ecológica.
- La improcedencia de la adquisición de predios en la franja de Adecuación y en la Reserva Forestal Protectora, de cara a la valoración de las cargas para el erario público, motivo por el cual evaluó la imposición de tasas compensatorias por el uso de los recursos naturales, además de evaluar la procedencia de la expropiación en áreas calificadas como de interés público. En este punto el Consejo de Estado ordenó al distrito proyectar una modificación al POT en la cual se incluya la reglamentación de los usos del suelo tanto en la franja de adecuación, como en el área de la reserva forestal protectora denominada “Bosque Oriental de Bogotá”; y adelantar el trámite de normalización de las urbanizaciones ubicadas en el área excluida de la reserva forestal.
- Se ordenó al distrito de Bogotá realizar un “*Plan de reubicación de asentamientos humanos*” que amenazaran ruina o riesgo, por considerar que esta entidad territorial vulneró los

---

<sup>159</sup> Decreto Distrital 222 de 2014, artículo 15.

<sup>160</sup> Esta acción popular tuvo como origen la solicitud de protección de los derechos colectivos vulnerados por la expedición de la Resolución 463 de 14 de abril de 2005, en donde fueron sustraídas 973 hectáreas del área de reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá, con el propósito de legalizar una serie de hechos como asentamientos humanos, licencias de construcción, tala de árboles, explotaciones mientras, entre otras situaciones irregulares.

derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, con el actuar omisivo que permitió los asentamientos en áreas de riesgo.

- Reiteró la prohibición de realizar actividades mineras en el área de la reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá y la prohibición de expedir licencias que faciliten el desarrollo urbano en el área de reserva forestal.

Esta decisión del Consejo de Estado amplió el régimen de sustracción de áreas de reserva forestal, variando las condiciones existentes hasta el momento para su modificación que de acuerdo a la regulación ambiental era posible cuando el propietario demostrara que el uso del suelo podía ser uno diferente al protector o por razones de interés público. Luego de la sentencia, se abrió una nueva posibilidad, cuando varíen las condiciones que dieron lugar a la constitución del área de reserva forestal, en tal entendido se puede llegar a entender que los actos de colonización sistemática de un área de reserva forestal, actos abiertamente contrarios a las finalidades de un área protegida, pueden llegar a dar lugar a la sustracción legítima del área, formalizando las irregularidades que pueda conllevar tal acto. La decisión del Consejo de Estado precisa lo siguiente:

*“En este sentido, se tiene que es posible hacer sustracción de áreas de reserva forestal en 3 casos, a saber: i) cuando haya lugar a realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, por razones de utilidad pública o de interés social, ii) cuando los propietarios demuestren que sus suelos pueden ser utilizados en explotación diferente de la forestal, siempre que no se perjudique la función protectora de la reserva; y iii) cuando como consecuencia de circunstancias naturales o de causas antrópicas el área correspondiente pierda las condiciones que, de conformidad con lo prescrito en el artículo 7° del Decreto 877 de 1976 (10 de mayo), determinaron su constitución.”*

*“Se concluye, entonces, que la facultad del Ministerio de Ambiente para sustraer áreas de las reservas forestales nacionales es reglada, pues las tres (3) hipótesis señaladas anteriormente condicionan la actividad de la administración en relación con la sustracción de éste tipo de zonas.” (Sentencia AP-25000-23-25-000-2005-00662-03, 2013)*

Posteriormente se han adelantado diversos actos tendientes a dar cumplimiento a la decisión proferida por el Consejo de Estado, entre éstos se puede destacar un notable esfuerzo por la legalización urbanística, el establecer una tasa compensatoria por la utilización permanente de la reserva forestal y la expedición del plan de manejo ambiental como instrumento de planificación del área protegida.

A continuación se pasa a precisar tales desarrollos derivados de la decisión de la acción popular por parte del Consejo de Estado.

Frente a los actos tendientes a la formalización de asentamientos urbanos, en cumplimiento de las decisiones proferidas por el Consejo de Estado, especialmente la decisión dentro de la acción popular 25000232500020050066203, pueden destacarse que el Distrito mediante el Decreto 476 de 19 de noviembre 2015, procuró generar un andamiaje para articular las acciones de prevención y control, legalización urbanística, el cual fue modificado y adicionado por el Decreto 800 de 20 de diciembre de 2018; normas que sirven de estructura para los procesos de formalización urbana de los asentamientos en la Franja de Adecuación entre la Reserva Forestal del bosque oriental de Bogotá.

Mediante el Decreto 284 de junio 5 de 2017, el Distrito ordenó adelantar los actos necesarios para adelantar la legalización de y regularizar los asentamientos humanos que fueron excluidos del área de la reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá y en tal marco, mediante el Decreto 045 de 24 de mayo de 2018, el Distrito dispuso la legalización Urbanística de Asentamientos Humanos Excluidos de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, a fin de garantizar que su población pueda acceder a una infraestructura se servicios públicos que garantice la salubridad pública.

Por otra parte, en relación a la tasa compensatoria, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante el Decreto 1648 de 2016, creó la tasa de compensatoria por la utilización permanente de la reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá, adicionando de esta manera el Decreto 1076 de 2015. Esta tasa compensatoria, tiene su fundamento jurídico en el artículo 42 de la Ley 99 de 1993.

La tasa tiene por destinatarios a los propietarios, poseedores o tenedores de predios con edificaciones ubicados en la Zona de Recuperación Ambiental de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, definida en la Resolución 463 de 2005.

En cuanto a la expedición del Plan de manejo ambiental para la Reserva Forestal Protectora del Bosque Oriental de Bogotá, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante la Resolución 1766 del 27 de octubre de 2016, profirió el mencionado plan, estableciendo entre sus disposiciones los siguientes elementos a destacar:

- La obligación de licenciamiento o permiso previo para la ejecución de proyectos específicos.
- La Zonificación en cinco áreas y determinación de sus usos<sup>161</sup>, de la siguiente manera:
  - i) **Zona de preservación:** área destinada a evitar la alteración, degradación o transformación por la actividad humana.
  - ii) **Zona de restauración:** área dirigida al restablecimiento de la composición, estructura y función de la diversidad biológica.
  - iii) **Zona de uso sostenible:** área susceptible de procesos productivos de una economía campesina encaminada a procesos de reconversión a sistemas agroforestales y silvopastoriles en reducción de su extensión dentro del área de reserva.
  - iv) **Zona de uso público:** áreas destinadas a alcanzar objetivos particulares de gestión mediante la educación ambiental, la recreación pasivo e infraestructura de apoyo a la administración.
  - v) **Zona de recuperación ambiental:** área destinada a la recuperación y mantenimiento de la reserva forestal, en áreas alteradas por procesos de fragmentación y deterioro de la cobertura natural.
- La prohibición de ciertas actividades que afectan el área de reserva forestal<sup>162</sup>, entre las que se destacan: la prohibición de construcción de vivienda nueva, la ampliación de vivienda pre-existente, la construcción de vías, establecimiento de estructuras de uso habitacional, la expedición de licencias de urbanismo y construcción.
- El establecimiento de tasas compensatorias para poseedores y propietarios en zonas de recuperación ambiental<sup>163</sup>. Figura que tiene su desarrollo en el ya descrito Decreto 1648 de 2006.

Vale la pena precisar que el Decreto 1766 de 2016, tiene sustento en el artículo 2.2.2.1.6.5 del Decreto 1076 de 2015, donde se requiere que todas las áreas protegidas cuenten con un plan de manejo ambiental como instrumento de planificación, que debe contar al menos con un componente de diagnóstico, de ordenamiento y estratégico.

---

<sup>161</sup> Resolución 1766 de 2016, artículo 6. Usos y actividades permitidas.

<sup>162</sup> Resolución 1766 de 2016, artículo 9. Actividades prohibidas.

<sup>163</sup> Resolución 1766 de 2016, artículo 12. Actividades prohibidas.

De manera concreta al revisar el documento del Plan de Manejo de la Reserva Forestal Protectora del Bosque Oriental de Bogotá, de agosto de 2016, en el componente diagnóstico se precisó la necesidad de articular los diferentes instrumentos de planificación regional.

El documento identificó los siguientes instrumentos para hacer parte de su articulación:

- El Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – POMCA<sup>164</sup>, en el entendido que los cerros orientales se encuentran o hacen parte de la cuenca del río Bogotá;
- Los planes de ordenamiento territorial de los municipios aledaños a la reserva<sup>165</sup>;
- El plan de manejo ambiental de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá “Thomas Van der Hammen”, teniendo en cuenta que el objetivo de esta reserva es generar la conectividad entre el valle aluvial del Río Bogotá y los cerros orientales;
- Los instrumentos de planificación local y la franja de ocupación de adecuación o zona de transición.

Entre los problemas identificados para la reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá el plan resalta el conflicto por el uso del suelo<sup>166</sup>, por la contraposición entre el uso actual (real) y el uso potencial destinado a la reserva, identificando como las principales causas de deterioro ambiental de la reserva el uso residencial, el minero y el pecuario (Corporación Autónoma Regional - CAR, 2016, pág. 334).

Respecto al componente ordenamiento el Plan de Manejo de la Reserva Forestal Protectora del Bosque Oriental de Bogotá, puede destacarse que el plan indica que en la zonificación del área debe tener en cuenta las disposiciones de la Resolución 463 de 2005 y la decisión del Consejo de Estado en la sentencia 250002325000200500662, teniendo como resultado la definición de cinco zonas y la determinación de los usos permitidos<sup>167</sup>; también determinó unos lineamientos generales para toda la

---

<sup>164</sup> Aprobado mediante la Resolución 3194 de 2006, de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.

<sup>165</sup> El documento entiende que si bien la reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá se halla en jurisdicción del distrito capital el plan de manejo debe involucrar otros municipios, en donde se han definido áreas protegidas que facilitan la conectividad entre las áreas. El Plan incluye los municipios de la Calera, Chía, Sopó, Tocancipá, Choachí, Chipaque y Ubaté, precisando las áreas protegidas y las estrategias de conservación en la tabla 81, *asuntos ambientales y áreas protegidas de los planes de ordenamiento territorial* (Corporación Autónoma Regional - CAR, 2016, pág. 319).

<sup>166</sup> El documento entiende por conflicto de uso lo siguiente: “*Los conflictos de uso de las tierras son el resultado de la discrepancia entre el uso que el hombre hace del medio natural y el uso que debería tener de acuerdo con la oferta ambiental*” (Corporación Autónoma Regional - CAR, 2016, pág. 328)

<sup>167</sup> La zonas y usos ya fueron precisadas en párrafos anteriores, cuando se presentó la Resolución 1766 de 2016, motivo por el cual no se especificaran en este punto del trabajo.

zona de reserva que sintetizan las obligaciones y usos permitidos en el área de la reserva; y, estableció como estrategia de control y vigilancia de la reserva forestal el establecer pactos y acuerdos con los representantes comunitarios, que faciliten la vigilancia y control social de las actividades lesivas para la reserva forestal protectora.

El Plan de Manejo de la Reserva Forestal Protectora del Bosque Oriental de Bogotá, en el componente estratégico precisó una serie de programas y proyectos que apuntan a la conservación de la reserva forestal. En la tabla 3.22 del Plan de Manejo de la Reserva Forestal Protectora del Bosque Oriental de Bogotá se encuentran 9 programas con 33 proyectos (Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR, 2016, pág. 405).

#### **2.1.5. Proyecto de Acuerdo, por medio del cual sea adopta la revisión general de plan de ordenamiento territorial de Bogotá D.C. 2019.**

El proyecto de Acuerdo presentado por el Distrito reconoce en el artículo 22 que la ciudad está conformada por una red de asentamientos humanos interconectados, donde la reserva forestal del bosque oriental de Bogotá es un hecho regional relacionado con la estructura ambiental y el espacio público de su ordenación territorial. Considera el proyecto que tal área es a su vez un lineamiento de articulación de la ciudad con la región, desde una perspectiva de conservación y restauración de las áreas protegidas, donde debe existir un equilibrio que permita la conectividad de ambiental entre los elementos naturales (Alcaldía del Distrito de Bogotá, 2018, pág. 9).

Al revisar el modelo de ocupación rural propuesto en el plano No. 3, se atendiendo a que el área de la reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá contiene porciones considerables del territorio del distrito calificado como rural, se evidencia que tal porción del terreno no está contemplada como parte del área a ser ocupada dentro del modelo de ocupación rural del Distrito, cosa que de lograrse contribuiría a consolidar el área de reserva forestal.

Sin embargo, al revisar el artículo 28 del proyecto de Acuerdo, donde se califican las clases del suelo, al precisar el área de expansión urbana, se indica lo siguiente:

##### ***“Artículo 28. Clases de Suelo***

*El Distrito Capital está conformado por 163.635,88 Ha de suelo, el cual se clasifica de la siguiente manera:*

(...)

*Suelo de Expansión Urbana: Está constituido por la porción del territorio Distrital, que se habilitará para usos urbanos durante la vigencia del presente Plan, según lo determinen los programas de ejecución. El suelo de expansión urbana está conformado por 5.712,33 Ha de las cuales 2.255,21 Ha corresponden a la categoría de suelo de protección.” (Alcaldía del Distrito de Bogotá, 2018, pág. 13)*

Como se evidencia de lo anterior, el área considerada en el proyecto de Acuerdo como suelo de expansión urbana del Distrito de Bogotá proyecta afectar 2255,21 hectáreas que actualmente hacen parte de áreas protegidas, lo que equivale a un total de 39,47% del territorio previsto para la expansión.

Sin embargo, debe aclararse que el parágrafo 3 del artículo 28 del proyecto de Acuerdo señala que el límite oriental actual de la ciudad es el dispuesto en la Resolución 463 de 2005, del Ministerio de Ambiente, en el cual se sustrajo parte del área de reserva forestal del bosque oriental. El proyecto precisa lo siguiente:

***“Artículo 28. Clases de Suelo***

*El Distrito Capital está conformado por 163.635,88 Ha de suelo, el cual se clasifica de la siguiente manera:*

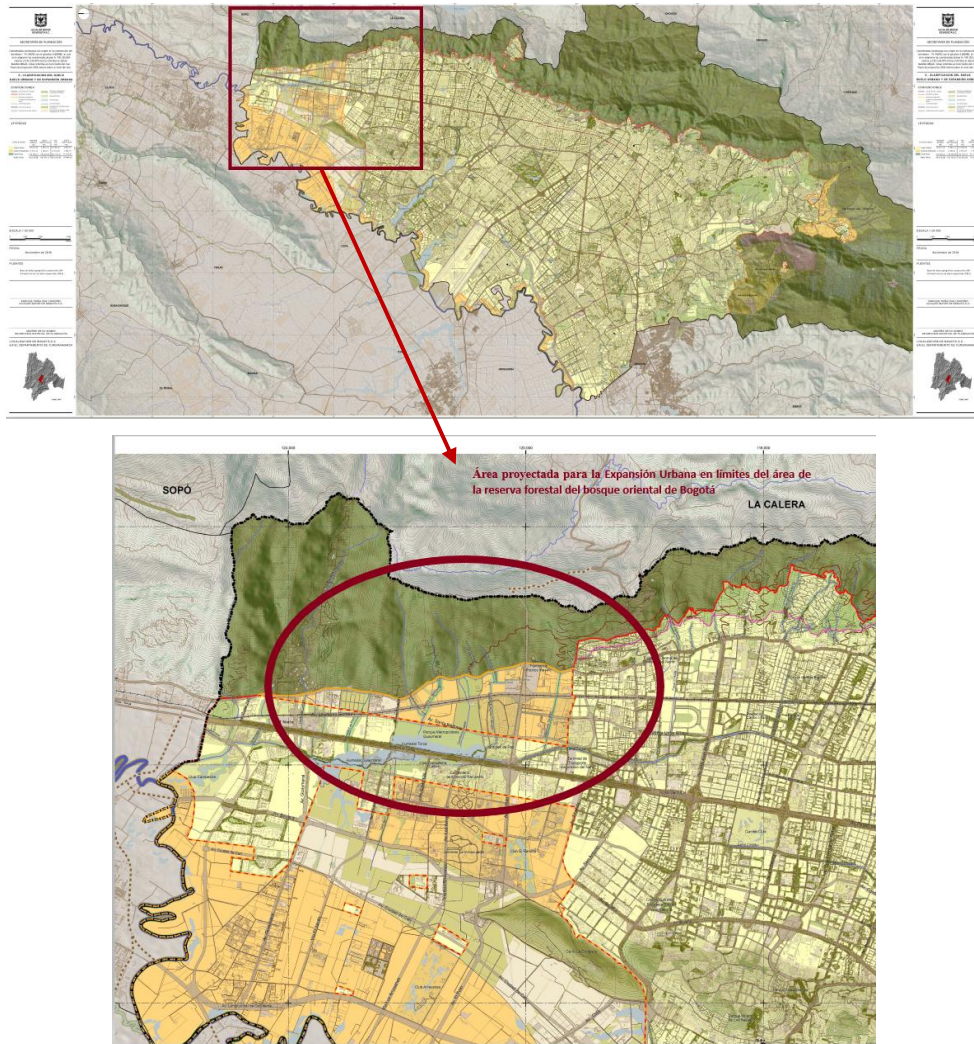
(...)

*Parágrafo 3. El perímetro urbano en límite oriental se determina de acuerdo con los límites de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá señalados en la Resolución 463 del 2005 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible, ratificado por medio del fallo proferido en el marco de la acción popular número 2005-0066203 del Consejo de Estado.” (Alcaldía del Distrito de Bogotá, 2018, pág. 14)*

Entonces, no necesariamente el área de expansión urbana proyectada afectará a la reserva forestal del bosque oriental de Bogotá, no obstante, es un elemento a tener en cuenta porque podría dar pie a futuras sustracciones que reduzcan más el territorio de la reserva; y ajustándose al mapa de clasificación del suelo, anexo al proyecto, en la franja norte de Bogotá se contempla un área de expansión urbana que seguramente generará una presión sobre el área que requerirá extremar medias de control a fin evitar vulnerar el área protegida. El mapa anexo al proyecto de Acuerdo permite evidenciar lo siguiente:

## Mapa 2.

### Clasificación del Suelo – Suelo Urbano y de Expansión Urbana – Proyecto de POT<sup>168</sup>



Fuente: (Alcaldía del Distrito de Bogotá, 2018)

Como se desprende de la anterior imagen, el área de expansión urbana de la zona norte del Distrito Capital, en el costado oriental, proyecta un desarrollo sobre la franja limítrofe del área de reserva forestal.

<sup>168</sup> El cuadrado del primer mapa es el área que se amplía en el segundo mapa. En el segundo mapa, el área en el óvalo es aquella dentro de la cual se evidencia que es calificada como de expansión urbana en límites con el área de reserva forestal del bosque oriental de Bogotá.

El proyecto de Acuerdo modificadorio del POT también prevé, en el artículo 29, que el área de reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá componga el suelo de protección del Distrito, áreas del suelo que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales tienen restringida la posibilidad de ser urbanizable, lo que llevaría a entender que se establecería una restricción que alivianaría la presión urbana sobre el área de reserva forestal en los futuros desarrollos del Distrito..

Entre las medidas contempladas por el proyecto de POT deben destacarse que las áreas de ocupación prioritaria de la Reserva Forestal Protectora del Bosque Oriental de Bogotá están prevista para la habilitación de Parques urbanos Metropolitanos, precisando como finalidad de tal calificación el incremento del espacio público en el Distrito.

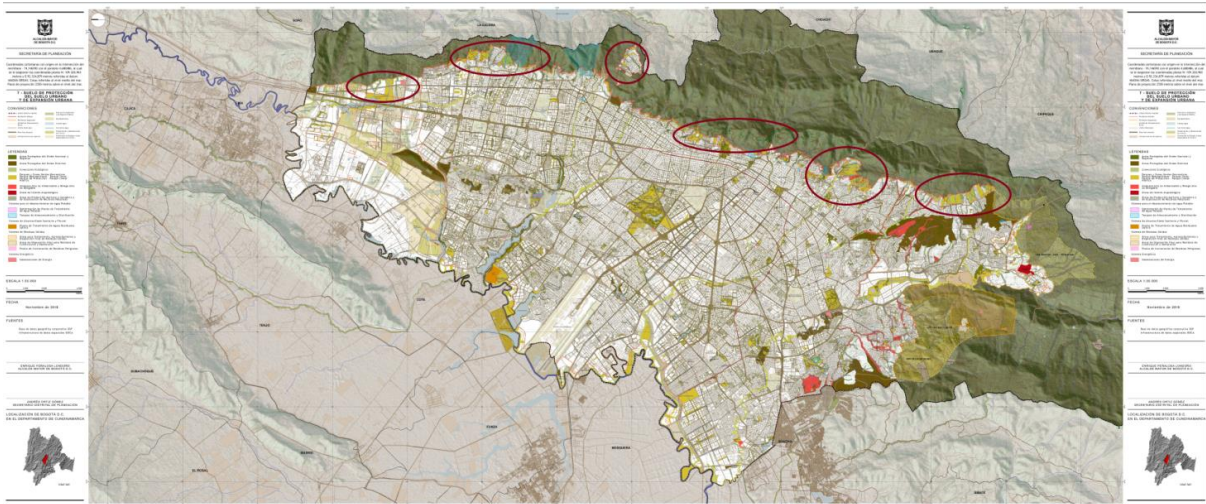
***“Artículo 84. Parques***

*Son espacios abiertos de uso público localizados en suelo urbano y rural, destinados principalmente al esparcimiento, la inclusión y el encuentro social, la recreación, el deporte, la cultura, la contemplación y el contacto con la naturaleza. Están conformados por cobertura vegetal mediante la cual contribuyen al equilibrio ambiental y paisajístico del territorio según su naturalidad. Los parques se clasifican de la siguiente manera:*

*(...)*

*Parágrafo 3. Para garantizar la conectividad del ecosistema de los cerros orientales de Bogotá y dando cumplimiento a las ordenes proferidas en el marco de la Acción Popular 200500662 03, el Área de Ocupación Pública Prioritaria de la Reserva Forestal Productora Bosque Oriental de Bogotá se destina a la habilitación de parques urbanos metropolitanos que incrementen la oferta de espacio público para los habitantes de Bogotá, los cuales se encuentran identificados en el Anexo No. 4 “Listado de Clasificación de Parques” con el código POT PMAOPP – S, como también a Parques Ecológicos Distritales de Montaña. Los Planes Directores que se expidan para el Área de Ocupación Pública Prioritaria deberán articularse con los lineamientos, usos y zonificación, programas y proyectos contenidos en Plan de Manejo para el Área de Canteras, Vegetación Natural, Pastos, Plantaciones de Bosques y Agricultura que corresponde al área de ocupación pública prioritaria de la Franja de Adecuación, y se dictan otras disposiciones adoptado mediante Decreto Distrital 485 de 2015.” (Alcaldía del Distrito de Bogotá, 2018, págs. 55-57)*

**Mapa 3:**  
**Suelo de protección, suelo urbano y de expansión urbana – Proyecto de POT<sup>169</sup>.**



**Fuente:** (Alcaldía del Distrito de Bogotá, 2018)

Un complemento importante de la propuesta de POT se encuentra en el artículo 90 de ésta, donde se precisa que la conformación de parques en estas áreas tiene como propósito el consolidar la propiedad estatal sobre tales áreas, cuestión que podría facilitar el cierre de la expansión urbana. El proyecto de artículo prevé al respecto lo siguiente:

*“Artículo 90. Sustitución de bienes uso público incluidos en el espacio público*

*(...)*

*La sustitución de parques y zonas verdes que tengan el carácter de bienes de uso público se podrá efectuar en zonas que cumplan con criterios de dimensión, calidad, accesibilidad y localización del espacio público. Además, con el fin de dar cumplimiento a las ordenes proferidas en el marco de la Acción Popular 200500662-03 también se podrán sustituir en: i) en el Área de Ocupación Pública Prioritaria de la Franja de Adecuación de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, con el objetivo de establecer en ésta parques urbanos, corredores ecológicos viales, corredores ecológicos de ronda y de borde, integrar las áreas verdes para lograr una adecuada transición entre las edificaciones y la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá e incrementar la oferta de espacio público para los habitantes de Bogotá; ii) en la Reserva Forestal Protectora Bosque*

<sup>169</sup> Las áreas destinadas de acuerdo al mapa para la habilitación de Parques y espacio público que se hallan en el área o la franja de adecuación fueron delimitadas con los óvalos.

*Oriental de Bogotá, con el objetivo de consolidar la propiedad estatal de aquellas zonas con especial importancia ecológica.” (Alcaldía del Distrito de Bogotá, 2018, págs. 62-63)*

Propuesta que puede resultar útil si efectivamente se consolida la franja de transición al área de reserva forestal, sin embargo debe tenerse en cuenta la naturaleza y el lugar de las actividades de intervención, porque podría llegar a ser necesaria la sustracción de un área de la reserva o el contar con permisos para la intervención; aunado a lo anterior, es importante integrar a la ciudadanía al reconocimiento, conservación y apropiación del área de reserva forestal, de acuerdo a los usos que sean compatibles con el área . Cuestión sobre la cual deberá tenerse especial cuidado para evitar que se convierta en otro factor de presión urbana sobre el área de reserva forestal.

Una situación que pareciera ir en contravía de lo indicado es lo relacionado con la posibilidad de realizar subdivisiones de los predios urbanos de la franja de adecuación de la reserva forestal del bosque oriental de Bogotá. Esto como una de las posibles excepciones a la prohibición dispuesta para aquellos predios urbanizables no urbanizados, el proyecto de Acuerdo dispone:

***“Artículo 436. Subdivisión previa al proceso de urbanización en suelo urbano***

*No se permite la subdivisión de los predios urbanizables no urbanizados previamente al proceso de urbanización, salvo cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias:*

*(...)*

*8. En el caso que se pretendan dividir los suelos urbanos que hacen parte del Borde de Consolidación Urbano, con respecto a los ubicados en el Área de Ocupación Pública Prioritaria de la franja de adecuación de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá.” (Alcaldía del Distrito de Bogotá, 2018, págs. 293-294)*

En este punto debe señalarse que el habilitar la franja de adecuación de la reserva forestal del bosque oriental de Bogotá para desarrollos urbanos podría elevar la presión sobre la misma y propiciar su ocupación irregular.

El Acuerdo propuesto contempla algunas disposiciones en relación con la renovación urbana de sectores que colindan con el área de reserva forestal. En el artículo 413 del proyecto, donde se indica que las zonas de Renovación Urbana en Sectores de Redensificación – RU3, al precisar el tratamiento de barrios de origen informal que se encuentren legalizados y que colindan con el área de reserva precisa que éstos serán objeto de vinculación en los planes de renovación urbana, estableciéndose cargas de tipo urbanístico para su desarrollo. Al respecto precisa el documento:

**“Artículo 415. Tipo RU3: Sectores Estratégicos de Redesarrollo**

3. Los barrios de origen informal, que cuenten con actos administrativos de legalización, con baja ocupación y densidad, que presenten déficits de soportes urbanos y que colinden con la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental o que colinden o se encuentren dentro de la Franja de Adecuación, se entienden incluidos” (Alcaldía del Distrito de Bogotá, 2018, págs. 278-279)

De otro lado, el proyecto de Acuerdo también aborda en uno de sus capítulos la resiliencia al cambio climático, precisando como una herramienta de adaptación a él la recuperación y protección de ecosistemas sensibles al cambio climático. Al respecto precisa el artículo 39:

**“Artículo 30. Resiliencia, gestión del cambio climático y gestión del riesgo**

(...)

*Protección y restauración de ecosistemas altoandinos susceptibles a los efectos del cambio climático, como herramienta de adaptación.”* (Alcaldía del Distrito de Bogotá, 2018, pág. 17)

En esta línea argumentativa, el proyecto al indicar las medidas contempladas para mitigar el cambio climático vislumbrando la posibilidad de fortalecer los sumideros de carbono en el área del distrito, mediante el fortalecimiento de la estructura ambiental y de espacio público, donde se incluyen las áreas de reserva. Al respecto precisa el proyecto:

**“Artículo 38. Sumideros de carbono**

*Para contribuir a la mitigación del cambio climático y la reducción de la concentración de GEI en la atmósfera, el presente Plan establece las siguientes medidas:*

*1. Programa de Rehabilitación Ecológica de la Estructura Ecológica Principal, con el fin de incrementar su biodiversidad, sus servicios ecosistémicos e incorporación al espacio público disponible para los habitantes del Distrito Capital.*

*2. Programa de Arborización con el fin de incrementar la cobertura vegetal en las áreas de la Estructura Ambiental y de Espacio Público que mejoren la calidad ambiental del Distrito.”* (Alcaldía del Distrito de Bogotá, 2018, pág. 20)

En la misma línea argumentativa cuando el proyecto refiere en el artículo 46 a la estructura ambiental y de desarrollo, incluyó al área de reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá como parte del área de la estructura ambiental y expresamente en los artículos 49 y 70 del proyecto los

incluye como parte de las áreas protegidas de orden nacional y regional, que son determinantes del desarrollo territorial del Distrito.

Para cerrar la revisión del proyecto de Acuerdo debe indicarse que éste ha contemplado una serie de disposiciones para reglar el manejo del área como límite oriental del suelo urbano, articulando las zonas de reserva con el propósito de determinar el área de la estructura ambiental y del espacio público de una manera en la que exista articulación de dicho espacio con la ciudad. Sin embargo, como se precisó en párrafos atrás continúan promoviéndose presiones urbanas sobre el área de la franja de transición de la reserva forestal del bosque oriental de Bogotá y se proyectan normas que podrían dar oportunidad para adelantar proyectos que “estrangulen” la franja de transición. En tal perspectiva, de ser aprobado el proyecto de Acuerdo, sin modificaciones, tales disposiciones del proyecto demandan de especiales controles por parte de las autoridades y de la ciudadanía, para que de una manera estricta se eviten afectaciones al área de reserva forestal del bosque oriental de Bogotá.

#### **2.1.6. Conclusión del capítulo**

Colombia cuenta con una Constitución ambiental que determina la producción de su derecho y el ejercicio del poder, contemplando cuestiones de orden ambiental. Esta parte del ordenamiento constitucional dispone de mecanismos que garanticen la eficacia de su contenido, estableciendo herramientas para enmarcarse en una noción sustancial del estado de derecho.-

La Constitución ambiental ha generado una profunda transformación de la sociedad y del Estado, encaminada, entre otras razones, a la protección de los recursos naturales en un cambio de paradigma respecto a las cuestiones ambientales, situación que demanda de la política y del derecho llenar de contenido las disposiciones establecidas como valores y principios ambientales.

Entre las normas que regulan la relación ser humano y ambiente, se encuentran las que reglan las áreas protegidas y a su vez las áreas de reserva forestal. En dicho sentido, el régimen jurídico ambiental tiene definidas las áreas de reserva forestal protectora con suficiente antelación y claridad, como límites al ejercicio de los derechos y al ejercicio de la autoridad, estableciendo competencias para desarrollar su regulación, adelantar su administración y determinar su composición.

Las reservas forestales de acuerdo a su naturaleza, son normas determinantes de la producción normativa de la ordenación del territorio, motivo por el cual condicionan el ejercicio del poder al ser límites a la organización territorial y del uso de los suelos.

Este trabajo precisó el régimen jurídico en particular del área de la reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá, en donde evidenció un orden jurídico poco consistente, presentando una regulación ambivalente desde la cual se da espacio a la configuración de un caso anómico.

En los instrumentos normativos que declaran el área de reserva forestal, el Acuerdo 030 de 1976 y la Resolución 0076 de 1977, dispusieron desde un principio delimitar el uso de los suelos y el ejercicio absoluto del derecho de dominio mediante la inscripción en las oficinas de instrumentos públicos, actividad que se postergó, suspendiendo de facto los efectos sobre el derecho de dominio que se derivan de la afectación de un predio que hace parte de un área de especial importancia ecológica.

En igual sentido se establecieron restricciones a la intervención del área de reserva forestal mediante actividades de infraestructura, desde la Resolución 0076 de 1977, donde se impuso la obligación de contar con un licenciamiento ambiental previo para adelantar ciertas actividades impactantes del área de especial importancia ecológica. Tal requerimiento previo de licenciamiento ambiental posteriormente sería reproducido en la regulación del área de la reserva forestal del bosque oriental de Bogotá<sup>170</sup>, como una medida de controlar las actividades impactantes del área.

No obstante, la regulación de la reserva también habilitó que se realizaran actividades colonizadoras del área, mediante intervenciones no compatibles con un área declarada reserva forestal protectora, y sumado a ello tales actividades fueron adelantadas sin que mediase una sustracción del área de reserva, facilitando que se consolidaran presiones urbanas en el área que posteriormente serían parte de la motivación argüida en la Resolución 463 de 2005, como razones que soportaron la sustracción del área de reserva forestal. En este marco, la administración propició la colonización del área mediante la regulación de la reserva forestal del bosque oriental de Bogotá, y como consecuencia la pérdida de las características de la reserva.

---

<sup>170</sup> Ver Anexo 2, de este trabajo, Tabla 6 Requerimiento de licenciamiento ambiental o urbanístico para la intervención con obras de infraestructura en la Reserva Forestal Protectora del Bosque Oriental de Bogotá.

Situación que a su vez se contrapone a la intención de la administración de establecer el área de como un límite al desarrollo urbano, en las normas de regulación ambiental del territorio, como los Planes de Ordenamiento Territorial.

Tal comportamiento ambivalente de la administración en la regulación terminó por conceder la posibilidad de comportamientos en sentidos contrarios a los objetivos perseguidos en un área de reserva forestal protectora, haciendo poco eficaces las normas de protección de los recursos naturales y el medio ambiente.

El reconocimiento de la pérdida de características del área como un motivo válido para la sustracción del área de reserva forestal, hecho en la Resolución 463 de 2005 y luego avalado por las decisiones proferidas por el Consejo de Estado, desconoció el procedimiento establecido por el derecho ambiental para ese procedimiento, afectando de esa manera los fines protectores de la regulación ambiental, conllevando un cuestionamiento a la eficacia de las normas ambientales y la teleológica detrás de ella, minando el estado de derecho a favor de decisiones prácticas con las cuales atender un fenómeno de presión urbana.

Como resultado positivo de la decisión del Consejo de Estado, en lo relativo a regular los asentamientos urbanos y establecer cargas derivadas de la función ecológica de la propiedad. La institucionalidad de cierta medida ha logrado tener una respuesta más pronta a través de la expedición de instrumentos formales, como lo es el Decreto 1648 de 2016, donde se ha creado una tasa compensatoria por la utilización del área; y mediante la Resolución 1766 de 2016, donde se expidió el plan de manejo ambiental del área de reserva forestal del bosque oriental de Bogotá; sumado a ello ha iniciado un proceso de formalización de asentamientos urbanos irregulares, mediante el reconocimiento positivo de barrios, realizado en los Decretos del Distrito 284 de 2017 y 045 de 2018.

## **2.2. ESTUDIO DE LA ANOMIA EN EL CASO**

### **2.2.1. Introducción al capítulo**

Con el objetivo de hacer más claro este documento en este capítulo se realiza una contraposición entre el concepto de anomia de este trabajo y la descripción normativa del capítulo anterior. Ello con el propósito de otorgar la mayor claridad respecto a la configuración de la anomia en el Fenómeno de la Intervención en el Área de Reserva Forestal Protectora del Bosque Oriental de Bogotá.

Para ello, este capítulo resalta como un factor determinante para el estudio de caso, las manifestaciones normativas hechas por la institucionalidad, por tratarse de un análisis propiamente normativo de la Intervención en el Área de Reserva Forestal Protectora del Bosque Oriental De Bogotá.

El desarrollo de este capítulo se adelanta una exposición de las actuaciones de la administración que se consideran equivocadas y que contribuyen a que se haya establecido un régimen jurídico inconsistente respecto del área de reserva forestal objeto de estudio. Para ello, se dividirá la argumentación en tres elementos que fueron determinantes: 1) el desvío o desorientación del comportamiento de los destinatarios de las normas; 2) La omisión o retraso en el cumplimiento de obligaciones a cargo de la institucionalidad, y; 3) la participación de la institucionalidad en comportamiento desviado del derecho ambiental.

Como consecuencia del anterior ejercicio se concluyó que existe un tratamiento anómico en la intervención del Área de Reserva Forestal Protectora del Bosque Oriental del Bogotá el cual tiene su origen en la institucionalidad.

No obstante, antes de abordar tal detalle, es importante resaltar que el nacimiento del área de reserva forestal del bosque oriental de Bogotá tiene en su origen una debilidad derivada de la falta de certeza sobre el alcance de la figura de la reserva forestal, debilidad que contribuye a la configuración de la anomia. Con esto se quiere decir que las normas proferidas para la declaración del área de reserva forestal tuvieron en su momento un valor simbólico procedente de la pretensión de protección de factores ambientales como el pasaje y el agua, sin que de una manera coherente y estricta se materializaran las herramientas para la protección de dichos elementos, como se desprende de la

postergación de la limitación al derecho de dominio en los folios de matrícula de los predios. En tal perspectiva, el Acuerdo 030 de 1976 y la Resolución 00076 de 1977, tienen un alto valor simbólico<sup>171</sup> en relación con los objetivos que declara perseguir, normas que en la práctica contaron con poca eficacia pero, que sin embargo en el desarrollo histórico fueron materializando su contenido en la regulación propuesta e impulsada para realizar la ordenación ambiental de este territorio.<sup>172</sup>

### **2.2.2. Estudio de la anomia en el caso**

Este trabajo puntualizó que entendería la anomia desde una posición en la cual existe un incumplimiento de las normas jurídicas y de sus finalidades por un número significativo de personas, haciendo entender el derecho como inconsistente y no obligatorio, resultando en un sentido de cohesión social debilitado. En tal perspectiva esta investigación abordó como estudio de caso *el fenómeno de la intervención en el área de reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá* por considerar que en él era posible evidenciar la conflictividad ambiental derivada del incumplimiento de las normas.

En el ejercicio adelantado se constató que la autoridad administrativa registró en diferentes momentos la existencia de un desconocimiento del área de especial importancia por parte de particulares que generaban actividades no compatibles con el propósito de protección forestal. Situación que se manifestó en: 1º) las presiones urbanas que el Distrito Capital ejerce sobre el borde occidental de la reserva; y, 2º) los enclaves humanos ubicados dentro del área de reserva.

Sin embargo este trabajo centró su atención en las manifestaciones de la autoridad pública en relación con la regulación del área de *reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá*, por tratarse de un estudio netamente normativo. En dicha perspectiva, este trabajo evaluó la manera en que se comportó la institucionalidad al reglamentar el área de reserva forestal y su contribución en la configuración o no de la anomia.

---

<sup>171</sup> Con relación al valor simbólico el derecho véase a Mauricio García Villegas, en *La eficacia simbólica del derecho*, donde se plantea que la eficacia simbólica es una herramienta o estrategia en las relaciones entre el derecho y la sociedad, donde la consagración de ciertas garantías o derechos son instrumentos de legitimación del poder (García Villegas, 2014, pág. 251). También puede consultarse de este autor *Normas de Papel. La cultura del incumplimiento de reglas*, en donde mediante el estudio de casos afirma que el derecho es un ordenamiento flexible al que se le aplican una serie de excepciones (García Villegas, 2009).

<sup>172</sup> Cabe recordar que la ordenación ambiental del territorio ha sido identificado como uno de los factores que determinan la mayor o menor conflictividad ambiental (Rodríguez, 2016, pág. 74)

Para revisar la consistencia del régimen jurídico de la *reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá*, este trabajo consideró que el comportamiento institucional facilitó la configuración de la anomia, cuando: 1) se desvió o se desorientó el comportamiento de los destinatarios de las normas; 2) se omitió o retrasó el cumplimiento de obligaciones a cargo de la institucionalidad, y; 3) al participar en del comportamiento desviado del derecho.

#### **2.2.2.1. Desvío o desorientación del comportamiento de los destinatarios de las normas**

Respecto del desviar o desorientar el comportamiento de los destinatarios de las normas de regulación del área de reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá, este trabajó verificó que en la regulación del área de manera persistente se autorizaron usos no compatibles con el objetivo de protección forestal pretendido. Ello conlleva a que exista una falta de consistencia en las normas que reglamentan el uso del área objeto de estudio, permitiendo que concurren comportamientos que afectan el propósito propuesto para la conformación de un territorio como de interés ecológico de conservación, dando pie a que el comportamiento en relación con la reserva forestal en general sea anómico.

Si bien la regulación del área de reserva forestal realiza cierta ponderación entre el derecho de propiedad y el interés colectivo del ambiente, representado en la conformación del área de reserva forestal, tales disposiciones normativas resultan siendo incentivos negativos para la “colonización” del área, además de generar la confusión tanto en los particulares como en las autoridades frente a los usos permitidos o compatibles con el área.

Como se ha expuesto, las finalidades de la declaración del bosque oriental como un área de reserva forestal protectora han sido reiteradamente desconocidas, no solo en las actuaciones de los particulares que han adelantado actos de urbanización al interior de la zona delimitada, sino que las actuaciones de la institucionalidad han facilitado el desconocer los objetivos ambientales perseguidos al declarar un área en tal categoría de protección.

Ejemplo de esto encontramos en el Acuerdo 059 de 1987, donde se procuró regular la reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá. Esta norma procuró regular los desarrollos de predios dentro del área de reserva forestal sin que mediara una sustracción de área previa, avalando usos que no necesariamente se ajustan a la naturaleza del área protegida. En el artículo 36 disponía que para nuevos desarrollos en la reserva forestal los titulares de los predios debían presentar una serie de

documentos para adelantar las intervenciones del área sin exigir la sustracción del área, desconociendo lo dispuesto en el Decreto 877 de 1976, para los aprovechamientos forestales; aunado a ello, el Acuerdo regula diferentes aspectos arquitectónicos de los desarrollos de predios anteriores y venideros, de los desarrollos por loteo en zonas donde el uso sea diferente al forestal; en igual sentido, el título VI del Acuerdo 059 de 1987, al regular la zona urbana no desarrollada del área contempló que los predios que no tenían desarrollo urbano o que tenían el propósito de intensificar su uso sería calificados como de desarrollo, dándole como uso principal el de vivienda. Con las anteriores disposiciones se generó un andamiaje jurídico que permitió la constitución o conformación de frentes de colonización en el área de reserva forestal.

#### **2.2.2.2. Retraso u omisión del cumplimiento de obligaciones a cargo de la institucionalidad**

En cuanto al retraso en el cumplimiento de las obligaciones a cargo de la institucionalidad esta investigación evidenció que con relación al registro en los folios de matrícula inmobiliaria la administración mantuvo tal omisión prolongadamente relativizando los efectos de protección de la regulación ambiental.

En tenor a lo dicho por el Consejo de Estado, el retraso en el cumplimiento de la prescripción jurídica conllevó que el área de reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá no fuese oponible a los propietarios de los predios incluidos dentro del área de especial importancia. Tal retraso en el registro por parte del Estado repercutió en que los efectos de limitación al derecho de propiedad no fuesen claramente exigibles a los particulares, quienes pudieron acudir ante las diferentes autoridades para desarrollar proyectos urbanísticos y de otra naturaleza, sin que éstas se negasen a otorgar autorizaciones o licenciamientos que no se ajustan a los objetivos y usos establecidos en la ley para un área de reserva forestal protectora.

Siguiendo el argumento del Consejo de Estado, los efectos de la oponibilidad eran predicables respecto de los terceros y no respecto de la institucionalidad obligada a hacer efectivos los mandatos de protección del área de reserva forestal, sin embargo, como se refirió antes, es la institucionalidad uno de los factores que propiciaron el comportamiento desviado de los objetivos de protección ambiental.

De una manera más precisa se puede indicar que mediante el Acuerdo 030 de 1976 y la Resolución 0076 de 1977, se creó el área de reserva forestal protectora del bosque Oriental de Bogotá. Estas

disposiciones normativas tienen un valor declarativo del área de reserva forestal, pero también establecieron a cargo del Estado la obligación de adelantar el registro en las oficinas de instrumentos públicos, a fin de limitar el derecho de dominio dentro de los predios que se encuentran en el área protegida. Tal carga, la inscripción, no fue realizada sino hasta muchos años después dejando ante los particulares sin efectos ciertos en la limitación de sus derechos, como lo refiere el plan de manejo ambiental de la zona de reserva forestal del bosque oriental de Bogotá expedido por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca mediante la Resolución 1141 de 2006.

En esta perspectiva el registro de la delimitación al derecho de dominio no se realizó de una manera diligente, relativizando el valor de las normas ambientales que declararon como reserva forestal protectora el bosque oriental de Bogotá, resultando como consecuencia que las medidas de protección esperadas al declararla no se materializaron o postergaron su cumplimiento por cerca de 30 años, siendo así una simple disposición normativa de orden declarativo.

### **2.2.2.3. Participación en el comportamiento desviado del derecho**

Frente al participar del comportamiento desviado del derecho, este trabajo demostró que la institucionalidad desconoció el régimen jurídico de sustracción de áreas de reserva forestal protectora, al establecer de manera conveniente y en desconocimiento del procedimiento establecido por el derecho ambiental la sustracción del área de reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá.

La sustracción del área de la reserva forestal, adelantada mediante la Resolución 463 de 2005 y avalada en la Sentencia AP-25000-23-25-000-2005-00662-03 del Consejo de Estado reflejan un desconocimiento de las normas ambientales y sus finalidades, que representan en últimas una violación al régimen de áreas protegidas que surge en la misma institucionalidad, dejando sin sanción las conductas desviadas que desconocieron el área de reserva forestal y culminaron por eliminar las características forestales de una porción ésta. El comportamiento de la institucionalidad frente al régimen de sustracción de áreas de reserva forestal protectora terminó por ser errático, un verdadero comportamiento desviado que desconoció el derecho ambiental, se trata de un Estado que desconoce el estado de derecho y se podría enmarcar en lo que Waldmann denominó como Estado anómico y que se expuso en el capítulo 1 de este documento.

En el desarrollo de este estudio se evidenció que fue adelantada una sustracción del área de reserva forestal como consecuencia de la inoperancia institucional que desembocó en una presión urbana

sobre el área y la colonización de la misma. Al avalarse los fundamentos que dieron lugar a la sustracción del área de reserva forestal protectora, por razones que no se encuadraban en las previstas por la ley para tales actos, se desconoció que la regulación ambiental se soporta en unos propósitos determinados y que en el caso particular podrían haberse acreditado por los procedimientos previamente establecidos en el ordenamiento jurídico, sin forzar la decisión de sustracción del área de reserva a costa de un sacrificio del estado de derecho.

Las reservas forestales protectoras, de acuerdo a las disposiciones del Código de los Recursos Naturales, están destinadas al establecimiento, mantenimiento y utilización racional de los bosques, no obstante, es posible que en ciertos eventos el área o parte de ella requiera ser sustraída para adelantar actividades diferentes. El artículo 210 del Decreto Ley 2811 de 1974, dispone que la sustracción del área de reserva forestal será posible por razones de utilidad pública o interés social, o como consecuencia de la demostración de la posibilidad del uso de los suelos en una actividad diferente al exclusivamente forestal protector. Contrario a ello, la sustracción o re alindamiento del área de reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá, de la Resolución 463 de 14 de abril de 2005, se soporta en la pérdida de las características que dan lugar a la declaración de tal espacio como objeto de protección, situación que demandaría de un plan de atención priorizado o al menos diferenciado para cumplir con su función como autoridad ambiental por parte de la administración del área, contrario a ello, en un comportamiento anómico, se propone la sustracción del área de reserva forestal, desconociendo las cargas legales que como autoridad ambiental debe soportar.

Aunado al anterior comportamiento debe sumársele la refrendación de tal decisión por parte del Consejo de Estado en la decisión de la acción popular, bajo radicación 250002325000200500662, donde la judicatura consideró que la sustracción del área era posible en los eventos que se pierdan las condiciones que dieron lugar a la declaratoria, profundizando de esta manera el comportamiento anómico de la institucionalidad frente a la reserva forestal del bosque oriental de Bogotá<sup>173</sup>.

El tratamiento diferenciado dado a las presiones urbanas que terminan avaladas y ratificadas mediante la creación jurisprudencial de una causal para la sustracción de áreas no permite tener certeza sobre la fortaleza de un área de reserva forestal con relación a las presiones antrópicas no controladas.

---

<sup>173</sup>Sobre esta situación debe ser advertido que de hacer carrera tal postura se abriría la posibilidad que mediante actos sistemáticos de colonización de áreas de reserva forestal se logrará sustraer porciones de éstas en desmedro del sistema nacional de áreas protegidas, dando lugar a un posible mercado de acaparamiento y especulación sobre las áreas boscosas preservadas en Colombia.

En el caso concreto, la sustracción irregular de la porción de la reserva forestal del bosque oriental de Bogotá terminó por convertirse en norma debido a la aceptación pasiva de los individuos. Fue el alto tribunal el que determinó como válido un procedimiento de sustracción no dispuesto por el régimen de áreas protegidas.

### **2.2.3. Conclusiones del capítulo**

Hecha una exposición de las actuaciones erráticas de la institucionalidad colombiana en el caso bajo estudio, el fenómeno de la intervención en el área de reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá, fueron identificadas tres manifestaciones de la administración que se considera contribuyeron de manera efectiva a la configuración de la anomia del derecho. Tales manifestaciones se reúnen en el desvío o desorientación del comportamiento de los destinatarios de la regulación del área de reserva forestal, la omisión por parte de la administración del cumplimiento de disposiciones a su cargo y el desconocimiento del derecho ambiental por parte de las autoridades públicas.

Hecha una revisión del estudio de caso de este trabajo investigativo y de la teoría de anomia, puede afirmarse que existe una anomia del derecho ambiental en *el fenómeno de la intervención en el área de reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá*, que tiene como un factor determinante la intervención de la institucionalidad mediante la regulación inconsistente y por las actuaciones erráticas adelantadas en relación con el área protegida.

El comportamiento desviado que se arguyó en el trabajo como parte de la anomia tiene su origen en el proceder errático de la administración al momento de regular el área de especial importancia ecológica. La contribución de la institucionalidad en la configuración de la anomia se halla en la conformación de un ordenamiento jurídico inconsistente y confuso dentro del cual los particulares pudieron adelantar actividades que no se ajustaban a los propósitos establecidos por el derecho ambiental y particularmente por la finalidad establecida para las áreas de reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá.

Tal comportamiento ambivalente de la administración en la regulación terminó por conceder la posibilidad de comportamientos en sentidos contrarios a los objetivos perseguidos en un área de reserva forestal protectora, haciendo poco eficaces las normas de protección de los recursos naturales y el medio ambiente. El comportamiento del Estado frente a la situación acontecida en la reserva forestal del bosque oriental de Bogotá, contribuyó efectivamente a la configuración de una anomia

del derecho porque con su comportamiento errático ha conducido a que tal fenómeno se convierta en un escenario normal y aceptado, aun estando en flagrante o evidente contradicción con los postulados dados por el derecho.

En el estudio de caso se evidenció que existiendo un ordenamiento jurídico o normas sociales que determinaban el comportamiento, tales normas carecen de la consistencia para ordenar el actuar social y tal falta de consistencia se encuentra estrechamente relacionada con el comportamiento adelantado por la institucionalidad.

En tal perspectiva se corroboró en este estudio de caso lo afirmado por Waldmann en su obra sobre el Estado anómico latinoamericano sobre la influencia de la intervención de los actores estatales en la configuración de este fenómeno.

### 3. CONCLUSIONES DEL TRABAJO INVESTIGATIVO.

Este trabajo investigativo estableció como objetivo general el analizar si en Colombia se presenta un caso de anomia en el derecho ambiental, particularmente en el tratamiento dado a la reserva forestal protectora del bosque Oriental de Bogotá.

En este documento se realizó una presentación del desarrollo dogmático de la anomia, su uso en el estudio de fenómenos sociales latinoamericanos y colombianos, y se afirmó que se trata de una situación de anormalidad del comportamiento en relación con las normas que ordenan una sociedad. Para este trabajo el comportamiento desviado encuentra en una institucionalidad débil y errática un factor que facilita el actuar por fuera de lo dispuesto por el estado de derecho, relativizando el contenido de los derechos y propósitos sociales que se enmarcan en el ordenamiento jurídico. En este marco, el trabajo identifica a la anomia del derecho en aquellas situaciones en las cuales se evidencia el incumplimiento de las normas jurídicas y de las finalidades perseguidas por éstas por un número significativo de personas, incumplimiento que lleva a entender al derecho como inconsistente y no obligatorio.

En un ejercicio de delimitación de la aplicación de la anomia, este trabajo enfocó su análisis a una órbita netamente jurídica, este documento revisó la conducta desviada en relación con las normas jurídicas desde una teoría monista del derecho, específicamente el régimen jurídico de la reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá. Esta delimitación del análisis partió de entender que las normas jurídicas son útiles para el control del ejercicio del poder y como una garantía para los derechos, motivo por el cual los destinatarios de las normas aceptan seguirlas de una manera voluntaria. Desde esta perspectiva en un ordenamiento jurídico coherente, donde se refleja la cohesión entre los destinatarios de las normas y lo perseguido por éstas no debería reflejar o evidenciar la presencia de situaciones anómicas.

No obstante este trabajo evidenció que dentro de un ordenamiento jurídico estable como el colombiano puede llegar a existir ciertos escenarios anómicos, como es el caso de la reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá. Hecho que pone en evidencia una debilidad en la cohesión del ordenamiento y de la cooperación consiente de los destinatarios de las normas, entre los que se encuentra la institucionalidad, que como se ha dicho contribuyó de manera determinante en la configuración del fenómeno anómico.

En lo referente al ordenamiento jurídico y la anomia, una vez realizado el estudio de caso, resulta llamativo el comportamiento adelantado por la institucionalidad para la sustracción del área de reserva forestal protectora. Tanto desde una dimensión formal, como desde una dimensión sustancial se puede cuestionar la actuación o tildarla como un actuar desviado que contribuyó a la anomia de derecho ambiental.

Las acciones desarrolladas por la institucionalidad pueden enmarcarse en un actuar formal o ritualista que se limitaron a un acatamiento netamente declarativo del área como de especial importancia ecológica. Como se evidenció en el estudio de caso, la regulación del área de reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá, si bien limitaba la realización de actividades impactantes, contrarias al uso del suelo forestal, también habilitaba o permitía la intervención del área con actividades contrarias al objetivo perseguido por la reserva, convirtiendo a las normas de derecho ambiental en una mera declaración.

En esta situación, se evidenció que el actuar de la institucionalidad dejó a un lado la dimensión sustancial del derecho ambiental colombiano, relativizando el ordenamiento jurídico a través de la anomia. Como se presentó en el trabajo, existe toda una estructura jurídica ambiental que determina la producción de derecho y el actuar del estado, sin embargo, en el caso de estudio se echó de menos el reconocimiento por el Estado de la dimensión sustancial de los principios ambientales de protección de una reserva forestal.

Cabe recordar que el estado de derecho es entendido como un límite efectivo para el ejercicio de la autoridad y como una garantía para la defensa de los derechos humanos ante el poder. En este entendido, de cara a la situación de anomia presente en el tratamiento dado a la reserva forestal protectora del bosque Oriental de Bogotá, se evidencia una relativización del estado de derecho, que se enmarca más en una perspectiva formalista de la delimitación y permite cuestionar la legalidad de los actos adelantados para regular y administrar el área de especial importancia, toda vez que no se ajustan o enmarcan dentro de una noción sustancial de lo que es abarcado por el ordenamiento jurídico ambiental.

Este trabajo evidenció que la institucionalidad obró de una manera incoherente y errática frente a la reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá, contribuyendo con ello a la configuración de la anomia del derecho ambiental. Tal comportamiento ambivalente de la administración convirtió

al área protegida en una pretensión jurídica con poca eficacia, en una norma de papel que no logró consolidar como reserva forestal dicho territorio, que repetidamente ha sido establecido como uno de los determinantes ambientales del desarrollo urbano de Bogotá.

En este caso se ha resaltado que las manifestaciones del Estado han contribuido al comportamiento desviado pues mediante sus manifestaciones, sea mediante la regulación de la reserva o mediante las decisiones proferidas por jueces se ha desorientado el comportamiento de los destinatarios de la regulación del área de reserva forestal.

Sobre este punto en particular, la decisión del Consejo de Estado en el caso *del fenómeno de la intervención en el área de reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá*, es una muestra más de la configuración de la anomia del derecho ambiental en Colombia, contrario a lo que se esperaba derivar del contar con una decisión de un tribunal de cierre.

Más teniendo en cuenta que una de las razones por las que se seleccionó este caso de estudio fue que al contar con un pronunciamiento del Consejo de Estado se esperaba hallar una respuesta acertada que ayudara a mitigar la conflictividad ambiental, cosa que no se evidenció y que por el contrario es una muestra más del comportamiento desviado de la administración que contribuye a establecer un régimen jurídico inconsistente como elemento de la anomia.

En igual manera, la omisión en el registro de instrumentos públicos, de la limitación del derecho de dominio producto de la declaración de la reserva, contribuyó a que los efectos protectores no se consolidaran y el valor de las normas fuese netamente simbólico.

Es importante resaltar que en este estudio se evidenció la participación de los funcionarios públicos en el comportamiento desviado que configura la anomia del derecho ambiental. La influencia de los actores institucionales en la configuración de la anomia es determinante en el caso, un factor que debe ser valorado en la producción de anomias jurídicas.

En relación con el derecho ambiental en Colombia existe un alto valor formal que se contrapone a la eficacia que dichas normas pueden lograr, toda vez que desde la institucionalidad se promueve un obrar desviado e incoherente con los fines y objetivos ambientales establecidos por el ordenamiento jurídico.

**Anexo 1  
Tabla 6.**

**Jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia sobre la Constitución Ambiental**

Decisión	Norma o Hecho de vulneración	Posición respecto de La Constitución ambiental
<p><b>T-411 de 1992</b> Expediente: N° T-785 Mp: Alejandro Martínez Caballero Decisión: No acceder a la petición de protección de los derechos.</p>	<p>La acción de tutela tiene como origen la decisión del alcalde de Granada (Meta) de cerrar los molinos de la empresa Industria Molinera Granarroz Ltda., debido a las afecciones a la salud derivadas del manejo de los desechos de materias primas de la industria arrocera, específicamente la cascarilla de arroz abandonada y luego quemada cerca a los molinos.</p> <p>Decisión de la administración que vulnera el derecho al trabajo del accionante, artículo 25 de la Constitución.</p>	<p>La Constitución Política de Colombia es entendida por la Corte Constitucional como un programa determinado de lo que el Estado debe hacer, y respecto de los contenidos ambientales considera que se trata de derechos fundamentales debido a su relación necesaria con la vida (derecho a la vida):</p> <p><i>“De la concordancia de estas normas, e inscritas en el marco del derecho a la vida, de que trata el artículo 11 de la Carta, se deduce que el ambiente es un derecho constitucional fundamental para el hombre, pues sin él, la vida misma correría letal peligro”</i> (Sentencia T-411, 1992)</p> <p>También hace referencia a las 34 disposiciones consagradas en la Constitución que conforman la Constitución ambiental.</p> <p>Esta sentencia refiere a que las disposiciones constitucionales se complementan mediante pactos internacionales sobre el ambiente:</p> <p><i>“Como se advierte, los Pactos Internacionales vigentes en Colombia complementan la protección constitucional al ambiente, aunque la fuerza expansiva de su núcleo esencial sea menor que la de las normas constitucionales, lo cual se explica por su antigüedad. Hoy en día el tema ambiental es ciertamente más importante que antes y en el futuro lo será aún más. Prueba de ello, los países preocupados por el problema del deterioro ambiental de la tierra se encuentran reunidos actualmente en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo en Río de Janeiro”</i> (Sentencia T-411, 1992)</p> <p>En esta Decisión la Corte precisa que la protección del ambiente procura ser una respuesta la creciente problemática ambiental del presente que se ha traducido en la consagración de tal pretensión en los textos constitucionales.</p> <p><i>“Para esta Sala de Revisión, la protección al ambiente no es un "amor platónico hacia la madre naturaleza", sino la respuesta a un problema que de seguirse agravando al ritmo presente, acabaría</i></p>

		<p><i>planteando una auténtica cuestión de vida o muerte: la contaminación de los ríos y mares, (...)el patrimonio natural de un país, al igual que ocurre con el histórico - artístico, pertenece a las personas que en él viven, pero también a las generaciones venideras, puesto que estamos en la obligación y el desafío de entregar el legado que hemos recibido en condiciones óptimas a nuestros descendientes ”.</i> (Sentencia T-411, 1992)</p> <p>Para la Corte Constitución debe tenerse presente la existencia de la función ecológica como inherente a la función social presente en el tríptico económico que rige el sistema constitucional colombiano, compuesto por el derecho a la propiedad, el derecho al trabajo y la libertad de empresa.</p> <p><i>“Este tríptico económico tiene una función social. En tanto que social, él debe velar por la protección de los valores y derechos sociales. Entre éstos a su vez se destaca la vida y la ecología. Luego el trabajo, la propiedad y la empresa tienen una función ecológica que es inherente a la función social. Es de advertir que el fin último de la función ecológica del tríptico económico es la prevalencia del interés general sobre el interés particular, que es un principio fundante del Estado colombiano.”</i> (Sentencia T-411, 1992)</p> <p>(...)</p> <p><i>“Considera la Corte Constitucional que en el caso concreto, y por las razones expuestas, los derechos al trabajo, a la propiedad privada y a la libertad de empresa, gozan de especial protección, siempre que exista un estricto respeto de la función ecológica, esto es, el deber de velar por el derecho constitucional fundamental al ambiente.”</i> (Sentencia T-411, 1992)</p>
<p><b><u>T-254 de 1993</u></b>  Expediente: T-10505  Mp: Antonio Barrera Carbonell  Decisión: No acceder a la petición de</p>	<p>Esta acción de tutela se impetró con ocasión a la contaminación del río Palo, en Puerto Tejada, Cauca, por los vertimientos industriales las fábricas Propal II y el ingenio La Cabaña.</p> <p>El accionante considera vulnerados los artículos 11 y 25 de la Constitución Política, que reconocen el derecho a la vida y</p>	<p>En esta sentencia la Corte trajo a colación la importancia que tuvo lo ambiental y la crisis afrontada por la humanidad en la Asamblea Nacional Constituyente</p> <p><i>"La protección al medio ambiente es uno de los fines del Estado Moderno, por lo tanto toda la estructura de este debe estar iluminada por este fin, y debe tender a su realización."</i> (Sentencia T-254, 1993)</p> <p><i>"Las crisis ambiental es, por igual, crisis de la civilización y replantea la manera de entender las relaciones entre los hombres. Las injusticias sociales se traducen en desajustes ambientales y éstos a su vez reproducen las condiciones de miseria"</i> (Sentencia T-254, 1993)</p>

<p>protección de los derechos.</p>	<p>al trabajo, debido a que la contaminación del río Palo, generó un proceso de deterioro de la salud humana y privó, a quienes deducían ingresos de la pesca y otras actividades.</p>	<p>Esta providencia refiere a la conexidad del derecho al medio ambiente sano como una manera de habilitar su protección a través de la acción de tutela. En este punto de la jurisprudencia constitucional la tutela directa del ambiente no era posible, porque se entendía que la acción popular era el mecanismo establecido por el ordenamiento para tales fines. La Corte indicó lo siguiente:</p> <p><i>“Con todo, cuando la violación del derecho a un ambiente sano, implica o conlleva simultáneamente un ataque directo y concreto a un derecho fundamental, se convierte la acción de tutela en el instrumento de protección de todos los derechos amenazados, por virtud de la mayor jerarquía que ostentan los derechos fundamentales dentro de la órbita constitucional.”</i> (Sentencia T-254, 1993)</p> <p><i>“Esa conexidad por razón de la identidad del ataque a los derechos colectivo y fundamental genera, pues, una unidad en su defensa, que obedece tanto a un principio de economía procesal como de prevalencia de la tutela sobre las acciones populares, que de otra manera deberían aplicarse independientemente como figuras autónomas que son.”</i> (Sentencia T-254, 1993)</p> <p><i>"El derecho al medio ambiente sano se encuentra protegido en el artículo 88 de la Constitución Política por medio de las acciones populares que tienen procedencia en aquellos casos en los cuales la afectación de tal derecho vulnera un derecho constitucional o legal".</i> (Sentencia T-254, 1993)</p> <p><i>"Esta regla general debe ser complementada con una regla particular de conexidad, según la cual, en aquellos casos en los cuales, de la vulneración del derecho a gozar del medio ambiente resulte vulnerado igualmente un derecho constitucional fundamental, procede la acción de tutela como mecanismo judicial de protección del derecho colectivo al medio ambiente. En esos casos el juez, al analizar el caso concreto, deberá ordenar la tutela efectiva que se reclama".</i> (Sentencia T-254, 1993)</p>
<p><b>C-058 de 1994</b> Expediente N° D-369 Mp: Alejandro Martínez Caballero Decisión: exequibilidad</p>	<p>Acción Pública de inconstitucionalidad de los artículos: 27 (Parcial) y 63 de la Ley 48 de 1993</p> <p><b>Argumentos:</b> - Existe en la norma una discriminación no justificada a las comunidades étnicas,</p>	<p>En esta sentencia la Corte al abordar las tensiones existentes entre el proceso de colonización de las áreas boscosas y el derecho al medio ambiente sano precisó que la Constitución ambiental tiene tres dimensiones que deben valorarse: la de principio, la de derecho y la de obligación. La Corte precisó lo siguiente:</p> <p><i>“Esta Constitución ecológica tiene entonces dentro del ordenamiento colombiano una triple dimensión: de un lado, la protección al medio ambiente es un principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación (CP art 8). De otro lado, aparece como el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales (CP art 79), tal y como lo estableció esta</i></p>

	<p>vulnerado así la diversidad étnica, la igualdad, y el autogobierno indígena.</p> <p>- El fomento a la colonización pone en peligro la biodiversidad</p>	<p><i>corporación en la sentencia C-67/93 en donde unificó los principios y criterios jurisprudenciales para la protección del derecho al medio ambiente sano. Y, finalmente, de la constitución ecológica derivan un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares. Así, conforme al artículo 79 de la Constitución, el Estado deberá proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica.” (Sentencia T-058, 1994)</i></p> <p>En este pronunciamiento la Corte indica que la Constitución ambiental conlleva un cambio de paradigma en el modelo de desarrollo que se comprende a luces del principio de desarrollo sostenible, el cual condiciona la aplicación del derecho, al respecto precisa la sentencia:</p> <p><i>“Considera la Corte que muchas de las obligaciones ecológicas impuestas por la Carta de 1991 adquieren mayor significado a la luz de esta idea de desarrollo sostenible. Así, es claro que el derecho a un medio ambiente sano (CP art 79) incluye no sólo el derecho de los actuales habitantes de Colombia sino también el de las generaciones futuras. Igualmente, la obligación estatal de proteger la diversidad e integridad del ambiente (CP art 79 inciso 2) no debe entenderse en un sentido puramente conservacionista como la imposibilidad (sic) de utilizar productivamente los recursos naturales para satisfacer las necesidades de las personas, ya que los "seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible" (Principio 1 de la Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo). Por eso, el mandato constitucional obliga es a efectuar una utilización sostenible de tales recursos. Así, el Convenio sobre la Diversidad Biológica define en su artículo 2 como utilización sostenible "la utilización de componentes de la diversidad biológica de un modo y a un ritmo que no ocasione la disminución a largo plazo de la diversidad biológica, con lo cual se mantienen las posibilidades de ésta de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras." (Sentencia T-058, 1994)</i></p> <p><i>“En tal contexto, es indudable que la dimensión ecológica de la Constitución, como norma de normas que es (CP art 4), confiere un sentido totalmente diverso a todo un conjunto de conceptos jurídicos y económicos. Estos ya no pueden ser entendidos de manera reduccionista o economicista, o con criterios cortoplacistas, como se hacía antaño, sino que deben ser interpretados conforme a los principios, derechos y obligaciones estatales que en materia ecológica ha establecido la Constitución, y en particular conforme a los principios del desarrollo sostenible.” (Sentencia T-058, 1994)</i></p>
<p><b><u>C-126 de 1998</u></b> Expediente D-1794</p>	<p>Acción Pública de inconstitucionalidad de los artículos 19 y 20 de la Ley 23 de 1973; totalidad del Decreto-Ley 2811 de 1974, y el numeral 1° del</p>	<p>El reconocimiento de lo ambiental por la Constitución como un elemento de valor, el cual tiene tres acepciones principales, principio, derecho y deber. La Corte Constitucional en esta sentencia precisó lo siguiente al respecto:</p>

<p>Mp: Alejandro Martínez Caballero</p> <p>Decisión: Exequibilidad</p>	<p>artículo 39 de la Ley 142 de 1994.</p> <p><b>Argumentos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Exceso e imprecisión en facultades extraordinarias otorgadas al ejecutivo para expedir normas con fuerza de ley</li> <li>- Expedición en contexto normativo diferente que no se regía por la constitución ecológica</li> <li>- Incompatibilidad del régimen de concesiones con la Constitución de 1991.</li> <li>- Incompatibilidad de la propiedad privada sobre recursos naturales renovables y la Constitución de 1991</li> </ul>	<p><i>“18- La Corte coincide con los demandantes en que la Constitución de 1991 modificó profundamente la relación normativa de la sociedad colombiana con la naturaleza. Por ello esta Corporación ha señalado, en anteriores decisiones, 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. Igualmente la Corte ha precisado que esta Constitución ecológica tiene dentro del ordenamiento colombiano una triple dimensión: de un lado, la protección al medio ambiente es un principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación (CP art 8). De otro lado, aparece como el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales (CP art 79). Y, finalmente, de la constitución ecológica derivan un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares. Es más, en varias oportunidades, la Corte ha insistido en que la importancia del medio ambiente en la Constitución es tal que implica para el Estado, en materia ecológica, “unos deberes calificados de protección”. Igualmente, y conforme a lo señalado por los actores, la Corte también ha precisado que la Carta constitucionaliza uno de los conceptos más importantes del pensamiento ecológico moderno, a saber, la idea según la cual el desarrollo debe ser sostenible.” (Sentencia C-126, 1998)</i></p> <p>La Corte Constitucional resalta que los principios ambientales contenidos en la Constitución o la denominada Constitución ambiental no son simples muletillas o referencias retóricas, se tratan de preceptos jurídicos completos. La Corte precisa al respecto lo siguiente:</p> <p><i>“19- La dimensión ecológica de la Carta y la constitucionalización del concepto de desarrollo sostenible no son una muletilla retórica ya que tienen consecuencias jurídicas de talla, pues implican que ciertos conceptos jurídicos y procesos sociales, que anteriormente se consideraban aceptables, pierden su legitimidad al desconocer los mandatos ecológicos superiores.” (Sentencia C-126, 1998)</i></p> <p>Entre los asuntos tratados por la Corte en esta sentencia se refiere al cambio de paradigma que existe en la relación del hombre con la naturaleza que conlleva replantear las categorías jurídicas que antes eran pensadas para una noción de sujetos de derecho exclusiva y excluyentemente individual para contemplar una relación más amplia.</p> <p><i>“(…) El pensamiento ecológico y las normas ambientales implican entonces un cambio de paradigma, que obliga a repensar el alcance de muchas de las categorías jurídicas tradicionales, ya que la finalidad del derecho se amplía. En efecto, el ordenamiento jurídico ya no sólo buscará regular las relaciones sociales sino también la relación de la sociedad con la naturaleza, con el fin de tomar en cuenta el</i></p>
--	---	---

		<p><i>impacto de las dinámicas sociales sobre los ecosistemas, así como la repercusión del medio ambiente en la vida social.” (Sentencia C-126, 1998)</i></p> <p>En esta providencia la Corte abordó un estudio sobre el derecho de propiedad en la Constitución de 1991 y el cambio de paradigma al que se ve abocada con la función ecológica que le atañe, la sentencia precisa lo siguiente al respecto:</p> <p><i>“Como vemos, el cambio de paradigma que subyace a la visión ecológica sostenida por la Carta implica que la propiedad privada no puede ser comprendida como antaño. En efecto, en el Estado liberal clásico, el derecho de propiedad es pensado como una relación individual por medio de la cual una persona se apropia, por medio de su trabajo, de los objetos naturales. Esta concepción fue legitimada, desde el punto filosófico, por autores como Locke, para quien el trabajo es necesario para que el ser humano subsista, pues sólo de esa manera puede satisfacer sus necesidades materiales, por lo cual se entiende que, por medio del trabajo productivo, la persona se apropia del bien sobre el cual ha recaído su labor, con lo cual saca ese objeto del estado originario en que todos los recursos naturales pertenecían a todos. A su vez, la economía política clásica, de autores como Adam Smith, defendió la idea de que esa apropiación individualista era socialmente benéfica ya que permitía una armonía social, gracias a los mecanismos de mercado. Sin embargo, con la instauración del Estado interventor, esa perspectiva puramente liberal e individualista de la propiedad entra en crisis, con lo cual el dominio deja de ser una relación estricta entre el propietario y el bien, ya que se reconocen derechos a todos los demás miembros de la sociedad. Es la idea de la función social de la propiedad, que implica una importante reconceptualización de esta categoría del derecho privado, ya que posibilita que el ordenamiento jurídico imponga mayores restricciones y cargas a la propiedad, al decir de Duguit, como la propiedad reposa en la utilidad social, entonces no puede existir sino en la medida de esa utilidad social. Ahora bien, en la época actual, se ha producido una “ecologización” de la propiedad privada, lo cual tiene notables consecuencias, ya que el propietario individual no sólo debe respetar los derechos de los miembros de la sociedad de la cual hace parte (función social de la propiedad) sino que incluso sus facultades se ven limitadas por los derechos de quienes aún no han nacido, esto es, de las generaciones futuras, conforme a la función ecológica de la propiedad y a la idea del desarrollo sostenible. Por ello el ordenamiento puede imponer incluso mayores restricciones a la apropiación de los recursos naturales o a las facultades de los propietarios de los mismos, con lo cual la noción misma de propiedad privada sufre importantes cambios.” (Sentencia C-126, 1998)</i></p>
<p><b>C-430 de 2000</b> Expediente D-2589</p>	<p>Demanda de inconstitucionalidad contra los parágrafos 6° (parcial) y 7°</p>	<p>La Corte reconoció el conjunto de atribuciones y deberes concurrentes que en materia de protección al ambiente le asisten al Estado y a los particulares, además de precisar que la Constitución Ecológica regula las relaciones de la comunidad con la naturaleza, siendo uno de</p>

<p>Mp: Vladimiro Naranjo Mesa</p> <p>Decisión: Inexequivilidad</p>	<p>(parcial) del artículo 1° de la Ley 507 de 1999 “Por la cual se modifica la Ley 388 de 1997”.</p> <p><b>Argumentos:</b></p> <p>- El presumir la aprobación de los planes de Ordenamiento Territorial, cuando las autoridades no se pronuncian en el término estipulado desconoce el derecho de las personas a gozar de un ambiente sano y el deber estatal de protegerlo</p>	<p>los elementos de la estructura del Estado Social de Derecho. La providencia de constitucionalidad indica lo siguiente:</p> <p><i>“La defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho. En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado “Constitución ecológica”, conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección. Siguiendo lo dicho por esta Corporación en anterior pronunciamiento, el tema ambiental constituyó, sin lugar a dudas, una seria preocupación para la Asamblea Nacional Constituyente, pues 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; por ello, se ha afirmado con toda razón, que el ambiente es un patrimonio común de la humanidad y que su protección asegura la supervivencia de las generaciones presentes y futuras.”</i> (Sentencia C-430, 2000)</p>
<p><b><u>C-189 de 2006</u></b></p> <p>Expediente D-5948</p> <p>Mp: Rodrigo Escobar Gil</p> <p>Decisión: Exequivilidad del expresión demandada</p>	<p>Acción Pública de inconstitucionalidad del artículo: 13 (Parcial) de la Ley 2 de 1959: (Art. CP: 2, 5, 8, 13, 58, 63, 79 y 10)</p> <p><b>“Ley 2ª de 1959: Artículo 13.</b></p> <p>Con el objeto de conservar la flora y fauna nacionales, declárense "Parques Nacionales Naturales" aquellas zonas que el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Agricultura, previo concepto favorable de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, delimite y reserve de manera</p>	<p>Esta decisión de la Corte concentró su estudio en el núcleo esencial del derecho de propiedad privada y la función ecológica inherente a éste en un Estado Social de Derecho.</p> <p>La Corte parte de entender a la propiedad como un producto de la relación entre el hombre y las cosas, que le permite incorporar a su patrimonio recursos económicos, en un primer momento desde una perspectiva individualista, y luego desde una perspectiva social<sup>174</sup>:</p> <p><i>“La propiedad privada, como fundamento de las relaciones económicas, sociales y políticas, ha sido concebida a lo largo de la historia, como aquella relación existente entre el hombre y las cosas que lo rodean, que le permite a toda persona, siempre y cuando sea por medios legítimos, incorporar a su patrimonio los bienes y recursos económicos que sean necesarios para efectuar todo acto de uso, beneficio o disposición que requiera.”</i> (Sentencia C-189, 2006)</p> <p>(...)</p> <p><i>“Sin embargo, esa noción clásica de la propiedad, que se inscribe en una concepción individualista, progresivamente fue cediendo a las exigencias de justicia social y de desarrollo económico sostenible, que le imprimieron una importante variación en su concepción, pues pasó de ser considerada como un derecho absoluto para convertirse en un derecho relativo, susceptible de limitación o restricción, en aras de hacer efectivos los intereses públicos o sociales que priman en la sociedad”</i> (Sentencia C-189, 2006)</p>

<sup>174</sup> En tal perspectiva itera lo manifestado por el tribunal en la Sentencia C-126 de 1998, sobre la ecologización de la propiedad y la morigeración del concepto clásico de propiedad privada.

	<p>especial, por medio de decretos, en las distintas zonas del país y en sus distintos pisos térmicos, y en las cuales quedará prohibida la adjudicación de baldíos, <b>las ventas de tierras</b>, la caza, la pesca y toda actividad industrial, ganadera o agrícola, distinta a la del turismo o a aquellas que el Gobierno Nacional considere convenientes para la conservación o embellecimiento de la zona.</p> <p>Dentro de estos parques pueden crearse reservas integrales biológicas, en los casos en que ello se justifique a juicio del Ministerio de Agricultura y de la Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales.</p> <p>Parágrafo. Los nevados y las áreas que los circundan se declaran "Parques Nacionales Naturales". El Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", a solicitud del Ministerio de Agricultura, establecerá los límites de estas áreas circundantes y elaborará los planos respectivos, así como los de los otros Parques Nacionales Naturales que decreta el Gobierno Nacional en obediencia de la presente</p>	<p>(...)</p> <p><i>“De acuerdo con lo expuesto y teniendo como fundamento la Constitución Política de 1991, es claro que puede definirse a la propiedad privada como el derecho real que se tiene por excelencia sobre una cosa corporal o incorporeal, que faculta a su titular para usar, gozar, explotar y disponer de ella, siempre y cuando a través de su uso se realicen las funciones sociales y ecológicas que le son propias.”</i> (Sentencia C-189, 2006)</p> <p>Particularmente, respecto de la propiedad privada en Parques Nacionales Naturales precisa la Corte que tales bienes son objeto de cargas especiales en razón a la incorporación al área del Parque:</p> <p><i>“Lo anterior no implica que los bienes de carácter privado cambien o muten de naturaleza jurídica, por ejemplo, en cuanto a los legítimos dueños de los terrenos sometidos a reserva ambiental, sino que, por el contrario, al formar parte de un área de mayor extensión que se reconoce como bien del Estado, se someten a las limitaciones, cargas y gravámenes que se derivan de dicho reconocimiento, lo que se traduce, en tratándose de los parques naturales, en la imposibilidad de disponer dichos inmuebles por fuera de las restricciones que surgen de su incorporación al citado sistema.”</i> (Sentencia C-189, 2006)</p> <p>(...)</p> <p><i>“En este orden de ideas, es claro que mediante la incorporación de terrenos de propiedad privada al Sistema de Parques Nacionales Naturales se puede limitar el ejercicio de las atribuciones que surgen del derecho a la propiedad privada, estableciendo restricciones o gravámenes que condicionan el uso, la explotación y disponibilidad de los inmuebles que lo integran. En todo caso, si bien dichas restricciones se ajustan a los pilares de la Constitución Ecológica, y por lo mismo, a la función que en materia de protección al medio ambiente establece la Carta Fundamental frente al desarrollo del mencionado derecho a la propiedad privada (C.P. art. 58), las mismas deben ser razonadas y proporcionales de modo que no afecten el núcleo esencial del citado derecho.”</i> (Sentencia C-189, 2006)</p> <p>Respecto del derecho de propiedad privada y las posibles cargas imponibles con ocasión de un Parque Nacional Natural concluye la Corte:</p> <p><i>“En conclusión, es compatible con el núcleo esencial del derecho a la propiedad privada que el legislador establezca prohibiciones temporales o absolutas de enajenación sobre algunos bienes, siempre y cuando se acredite que las mismas, además de preservar un interés superior que goce de prioridad en aras de salvaguardar los fines del Estado Social de Derecho, mantienen a salvo el ejercicio</i></p>
--	--	--

	<p>Ley. ” (énfasis por fuera del texto original)</p> <p><b>Argumentos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La prohibición de <i>ventas de tierras</i> en las zonas correspondientes a un Sistema de Parques Nacionales, somete a los propietarios de los bienes privados a una limitación desproporcionada.</li> <li>- Se discrimina de manera injustificada a los propietarios de los predios, al prohibirles de manera absoluta la venta de sus inmuebles.</li> <li>- La imposición de una prohibición absoluta de enajenación contraria al núcleo esencial del derecho a la propiedad privada, ya que en últimas se estaría legitimando una ocupación de hecho por parte del Estado</li> </ul>	<p><i>de los atributos de goce, uso y explotación, los cuales no sólo le confieren a su titular la posibilidad de obtener utilidad económica, sino también le permiten legitimar la existencia de un interés privado en la propiedad”</i> (Sentencia C-189, 2006)</p> <p>(...)</p> <p><i>“En este contexto, en aras de garantizar la realización de la función ecológica inherente al derecho de dominio, el legislador puede extender frente a los terrenos de propiedad privada que se incorporan al Sistema de Parques Nacionales Naturales, la prohibición de realizar actos que impliquen la transferencia de dicho dominio, a fin de controlar el proceso de colonización sobre las mencionadas zonas ambientales de gran riqueza ecológica. Con todo, si bien la limitación prevista en la norma demandada es legítima, ello no excluye la posibilidad del Estado de adquirir los citados inmuebles mediante el procedimiento de compra o a través de la declaratoria de expropiación.”</i> (Sentencia C-189, 2006)</p> <p>La Corte Considera la Constitución ambiental como el conjunto de reglas, mediante las cuales se regula la relación de la comunidad o sociedad con la naturaleza.</p> <p><i>“En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha distinguido con el nombre de “Constitución Ecológica”, conformada por el “conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección”.</i> (Sentencia C-189, 2006)</p>
<p><b>C-750-08</b> Expediente LAT-311 Mp: Clara Inés Vargas Hernández Decisión: Exequible</p>	<p>Revisión de Constitucionalidad del <i>‘Acuerdo de promoción comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América’, sus ‘cartas adjuntas’ y sus ‘entendimientos’, suscritos en Washington el 22 de noviembre de 2006</i>” y la Ley aprobatoria No. 1143 de 4 de julio de 2007</p>	<p>En esta sentencia la Corte Constitucional reitera la calidad de derecho-deber de la Constitución ambiental, pero adicionalmente reconoce que existe una dimensión adicional en esta parte del texto fundamental, la de principio que irradia a todo el ordenamiento Jurídico.</p> <p><i>“Sobre este tópico la Corte ha expresado, que se consagró una Constitución ecológica, que dentro del ordenamiento colombiano tiene una triple dimensión: (i) la protección al medio ambiente es un principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación, (ii) aparece como el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales, y (iii) de la constitución ecológica derivan un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares”</i> (Sentencia C-750, 2008)</p>

	<p><b>Argumentos:</b> Control automático d constitucionalidad de tratados internacionales – Art. 240, numeral 10 CP.</p>	<p>(...)</p> <p><i>“Una lectura sistemática y armónica de las normas que orientan la concepción ecologista de la Constitución Política permite entender el sentido que jurídicamente identifica este fenómeno. Así, mientras por una parte se reconoce el medio ambiente sano como un derecho del cual son titulares todas las personas -quienes a su vez están legitimadas para participan en las decisiones que puedan afectarlo y deben colaborar en su conservación-, por la otra se le impone al Estado los deberes correlativos, tanto de protección como de conservación: (i) proteger su diversidad e integridad (art.7), (ii) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación (art.8), (iii) conservar las áreas de especial importancia ecológica (art.79), (iv) fomentar la educación ambiental (art.67), (v) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución (art.80), (vi) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental (art.80), (vii) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente (art.80), y (viii) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera (art.80).” (Sentencia C-750, 2008)</i></p> <p><i>“A lo anterior, habrá que agregar que el derecho a un ambiente sano tiene también el carácter de servicio público, erigiéndose, junto con la salud, la educación y el agua potable, en un objetivo social cuya realización material encuentra pleno sustento en el fin esencial de propender por el mejoramiento de la calidad de vida de la población del país (C.P. arts. 2º, 49, 365 y 366).” (Sentencia C-750, 2008)</i></p> <p>El anterior argumento es una reiteración de lo dicho por la Corte Constitucional en el control de constitucionalidad realizado en la sentencia C-126 de 1998, en donde manifestó la triple acepción desde la cual puede ser concebida la categoría de Constitución ambiental.</p> <p>Para la Corte en esta sentencia la Constitución ambiental dispone o regula el comportamiento que debe seguirse en la relación comunidad – naturaleza.</p> <p><i>“Así, la defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho, en cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado <b>“Constitución ecológica”</b>, conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección” (Sentencia C-750, 2008)</i></p>
--	--	--

<p><b>C-666 de 2010</b> Expediente D-7953 Mp: Humberto Antonio Sierra Porto Decisión: Exequibilidad del artículo demandado (Condiciona el alcance de la interpretación)</p>	<p>Acción Pública de inconstitucionalidad del artículo: 7° de la Ley 84 de 1989</p> <p><b>“Ley 84 de 1989. Artículo 7:</b> Artículo 7: Quedan exceptuados de lo expuesto en el inciso 1, en los literales a), d), e), f) y g) del artículo anterior, el rejoneo, coleo, las corridas de toros, las novilladas, corralejas, becerradas y tientas así, como las riñas de gallos y los procedimientos utilizados en estos espectáculos.”</p> <p><b>Argumentos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La norma desconoce las manifestaciones culturales en las cuales se considera a los animales como sujetos de protección.</li> <li>- La usurpación funciones que le corresponden a los Concejos Municipales.</li> <li>- Se desconoce la función ecológica de la propiedad al someter a tratos crueles a los animales</li> <li>- La protección de la fauna no es compatible con actividades que impliquen sufrimiento innecesario hacia los animales.</li> </ul>	<p>En esta decisión precisa la Corte respecto de la Constitución ambiental que existe un contenido específico en el cual se reconoce la doble calidad de derecho y deber constitucional. Indica la Corte en la sentencia que el reconocimiento del valor de lo ambiental se deriva de su valor intrínseco y no de la utilidad que se pueda derivarse de la relación ser humano-naturaleza, en donde el ser Humano es una parte del medio ambiente que demanda armonía entre lo humano y lo natural.</p> <p><i>“El énfasis de la Constitución de 1991 se materializa en un cúmulo de disposiciones que, entendidas sistemáticamente, denotan la importancia que, como bien constitucional, tiene en nuestro ordenamiento jurídico el ambiente, cuya protección se garantiza a través de su consagración como principio fundamental, derecho constitucional y deber constitucional.”</i> (Sentencia C-666, 2010)</p> <p>(...)</p> <p><i>“Es claro, que el concepto de medio ambiente que contempla la Constitución de 1991 es un concepto complejo, en donde se involucran los distintos elementos que se conjugan para conformar el entorno en el que se desarrolla la vida de los seres humanos, dentro de los que se cuenta la flora y la fauna que se encuentra en el territorio colombiano. Adelanta la Corte que los elementos integrantes del concepto de medio ambiente pueden protegerse per se y no, simplemente, porque sean útiles o necesarios para el desarrollo de la vida humana. En efecto, la visión del ambiente como elemento transversal en el sistema constitucional trasluce una visión empática de la sociedad, y el modo de vida que esta desarrolle, y la naturaleza, de manera que la protección del ambiente supera la mera noción utilitarista, para asumir una postura de respeto y cuidado que hunde sus raíces en concepciones ontológicas.”</i> (Sentencia C-666, 2010)</p> <p>(...)</p> <p><i>“Ya desde ese entonces, y con mayor énfasis a partir de la Constitución de 1991 y en la actualidad, la protección del ambiente superaba nociones que lo entendían con un insumo del desarrollo humano, al cual había que cuidar simplemente porque su desprotección significaría un impedimento para nuestro progreso. El ambiente es visto como contexto esencial del transcurso de la vida humana, razón por la cual se entendió que su protección se desarrollaba sobre el fundamento de la armonía con la naturaleza y que el accionar de los seres humanos debe responder a un código moral, que no implica nada distinto a un actuar acorde con su condición de seres <b>dignos</b>, concepción que se ubica en las antípodas de una visión que avale o sea indiferente a su absoluta desprotección, así como que se aleja de una visión antropocentrista, que asuma a los demás –a los otros- integrantes del ambiente como elementos a disposición absoluta e ilimitada de los seres humanos.”</i> (Sentencia C-666, 2010)</p> <p>(...)</p> <p><i>“Esta visión, como se reiterará más adelante, supera una concepción que entienda al ser humano y a sus relaciones como objeto único de protección y regulación por parte del ordenamiento jurídico. Una</i></p>
---	--	---

	<p>- La expresión de nadie en la regla constitucional de prohibición de la tortura ampara también a los animales.</p>	<p><i>visión responsable con el entorno en el cual aquellos desarrollan su vida, pero sobre todo adecuada a la Constitución, obliga a entender a los seres humanos como parte del medio ambiente y, en consecuencia, afectados en sus relaciones por la armonía y equilibrio connatural que debe existir entre la parte y el todo.” (Sentencia C-666, 2010)</i></p> <p>(...)</p> <p><i>“Así, se reitera que las distintas –y abundantes- referencias que la Constitución contiene respecto del medio ambiente incluyen como elemento esencial los recursos naturales, contándose dentro de éstos los animales en general, es decir, todos los animales que se hallen dentro del territorio colombiano. Es esta la razón para que la libertad de decisión en el tratamiento que las personas brindan a los animales se encuentre limitada drásticamente por el concepto de bienestar animal, el cual se sustenta de forma principal en elementos axiales al ordenamiento jurídico constitucional como es un concepto complejo y amplio de ambiente, el cual debe superar una visión utilitarista –y, por consiguiente, antropocéntrica-, para centrarse en una que comprenda al ser humano como parte de un todo que tiene un sentido propio -disposiciones constitucionales que conforman la llamada Constitución ecológica-; el deber de protección de los recursos naturales –artículos 8º y 95-8 de la Constitución-; el deber de comportamiento digno de los seres humanos para con otras especies –que surge de una interpretación sistemática de los artículos 1º, 2º, 8º y 94 de la Constitución- y la función ecológica de la propiedad – artículo 58 de la Constitución-. ” (Sentencia C-666, 2010)</i></p> <p>La Corte Constitucional precisa en este pronunciamiento que el significado dado a lo ambiental en el ordenamiento jurídico condiciona la toma de decisiones tanto por el legislador como por parte de los operadores jurídicos:</p> <p><i>“La esencia y el significado del concepto “ambiente” que se desprende de los instrumentos internacionales y que armoniza con la Constitución de 1991 limita la discrecionalidad de los operadores jurídicos al momento de establecer i) cuáles elementos integran el ambiente y ii) qué protección debe tributárseles por parte del ordenamiento jurídico.” (Sentencia C-666, 2010)</i></p> <p>(...)</p> <p><i>“Este es el fundamento, como se aclarará más adelante, para que el concepto de dignidad –como elemento transversal del ordenamiento constitucional y parte axial de la concreción del concepto de persona dentro del Estado constitucional- no pueda ser ajeno a las relaciones que el ser humano mantiene con los otros seres sintientes. En otras palabras, el concepto de dignidad de las personas tiene directa y principal relación con el ambiente en que se desarrolla su existencia, y de éste hacen parte los animales. <u>De manera que las relaciones entre personas y animales no simplemente están reguladas como un deber de protección a los recursos naturales, sino que resultan concreción y desarrollo de un concepto fundacional del ordenamiento constitucional, por lo que la libertad de configuración que tiene el legislador debe desarrollarse con base en fundamentos de dignidad humana</u></i></p>
--	---	--

		<p><u>en todas aquellas ocasiones en que decide sobre las relaciones entre seres humanos y animales; así mismo, en su juicio el juez de la constitucionalidad se debe edificar la racionalidad de su decisión sobre argumentos que tomen en cuenta el concepto de dignidad inmanente y transversal a este tipo de relaciones.</u>” (Sentencia C-666, 2010)</p> <p>(...)</p> <p>“En efecto, al ser previsto por parte del constituyente una protección de rango constitucional para el ambiente, se encuentra un fundamento de rango y fuerza constitucional en el sistema de protección que para los animales, que en cuanto fauna están incluidos dentro de dicho concepto; en este sentido, se reitera, debe tomarse en cuenta la existencia de parámetros de obligatorio seguimiento para el legislador, que ya no tendrá plena libertad de opción respecto del tipo, el alcance, la amplitud o la naturaleza de la protección que cree respecto de los animales, sino que, en cuanto poder constituido, se encuentra vinculado por el deber constitucional previsto en los artículos 8º, 79 y 95 numeral 8º y el concepto de dignidad humana (entendida en ese contexto como el fundamento de las relaciones que un ser sintiente –humano- tiene con otro ser sintiente –animal-) consagrado en el artículo 1º de la Constitución, debiendo establecer un sistema jurídico de protección que garantice la integridad de los animales en cuanto seres sintientes que hacen parte del contexto natural en el que hombres y mujeres desarrollan su vida.” (Sentencia C-666, 2010)</p> <p>(...)</p> <p>“El concepto de ambiente, la situación de los seres humanos en dicho contexto, la conciencia de no ser los únicos cuya existencia es relevante para la regulación e interpretación jurídica que sobre ambiente se haga y, sobre todo, los parámetros de comportamiento que del ordenamiento constitucional se derivan para seres dignos al relacionarse con otros seres, especialmente respecto de su esencia como seres sintientes son coordenadas de referencia ineludibles para todos y cada uno de los operadores jurídicos que creen, interpreten o apliquen el ordenamiento jurídico en relación con los animales.” (Sentencia C-666, 2010)</p> <p>Vale precisar que en esta sentencia la Corte Constitucional estudia los cargos de inconstitucionalidad partiendo de reconocer la capacidad de los animales como seres sintientes y debido a ello establecen limitaciones a la libertad del ser humano, cuestión que debe entenderse en el marco de la función ecológica de la propiedad, cuando se esté ante la propiedad de animales.</p> <p>“En la línea de lo hasta ahora anotado, y con un sentido más actual y en sintonía con los mandatos de la actual Constitución, el Estatuto de Protección Animal –no obstante ser una regulación preconstitucional- consagró una serie de deberes y obligaciones que implican limitación a la libre disposición de las personas sobre los animales, que imponen determinados comportamientos y excluyen</p>
--	--	---

	<p><i>otros que vayan en contra de su adecuada protección. Limitaciones basadas en una concepción de los animales que supera el tradicional y limitado concepto de recursos, para asumir uno en el que se valoren, regulen y protejan aspectos relacionados con su capacidad de sentir y, por consiguiente, que procuren su bienestar. El objetivo de esta regulación, como lo indica el artículo 1º, es evitar a los animales el sufrimiento y el padecimiento de dolor que pueda ser causado por la especie humana.”</i> (Sentencia C-666, 2010)</p> <p>(...)</p> <p><i>“Es, precisamente, este deber constitucional el que restringe el ámbito decisional de los poderes constituidos, en especial del legislador, al momento de determinar las distintas formas de regulación de los recursos naturales dentro del sistema jurídico colombiano. El que exista un deber de protección respecto de los mismos excluye automáticamente una posición de indiferencia en lo relativo a los recursos naturales, entre ellos los animales, siendo, por el contrario, preceptiva la creación de un sistema infraconstitucional, que sea acorde con el sistema constitucional, que implique una protección para los mismos y que tenga en cuenta, armónicamente, el ejercicio de derechos fundamentales que eventualmente puedan verse limitados con la protección establecida para los animales.”</i> (Sentencia C-666, 2010)</p> <p>(...)</p> <p><i>“La conclusión que puede obtenerse de la protección prevista en la ley 84 de 1989 denota una renovación en la visión de la especie humana en relación con el ambiente y los recursos naturales, que tienen como elemento integrante en un nivel axial a la fauna. Esta visión, más consecuente con postulados de una moral social consciente de la capacidad de sentir que tienen los animales, se aparta de una aquella que avalaba la disposición ilimitada sobre los animales, inconsecuente con postulados constitucionales de dignidad humana y protección del ambiente; en este sentido, el estatuto de Protección Animal -ley 84 de 1989- se inscribe en una visión solidaria de respeto al medio ambiente y manejo responsable de los recursos naturales, entendidos éstos como un bien constitucionalmente protegido, cuya garantía constituye un principio fundacional del ordenamiento –art. 8º- y para cuya salvaguarda fueron impuestos deberes por parte de la Constitución –arts. 79 y 95 numeral 8º-.”</i> (Sentencia C-666, 2010)</p> <p>(...)</p> <p><i>“El fundamento para esta vinculación radica en su capacidad de sentir. Es este aspecto la raíz del vínculo en la relación entre dignidad y protección a los animales: el hecho de que sean seres sintientes que pueden ser afectados por los actos de las personas. En otras palabras, la posibilidad de que se vean afectados por tratos crueles, por acciones que comportan maltrato, por hechos que los torturen o angustien obliga a que las acciones que respecto de ellos se realicen por parte de los seres humanos sean expresión del comportamiento digno que hacia ellos deben tener seres dignos. En efecto, la superioridad racional –moral- del hombre no puede significar la ausencia de límites para causar sufrimiento, dolor o angustia a seres sintientes no humanos”</i> (Sentencia C-666, 2010)</p>
--	--

		<p>(...)</p> <p><i>“Para el caso concreto, la naturaleza ecológica de la propiedad y su consecuencia, la ecologización de la propiedad privada, sustentan las limitaciones que desde el punto de vista constitucional se derivan para la propiedad que sobre los animales se tenga. Junto con el deber de protección a los recursos naturales y los deberes de comportamiento derivados de la dignidad humana, el ámbito de libertad en el trato que se dé a los animales, esta vez los que sean propiedad de las personas, debe entenderse desarrollable dentro de los parámetros establecidos por la función ecológica de la propiedad. Así, los contornos del contenido del derecho de propiedad respecto de los animales, y por consiguiente la amplitud de la libertad de actuación amparada por este derecho, estará limitada, además, por el carácter ecológico inherente a la propiedad o, en otras palabras, por la ecologización de la misma que se deduce de la Constitución.”</i> (Sentencia C-666, 2010)</p>
<p><b><u>C-915 de 2010</u></b></p> <p>Expediente: LAT-358 Mp: Humberto Antonio Sierra Porto Decisión: Exequible condicionalmente</p>	<p>Revisión de Constitucionalidad del Acuerdo sobre medio ambiente entre Canadá y la Republica de Colombia hecho en Lima (Perú) el veintiuno (21) de noviembre de 2008”, el “Canje de notas entre Canadá y la República de Colombia del 20 de febrero de 2009 por medio del cual se corrigen errores técnicos y materiales del Acuerdo sobre medio ambiente entre Canadá y la República de Colombia” y la Ley 1360 de 2009 (Ley aprobatoria)</p> <p><b>Argumentos:</b> Control automático d constitucionalidad de tratados internacionales – Art. 240, numeral 10 CP.</p>	<p>En esta sentencia la Corte Constitucional itera los argumentos dados en la sentencia C-126 de 1998 respecto de la Constitución ambiental. Afirma la Corte que esta parte de la Constitución tiene tres dimensiones desde las cuales debe ser leída: la primera, desde la noción de la protección al ambiente como un principio que irradia el ordenamiento jurídico; la segunda, como un derecho exigible desde diferentes vías judiciales; y la tercera, como un deber del que derivan obligaciones.</p>
<p><b><u>C-595 de 2010</u></b></p> <p>Expediente: D-7977</p>	<p>Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo del artículo 1º y el</p>	<p>En esta sentencia la Corte Constitucional abordó el estudio del ambiente sano como un elemento fundamental para la subsistencia de la humanidad. En dicho estudio precisó que como resultado de la relación estrecha de la humanidad con el entorno, la Constitución de</p>

<p>Mp: Jorge Iván Palacio Decisión: Exequivilidad</p>	<p>parágrafo 1º del artículo 5º de la Ley 1333 de 2009, <i>“Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.”</i></p> <p><b>Argumentos:</b> - Se vulnera la presunción de inocencia en el ámbito del derecho sancionador al establecer una presunción de dolo o culpa</p>	<p>1991 modificó el paradigma de la relación de la sociedad con la naturaleza, reiterando de esta manera los argumentos dados en la sentencia T-126 de 1998.</p> <p>En esta sentencia la Corte itera las tres aristas presentes en la Constitución, en el siguiente sentido:</p> <p><i>“La Constitución ecológica lleva implícita el reconocimiento al medio ambiente de una triple dimensión: “de un lado, es un principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación. De otro lado, aparece como el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales. Y, finalmente, de la Constitución ecológica derivan un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares. Es más, en varias oportunidades, este Tribunal ha insistido en que la importancia del medio ambiente en la Constitución es de tal magnitud que implica para el Estado “unos deberes calificados de protección”.” (Sentencia C-595, 2010)</i></p>
<p><b><u>C-259 de 2016</u></b> Expediente D-10891 Mp: Luis Guillermo Guerrero Pérez Decisión: Exequible</p>	<p>Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 165 (parcial) de la Ley 685 de 2001, “por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones</p> <p><b>Argumentos:</b> - Se vulnera la protección del medio ambiente y los recursos naturales (artículos 8, 78 y 80 CP) al impedir que se ejerza el control administrativo y penal en minas sin título en proceso de legalización. - Se vulnera el deber constitucional de perseguir los delitos ambientales al impedir el ejercicio de la acción penal en aquellas minas sin título que son explotadas y están en procesos de formalización.</p>	<p>En esta sentencia la Corte Constitucional precisa que la Constitución ambiental establece los parámetros de interrelación del ser humano con la naturaleza para una vida digna. Al respecto precisó la Corte Constitucional:</p> <p><i>“El objetivo de este conjunto de mandatos es el de asegurar que, el ser humano, como fundamento del ordenamiento constitucional, pueda vivir dentro de un entorno apto y adecuado que le permita desarrollar su existencia en condiciones dignas y con mayor calidad de vida” (Sentencia C-259, 2016)</i></p> <p>En esta decisión la Corte precisa que la Carta establece en términos generales cuarto deberes del Estado en Relación con el medio ambiente: 1) el deber de prevenir los daños ambientales; 2) el deber de mitigar los factores de deterioro ambiental; 3) el deber de indemnizar o reparar los daños ambientales; y 4) el deber de punición frente a los daños ambientales. Al respecto precisa la Corte:</p> <p><i>“(i) El deber de prevenir los daños ambientales, entre otros, se contempla en los siguientes preceptos constitucionales: (a) en el mandato de evitar factores de deterioro ambiental (CP art. 80.2), esto es, adoptando de forma anticipada un conjunto de medidas o de políticas públicas que, a través de la planificación, cautelen o impidan el daño al ecosistema y a los recursos naturales; o que, en caso de existir, permitir o habilitar algún impacto sobre los mismos, logren asegurar su aprovechamiento en condiciones congruentes y afines con el desarrollo sostenible. Este deber también se expresa en el (b) fomento a la educación ambiental (CP arts. 67 y 79) y en la garantía (c) a la participación de la</i></p>

		<p>comunidad en las decisiones que puedan afectar el medio ambiente (CP art. 79).” (Sentencia C-259, 2016)</p> <p>“(ii) El deber de mitigar los daños ambientales se manifiesta en el control a los factores de deterioro ambiental (CP art. 80.2), en términos concordantes con el artículo 334 del Texto Superior, el cual autoriza al Estado a intervenir, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, y en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, con el fin de racionalizar la economía en aras de mejorar la calidad de vida de los habitantes, y lograr los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano (...).” (Sentencia C-259, 2016)</p> <p>“(iii) El deber de indemnizar o reparar los daños ambientales encuentra respaldo tanto en el principio general de responsabilidad del Estado (CP art. 90), como en el precepto constitucional que permite consagrar hipótesis de responsabilidad civil objetiva por los perjuicios ocasionados a los derechos colectivos (CP art. 88) (...).” (Sentencia C-259, 2016)</p> <p>“(iv) Finalmente, el deber de punición frente a los daños ambientales se consagra igualmente en el artículo 80 de la Constitución, en el que se señala la posibilidad de imponer sanciones de acuerdo con la ley. De este precepto emana la potestad sancionatoria del Estado en materia ambiental, cuyo fin es el de garantizar la conservación, preservación, protección y uso sostenible del medio ambiente y de los recursos naturales. Esta atribución, como manifestación del ius puniendi, admite su ejercicio tanto por la vía del derecho administrativo sancionador (lo que incluye el derecho contravencional y el derecho correccional), como a través del derecho punitivo del Estado.” (Sentencia C-259, 2016)</p>
<p><b><u>C-048 de 2018</u></b></p> <p>Expediente: LAT-447 Mp: Cristina Pardo Schlesinger Decisión: Exequivilidad</p>	<p>Control Automático de Constitucionalidad Ley 1844 de 2017 “por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de París”, adoptado el 12 de diciembre de 2015, en París, Francia”</p>	<p>Esta sentencia de la Corte Constitucional reitera el reconocimiento de la triple dimensión de la Constitución: como principio, como derecho y como deber, reforzando el argumento dado en la sentencia C-126 de 1998.</p> <p>“Con fundamento en estas disposiciones constitucionales la jurisprudencia ha señalado que el ambiente sano tiene una triple dimensión: “es un principio que irradia todo el orden jurídico correspondiendo al Estado proteger las riquezas naturales de la Nación; es un derecho constitucional (fundamental y colectivo) exigible por todas las personas a través de diversas vías judiciales; y es una obligación en cabeza de las autoridades, la sociedad y los particulares, al implicar deberes calificados de protección. Además, la Constitución contempla el “saneamiento ambiental” como servicio público y propósito fundamental de la actividad estatal (arts. 49 y 366 superiores).” (Sentencia C-048, 2018)</p>

		<p>En esta sentencia se iteró que la jurisprudencia de la corte ha reconocido tres enfoques para aproximarse a las cuestiones ambientales: el antropocentrismo, el biocentrismo, y el ecocentrismo.</p> <p><i>“(…) sobre la perspectiva ecológica de la Constitución, reconoce que existen tres concepciones en la jurisprudencia que responden a diferentes enfoques: (i) el antropocéntrico, (ii) el biocéntrico y (iii) el ecocéntrista. Bajo esta última concepción, la Corte Constitucional ha reconocido el valor intrínseco de la naturaleza y la necesidad “imperiosa” de incentivar una defensa y protección más rigurosa a favor de la naturaleza y todos sus componentes” (Sentencia C-048, 2018)</i></p>
--	--	--

## Anexo 2

### Tabla 7.

#### Requerimiento de licenciamiento ambiental o urbanístico para la intervención con obras de infraestructura en la Reserva Forestal Protectora del Bosque Oriental de Bogotá

Requerimiento de licenciamiento ambiental o urbanístico para la intervención con obras de infraestructura en la Reserva Forestal Protectora del Bosque Oriental de Bogotá	
Norma	Precepto normativo
<b>Resolución 0076 de 1977</b>	<b>Artículo 3:</b> Además de los requisitos exigidos por las disposiciones vigentes del Gobierno Distrital y del Concejo de Bogotá, la construcción de obras de infraestructura, como vías, embalses, represas o edificaciones, y la realización de actividades económicas dentro de las áreas de reserva forestal alindadas en los artículos 1 y 2 de este Acuerdo requerirá licencia previa. La licencia sólo se otorgará cuando se haya comprobado que la ejecución de las obras y el ejercicio de las actividades no atentan contra la conservación de los recursos naturales renovables y no desfiguran los paisajes de dichas áreas. El titular de la licencia deberá adoptar, a su costa, las medidas de protección adecuadas.
<b>Acuerdo 059 de 1987</b>	<p><b>Artículo 23:</b> todo desarrollo en el área de reserva de los Cerros Orientales de Bogotá, requiere para su autorización, licencia previa de localización y uso del suelo expedida por la CAR, la cual será otorgada con la presentación de la solicitud y anexando conceptos favorables del Instituto Nacional de los Recursos Naturales –INDERENA-, del Distrito Especial de Bogotá a través de sus empresas de servicios públicos y de la Gobernación de Cundinamarca; y además se compruebe que las obras y el ejercicio de las actividades propuestas no atentarán contra el paisaje y la conservación de los recursos naturales renovables del sector</p> <p><b>Artículo 35:</b> Las licencias de apertura de canteras o cualquier otro tipo de industria extractiva, serán expedidas por la CAR previo estudio técnico de la solicitud y solamente cuando el interesado haya obtenido concepto favorable del Instituto Nacional de los Recursos Naturales –INDERENA-, y las Secretarías de Obras Públicas del Distrito Especial de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca.</p> <p><b>Parágrafo 1:</b> Las solicitudes de nuevas explotaciones deberán presentar estudios de recuperación geomorfológica y ecológica, garantizando su ejecución mediante póliza de cumplimiento expedida por una Compañía de Seguros o Entidad Bancaria legalmente establecida en Colombia, equivalente al veinte por ciento (20%) del valor total de los materiales a explotar (cotización de los materiales al día de presentación de la solicitud) y con una vigencia igual o superior a la licencia y dos (2) años más.</p> <p><b>Parágrafo 2:</b> Las explotaciones que posean licencia vigente expedida por la Secretaría de Obras Públicas de Distrito Especial de Bogotá, deberán actualizar o entregar estudios de recuperación geomorfológica y ecológica ante esa misma dependencia y la CAR, en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la fecha de sanción del presente Acuerdo, so pena de hacerse acreedores al cierre definitivo de la explotación</p> <p><b>Artículo 112. LICENCIA PREVIA.</b> Quien pretenda utilizar el suelo en cualquiera de los usos descritos en el presente Acuerdo, deberá solicitar licencia previa de la CAR sobre su proyecto. Esta licencia deberá definir si hay o no aceptación previa de la CAR y contener las observaciones generales sobre el proyecto a fin de que el DAPD pueda exigir las modificaciones del caso.</p> <p><b>Parágrafo 1:</b> La CAR expedirá su Licencia Previa solo cuando el uso propuesto cumpla con las normas contempladas en el presente Acuerdo, el Código Nacional de los Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente, el Acuerdo No. 53 de 1981 de la CAR, y las disposiciones posteriores que las deroguen, modifiquen o amplíen.</p>
<b>Resolución 463 de 2005</b>	<b>Artículo 5:</b> Las áreas que con fundamento en la resolución 076 de 1977 hacían parte de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá y que quedan excluidas de la misma de acuerdo con la redelimitación planteada en el artículo 1° de la presente

	<p>resolución, se sujetaran a las siguientes determinantes de ordenamiento y manejo ambiental, que serán desarrolladas e incorporadas al POT de Bogotá: (...) <b>Parágrafo:</b> Hasta tanto el Distrito Capital de Bogotá, establezca la reglamentación urbanística con base en las determinantes de ordenamiento y manejo consagradas en la presente resolución no se permite ningún desarrollo urbanístico ni se podrán expedir licencias de urbanismo y construcción por parte de las Curadurías Urbanas.</p>
<p><b>Decreto 122 de 2006</b></p>	<p><b>Artículo 2:</b> Ordenar a los Curadores Urbanos de la Ciudad abstenerse de proferir o aprobar licencias de urbanismo y/o construcción para la realización de proyectos o actividades urbanísticas, de construcción y/o edificación, en inmuebles que se encuentran ubicados dentro de la zona descrita por el INDERENA en el Acuerdo 30 de 1976 y determinada como Reserva Forestal Protectora según lo dispuesto por la Resolución 76 de 1977 emanada del Ministerio de Agricultura. Este mismo parámetro lo deberá aplicar el Departamento Administrativo de Planeación Distrital cuando resuelva recursos de vía gubernativa o revocatorias de decisiones de los citados curadores.</p> <p><b>Artículo 3:</b> Ordenar al Departamento Administrativo de Planeación Distrital, efectuar la revisión integral de todas las licencias urbanísticas y/o de construcción concedidas dentro del área denominada como Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá según la alinderación efectuada en el Acuerdo 30 de 1976, posteriormente aprobada por la Resolución 76 de 1977.</p> <p>El Departamento Administrativo de Planeación Distrital contará con un término de diez (10) meses a partir de la publicación del presente acto, para ejecutar la revisión pormenorizada de las licencias de que trata el inciso anterior, priorizando las licencias cuya ejecución se esté llevando a cabo en la actualidad.</p> <p>Durante el término concedido por el presente acto administrativo, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital proferirá todos los actos administrativos que se deriven de la revisión y específicamente, podrá revocar directamente, a petición de parte o de oficio, las respectivas incorporaciones y licencias, cuando a ello haya lugar conforme a la normatividad vigente.</p>
<p><b>Resolución 1141 de 2006</b></p>	<p><b>Artículo 9:</b> Aspectos Urbanísticos: La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, previo estudio y análisis de cada caso, intervendrá ante el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, en los procesos iniciados por dicha entidad para la revocatoria o derogatoria de las licencias de urbanismo y construcción expedidas en la Zona de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, y en consecuencia, presentará sus argumentos en relación con la legalidad o no de dichas licencias, así como también sobre los Decretos de incorporación expedidos por la Administración Distrital. Así como, la Corporación solicitará a las Alcaldías Locales que resuelvan las querellas de policía que se tramitan en sus despachos, y que se ejecuten las medidas sancionatorias respectivas.</p> <p><b>Artículo 15:</b> Zonas de Conservación. En las zonas de conservación se permitirán los siguientes usos:</p> <p>15.1. Uso principal: Forestal protector</p> <p>15.2. Usos condicionados</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El aprovechamiento del paisaje</li> <li>- La educación ambiental</li> <li>- La recreación pasiva.</li> <li>- La instalación de infraestructura de servicios.</li> <li>- La instalación de infraestructura de seguridad.</li> <li>- La regeneración natural asistida.</li> <li>- Las labores silvícolas de mantenimiento en las áreas de bosque nativo.</li> <li>- La conservación y fomento de la vida silvestre.</li> <li>- El aprovechamiento indirecto de los bosques y, por ende, la obtención de los productos secundarios del mismo.</li> </ul> <p>Los anteriores usos se podrán desarrollar siempre y cuando la ejecución de obras y el desarrollo de tales actividades no pongan en riesgo la función protectora de la reserva, la</p>

	<p>conservación de los recursos naturales renovables y la condición natural de los ecosistemas presentes en la zona, y se obtenga la autorización previa de la CAR.</p> <p>15.3. Usos prohibidos: Agropecuarios, industriales, urbanísticos, minería, disposición de residuos sólidos, vertimientos y uso de sustancias tóxicas o químicas, y todos aquellos que no estén expresamente autorizados en el artículo 3° de la Resolución 463 de 2005.</p>
<p><b>Decreto 222 de 2014</b></p>	<p><b>Artículo 8:</b> Con el objeto de reconocer derechos adquiridos, ordenase a la Subsecretaría de Asuntos Locales de la Secretaría Distrital de Gobierno, con el apoyo de las Alcaldías Locales de Usaquén, Chapinero, Santafé, Usme y San Cristóbal, dentro de los seis (6) meses siguientes a la publicación del presente acto administrativo, preparar un diagnóstico con base en los siguientes parámetros:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Identificación de las construcciones existentes dentro de la franja de adecuación y en la zona de recuperación ambiental de la denominada Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, que cuenten o no con licencia de construcción.</li> <li>2. Inventario real de las querellas o expedientes por violaciones urbanísticas, que demuestren que el propietario o poseedor del inmueble tenía conocimiento de la limitación al dominio que gravaba el inmueble antes de la obtención de la licencia.</li> </ol> <p><b>Artículo 9:</b> Ordenar a la Secretaría Distrital de Planeación efectuar la identificación de todas las licencias urbanísticas concedidas dentro de la franja de adecuación y en la zona de recuperación ambiental, de la denominada Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, precisando aquellas expedidas antes y después de la anotación registral de afectación por Reserva.</p> <p>La secretaría Distrital de Planeación contará con un término de doce (12) meses, contado a partir de la publicación de este decreto, para la consolidación de dicha información.</p> <p><b>Parágrafo:</b> La Secretaria Distrital de Planeación, de acuerdo con las actuaciones que reposen en el archivo de la entidad, evaluará si el propietario o poseedor del inmueble tenía conocimiento de la limitación al dominio que gravaba al inmueble, antes de la obtención de la licencia.</p> <p><b>Artículo 15:</b> Prohíbese a los Curadores Urbanos de la ciudad proferir o aprobar licencias de urbanismo, parcelación y/o construcción que faciliten el desarrollo urbanístico o de construcción en inmuebles que se encuentran ubicados dentro de la zona determinada como Reserva Forestal por el Acuerdo 30 de la Junta Directiva del entonces Instituto de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente - INDERENA, aprobada mediante el artículo primero de la Resolución 076 de 1977 proferida por el Ministerio de Agricultura y redelimitada por el artículo 10 de la Resolución número 0463 del 14 de abril de 2005, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Prohíbese a los Curadores Urbanos de la ciudad proferir o aprobar licencias de urbanismo, parcelación y/o construcción que faciliten el desarrollo urbanístico o de construcción, en las áreas no ocupadas de la franja de adecuación, hasta tanto el Plan de Manejo del área de canteras, vegetación natural, pastos, plantaciones de bosques y agricultura, de la franja de adecuación, en el área de canteras, vegetación natural, pastos, plantaciones de bosque, agricultura, para la franja de adecuación, lo reglamente.</p>
<p><b>Resolución 1766 de 2016</b></p>	<p><b>Artículo 2: Pan de Manejo:</b> Adoptar el plan de manejo de la reserva forestal Protectora del Bosque Oriental de Bogotá elaborado por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca “CAR”, el cual hace parte integral de esta resolución.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Las líneas estratégicas y de proyectos, así como el procedimiento del componente estratégico hacen parte integral del Plan de Manejo que se adopta. Los proyectos específicos al formar parte integral de las actividades de protección y conservación de la reserva, para su ejecución no requerirán del trámite de sustracción de la reserva.</p> <p>En todo caso, para la ejecución de los proyectos específicos se deberán obtener las licencias, permisos, concesiones o autorizaciones a que haya lugar para el desarrollo de los mismos.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> El Plan de manejo que se adopta en la presente resolución se encontrará disponible para consulta en la página web del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</p>

	<p><b>Artículo 11:</b> Permisos y autorizaciones. El uso, aprovechamiento y/o afectación a los recursos naturales renovables, deberá estar precedida de la obtención de los permisos, concesiones, licencias y demás autorizaciones, a que haya lugar.</p> <p>Así mismo, La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR, el Distrito y los municipios circundantes de la Reserva Forestal deberá tener en cuenta lo dispuesto en el Plan de Manejo, para el otorgamiento de permisos y autorizaciones, sin perjuicio de las evaluaciones técnicas que deben surtirse para el efecto, en el marco de la normatividad aplicable en la materia.</p>
--	---

**Fuente:** Elaboración Propia

#### 4. FUENTES PRIMARIAS

##### **Bibliografía**

- Aceituno, R., Asún, R., Soledad, R., Reinoso, A., Venegas, J. I., & Corbalán, F. (2009). Anomía y Aleniación en estudiantes secundarios de Santiago de Chile: resultados iniciales de un estudio comparativo 1989-2007. *PSYKHE*, 3-18.
- Albán Conto, M. C. (2005). El Comportamiento de los Peatones en el Espacio Público: una aproximación sociológica al caso de Bogotá. *Territorios. Volumen 13. Ciudad y Políticas Públicas*, págs. 99-114.
- Alvarado de Olivera, C. A. (2009). El derecho a la tutela jurisdiccional efectiva desde la perspectiva de los derechos fundamentales. *Revista de Derecho (Valdivia)*, 185 - 201.
- Álvarez, S. (2014). Los derechos humanos como valores plurales. Multiculturalismo, cosmópolismo y conflictos. En F. Laporta, L. Hierro, J. C. Bayón, J. L. Colomer Martín-Calero, S. Álvarez, E. Beltran, . . . J. Almoguera Carreres, *Entre Estado y Cosmópolis* (págs. 179-212). Madrid: Editorial Trotta.
- Amaya Navas, Ó. (2010). *La Constitución Ecológica de Colombia*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Amaya Navas, Ó. D. (2012). *El desarrollo sostenible y el derecho fundamental a gozar de un ambiente sano*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Bauman, Z. (2003). *Modernidad Líquida*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N. (2002). *Teoría General del Derecho*. Bogotá D.C.: Editorial Temis S.A.
- Bobbio, N. (2004). *Estado, Gobierno y Sociedad*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N. (2006). *Liberalismo y Democracia*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N. (2015). *Iusnaturalismo y Positivismo Jurídico*. Madrid: Editorial Trotta.
- Camargo Ponce de León, G. (17 de enero de 2017). *Fundación Cerros de Bogotá*. Obtenido de Fundación Cerros de Bogotá: [http://www.cerrosdebogota.org/pdf/historia\\_cerros/marconormativo.pdf](http://www.cerrosdebogota.org/pdf/historia_cerros/marconormativo.pdf)
- Camargo Ponce de León, G. (17 de Enero de 2017). *Fundación Cerros de Bogotá*. Obtenido de Fundación Cerros de Bogotá: [http://www.cerrosdebogota.org/pdf/historia\\_cerros/historiacerrosdebogota.pdf](http://www.cerrosdebogota.org/pdf/historia_cerros/historiacerrosdebogota.pdf)
- Camargo Ponce de León, G. (17 de enero de 2017). *Fundación Cerros de Bogotá*. Obtenido de Fundación Cerros de Bogotá: [http://www.cerrosdebogota.org/pdf/historia\\_cerros/historiacerrosdebogota.pdf](http://www.cerrosdebogota.org/pdf/historia_cerros/historiacerrosdebogota.pdf)

- Cataño, G. (2006). Robert K. Merton. *Espacio Abierto, Cuaderno Venezolano de Sociología*. Vol. 15 Nos 1 y 2, 369-389.
- Cataño, G. (2009). Durkheim en Colombia. *Revista de Economía Institucional*, Vol 11. N. 20, 139-169.
- Chevallier, J. (2015). *El Estado de Derecho*. (O. Pérez Orozco, Trad.) Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Duque, L. F. (2013). Cultura de la ilegalidad en Medellín y su asociación con diversas formas de violencia. . *Revista: Facultad Nacional de Salud Pública. Universidad de Antioquia*, 209-215.
- Duque, L. F., Toro, J. A., & Montoya, N. (2010). Tolerancia al quebrantamiento de la norma en el área metropolitana de Medellín, Colombia. *Opinio Pública. Campinas*, Vol. 16. No 1., 64-89.
- Durkheim, E. (1995). *La división del trabajo social*. Madrid España: Akal Universitaria.
- Durkheim, E. (1998). *El suicidio*. Madrid - España: Akal Universitaria.
- Dworkin, R. (2007). *Los derechos en serio*. Barcelona: Ariel Derecho.
- Dworkin, R. (2014). *Justicia para erizos*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Engle Merry, S., Griffiths, J., & Tamanaha, B. Z. (2007). *Pluralismo Jurídico*. Bogotá D.C.: Siglo del Hombre Editores.
- Ferrajoli, L. (2008). *Democracia y Garantismo*. Madrid: Trotta .
- Ferrajoli, L. (2014). *La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo garantista como proyecto social y político*. Madrid: Trotta.
- Ferrari, V. (2012). *Derecho y Sociedad. Elementos de Sociología del Derecho*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Fonnegra Osorio, C. P. (2012). Confesión a Laura: entre violencia, máscaras y sueños. *Katharsis - Institución Universitaria de Envigado*, 31-47.
- Fuster García, F. (2009). "Afinidades Electivas" Entre literatura y Sociología: el Suicidio de Andrés Hurtado en el árbol de la ciencia como ejemplo de suicidio anómico. *EPOS*, XXV, 61-75.
- García Villegas , M. (1993). *La eficacia simbólica del derecho: examen de situaciones colombianas*. Bogotá D.C.: Ediciones Uniandes.
- García Villegas, M. (2009). *Normas de papel. La cultura del incumplimiento de reglas*. Bogotá D.C: Siglo del Hombre Editores.
- García Villegas, M. (2014). *La eficacia simbólica del derecho*. Bogotá: Penguin Random House.
- Girola, L. (2005). *Anomia e Individualismo*. Azcapotzalco: Univerisdad Autónoma Metropolitana. Anthropos.
- Gómez López, D., & Aurora Casas, A. (2008). La importancia de las zonas verdes en el espacio público: la necesidad de su revaloración para la ciudad capital. En G. Rodríguez, B. Londoño

- Toro, & G. Herrera Carrascal, *Ciudades Ambientales Sostenibles* (págs. 339 - 359). Bogotá: Universidad del Rosario.
- Gómez Velasquez, A. (2016). The “constitutionalization” process of the international environmental law in Colombia. *Revista de derecho, Universidad del Norte*, 1-31.
- Gonnet, J. P. (Septiembre - Diciembre de 2015). Durkhiem, Luhmann y la delimitación del problema del orden social. *Revista Universitaria de Ciencias Políticas y Sociales - Universidad Autónoma de México - Nueva Época año LX, Num. 225*, 285 - 310.
- González Ordovás, M. J. (2003). *Ineficacia, Anomía y Fuentes del Derecho*. Madrid, España: DYKINSON.
- Hardin, G., Stone, C. D., & Rose, C. M. (2009). *Derecho ambiental y justicia social*. Bogotá D.C: Siglo del Hombre Editores.
- Hart., H. (2012). *El concepto de derecho*. Buenos Aires: Abeledo - Perrot.
- Hart., H., Dworkin, R., & Rodríguez, C. (1997). *La decisión judicial El debate Hart-Dworkin Estudio preliminar de César Rodríguez*. Bogotá D.C.: Siglo del Hombre Editores. Universidad de los Andes.
- Hobbes, T. (1994). *El Leviatan, o la materia, forma y poder de una República eclesiastica y civil*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Kelsen, H. (2009). *Teoría Pura del Derecho*. Mexico D.F.: Editorial Porrúa.
- Kortanje, M. (2008). Turismo y Tránsito - Apego a las normas viales de turistas nacionales y extranjeros. *Estudios y Perspectivas En Turismo*, 71-92.
- Manrique de Lara, P. Z. (2009). La anomía como moderador de la relación entre percepciones de justicia organizativa y el uso negligente de internet en el trabajo. *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones. Vol. 25, No, 2*, 99-112.
- Marín Pérez, P. (1959). *Manual de Introducción a la ciencia del derecho*. Barcelona: BOSCH.
- Martín Mateo, R. (1991). *Tratado de Derecho Ambiental*. Madrid: Trivium S.A.
- Merton, R. K. (1995). *Teoría y Estructuras Sociales*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Mesa Cuadros, G. (2007). *Derechos Ambientales en perspectiva de integralidad: concepto y fundamento de las nuevas demandas y resistencias actuales: Hacia el Estado Ambiental de Derecho*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Mesa Cuadros, G. (2018). *Una idea de justicia ambiental. Elementos de conceptualización y fundamentación*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Mesa Cuadros, G., Ortega Guerrero, G. A., Bellmon, Y. S., Buitrago Maldonado, A., Daza Rincón, J. C., Quesada Tovar, C. E., . . . Ortiz Guitiérrez, B. E. (2013). *Estado Ambiental de Derecho o "Estado de cosas inconstitucional ambiental": derechos colectivos y ambientales bajo amenaza en la era de las locomotoras normativas*. (G. Mesa Cuadros, Ed.) Bogotá, D.C.: Universidad Nacional de Colombia.

- Mesa Cuadros, G., Ortega Guerrero, G., Silva Vasconcellos, C., Olaya Diaz, C. E., Quesada Tovar, C. E., Sánchez Supelano, L. F., . . . Rodríguez Vargas, N. A. (2015). *Derechos ambientales en disputa: algunos estudios de caso sobre conflictividad ambiental*. (G. Mesa Cuadros, Ed.) Bogotá, D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Molina, G. (2006). *Las ideas liberales en Colombia 1849-1959*. Bogotá D.C.: Universidad Libre.
- Naranjo Mesa, V. (2006). *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*. Bogotá D.C.: Editorial Temis S.A.
- Nino, C. S. (1991). *Introducción al Análisis del Derecho*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- Nino, C. S. (2014). *Un País al Margen de la Ley. Estudio de la anomia como componente del subdesarrollo argentino*. Buenos Aires: Ariel.
- Ostrom, E. (2015). *El Gobierno de los Bienes Comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Paéz Murcia, Á. M., Lamprea Montealegre, E., & Vallejo Piedrahíta, C. (2017). Medio Ambiente y Acciones Populares en Colombia: un Estudio Empírico. *Vniversitas*, 209-248.
- Pamparacuatro Martín, J. (2015). En torno a la crisis del derecho. *UNED - Revista de Derecho Político*, 165 - 194.
- Parales, C. J. (2004). El Conflicto Interno Colombiano. Identidad, solidaridad y conflicto social. *Revista Internacional de Sociología (RIS)*. Tercera época No. 38, 191-214.
- Pérez Luño, A. E. (2011). Colección Gregorio Peces - Barbas, No. 1. Perspectivas actuales de las fuentes del derecho. En e. y. Departamento de Derecho Internacional, *Las fuentes del derecho y su problemática actual* (págs. 39-67). Madrid: DYKINSON.
- Perez Royo, J. (2005). *Curso de Derecho Constitucional* (Novena ed.). Barcelona: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A.
- Quinche Ramírez, M. F. (2009). *Derecho Constitucional Colombiano de la Carta de 1991 y sus Reformas*. Bogotá D.C: Universidad del Rosario.
- Quinche Ramírez, M. F. (2014). *El Control de Convencionalidad*. Bogotá D.C.: Temis S.A.
- Quinche Ramírez, M. F. (2015). *Derecho Procesal Constitucional Colombiano. Acciones y Procesos*. Bogotá D.C.: Ediciones Doctrina y Ley.
- Raz, J., Alexy, R., & Bulygin, E. (2007). *Una discusión sobre la teoría del derecho*. Barcelona: Marcial Pons. Ediciones Jurídicas y Sociales S.A.
- Restrepo Medina, M. A. (2011). La administración pública en la Constitución de 1991: sincretismo involuntario entre la burocracia, el gerencialismo y la gobernanza. *Estudios Socio-Jurídicos*, 365-388.
- Restrepo Medina, M. R. (2002). La adecuación del derecho administrativo al estado contemporáneo. *Revista de Estudios Socio-Jurídicos*, 130-153.
- Reyes Morris, V. (2016). *La Anomia. Espacios, tiempos y conflictos anómicos. Análisis de casos*. Bogotá D.C: Ediciones Aurora.

- Rodríguez Morales, A. (2018). El importante papel del rol de la jurisprudencia constitucional en la protección al medio ambiente sano. En G. A. Rodríguez, & G. A. Rodríguez (Ed.), *Justicia ambiental en Colombia* (Vol. XVI, págs. 107-141). Bogotá D.C.: Ibañez.
- Rodríguez, G. A. (2009). El derecho a gozar de un medio ambiente sano. ¿Utopía o realidad? En F. Mantilla Espinosa, *Controversias Constitucionales* (págs. 460-485). Bogotá D.C.: Universidad del Rosario.
- Rodríguez, G. A. (2016). *Los conflictos ambientales en Colombia y sus incidencia en los territorios indígenas*. Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario.
- Rodríguez, G. A., & Gómez Rey, A. (2012). Reservas de la ley 2 de 1959, una mirada desde la actividad minera. En C. Toro Perez, J. Fierro Morales, S. Coronado Delgado, & T. Roa Avendaño, *Minería, Territorio y Conflicto en Colombia* (págs. 233-261). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Sede Bogotá, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Instituto Unidad de Investigación Jurídico Sociales Gerardo Molina - UNIJUS.
- Rojas Lenis, Y. (2014). La historia de las áreas protegidas en Colombia, sus firmas de gobierno y las alternativas para la gobernanza. *Sociedad y Economía No. 27*, 155-176.
- Rubiano Muñoz, R. (2011). Guerra, Nación y Derechos. A los 112 años de la Guerra de los Mil días (1899-1902). *Opinión Jurídica Vol 10. N.20 - Universidad de Medellín*, 175-192.
- Ruiz Alanis, L. (2006). La nueva gerencia pública: flamante mito de un viejo paradigma. *Espacios Públicos*, 239-251.
- Schmitt, C. (1934). *Teoría de la Constitución*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado.
- Tamayo Valenzuela, J. A. (14 de marzo de 2018). *La teoría del derecho de H.L.A. Hart*. Obtenido de Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Autónoma de México - UNAM: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/viewFile/28595/25860>
- Tyler, T. (2014). *La obediencia del derecho*. Bogotá: Siglo del hombre Editores.
- Valdenegro, B. (2005). Factores Psicosociales asociados a la delincuencia juvenil. *PSYKHE*, 33-42.
- Verdú, P. L. (1986). *Curso de Derecho Político*. Madrid: Tecnos.
- Vidal Perdomo, J. (2005). *Derecho Constitucional General e Instituciones Políticas Colombianas*. Bogotá D.C.: LEGIS S.A.
- Villabella Armengol, C. M. (2015). Los métodos de la investigación jurídica. Algunas Precisiones. México: Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas. Obtenido de Biblioteca jurídica Virtual UNAM .
- Waldmann, P. (2002). *El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Waldmann, P. (2007). *Guerra Civil, terrorismo y anomia social. El caso colombiano en un contexto globalizado*. Bogotá D.C.: Norma S.A.
- Zagrebelsky, G. (2011). *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*. Madrid: Trotta.

## **Documentos de instituciones públicas**

Alcaldía del Distrito de Bogotá. (noviembre de 2018). *Secretaría Distrital de Planeación*. Obtenido de <http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/1-MEMORIA-JUSTIFICATIVA/MEMORIA-JUSTIFICATIVA.pdf>

Alcaldía del Distrito de Bogotá. (20 de Noviembre de 2018). *Secretaría Distrital de Planeación*. Obtenido de <http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/5-PROYECTO-DE-ACUERDO/PROYECTO%20DE%20ACUERDO.pdf>

Contraloría General de la República - CGR. (Julio de 2017). *www.contraloria.gov.co*. Obtenido de <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/780624/Informe+sobre+el+Estado+de+los+Recursos+Naturales+y+del+Ambiente+2016++2017.pdf/231c8575-ca36-4c06-b76f-52a2e212612a?version=1.1>

Corporación Autónoma Regional - CAR. (octubre de 2016). *www.car.gov.co*. Obtenido de [www.car.gov.co](http://www.car.gov.co): <https://www.car.gov.co/uploads/files/5ac7da95cbf3a.pdf>

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR. (2016). *Modificación al Plan de Manejo Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá*. Bogotá D.C.

Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM. (2017). *www.ideam.gov.co*. Obtenido de <http://www.ideam.gov.co/documents/24277/0/Presentaci%97n+Estrategia+Integral+de+Control+a+la+Deforestaci%97n/173f79bf-3e68-4cbc-9387-80123d09b5e2>

Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM. (2018). *www.ideam.gov.co*. Obtenido de [http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023835/Resultados\\_Monitoreo\\_Deforestacion\\_2017.pdf](http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023835/Resultados_Monitoreo_Deforestacion_2017.pdf)

Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM. (2019). *www.ideam.gov.c*. Obtenido de [http://www.ideam.gov.co/documents/24277/91213793/Actualizacion\\_cifras2018FINALDEFORRESTACION.pdf/80b719d7-1bf6-4858-8fd3-b5ce192a2fdc](http://www.ideam.gov.co/documents/24277/91213793/Actualizacion_cifras2018FINALDEFORRESTACION.pdf/80b719d7-1bf6-4858-8fd3-b5ce192a2fdc)

## **Documentos de medios de comunicación**

El Espectador. (27 de Noviembre de 2016). <https://www.elespectador.com>. Obtenido de <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/carencias-de-los-habitantes-de-los-cerros-orientales-de-articulo-667730>

RCN Radio. (10 de Octubre de 2017). *Construyen complejo de vivienda en cerros orientales de Bogotá*. Obtenido de [www.rcnradio.com](http://www.rcnradio.com): <https://www.rcnradio.com/colombia/construyen-complejo-de-vivienda-en-cerros-orientales-de-bogota>

Semana Sostenible. (13 de Mayo de 2016). <https://sostenibilidad.semana.com>. Obtenido de <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/ponen-freno-a--mansiones-ilegales-en-los-cerros-orientales-de-bogota/35126>

Semana Sostenible. (8 de Agosto de 2017). <https://sostenibilidad.semana.com>. Obtenido de <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/cerros-orientales-que-ocurre-quiére-o-no-la-alcaldía-urbanizarlos/38373>

### **Jurisprudencia.**

Sentencia 11001032400020050026201, Acción de Nulidad 11001032400020050026201 (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. MP: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta 28 de octubre de 2010).

Sentencia AP-25000-23-25-000-2005-00662-03, AP-25000-23-25-000-2005-00662-03 (Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo 05 de Noviembre de 2013).

Sentencia C-048, Expediente: LAT-447 (Corte Constitucional de Colombia. Magistrado Ponente: Cristina Pardo Schlesinger 23 de Mayo de 2018).

Sentencia C-126, Expediente D-1794 (Corte Constitucional de Colombia. Magistrado Ponente: Martínez Caballero, Alejandro 1 de Abril de 1998).

Sentencia C-158, Expediente D-1828, D-1833, D-1837 y D-1839 (Corte Constitucional de Colombia. MP: Naranjo Mesa, Vladimiro 29 de abril de 1998).

Sentencia C-179, Expediente No. P.E. 002 (Corte Constitucional de Colombia. MP: Gaviria Diaz, Carlos. 13 de abril de 1994).

Sentencia C-189, Expediente D-5948 (Corte Constitucional de Colombia. Magistrado Ponente: Escobar Gil, Rodrigo 15 de Marzo de 2006).

Sentencia C-215, Expedientes D-2176, D- 2184 y D-2196 (acumulados) (Corte Constitucional de Colombia. Magistrada Ponente: SÁCHICA, Maria Victoria 14 de Abril de 1999).

Sentencia C-251, Expedientes D-3720 y D-3722 (Corte Constitucional de Colombia. MP: Montealegre Lynett, Eduardo ; y Vargas Hernández, Clara Inés. 11 de abril de 2002).

Sentencia C-259, Expediente D-10891 (Corte Constitucional de Colombia. Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez 18 de Mayo de 2016).

Sentencia C-430, Expediente D-2589 (Corte Constitucional de Colombia. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa 12 de abril de 2000).

Sentencia C-540, Expediente: PE-033 (Corte Constitucional de Colombia. MP: Palacio Palacio, Jorge Iván. 12 de julio de 2012).

Sentencia C-595, Expediente D-7977 (Corte Constitucional de Colombia. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio 27 de Julio de 2010).

Sentencia C-630, expedientes acumulados D-8392 y D-8405 (Corte Constitucional de Colombia. Magistrada Ponente: Calle Correa, Maria V́ctoria 24 de Agosto de 2011).

Sentencia C-649, Expediente D-1671 (Corte Constitucional de Colombia. Magistrado Ponente: Barrera Carbonell, Antonio. 3 de Diciembre de 1997).

Sentencia C-666, Expediente D-7953 (Corte Constitucional de Colombia. Magistrado Ponente: Sierra Porto, Humberto Antonio 30 de Agosto de 2010).

Sentencia C-750, Expediente LAT-311 (Corte Constitucional de Colombia. Magistrado Ponente: Clara Ines Vargas Herńandez 24 de julio de 2008).

Sentencia C-915, Expediente LAT-358 (Corte Constitucional Colombiana. Magistrado Ponente Humberto Antonio Sierra Porto 16 de Noviembre de 2008).

Sentencia de Tutela No. 38., 05001- 31-03-004-2019-00071-02 (Tribunal Superior de Medelĺn 17 de Junio de 2019).

Sentencia de Tutela. 00319-01, Radicaci3n No. 11001-22-03-000-2018-00319-01 (Corte Suprema de Justicia - Sala de Casaci3n Civil. MP: Tolosa Villabona, Luis Armando 5 de abril de 2018).

Sentencia SU-747, Expediente T-152455 (Corte Constitucional de Colombia. PM: Cifuentes Mu1oz, Eduardo. 2 de diciembre de 1998).

Sentencia T-049, Expediente T-5569 (Corte Constitucional de Colombia. MP: Mart́nez Caballero, Alejandro. 15 de febrero de 1993).

Sentencia T-058, Expediente D-369 (Corte Constitucional de Colombia. Magistrado Ponente: Alejandro Mart́nez Caballero 17 de Febrero de 1994).

Sentencia T-254, Expediente T-10505 (Corte Constitucional de Colombia. Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell 30 de Noviembre de 1993).

Sentencia T-406, Expediente T-778 (Corte Constitucional de Colombia, MP. Angarita Bar3n, Ciro. 5 de junio de 1992).

Sentencia T-411, Expediente No. T-785 (Corte Constitucional de Colombia. Magistrado Ponente: Alejandro Mart́nez Caballero 17 de Junio de 1992).

Sentencia T-622, Expediente T-5.016.242 (Corte Constitucional Colombiana. MP: Palacio Palacio, Jorge Iván. 10 de noviembre de 2016).

## **Normatividad**

### **Normas Constitucionales**

Acto Legislativo 01 de 1936, acto reformatorio de la Constituci3n de 1886.

Constituci3n Poĺtica de Colombia de 1991.

Constitución de la República de Ecuador

Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia

### **Normas con fuerza material de Ley**

Ley 84 de 1873, Código Civil de los Estados Unidos de Colombia

Ley 110 de 1912, Régimen fiscal

Ley 119 de 1919, Reformatoria del Código Fiscal (Ley 110 de 1912) sobre explotación de bosques nacionales

Ley 85 de 1920, Por la cual se reforman algunas disposiciones del Código Fiscal en lo referente a baldíos

Ley 200 de 1936, Sobre régimen de tierras

Ley 65 de 1939, Sobre catastro

Ley 52 de 1948, por la cual se declara Reserva Nacional de la Sierra denominada "La Macarena", en la Intendencia del Meta, y se crea la Estación Biológica "José Jerónimo Triana"

Ley 2ª de 1959, sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables.

Ley 23 de 1973, por la cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y protección al medio ambiente y se dictan otras disposiciones.

Decreto Ley 2811 de 1974, por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente

Ley 84 de 1989, por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Protección de los Animales y se crean unas contravenciones y se regula lo referente a su procedimiento y competencia

Decreto 2591 de 1991, por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política

Ley 48 de 1993, Por la cual se reglamenta el servicio de Reclutamiento y Movilización

Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.

Ley 142 de 1994, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

Ley 210 de 1996, Ley estatutaria de la administración de justicia.

Ley 388 de 1997, por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones

Ley 393 de 1997, por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política

Ley 472 de 1998, por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.

Ley 507 de 1999, por la cual se modifica la Ley 388 de 1997.

Ley 684 de 2001, mediante la cual se expidieron normas sobre la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional

Ley 685 de 2001, por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones.

Ley 1143 de 2007, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de promoción comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América”, sus “Cartas Adjuntas” y sus “Entendimientos”, suscritos en Washington el 22 de noviembre de 2006.

Ley 1333 de 2009, por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones

Ley 1360 de 2009, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo sobre Medio Ambiente entre Canadá y la República de Colombia”, hecho en Lima, Perú, el 21 de noviembre de 2008, y el “Canje de notas entre Canadá y la República de Colombia del 20 de febrero de 2009, por medio del cual se corrigen errores técnicos y materiales del Acuerdo sobre Medio Ambiente entre Canadá y la República de Colombia.

Ley 1425 de 2010, por medio de la cual se derogan artículos de la Ley 472 de 1998 Acciones Populares y Grupo

Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Ley 1450 de 2012, Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

Ley 1755 de 2015, por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

Ley 1844 de 2017, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de París”, adoptado el 12 de diciembre de 2015, en París, Francia

### **Actos Administrativos**

Decreto 1454 de 1942, Sobre fomento forestal

Decreto 2278 de 1953, Por el cual se dictan medidas sobre cuestiones forestales

Decreto 0111 de 1959, del Ministerio de Agricultura, por el cual se establece una reserva forestal

Decreto 877 de 1976, por el cual se señalan prioridades referentes a los diversos usos del recurso forestal, a su aprovechamiento y al otorgamiento de permisos y concesiones y se dictan otras disposiciones

Acuerdo 030 del 30 de septiembre de 1976, del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente –INDERENA, Por medio del cual se declaran y alindan unas áreas de reserva forestal y se delegan unas funciones

Resolución 0076 de 1977, de la Presidencia de la República, mediante la cual se aprueba un Acuerdo de la Junta Directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente –INDERENA

Resolución 2337 de 1985, de la Corporación autónoma Regional de Cundinamarca, por medio de la cual se sustrae una parte del área de Reserva Forestal de la zona denominada Bosque Oriental de Bogotá

Acuerdo 059 de 1987, de la Corporación autónoma Regional de Cundinamarca, por medio del cual se expide la reglamentación de los cerros orientales de Bogotá. Plan Integral de Estructura y manejo de las áreas de reserva forestal

Resolución 2413 de 1993, de la Corporación autónoma Regional de Cundinamarca, por medio de la cual se sustrae un área de la reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá

Acuerdo 006 de 1990, del Distrito Capital, por medio del cual se adopta el Estatuto para el ordenamiento físico del Distrito Especial de Bogotá

Decreto 619 de 2000, del Distrito Capital, por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital.

Decreto 469 de 2003, del Distrito Capital, por el cual se revisa el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.

Decreto 190 de 2004, Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003

Decreto 056 de 2005, del Distrito Capital, por el cual se crea el Comité Interinstitucional para la coordinación de la actuación administrativa del Distrito Capital en el manejo de los Cerros Orientales de Bogotá D.C

Resolución 463 de 2005, del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, por medio de la cual se redelimita la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, se adopta su zonificación y reglamentación de usos y se establecen las determinantes para el ordenamiento y manejo de los Cerros Orientales de Bogotá.

Decreto 122 de 2006, del Distrito Capital, por el cual se adoptan medidas de defensa y protección de la Reserva Forestal Protectora "Bosque Oriental de Bogotá

Resolución 1141 del 12 de abril de 2006, de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, por medio de la cual se adopta el plan de manejo ambiental de la zona de reserva forestal del bosque oriental de Bogotá.

Resolución 3194 de 23 de noviembre de 2006, de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, por medio de la cual se aprueba el plan de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica del río Bogotá y se toman otras determinaciones.

Decreto 124 de 2007, del Distrito Capital, por el cual se modifica el Decreto 056 de 2005, en cuanto a la integración del Comité Interinstitucional para la coordinación de la actuación administrativa del Distrito Capital en el manejo de los Cerros Orientales de Bogotá D.C.

Resolución 1922 de 27 de diciembre de 2013, del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por la cual se adopta la zonificación y el ordenamiento de la reserva forestal central, establecida en la Ley 2ª de 1959 y se toman otras disposiciones.

Resolución 1923 de 27 de diciembre de 2013, del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por la cual se adopta la zonificación y ordenamiento de la Reserva Forestal de la Serranía de los Motilones, establecida en la Ley 2ª de 1959 y se toman otras determinaciones

Resolución 1924 de 30 de diciembre de 2013, del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por la cual se adopta la zonificación y el ordenamiento de la Reserva Forestal del río Magdalena, establecida en la Ley 2ª de 1959 y se toman otras determinaciones.

Resolución 1925 de 30 de diciembre de 2013, del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por la cual se adopta la zonificación y el ordenamiento de la Reserva Forestal de la Amazonía, establecida en la Ley 2ª de 1959 y se toman otras determinaciones.

Resolución 1926 de 30 de diciembre de 2013, del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por la cual se adopta la zonificación y el ordenamiento de la Reserva Forestal del pacífico, establecida en la Ley 2ª de 1959 y se toman otras determinaciones.

Decreto 222 de 2014, del Distrito Capital, por el cual se adoptan las medidas administrativas tendientes al cumplimiento de las órdenes impartidas dentro de los procesos de acción popular de radicados Nos. 25000232400020110074601 y 25000232500020050066203

Resolución 1275 de 6 de agosto de 2014, del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por la cual se adopta la zonificación y el ordenamiento de la Reserva Forestal del Cocuy establecida en la ley 2 de 1959 y se toman otras determinaciones

Resolución 1276 de 6 de agosto de 2014, del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por la cual se adopta la zonificación y el ordenamiento de la Reserva Forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta establecida en la ley 2 de 1959 y se toman otras determinaciones

Resolución 1277 de 6 de agosto de 2014, del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por la cual se adopta la zonificación y el ordenamiento de la Reserva Forestal de la Amazonía establecida en la ley 2 de 1959 y se toman otras determinaciones

Decreto 1076 de 2015: del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Mediante el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible

Decreto 1648 de 2016: del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante el cual se adiciona un Capítulo al Título 9, de la Parte 2, del Libro 2, del Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con la Tasa Compensatoria por la utilización permanente de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, y se dictan otras disposiciones"

Resolución 1766 del 27 de octubre de 2016: Mediante la cual el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió el Plan de manejo ambiental para la Reserva Forestal Protectora del Bosque Oriental de Bogotá

## 5. FUENTES SECUNDARIAS

### Diccionarios consultados

Real Academia de la Lengua Española. (24 de 10 de 2016). *Real Academia Española*. Obtenido de <http://www.rae.es/>: <http://dle.rae.es/?id=2jO1M95|2jOtmAK>

### Fuentes Geográficas utilizadas

Alcaldía del Distrito de Bogotá. (20 de noviembre de 2018). *Secretaría Distrital de Planeación*. Obtenido de <http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/6-CARTOGRAFIA/05%20-%20Clasificacion%20del%20suelo%20-%20Suelo%20urbano%20y%20de%20expansion%20urbana.pdf>

Alcaldía del Distrito de Bogotá. (20 de Noviembre de 2018). *Secretaría Distrital de Planeación*. Obtenido de <http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/6-CARTOGRAFIA/07%20-%20Suelo%20de%20Proteccion%20Suelo%20Urbano%20y%20de%20Expansion%20Urbana.pdf>

### Bases de datos electrónicas consultadas

Consejo de Estado de Colombia, relatoria. Consulta disponible en: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>

Corte Constitucional de Colombia, relatoria. Consulta disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/>

Universidad Externado de Colombia. Consulta disponible en: <https://www.uexternado.edu.co/biblioteca/>

Universidad de Nuestra señora del Rosario - Centro de Recursos de Aprendizaje y la Investigación. Consulta posible en: [http://catalogo.urosario.edu.co/?\\_ga=2.91730002.977057186.1584488495-1430509379.1523270057](http://catalogo.urosario.edu.co/?_ga=2.91730002.977057186.1584488495-1430509379.1523270057)

Red de Bibliotecas del Banco de la República, biblioteca Luis Angel Arango. Consulta disponible en: <https://www.banrepcultural.org/#buscador-catalogo>