

Dra. Lesly Mayibe Ardila Ariza

—Asesora de la Defensora Delegada
para los Derechos Colectivos y del Ambiente—
Defensoría del Pueblo de Colombia

Experiencia de Defensoría del Pueblo de Colombia en la protección y promoción del derecho al medio ambiente sano

- Colombia está catalogado como un país megadiverso desde el punto de vista ambiental y social. Debido a su ubicación geográfica, al clima y al componente orográfico, gran parte de los ecosistemas del mundo están presentes en el país, lo que lo hace muy rico en especies de flora y fauna y en recursos naturales renovables y no renovables.
- Parte importante del crecimiento económico del país se basa en la extracción de los recursos naturales: de esta manera, el petróleo, la minería, la explotación agrícola y pecuaria, son actividades que en muchas oportunidades se adelantan de manera ilegal y sin los permisos respectivos. En otros casos, a pesar de contar con los permisos o licencias ambientales, se ejerce el debido control, lo que conlleva al incumplimiento de las normas y obligaciones ambientales. Sumado a lo anterior, la concentración poblacional en las grandes ciudades y el desarrollo industrial están afectando la calidad del aire, del agua, del suelo y la genera-

ción de grandes volúmenes de residuos que no siempre tienen un manejo y disposición adecuados. Con ello se afecta el goce de un ambiente sano, el equilibrio ecológico, la calidad de vida, al tiempo que se pone en riesgo la salud de muchas personas.

- La mayor parte de los fenómenos naturales en el país con alto impacto están relacionados con efectos derivados de eventos climatológicos; es así que, el territorio colombiano sufre unas veces por cuenta de los cambios de periodos de sequías extremas, incendios forestales y escasez de agua y otras por periodos muy lluviosos con graves inundaciones y desestabilización de los terrenos en las montañas.
- En Colombia, la pobreza y la degradación del medio ambiente coinciden en muchos sitios, que por lo general son ricos en recursos naturales; gran parte de la población vulnerable económicamente, está ubicada en zonas inundables, en suelos inestables, o en territorios con poca oferta hídrica en los que se evidencian problemas de escasez.

1. Contenido y alcance de los derechos al goce de un ambiente sano y al equilibrio ecológico en Colombia.

1.1. La Constitución, la ley, la jurisprudencia y las políticas públicas

Las obligaciones que le asisten al Estado colombiano en relación con los derechos al goce de un ambiente sano y al equilibrio ecológico, tienen fundamento en los instrumentos internacionales de derechos humanos, la Constitución, la ley y la jurisprudencia.

En virtud de la denominada tesis del “*Bloque de Constitucionalidad*” (artículo 93 de la Constitución Política) forman parte integrante de la Constitución Política, diversos *instrumentos internacionales* relacionados con el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales

¹ Conjunto de normas y principios que sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizadas para el control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido incorporados a la Constitución por diferentes vías, y por mandato expreso de la propia Constitución.

para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente.

La *Constitución Política de 1991*, que consolidó el proceso iniciado por la Ley 23 de 1993² y por el Código de Recursos Naturales Renovables³, es considerada como una constitución ecológica, con aproximadamente 50 artículos que hacen alusión al tema ambiental. El medio ambiente se consagra no sólo como derecho colectivo sino como servicio público y como riqueza de la nación y, de manera expresa presenta el concepto de desarrollo sostenible (como modelo a seguir para el desarrollo económico del país). Del mismo modo, la Carta establece que el Estado debe procurar y garantizar la correcta protección del medio ambiente, considerado como un derecho fundamental para el hombre, que debe estar en armonía con el desarrollo económico y social, dentro de un marco que conserve los recursos naturales, la diversidad, el ambiente sano y sin provocar consecuencias para la salud pública.

Igualmente, en ella se enuncian los fines esenciales del Estado, entre los que se encuentra la obligación de “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación” (artículo 2 de la Constitución). Precisamente, de estos fundamentos se deriva el derecho de los ciudadanos a exigir la materialización de los fines del Estado mediante el ejercicio de diversos mecanismos, como los que proporcionan los derechos colectivos y las acciones para su protección.

Ley sobre medio ambiente: La Ley 99 de 1993, crea el Ministerio del Medio Ambiente, encargado de formular la política nacional ambiental. Organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA. Consagra los principios

² Confiere facultades al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales Renovables, con el fin de lograr un aprovechamiento racional y una adecuada conservación de dichos recursos.

³ Decreto 2811 de 1974. Cuyo objeto es lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables para defender la salud y el bienestar de todos los habitantes del Territorio Nacional.

generales ambientales, que deben observarse por la política ambiental colombiana, entre otros: (i) El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo. (ii) La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible. (iii) Las políticas de población tendrán en cuenta el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

El Sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible, está liderado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como organismo rector de la gestión ambiental del país. La integran, además, 34 Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, que actúan como autoridades ambientales regionales; cinco institutos de investigación, encargados de dar el soporte técnico y científico a la gestión; cinco autoridades ambientales urbanas en las principales ciudades; una Unidad de Parques Nacionales Naturales y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA.

Decreto Único Reglamentario 1076 del 26 de mayo de 2015

Compila en un solo cuerpo normativo aproximadamente 1650 artículos del sector ambiente y desarrollo sostenible, que se encontraban dispersos en 84 decretos reglamentarios.

Ley 472 de 1998, enuncia los derechos colectivos, entre los que se encuentran el derecho al goce de un ambiente sano: “*Conjunto de condiciones básicas que rodean a la persona y le permiten su supervivencia biológica, individual, lo cual garantiza a su vez su desempeño normal y su desarrollo en el medio social*”⁴. De igual manera, se encuentra el derecho al equilibrio ecológico: entendido como el derecho a que las generaciones presentes y futuras aseguren un ambiente propicio para su desarrollo y protección de los recursos naturales que le permitan satisfacer sus necesidades, mediante el aprovechamiento racional en la utilización y explotación de los recursos y en la debida planeación ambiental del crecimiento socioeconómico. Estos últimos derechos, están íntimamente ligados con el derecho a gozar de un ambiente

⁴ Corte Constitucional Sentencia T—366/93

sano, ya que del manejo racional de los recursos va a depender también la preservación del medio ambiente. Adicionalmente, la Ley 472, regula la acción popular y las acciones de grupo, que permiten garantizar la defensa y protección de estos derechos.

Prevención de desastres naturales de incidencia ambiental: La Ley 1523 de 2012, por la cual se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, adopta una política nacional sobre gestión de riesgo de desastres. Contempla un régimen especial que operará en caso de un desastre o calamidad pública.

Señala como uno de los principios que orienta la gestión del riesgo, el de la sostenibilidad ambiental

[...] El riesgo de desastre se deriva de procesos de uso y ocupación insostenible del territorio, por tanto, la explotación racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente constituyen características irreductibles de sostenibilidad ambiental y contribuyen a la gestión del riesgo de desastres.

Determina como un objetivo general del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, ofrecer protección a la población del territorio colombiano, mejorar la seguridad, el bienestar y la calidad de vida y contribuir al desarrollo sostenible.

Jurisprudencia Constitucional: La Corte Constitucional en senda jurisprudencia ha sostenido que

[...] 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.

De igual manera, la jurisprudencia constitucional ha protegido por vía de la acción de tutela los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y al equilibrio ecológico, en los eventos en que se ha demostra-

do que en forma individual se ha producido una amenaza o vulneración a estos derechos. Lo anterior dada la interdependencia entre la conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la preservación de la biodiversidad, con el derecho a la vida, a la integridad personal, a la intimidad y en conexidad con estos, con el derecho a la salud.

Para la Corte, tanto el Estado como los particulares deben asumir el deber y la responsabilidad de mantener las condiciones ambientales mínimas e idóneas que permitan preservar la calidad de vida para las generaciones presentes y futuras, desde una perspectiva integral. Por lo tanto, debe observarse el deterioro ambiental relacionado con los asentamientos irregulares en la ciudad y en el campo, con el deterioro constante de los recursos naturales renovables y con los factores nocivos para el ambiente, como lo son la basura, el ruido, los olores, etc.

Política de cambio climático. Colombia aprobó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático —CMNUCC—. ⁵ La ratificación de este instrumento, implica el cumplimiento por parte del Estado de los compromisos adquiridos, de acuerdo con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y en consideración al carácter específico de sus prioridades nacionales de desarrollo.

A través del CONPES⁶ 3242 de 2003 “Estrategia Nacional para la Venta de Servicios Ambientales de Mitigación de Cambio Climático”, se generaron los lineamientos esenciales para la introducción de los proyectos Mecanismo de Desarrollo Limpio – MDL, dentro de las medidas de mitigación en el contexto nacional.

Por su parte, el CONPES 3700 de 2011, contiene la estrategia institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia, cuyo objetivo primordial es crear un arreglo institucional que permita la inclusión de las variables de cambio climático en la toma de decisiones de las autoridades, sectores y territorios,

⁵ Mediante la Ley 164 de 1994

⁶ Consejo Nacional de Política Económica y Social. Máximo organismo de coordinación de la política económica en Colombia, se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país.

con el fin de reducir la vulnerabilidad del país y contribuir a un escenario futuro de desarrollo económico sostenible.

1.2. Mecanismos de protección de los derechos al goce de un ambiente sano y al equilibrio ecológico

1.2.1. Administrativos

Existen diferentes mecanismos consagrados en nuestro ordenamiento jurídico para la protección y defensa de los derechos al goce de un ambiente sano y al equilibrio ecológico:

En primer lugar, se cuenta con un régimen sancionatorio en materia ambiental contemplado en la Ley 1333 de 2009, que establece que sobre la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, —ANLA—, las Corporaciones Autónomas Regionales, la Unidad de Parques, las autoridades de los grandes centros urbanos y los distritos Turísticos y portuarios, recae la potestad sancionatoria ambiental. De igual manera consagra un término de caducidad de esta potestad en 20 años.

El derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Nacional, es uno de los instrumentos fundamentales para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. La Ley 99 de 1993 consagra el derecho de petición de información en materia ambiental en el artículo 74, según el cual cualquier persona natural o jurídica puede solicitar a la autoridad ambiental la información pertinente.

Del mismo modo, la Audiencia Pública Ambiental, se constituye en un mecanismo de participación establecido por la Ley 99 de 1993, mediante el cual se ofrece a la comunidad, a las autoridades, a las organizaciones, la posibilidad de conocer, informarse e intercambiar criterios sobre la conveniencia de una obra o actividad que se desarrolle o pretenda desarrollarse, y que pueda causar impacto al ambiente o a los recursos naturales renovables, puede ser solicitada, entre otros, por el Defensor del Pueblo.

1.2.2. Judiciales

Un importante aporte de la Constitución Política de 1991 al Estado de Derecho en Colombia, es el reconocimiento de los derechos colectivos y la consagración de las acciones populares para su protección, incorporados al ordenamiento jurídico del país y regulados mediante la Ley 472 de 1998.

Existe una complementariedad de la acción de tutela⁷ y la acción popular⁸. Ante toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que vulnere o amenace los derechos e intereses colectivos, las personas gozan de la acción popular como mecanismo judicial idóneo para exigir su respeto; excepcionalmente procede también la acción de tutela cuando existe conexidad entre la violación o amenaza del derecho colectivo y derechos individuales fundamentales.

También se cuenta con otras acciones judiciales que permiten el ejercicio de los derechos que nos ocupan, entre las que se destacan las acciones de grupo, de cumplimiento y pública de inconstitucionalidad.

2. Experiencia de la Defensoría del Pueblo en la promoción y protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y al equilibrio ecológico

La Defensoría del Pueblo es la institución del Estado colombiano responsable de impulsar la efectividad de los derechos humanos de los habitantes del territorio nacional y de los colombianos en el exterior.⁹

⁷ Constitución Política Art. 86. La acción de tutela es un mecanismo que tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. El fallo que se produce de esta acción es de inmediato cumplimiento. Reglamentada por los Decretos 2591 de 1991, 306 de 1992 y 1382 de 2000.

⁸ Constitución Política Art. 86. Mecanismo de protección de los derechos e intereses colectivos, su objetivo es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, cuando es posible.

⁹ La Defensoría del Pueblo elabora los planes estratégicos mediante los cuales se proyecta para dar cumplimiento de sus funciones haciendo énfasis en los temas que la cambiante situación del país hace necesario; el plan estratégico que se proyecta para 2013– 2016, tiene cuatro énfasis (i) Cultura en derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario, (ii) Víctimas del conflicto armado interno y esce-

Con el reconocimiento de los derechos colectivos en la Constitución de 1991, la Defensoría del Pueblo inició una labor de promoción y divulgación de los mismos y ha generado acciones de protección. De otra parte, se encarga de buscar el respeto y la garantía de estos derechos, que involucran a los sujetos como colectividad y de cuyo pleno ejercicio depende el mejoramiento en su calidad de vida.

En el entendido de que el ejercicio de los derechos humanos depende de la preservación y conservación del ambiente, necesidad universalmente reconocida, que demanda una contribución de manera significativa para evitar la degradación ambiental y los efectos que esta conlleva, la Defensoría tiene como misión ejercer acciones orientadas a que se adopten por parte de las autoridades competentes, las medidas preventivas o correctivas, que se aplique la normativa relacionada con el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales, de tal forma que se garantice su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución y protección de áreas de especial importancia ecológica.

Así, la gestión defensorial está orientada a que se garantice la efectividad de los derechos humanos al goce de un ambiente sano, al equilibrio ecológico, salud, seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, pretendiendo la calidad de vida y el bienestar general de la población colombiana.

En desarrollo de esa misión, la Defensoría del Pueblo, profiere una serie de *resoluciones e informes defensoriales* cuyas recomendaciones instan a las autoridades y a los particulares para que se adopten las medidas preventivas o correctivas y se dé aplicación a la normativa vigente; así mismo, celebra *audiencias defensoriales*, a través de las cuales se divulgan estos documentos y se hacen visibles las problemáticas y las recomendaciones para superarlas; incide en la *formulación, desarrollo, ejecución y control de las políticas públicas*, con el propósito de que el diseño y la gestión de las políticas públicas contribuyan al respeto, la protección y la realización progresiva y equitativa del derecho a gozar de un ambiente sano y el equilibrio ecológico; ejerce labores de

narios de paz, (iii) **Derechos económicos, sociales, culturales, colectivos y del ambiente**, y (iv) Fortalecimiento institucional.

orientación, asesoría y acompañamiento, en materia ambiental a las comunidades que lo requieran; realiza *actividades de promoción y divulgación* del derecho a gozar de un ambiente sano y el equilibrio ecológico; presenta *propuestas legislativas* relacionadas con el derecho a gozar de un ambiente sano y el equilibrio ecológico; adelanta gestiones de promoción y protección acatando las órdenes de los operadores judiciales.

Las *recomendaciones defensoriales* son objeto de seguimiento por parte de la Defensoría del Pueblo.

Cuando la gestión no ha sido efectiva para el restablecimiento de derechos, se acude al *litigio defensorial*.¹⁰

El trabajo defensorial que se ha venido realizando, permite advertir que no obstante la importancia dada en la Constitución Política a los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y al equilibrio ecológico y su gran desarrollo normativo y jurisprudencial, su efectividad, en la práctica, presenta muchas deficiencias, siendo constante su amenaza y/o vulneración, principalmente con los grupos poblacionales más vulnerables. En efecto, son varios y reiterados los factores que han contribuido al deterioro del ambiente, con las graves consecuencias que ello ocasiona, entre otros: (i) el desarrollo de proyectos sin el cumplimiento de la normatividad ambiental, (ii) la omisión de obligaciones de carácter ambiental, (iii) la ausencia de acciones conducentes a la conservación de los recursos, (iv) la realización de actos no autorizados de aprovechamiento, explotación, exploración o extracción de recursos naturales, (v) la contaminación de los recursos naturales, (vi) la afectación de ecosistemas naturales estratégicos, (vii) la permisividad de autoridades ambientales y (viii) la falta de responsabilidad social empresarial.

Han sido objeto de seguimiento por parte de la Defensoría del Pueblo, eventos como las emergencias invernales, las diferentes afectaciones a los ecosistemas, los incendios forestales y la consecuente

¹⁰ Resolución 638 de 2008. Ejercicio de mecanismos constitucionales y legales en procura de solución de conflictos sociales que amenacen o vulneren derechos humanos y que sean solucionables mediante proceso judicial, se ejercerá a iniciativa de la Defensoría o a petición de parte. Resolución 638 de 2008.

contaminación de la atmósfera, la desaparición de amplias extensiones de bosques por la deforestación, la erosión, la quema de combustibles en las industrias y hogares colombianos, la sobreexplotación de los recursos naturales, la afectación de las fuentes hídricas, en la medida que estos conducen a la degradación de los ecosistemas naturales y provocan la reducción de las posibilidades de mitigar los efectos del cambio climático.

2.1. Emergencias y catástrofes naturales —Cambios climatológicos

Durante los últimos años, un tema de especial trascendencia en Colombia, ha sido el relacionado con las emergencias y catástrofes naturales a causa de los cambios climatológicos que se están presentando cada vez con más frecuencia y a las consecuencias que generan las intervenciones sin control sobre los recursos naturales, como son las inundaciones, la erosión y la desertificación de los suelos.

Inundaciones: en los últimos años, las lluvias vienen superando los promedios históricos, cosa que fue muy notoria en la temporada 2010—2011, cuando llovió con gran intensidad, superando cualquier registro que se tenga en el país. El incremento de la cantidad de agua, bajo las condiciones que presentan la mayor parte de las cuencas, fácilmente rebosa sus cauces e inunda grandes extensiones de tierra a lado y lado de ellas. La suma de los perjuicios causados anualmente por las inundaciones la convierten en una de las calamidades que producen más pérdidas y deterioro social.

Así, la magnitud de las lluvias y el largo periodo en que se presentan, ocasionan desastres en el país, causando cada vez más pérdidas de vidas, lesionados, desaparecidos, afectación de personas y viviendas, un número significativo de hectáreas inundadas y una suma considerable de pérdidas económicas.

Erosiones: cuando se pierde la cobertura vegetal, los suelos quedan expuestos a los factores climáticos como los vientos, las lluvias y las diferentes temperaturas, que los arrastran hasta los cuerpos de agua donde

son transportados y depositados en sitios distantes. Muchas cuencas hidrográficas del país están afectadas por diferentes grados de erosión, siendo la ganadería extensiva y la minería, un factor facilitador de la erosión de los suelos y el taponamiento de caños, disminución de la profundidad de los ríos, sedimentación de cauces de quebradas y ciénagas. Con ello se dificulta el amortiguamiento de crecientes en las ciénagas, que lentamente pierden su capacidad de almacenamiento provocando inundaciones y desbordamientos.

Desertificación: Otra de las consecuencias de la deforestación y de los malos usos del suelo es la desertificación, que aporta grandes cantidades de sedimento a los cuerpos de agua.

En la Cumbre realizada en Cancún sobre Cambio Climático en el 2010, el Estado colombiano planteó que “Colombia se calienta a una tasa de 0.01 grados centígrados por año y aumenta progresivamente las áreas en proceso de desertificación, alcanzando en la actualidad el 16% del territorio nacional”.

La Defensoría de cara a la salvaguarda de los derechos colectivos y del ambiente en riesgo, ha impartido una serie de recomendaciones en diferentes resoluciones e informes defensoriales¹¹, considerando que además de los cambios climáticos debidos al calentamiento global, los efectos de los inviernos y las sequías en el país tienen origen en varios aspectos, principalmente de carácter ambiental: **i)** el progresivo deterioro de las cuencas hidrográficas; **ii)** la desecación de ciénagas, pantanos y humedales; **iii)** la ampliación desordenada de la frontera agrícola; **iv)** las malas prácticas en la explotación de los recursos naturales (minería, explotación de maderas, entre otras) y **v)** las altas tasas de defores-

¹¹ **Resolución Defensorial N° 31:** 2 de diciembre de 2004: Emergencia invernal en el norte y centro del país.

Resolución Defensorial N° 34: 16 de marzo de 2005: Emergencia invernal durante el primer bimestre de 2005.

Informe Defensorial Temporada invernal 2008. Febrero de 2009.

Informe Defensorial Canal Naranjo, impactos y situación actual. Septiembre de 2009.

Informe Defensorial sobre el Canal Naranjo.

Informe Defensorial sobre la emergencia invernal 2010 – 2011. Noviembre de 2011.

tación. Además de las deficiencias en la planeación, en el ordenamiento del territorio y en la coordinación interinstitucional.

2.2. *Afectación a ecosistemas*

Los ecosistemas naturales regulan y tienen alta capacidad de resiliencia o de recuperación. Las perturbaciones que se producen sobre ellos afectan esas capacidades y alteran las posibilidades de controlar los eventos que sucedan.

Un gran número de ecosistemas del país está afectado por las distintas actividades antrópicas, poniendo en riesgo su función ecológica, muchas zonas boscosas tanto de la selva húmeda como de montaña y los páramos, son impactados por la explotación ilegal de maderas y de recursos mineros, por la siembra de cultivos de uso ilícito y la expansión de la frontera agrícola.

La Defensoría del Pueblo, desde el año 2001, en varios informes ha reiterado sobre las alteraciones a los diferentes ecosistemas del país y los impactos que generan esas intervenciones, especialmente en épocas de emergencias climáticas.

En estos documentos se ha hecho referencia a ecosistemas acuáticos de gran importancia como las ciénagas y los humedales¹², cuencas completas de grandes ríos¹³, sistemas insulares¹⁴, extensas regiones de

¹² **Resolución Regional N° 18:** 17 de diciembre de 2003 e **Informe de seguimiento** Rehabilitación de las zonas de ronda y zonas de manejo y preservación ambiental del humedal de Córdoba. 2007.

Resolución Defensorial N° 50: 20 de noviembre de 2007 e **Informe de seguimiento:** Ciénaga de Palagua: recuperación de las zonas de ronda y preservación ambiental 2008

Resolución Defensorial N° 55: Diciembre de 2008: Situación ambiental y de servicios públicos en los pueblos palafíticos de la Ciénaga Grande de Santa Marta.

¹³ **Resolución Defensorial N° 38:** 5 de mayo de 2005 e **Informe de seguimiento 2007, Segundo Informe de seguimiento 2009:** Estado actual de la cuenca media y baja del Sinú.

Resolución Defensorial Regional No. 35 de 2005 e Informe de seguimiento 2007: Situación ambiental del Río Anchicayá — Buenaventura, Valle del Cauca.

¹⁴ **Resolución Defensorial N° 45:** 11 de octubre de 2006 e **Informe de seguimiento 2008, Segundo informe de seguimiento 2010** Situación ambiental, económica y de servicios públicos de las islas de Providencia y Santa Catalina.

bosque húmedo tropical¹⁵ y de zonas protegidas como los parques nacionales naturales,¹⁶ áreas que contienen alta riqueza y diversidad biológica.¹⁷

Un caso dramático, muy ilustrativo es el del territorio chocoano —considerado un *ecosistema en donde las condiciones privilegiadas de sol, agua, luz y aire, elementos esenciales para la vida, están presentes en forma permanente y exuberante; pero además, es una región aislada del resto de las tierras bajas de Suramérica por la cordillera de los Andes*—,¹⁸ en donde a pesar de que se han propuesto una serie de políticas nacionales y territoriales de manejo ambiental sostenible, acompañadas de grandes inversiones, tales como: Agenda Pacífico XXI, CONPES, Planes de Acción por parte de la autoridad ambiental, existe una gran brecha entre los objetivos y las metas propuestos en estos documentos y los hechos concretos que día a día se presentan y que se traducen en deterioro de los recursos naturales y del ambiente, vulnerando así los derechos humanos de esta población.

Además, muchas zonas de este departamento son escenarios de disputa territorial entre diferentes actores, debido a su elevado valor ambiental, a la riqueza de los recursos vistos como potencial económico, en los que predomina el poco y/o inexistente control del Estado.

Adicionalmente, existe una falta de sincronía entre las políticas de protección de especies forestales amenazadas y las autorizaciones para la explotación de grandes volúmenes de estos recursos forestales en peligro de extinción.

¹⁵ **Resolución Defensorial** N° 46: 11 de diciembre de 2006 e **Informe de seguimiento** 2008: Situación social y ambiental de la región del Catatumbo Norte de Santander.

Resolución Defensorial N° 52: 14 de diciembre de 2007 e **Informe de seguimiento** 2009: Estado social, ambiental y prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico del Trapecio Amazónico.

Informe Defensorial: Situación Ambiental, de Saneamiento Básico y de Agua Potable en el Litoral Pacífico Chocoano. Septiembre de 2009.

Resolución Defensorial N° 51 diciembre de 2007: Derechos Humanos en las subregiones del Bajo Atrato y del Darién departamento del Chocó.

¹⁶ **Resolución Defensorial** N° 56 diciembre de 2008: Situación ambiental y de servicios públicos en el corregimiento de Taganga y el Parque Nacional Natural Tayrona.

¹⁷ **Resolución Defensorial No. 64:** Crisis humanitaria en el departamento del Chocó

¹⁸ Carlos Alberto Botero Chica

2.3. Explotación ilegal de maderas

La deforestación o pérdida de cobertura vegetal, por la explotación ilegal de maderas y otros recursos, o la ampliación de la frontera agrícola y pecuaria, son las causas que desencadenan una serie de impactos que van desde la erosión, la degradación de los suelos, la desertificación, la remoción en masa, la sedimentación de los cuerpos de agua y el cambio de la dinámica hidráulica con la consecuente pérdida de capacidad de los suelos para retener el agua. Todos estos factores afectan las diferentes regiones del país, algunas con grados altos de severidad e incidencia.

En zonas con alta diversidad, como el trapecio amazónico y el andén pacífico, en las que se hace explotación ilegal de maderas, la Defensoría del Pueblo ha reiterado la necesidad de realizar acciones tendientes a evitar o regular estas actividades.¹⁹

2.4. Contaminación atmosférica

El deterioro de la calidad del aire, debido a la contaminación atmosférica, es un problema que incide en la salud humana y el medio ambiente, causada, entre otros, por el uso de combustibles fósiles y por los proyectos de minería a gran escala, que afectan los distintos recursos naturales, como el caso de las explotaciones mineras de carbón en los departamentos de Boyacá, Cesar, Guajira y Magdalena²⁰ y la minería ilegal.²¹

¹⁹ **Explotación de madera en el Bajo Atrato. Amicus Curiae.** Apoyo ante la Corte Constitucional ante el trámite de demanda del Consejo Comunitario de la Cuenca del río Cacarica.

Explotación ilegal de maderas en el trapecio amazónico. Julio de 2002.

²⁰ **Informe Defensorial de seguimiento** a la Resolución Defensorial N°54 de 2008: Explotación, transporte y embarque de carbón en los departamentos de Cesar y Magdalena. Julio de 2010.

Informe Defensorial diciembre de 2013 “La problemática de minería en el municipio de Tasco Boyacá”

²¹ **Resolución Defensorial No. 16:** diciembre de 2001: Exploración y explotación ilegal de oro.

La Defensoría del Pueblo verificó la existencia de proyectos de exploración y explotación de oro de aluvión en las regiones de la Amazonía y la Orinoquía, que no cuentan con los permisos correspondientes, de parte de las autoridades mineras, ambientales, indígenas y de policía.

Igualmente, el aire de las zonas industriales de las grandes ciudades está contaminado con partículas y productos con niveles superiores a los permitidos por las normas, lo cual afecta la salud de las personas que las habitan o viven en sus cercanías. Al respecto, la labor defensorial se ha centrado en la atención directa de casos particulares, en los que se gestiona lo pertinente para que las autoridades competentes adopten las medidas correctivas a que haya lugar.

2.5. Contaminación del agua y suelo

Con el propósito de incidir en la formulación, el desarrollo, la ejecución y el control de las políticas públicas en relación con el agua, desde una perspectiva de derechos, se ha abordado el tema de la contaminación, desde el componente de la sostenibilidad del recurso y de la calidad del agua disponible para consumo humano, por lo que se han elaborado varios informes y resoluciones sobre el tema de la contaminación del agua causada por las actividades extractivas, el mal manejo y disposición de los residuos sólidos y el casi inexistente tratamiento de aguas residuales, entre otros.²²

Publicación sobre la minería de hecho en Colombia. 2011 e Informe de Seguimiento a la publicación. 2012.

Informe Defensorial: Explotación minera en Taraira –Vaupés.

Resolución Defensorial No. 64: septiembre de 2014. Crisis humanitaria en el departamento del Chocó

²² **Resolución Defensorial No. 55:** Situación ambiental y de servicios públicos en los pueblos palafíticos de la Ciénaga Grande de Santa Marta. Diciembre de 2008.

Informe Defensorial: Prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado en Buenaventura— Valle del Cauca. 2011.

Resolución Defensorial No. 52: diciembre de 2007 e **Informe de seguimiento 2009:** Estado social, ambiental y prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico del Trapecio Amazónico.

Resolución Defensorial No. 61 de diciembre de 2010: Aprovechamiento de residuos sólidos y disposición final en el Relleno Sanitario Doña Juana.

Resolución Defensorial No. 62 de diciembre de 2010: Situación actual de la gestión de residuos sólidos. Plantas de aprovechamiento y disposición final en Cundinamarca.

Informe Defensorial No. 38 de diciembre de 2004: Disposición Final de Residuos Sólidos en Bogotá.

Asimismo, se han hecho informes con recomendaciones a las entidades competentes, a fin de que adopten medidas orientadas a la garantía de los derechos conculcados por la contaminación de los cuerpos de agua naturales debido a las voladuras a los oleoductos causadas por los actores armados al margen de la ley.²³

En cuanto a la contaminación generada por el glifosato, usado para erradicar plantas de uso ilícito, la Defensoría del Pueblo ha hecho un constante seguimiento al Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos con Glifosato—PECIG, emitiendo diferentes resoluciones e informes defensoriales, en los que ha concluido que el glifosato tiene la potencialidad de perjudicar gravemente la salud humana y el medio ambiente.²⁴

Por lo anterior, la Defensoría del Pueblo ha sostenido, de manera continuada y sistemática, que el Estado colombiano tiene el deber de suspender el uso del glifosato para actividades de aspersión aérea de cultivos considerados ilícitos.

Del mismo modo, en atención a que plaguicidas que se utilizan para fumigar diferentes cultivos, han sido enterrados sin ningún control, generando contaminación del aire, agua, suelos, alimentos e impactos negativos en la salud, se han hecho recomendaciones a las autoridades concernidas, especialmente para que se gestionen acciones encaminadas a dar una disposición final acertada a los plaguicidas obsoletos que se encuentran en el país.²⁵

Informe Defensorial de septiembre de 2009: Situación Ambiental, de Saneamiento Básico y de Agua Potable en el Litoral Pacífico Chocóano.

²³ **Resolución Humanitaria No. 7:** Ataques contra oleoductos. 1 de noviembre de 2001.

²⁴ **Informe** “Fumigación de cultivos ilícitos en el Putumayo” de julio de 1998.

Informe Defensorial No. 1 “Fumigaciones y Proyectos de Desarrollo Alternativo en el Putumayo” febrero de 2001.

Resolución Defensorial No. 4 “Fumigaciones y Proyectos de Desarrollo Alternativo en el Putumayo”, febrero 12 de 2001.

Informe Defensorial No. 2. “Fumigaciones y Proyectos de Desarrollo Alternativo en el Putumayo”, marzo 28 de 2001.

Informe Defensorial No. 4 “Estrategia de Desarrollo Alternativo y Pactos Voluntarios para la Sustitución de los Cultivos con Fines Ilícitos”, noviembre de 2001.

Resolución Defensorial No. 028, “La crisis cafetera y las posibles fumigaciones en el Departamento de Caldas”, mayo 21 de 2003.

²⁵ **Resolución Defensorial No. 11:** Uso, almacenamiento y disposición inadecuada de plaguicidas. 8 de junio de 2001.

2.6. Recomendaciones que se han hecho en los pronunciamientos defensoriales

Ante el panorama descrito, la Defensoría del Pueblo en defensa de los derechos humanos definidos en los tratados internacionales ratificados por Colombia, la Constitución Política, la ley y la jurisprudencia, particularmente de los derechos a la vida, a la dignidad humana, a la salud, a gozar de un ambiente sano, al equilibrio ecológico, a la seguridad y salubridad públicas y conscientes de que los problemas ambientales repercuten directamente en las esferas sociales, económicas y culturales, ha formulado recomendaciones y observaciones a las autoridades públicas y a los particulares, sobre la base del cumplimiento de las obligaciones del Estado (obligaciones de efecto inmediato, de cumplimiento progresivo y obligaciones de respetar, proteger y realizar).

Ante la amenaza o vulneración de los derechos al goce de un ambiente sano y al equilibrio ecológico, de forma permanente se insiste que en materia ambiental, debe primar el principio de precaución.

Se ha instado tanto a las autoridades a exigir, como a las empresas a cumplir sus obligaciones, conforme a los lineamientos establecidos por los compromisos asumidos por el Estado colombiano mediante la ratificación de los instrumentos internacionales, así como a lo prescrito en la legislación y en las políticas públicas nacionales. De igual manera, se les ha apremiado a acatar los fallos judiciales que les atañen.

Ante el incremento de los riesgos, debido a los cambios climáticos que seguirán asentándose en el territorio nacional, se ha exhortado a pensar en metas de desarrollo basadas en los procesos de adaptación a esas nuevas condiciones ambientales.

Se ha exhortado a la prevención, al manejo y la planificación territorial, en el cuidado y conservación de los ecosistemas, toda vez que se planea de acuerdo a las necesidades y no sobre la oferta ambiental del medio.

Respecto al desarrollo económico, se considera que si bien no se puede impedir, porque es un derecho de todos los pueblos, éste tampoco puede alterar los recursos naturales, la diversidad, el ambiente sano, el hábitat de las comunidades, ni mucho menos generar un riesgo

en su salud, condiciones que están reconocidas y debidamente protegidas por la Constitución y la ley.

Los cambios climáticos se presentan mucho más rápido, amenazando y afectando la vida planetaria, por lo que la Defensoría ha llamado la atención de las autoridades y de la comunidad para que se produzca un cambio de actitud en este aspecto y se adopten las medidas que sean necesarias para prevenir y controlar las causas que en el país son complementarias al cambio climático en la generación de impactos negativos por desastres que son previsibles técnicamente. Advirtiéndole que es importante evitar la destrucción de los ecosistemas protectores de las fuentes de agua, la intervención en la dinámica hidráulica de los complejos cenagosos, el control de la erosión y la sedimentación, la pérdida de calidad del agua, el inadecuado mantenimiento de los sistemas de drenaje urbano y la permisión de asentamientos humanos en zonas de riesgo.

Se ha requerido tanto a las autoridades como a las empresas para sanear los pasivos ambientales que la explotación de los recursos naturales ha dejado al país.

La Defensoría del Pueblo recomendó al Estado colombiano abandonar la estrategia de aspersión aérea con glifosato y con cualquier otro plaguicida, pues, para la Entidad, no solo constituye una estrategia ineficiente en el contexto colombiano sino que además tiene un gran impacto negativo en el ambiente y la salud de los campesinos. En su lugar, la Defensoría defendió una alternativa basada en programas voluntarios de sustitución de cultivos considerados ilícitos acompañados de programas sociales y presencia estatal.

Se ha recomendado hacer seguimiento a los convenios de producción limpia firmados por el Gobierno nacional con los distintos sectores productivos con miras a que sean realmente instrumentos de mejoramiento ambiental.

Se ha demandado de las autoridades, un riguroso seguimiento y control del cumplimiento de las normas ambientales y de las obligaciones impuestas a las empresas, particulares y al mismo Estado en el desarrollo de los proyectos que afecten el medio ambiente.

Se ha requerido de las empresas que desarrollan proyectos que afectan o hacen uso de recursos naturales, implementar de manera

adecuada y conforme a cada región, mecanismos de participación abiertos y transparentes, que sean una garantía efectiva para que las comunidades se expresen y sean tenidas en cuenta sus inquietudes en la concepción y desarrollo de dichos proyectos.

Se ha insistido en la necesidad de que el Gobierno nacional garantice que la explotación de los recursos naturales sea realmente una importante fuente de desarrollo para las regiones de donde se extraen y no, como lo es la mayoría de casos, fuente de degradación ambiental y de pobreza.

Se ha exigido de las autoridades ambientales el cumplimiento de la normatividad ambiental que permita la descontaminación de los recursos naturales dentro de su territorio, y la aplicación de medidas correctivas y sancionatorias contra los responsables de la contaminación; así como establecer la disponibilidad y el nivel de contaminación del recurso hídrico en el área de su jurisdicción y determinar las acciones previstas para mitigar los impactos identificados en las cuencas priorizadas, conforme a los análisis del balance oferta demanda y el grado de intervención en las cuencas.

Tanto las autoridades, como los distintos sectores productivos, las comunidades y los particulares que realizan actividades extractivas o de desarrollo, han sido destinatarios de la recomendación de proteger los parques nacionales naturales y otras áreas protegidas de tal forma que se garantice el cumplimiento de su función protectora.

Se ha instado a las comunidades y a las empresas a cumplir con el mandato constitucional de respecto de la función social y la función ecológica de la propiedad.

Se ha apremiado a las autoridades a diseñar y adelantar actividades pedagógicas con la comunidad, orientadas al manejo y protección de los recursos naturales, para que, resultado de su organización, concientización, capacitación y participación, generen su propio desarrollo dentro de los principios de sostenibilidad.

Lic. Raúl Arturo Ramírez Ramírez

—Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora—

El derecho a un medio ambiente sano

Definición de conceptos:

El ambiente, o medio ambiente, se entiende como un sistema, es decir como: “un conjunto de elementos que interactúan entre sí”. Por tanto, la palabra ambiente sirve para designar genéricamente “todos los sistemas posibles dentro de los cuales se integran los organismos vivos”, los cuales, a su vez, se presentan como sistemas. De donde la palabra ambiente designa no solamente el sistema humano, sino también “todos los ambientes posibles de los sistemas de los organismos vivos en general”.

El Derecho al Medio Ambiente y los Derechos de Tercera generación:

La viabilidad del reconocimiento de una tercera generación en los derechos humanos fue sugerida por el profesor Karel Vasak, en 1977, cuando se preguntó si la evolución reciente de la sociedad humana no exigía que se estableciera una tercera categoría, que podría ser llamada “Derechos Humanos de la Tercera Generación”, como lo había sugerido, recientemente, el Director General de la UNESCO.

Estos derechos corresponden, como la doctrina lo ha interpretado, “a las nuevas necesidades del hombre y de la colectividad humana en el actual grado de su desarrollo y evolución”, y se estructuran sobre “el sentido común de solidaridad humana”.

El fin de estos derechos es el promover el progreso social y elevar el nivel de vida de todos los pueblos. Los derechos de esta generación tienen la particularidad de considerar al individuo como parte de un todo, la humanidad y entre estos derechos se encuentra el Derecho a un Medio Ambiente sano.

La relación entre el derecho al medio ambiente y los derechos humanos:

Derecho a la vida: La exigencia de un medio ambiente sano o adecuado para la vida humana es una evidencia generalmente aceptada con relación al derecho a la vida que, como apostilla el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), es un derecho inherente a la persona humana.²⁶

La función del Estado con respecto al medio ambiente no es la de procurarlo — dado que las condiciones medioambientales adecuadas para la vida humana las proporciona, a priori, la propia naturaleza — sino la de respetarlo, protegerlo y conservarlo.

La cooperación internacional entre Estados en la lucha contra el cambio climático se presenta así como un deber de los Estados en la salvaguarda del derecho a la vida.²⁷

Derecho a la alimentación y a la salud: Otros derechos que se encuentran particularmente afectados por las consecuencias de la violación al derecho al medio ambiente son el derecho a la alimentación y el derecho a la salud, recogidos en el artículo 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos como derechos en los que se concreta el derecho a una vida adecuada.

²⁶ *El vincles entre el canvi climàtic i els drets humans* en “1948”, Federació Catalana d’Organitzacions No Governamentals pels Drets Humans, estiu 2008, Barcelona, pp. 8 y 9. <http://www.yumpu.com/es/document/view/34122436/els-vincles-entre-el-canvi-climatic-i-els-drets-humans-alternatives-als->

²⁷ *Palabras del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*, Sr. Paul Hunt. Agosto de 2007. <http://www.corteidh.or.cr/tanlas/25882.pdf>

Además, el artículo 11 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) recoge el “derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia” para, a continuación, señalar que “los Estados parte tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”.

Es de especial interés señalar como interpreta el Comité las obligaciones que derivan del artículo 12 del PIDESC:

[Los Estados Partes] tienen la obligación de adoptar medidas contra los peligros que para la salud representan la contaminación del medio ambiente (...)
Con tal fin, los Estados deben formular y aplicar políticas nacionales con miras a reducir y suprimir la contaminación del aire, el agua y el suelo.

En definitiva, para cumplir con las obligaciones que impone el derecho a la salud, los Estados parte deben garantizar el respeto del medio ambiente en su territorio y también adoptar medidas para promover la protección medioambiental. La plena realización del derecho a la salud exige también, así pues, el pleno respeto del medio ambiente y el desarrollo de la cooperación internacional en la lucha contra el cambio climático.

Derecho al agua: Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el derecho al agua supone “el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”.

Con este contenido, el derecho al agua se ve seriamente afectado por las consecuencias causadas por la violación del derecho al medio ambiente, tanto por la ausencia de agua en el proceso de desertificación que viven determinadas zonas del planeta, como por las inundaciones que se producen en otras.

Consideración: Si bien se ha avanzado mucho en el reconocimiento internacional de los derechos humanos, los mecanismos de control de

cumplimiento, en particular en el ámbito universal, son más deficientes y están en todo caso sometidos al consentimiento de los Estados.

Principales Instrumentos Internacionales:

La vinculación entre la protección del medio ambiente y los derechos humanos está consolidada en el debate jurídico internacional. En los varios instrumentos internacionales que analizamos se reconoce, expresa o implícitamente, el derecho de las generaciones presentes y futuras, es decir de la humanidad, a gozar de un ambiente sano, y los Estados han aceptado la obligación de adoptar las medidas necesarias para protegerlo, preservarlo y mejorarlo.

Breve reseña de los principales instrumentos internacionales en la materia:

1. Declaración sobre Medio Ambiente Humano de Naciones Unidas (Estocolmo, 1972)
2. Declaración sobre Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas (Río de Janeiro, 1992)
3. Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos (Nairobi, 1981)
4. Protocolo a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (San Salvador 1988)

1. La Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, fue aprobada en Estocolmo el 16 de junio de 1972 y a partir de ella se ha convocado a los países a tomar acciones de control sobre los contaminantes a través de sus legislaciones, respondiendo a la necesidad de una mayor preservación del medio ambiente.

En esta Declaración se consagra, como primer principio, que “...el hombre tiene derecho fundamental... (a) disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras”. Es decir, se reconoce a la humanidad, integrada por las generaciones pre-

sentes y futuras, tanto el derecho a un ambiente sano, como su obligación de conservarlo, en óptimas condiciones.

Es importante indicar que no obstante la protección jurídica que se pretende dar a los bienes comprendidos como patrimonio común de la humanidad —culturales y naturales—, en éste y similares documentos, ella no afecta, en absoluto, los derechos soberanos del Estado sobre cuyo territorio se encuentran, pues los Estados continuarán ejerciendo su soberanía sobre “...el conjunto de los recursos del país, comprendiendo los bienes culturales y naturales que, seguirán, por tanto, perteneciendo a sus dueños, públicos o privados”. Los Estados adquieren, solamente, obligaciones específicas a nivel internacional con el fin de proteger, conservar y transmitir dicho patrimonio a las generaciones futuras, para lo cual deben adoptar, entre otras, las medidas indicadas en este convenio, y en otros de naturaleza similar.

2. Este reconocimiento, cada vez más amplio, de la existencia de bienes e intereses comunes de la humanidad, que se ha proyectado, incuestionablemente, en el ambiente mundial, explica el por qué se convocó la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que se celebró en Río de Janeiro, del 5 al 12 de junio de 1992. En la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, se destaca la “...preocupación común de toda la humanidad” por los cambios de clima de la tierra y sus efectos adversos; reiterando, que los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos conforme a sus políticas ambientales y de desarrollo (preámbulo). Y dentro de los principios, enunciados en este mismo documento, se establece que las partes “...deberían proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades” (Principio 3).

En la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, los Estados participantes proclamaron una serie de principios con el fin de “...establecer una alianza mundial nueva y equitativa, mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de la sociedad y las personas”, para alcanzar “...acuerdos

internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial”.

Además de reconocerse este principio de cooperación entre los Estados, sectores de la sociedad y personas, en la Convención se adoptó, como su objetivo último, la “...estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias peligrosas en el sistema climático”; entendiéndose por éste: “la totalidad de la atmósfera, la hidrosfera, la biosfera y la geosfera, y sus interacciones”.

Este mismo documento señala que los Estados Partes, en las medidas que adopten para la obtención de su objetivo, deben tener presente que la protección del sistema climático debe hacerse “...en beneficio de las generaciones presentes y futuras”, al igual que tomar las medidas de precaución para prever, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos”.

Todo lo anterior testimonia, la toma de conciencia de lo que un medio ambiente sano, digno y humano, a la medida del hombre, represente como condición primordial para la existencia física y síquica del individuo. Y es que si la calidad del medio ambiente no está asegurada, el derecho a la vida no podrá ser plenamente ejercido.²⁸

Puede concluirse, por lo expuesto, que no sólo se ha reconocido la necesidad de preservar y conservar el ambiente —como patrimonio que es de la humanidad—, en beneficio de las generaciones presentes y futuras —pues un ambiente sano es indispensable para el desarrollo del hombre—, sino, además, se ha aceptado que tanto los hombres, como los sectores “claves” de la sociedad y los Estados, tienen la obligación de adoptar las medidas necesarias para protegerlo, preservarlo y mejorarlo.

Para lograr tales objetivos, los Estados se han obligado a velar porque las actividades que se realicen dentro de su jurisdicción o bajo su control no dañen el ambiente, mediante la adopción de las medidas idóneas necesarias, algunas de las cuales ya se han acordado expresamente.

²⁸ *Derecho a un medio ambiente sano*, César Sepúlveda, Boletín Mexicano de Derecho Comparado.

En igual forma, se ha reafirmado el principio de la soberanía estatal sobre sus propios recursos naturales, los que deben ser explotados de acuerdo con la política ambiental y de desarrollo que cada país determine, siempre, claro está, dentro de las normas de protección ambiental.

3. La Asamblea General de las Naciones Unidas ha definido el derecho al medio ambiente, en la Resolución 45/94 del 14 de diciembre de 1990, como el derecho que toda persona tiene a vivir en un medio ambiente adecuado para garantizar su salud y su bienestar.

La Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos (Nairobi 1981) reconoce el derecho al medio ambiente como un derecho colectivo y recoge el derecho de “todos los pueblos a disfrutar de un medio ambiente satisfactorio y global, propicio para su desarrollo” y el segundo reconoce que “toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos”.

Derecho internacional del medio ambiente

La aparición del derecho internacional del medio ambiente, es un fenómeno jurídico reciente. Los Estados, acuciados por la necesidad, han elaborado, en los últimos años, una normativa sobre el medio ambiente, que se ha desarrollado de un modo progresivo, tomando definitivamente carta de naturaleza en el derecho internacional contemporáneo.²⁹

El *derecho ambiental* puede entenderse como el conjunto de principios y normas jurídicas que tienen por objeto la preservación, conservación y mejoramiento del ambiente, por lo cual comprende, entre otras, todas aquellas disposiciones que se refieren a la biosfera.

La doctrina, en una gran mayoría, considera como principios generales del derecho internacional ambiental, los siguientes: a) Todo ser humano tiene el derecho fundamental a un medio ambiente saludable; b) Los Estados deben conservar el medio ambiente para beneficio de las generaciones presentes y futuras (principio de la equidad intergeneracional); c) Los Estados deben conservar los procesos ecológicos

²⁹ *Derecho a un medio ambiente sano*, César Sepúlveda, Boletín Mexicano de Derecho Comparado

esenciales para el funcionamiento de la biosfera y usar los recursos naturales globales y transfronterizos de manera equitativa y razonable; d) Todos los Estados deben prevenir o reducir cualquier contaminación que cause o pueda causar daños apreciables o significativos; e) Todo Estado puede llevar a cabo o permitir que se lleven a cabo ciertas actividades peligrosas pero que causen beneficios, siempre que tome todas las medidas razonables para reducir el riesgo y asegurar que se otorgará indemnización en caso de que se produzca un daño sustancial (principio precautorio); f) Todos los Estados deben cooperar de buena fe con los demás Estados para lograr el uso óptimo de los recursos naturales transfronterizos; g) Los Estados deben notificar previamente las actividades programadas que puedan tener efectos transfronterizos de importancia; h) Los Estados deben cesar aquellas actividades que entrañen violación de una obligación internacional relacionada con el medio ambiente e indemnizar el daño causado.³⁰

Responsabilidad Estatal en la protección del ambiente

Un desarrollo importante en este campo de la responsabilidad estatal, es, actualmente, el que las normas del derecho ambiental y la responsabilidad por su incumplimiento, se aplican no sólo a las actividades que causan efectos transfronterizos entre Estados vecinos, sino a aquellas que tiene efectos fuera de su jurisdicción territorial.

Este principio, consagró la admisión del derecho internacional en el terreno de la protección transfronteriza del medio ambiente, por lo cual no era de extrañar que él fuera acogido en la Declaración de Estocolmo, de 1972, junto con el reconocimiento del derecho soberano de los Estados para explotar sus propios recursos.³¹

La responsabilidad del Estado se amplía, pues ya no sólo responde por los actos que realizan sus órganos o las personas que actúan de hecho por cuenta del mismo, sino que, el derecho internacional con-

³⁰ González Animat, Raymundo, *Principios generales del derecho internacional ambiental*, en Sociedad Chilena de Derecho Internacional, Estudios 1991, Santiago, Chile, 1991, p. 139 y ss.

³¹ Jiménez Piernas, Carlos, *La responsabilidad internacional. Aspectos de derecho internacional público y privado*, XIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Alicante, 1990, p. 121.

temporáneo "...impone al Estado un número creciente de obligaciones que se refieren a las actividades que los particulares realizan en su territorio, bajo su jurisdicción o bajo su control".

La ampliación de la protección del ambiente, al pasar del nivel nacional al internacional, se debió al reconocimiento, por la comunidad internacional, de la necesidad de que dicha protección, para ser eficaz, requiera de la cooperación y reglamentación internacional.

En cuanto a la forma de ejercer las acciones para la protección del ambiente, se debe distinguir si ello procede a nivel nacional, caso en el cual regirán las disposiciones del ordenamiento interno; o a nivel internacional, evento en el que debe precisarse, primero, si existe, o no, un tratado internacional que vincula a las partes. En este primer caso, cualquiera de las partes en él podrá ejercer las acciones correspondientes para exigir el cumplimiento del tratado, por la parte que lo ha violado.

En ausencia de un tratado, si el daño se produce en el territorio de un Estado, éste será titular de la acción, pero puede suceder que él ocurra en zonas no sujetas a la jurisdicción nacional, caso en el cual, consideramos, puede aplicarse la *actiopopularis*, en virtud de la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia (CIJ).

La responsabilidad civil por los daños causados por la contaminación, es regulada, cada vez con más frecuencia, por tratados internacionales que reglamentan, entre otras cosas: la clase de responsabilidad; la determinación del foro competente; las limitaciones de la responsabilidad civil; los seguros y garantías financieras; la responsabilidad civil subsidiaria del Estado y los fondos internacionales.

El derecho a un medio ambiente sano en México:

El derecho al medio ambiente se incluyó por primera vez en 1999, en el artículo 4o. constitucional el cual señalaba que "Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar". El 8 de febrero de 2012 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se reforma el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto al artículo 4o. de la CPEUM, estableciendo que... "Toda persona tiene derecho a un medio sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a ese derecho. El daño y deterioro am-

biental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley... Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.”

Está claramente establecido que tanto el derecho humano al medio ambiente como el medio ambiente sano son bienes jurídicamente tutelados en México. El medio ambiente, como elemento indispensable para la conservación de la especie humana, tiene un carácter colectivo y, por lo tanto, se trata de un bien público cuyo disfrute o daños no sólo afectan a una persona, sino a la comunidad en general. Por lo cual, su defensa y titularidad debe ser reconocida en lo individual y en lo colectivo.

El alcance individual y colectivo del derecho humano de toda persona a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, como lo establece hoy la CPEUM, es el resultado de un proceso en el que tanto a nivel global como en México, se ha venido reconociendo a los elementos de la naturaleza como bienes jurídicamente tutelados por sí mismos. La protección legal que se les otorga reconoce su importancia para los procesos ecosistémicos globales, en períodos de tiempo que van más allá de las generaciones presentes. El marco legal ambiental en México también ha ido regulando gradualmente, las actividades humanas que generan impactos en el entorno ambiental de manera sectorial; es decir, la gestión de residuos peligrosos, especiales y municipales, la contaminación atmosférica, la evaluación del impacto ambiental, etc.

En cuanto al acceso de las personas al derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, el derecho mexicano ha ido reconociendo gradualmente que para el goce y disfrute de este derecho, es necesario contar con condiciones y un marco legal que reconozcan los servicios individuales y colectivos, y el valor tangible e intangible que el entorno ambiental provee a los seres humanos y que inciden en su calidad de vida, protegiendo tanto a las generaciones presentes como las generaciones futuras.

En el esfuerzo para establecer un marco legal para la protección y la gestión ambiental y de los recursos naturales en México, se observa una ambivalencia entre el enfoque individualista y patrimonialista que la legislación ambiental mexicana favoreció por casi 20 años, derivado sin duda de la naturaleza individualista y patrimonialista del sistema jurídico mexicano —proveniente del sistema romano germánico— y la naturaleza colectiva y difusa del derecho al medio ambiente, que se refleja en el marco jurídico con mayor claridad apenas del año 2008 en adelante. Sobre el derecho humano al medio ambiente, es relevante señalar que el Gobierno Mexicano, a través de la SEMARNAT, ha venido trabajando en la construcción de indicadores para la medición del acceso y el cumplimiento de este derecho para todas las personas, con lo cual se atenderán los compromisos de México en el ámbito internacional.³²

Este renovado marco constitucional y a la luz del bloque constitucional que se integra a raíz del artículo 1o. de la Ley fundamental, se requiere que todos los servidores públicos conozcan los tratados internacionales que México ha ratificado.

Así, existen diversos instrumentos internacionales que regulan temas relativos al medio ambiente:

1. Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano (1972).
2. Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan el Ozono (1987).
3. Protocolo de Río de Janeiro (1992).
4. Protocolo de Kyoto (2005). Parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Este instrumento establece metas cuantitativas específicas para la reducción de emisiones de gases efecto invernadero. El Protocolo establece, entre otras cosas una serie de mecanismos para promover el desarrollo sustentable en los países en desarrollo, tales como el Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL).

³² *El Derecho Humano al Medio Ambiente*, Diana Ponce Nava, en Política y gestión ambiental.

Asimismo, los instrumentos internacionales ratificados por México integran un conjunto de nuevas obligaciones para nuestro país vinculadas a los derechos ambientales. Bajo la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la contradicción de tesis 923/2011, los derechos o especificaciones contenidas en los tratados se integran al bloque de constitucionalidad cuya aplicación se produce a través del principio *pro persona*.

Caso de contaminación del Río Sonora

El pasado 6 de agosto de 2014 un derrame tóxico de la minera de Grupo México afectó directamente a 25 mil habitantes de los municipios vecinos al río Sonora, con una afluencia de 300 millones de metros cúbicos de agua.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos del estado de Sonora, participó como mediadora entre las partes, llevándose a cabo varias reuniones interinstitucionales, aunado a que presentó la denuncia correspondiente ante la Agencia Investigadora del Ministerio Público Federal AP/PGR/SON/HER—IV/758/2014, en representación de los afectados.

Recomendación General 02/2014

Destaca en este rubro la *Recomendación General 02/2014*, dirigida a los 72 Presidentes Municipales, en relación al Uso y Cuidado del Agua, para efectos de cumplir con la Normatividad Internacional, Nacional y Estatal. Garantizando el derecho de acceso al agua, así como, observar lo dispuesto en el artículo 4o. Constitucional en relación a este Derecho.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, señala que el reconocimiento del agua como derecho humano consiste en: “el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Un abastecimiento adecuado de agua salubre, es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina, y las necesidades de higiene personal y doméstica”.

Es considerada por la ONU en su *Observación General 15/2002* como un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud.

El derecho al agua potable, es un pre—requisito para poder gozar del derecho a la salud, a una vida digna, a un medio ambiente sano y al desarrollo.

Recomendaciones destacadas de la Recomendación General 02/2014

Adoptar las medidas pertinentes para garantizar el acceso al vital líquido.

Garantizar el acceso a la cantidad esencial mínima de agua que sea suficiente, apta para el uso personal, doméstico y para prevenir enfermedades.

Asegurar el derecho de acceso al agua y las instalaciones y servicios de agua, sobre una base no discriminatoria, en especial a los grupos vulnerables o marginados.

Practicar estudios socioeconómicos a la población de escasos recursos, antes de suspenderle el servicio de agua potable y no se vulneren con ellos, sus derechos más elementales como la vida y la salud.

Conclusión

De acuerdo con la doctrina y jurisprudencia internacionales y a la práctica de los Estados, los Estados son responsables por el daño ambiental, causado por actividades que se realicen en su jurisdicción o bajo su control, bien sea por sus órganos, por las personas que actúan por cuenta del Estado o, también, por particulares; lo mismo que cuando los efectos de tales actividades suceden en zonas a donde no se extiendan las jurisdicciones nacionales. El Estado, además de ser responsable por el daño ambiental lo es, también, por no adoptar las medidas preventivas para evitarlo.

La violación del deber del Estado de abstenerse de dañar el ambiente, puede constituir un crimen internacional.

Esta manifestación de la conciencia ecológica del género humano, manifestada tanto a nivel internacional como nacional, ha contribuido a crear y establecer una norma imperativa de derecho internacional general (*ius cogens*). En efecto, el derecho a un ambiente sano, tiene tal categoría, pues reúne los supuestos exigidos por la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, de 1969: es “una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter” (artículo 53). Sin un ambiente sano, es indudable que la humanidad no podrá desarrollarse ni sobrevivir.³³

Con respecto al carácter *erga omnes* de las obligaciones asumidas por los Estados, es preciso tener en cuenta que las obligaciones que se derivan del régimen internacional sobre el calentamiento de la atmósfera, al igual que muchas obligaciones en materia de derechos humanos, son consideradas por el Relator Especial de la Comisión de Derecho Internacional de la ONU, Sr. J. Crawford, como obligaciones *erga omnes partes*, es decir, obligaciones nacidas en el marco de un “régimen internacional, en cuya conservación y aplicación todos los Estados partes tienen un interés legítimo común”, entre las que cabe incluir “en particular, las obligaciones que guardan relación expresamente con asuntos de interés común para las partes (o de las que forzosamente se infiere eso)”.³⁴

³³ *El vincle entre el canvi climàtic i els drets humans en “1948”*, Federació Catalana d’Organitzacions No Governamentals pels Drets Humans, estiu 2008, Barcelona, pp.8—9
http://www.idhc.org/esp/documents/Biblio/CDHE_05.pdf

³⁴ *Tercer Informe sobre la responsabilidad de los Estados*, Relator Especial J. Crawford, 15 de marzo de 2000, doc. A/CN.4/507, pfo. 92 y ss.

Lic. Gerardo Israel Gordoa Márquez

—Titular de la Unidad Ejecutiva de Asuntos Jurídicos,
Información y Transparencia—
Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático

Reflexiones y experiencias de las políticas públicas en el sector ambiental

Buenas tardes, agradezco la invitación y la posibilidad de compartir algo el día de hoy. Hace unos momentos comentaba el Licenciado Raúl Ramírez Ramírez ¿si se consideraba alguien con experiencia o no? yo creo que en esta materia a nivel mundial, no hay expertos, es algo que es muy cambiante, así es que, todos estamos tratando de desentrañar este galimatías que significa proteger el medio ambiente.

He tenido la oportunidad de estar en los contenciosos de todo el sector medio ambiente, y les digo que los jurídicos somos como “los perros de los pueblos, nos amarran en las fiestas y nos sueltan en las broncas”, entonces creo que algo a lo largo de 23 años, hemos tratado de entender. México es, como lo señalan, el segundo país mega diverso, no es un país mega diverso, es el segundo, el primer lugar en cetáceos y en reptiles. Definitivamente es complejo entender lo que sucede en nuestro país desde el punto de vista del medio ambiente.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) como tal, nuestro órgano encargado de verificar el cumplimiento de las leyes

ambientales, va a cumplir su 23 aniversario el 4 de junio de 2015. Hicimos un libro de *20 años de Procuración de Justicia Ambiental* y hablamos, y hablaron los exprocuradores, y pienso que la política en el país desde 1982 ha tenido ciertas visiones claras de lo que es la defensa del medio ambiente con la extinta SEDUE (Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología). Pero los problemas, voy a tratar de abordarlos desde lo micro hasta lo macro, y después de lo político a lo social, y así poder llegar a una pequeña conclusión, a título personal, utilizando la libertad de cátedra, no estoy hablando como funcionario, porque luego se malinterpreta “y es que dijo el jurídico del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC)”, no, es a título personal.

En el ramo agua, experiencias: 1988 el primer reclamo de la sociedad es “no tenemos agua en varias zonas del país” y el entonces presidente Salinas dice “bueno vamos a construir infraestructura”, y de 1988 a 1994 se crearon obras por todos lados, contratos incumplidos, etcétera, etcétera. Pero bueno esa era la función, en el ámbito hídrico, llevar el agua a quien no la tiene.

Cambia la política drásticamente, comienza el sexenio de Zedillo y dice bueno vamos administrarla ¿y cómo la administramos, si no sabemos quién la usa? Teníamos inscritos en el Registro Público de Derechos de Agua cuatro mil pozos, o un poco más. Se emiten decretos por el Ejecutivo Federal en donde señalan: el que tenga un pozo, regularícelo y se le otorgará el título de concesión, pero la gente le temía al gobierno lo que hizo que solo se presentaran veinte mil, y el siguiente año emiten otro decreto: quien quiera regularizarse se le expedirá por 10 años su título con el volumen que bajo protesta de decir verdad declarará el usuario, entonces ya vino toda la vorágine, y hoy hay alrededor de setecientos mil títulos de concesión, que aun así no es tan real, pero ya permitía tener una planeación de cómo se usa el agua en el país, quién la usa y cómo establecemos disponibilidades.

Decía la Licenciada Alejandra Rabasa Salinas en la sesión anterior, que el propio Congreso pone obligaciones que no cumple, para que tengan una idea en 1992 se publica la Ley de Aguas Nacionales en la que se estableció que en los siguientes 18 meses se emitiría un Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, y a la fecha seguimos esperando “el nuevo Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales”. Entonces cam-

bió la política, ahora hay que preservarla y así van cambiando las políticas públicas en el manejo del agua.

Hubo un caso dramático de sequía en el norte del país, como ustedes saben la cuenca transfronteriza del río Bravo la compartimos con Estados Unidos, una tercera parte se divide de los ríos tributarios del río Bravo a Estados Unidos y dos terceras partes a los estados del norte del país, en ese entonces los distritos de riego 026—025 de Nuevo León y Tamaulipas querían agua pero existía una orden de prelación, primero se debe preservar el derecho a que la gente consuma el agua antes de regar, la cuestión era que las personas decían “necesitamos el agua”, aun cuando está cien por ciento comprobado que los distritos de riego 025 y 026, tienen un riego de auxilio por la humedad que presentan, a diferencia de los que están al norte como decía el licenciado Ramirez, Sonora y Chihuahua son estados muy secos con poca precipitación y dependen directamente de lo que proviene de ríos o de las fuentes subterráneas; nuevamente la petición era: suelten el agua que tienen en Chihuahua para que llegue a Tamaulipas y Nuevo León. Sí, nada más que si yo suelto un litro de agua de Chihuahua, por pérdidas de conducción y evaporación llegan 10 mililitros, mejor que aprovechen el litro donde se puede aprovechar, y a Tamaulipas y Nuevo León veamos cómo los apoyamos.

La problemática que les comparto dio como resultado diversas demandas al Gobierno Federal, pero no solamente nos demandan ellos, también los agricultores de Texas por incumplir como gobierno con la entrega de agua a los Estados Unidos de Norte América derivado del Tratado de Aguas que se firmó en 1944, por lo que se tuvo que ir a defender a un panel internacional en un arbitraje, ¿por qué suceden esas cosas? y ¿por qué tomamos decisiones de gobierno para no entregarles su tercera parte? El tratado menciona que se puede pagar en los cinco años siguientes, así que aguántate, eso quiere decir que México pagará hasta el último día de los cinco años y mientras se ve que se hace. Finalmente como todo está en dos presas internacionales la Amistad y Falcón, pues también Estados Unidos no le quiso dar a sus agricultores, porque había agua suya ahí, por suerte convencimos y excluimos el que México pagara una gran cantidad de dinero de manera absurda.

Tratas de entender lo complejo que es tener experiencia de la aplicación de una ley y luego dicen bueno cambiemos la ley, yo no sé a qué persona se le ocurrió: “tratemos de poner de acuerdo a todos los sectores que usan el agua y hagamos Consejos de Cuenca”, copiando leyes de otros países, dentro de ellos Chile que era innovador; hagamos un mercado de agua, que se venda agua, ¿cómo tratamos las cuencas transfronterizas? ¿los transvases?, y pues si no nos ponemos de acuerdo como gobierno ¿ustedes creen que van a poner de acuerdo a la industria, al sector agrícola?, y decirle no te voy a dar agua a ti, se la tenemos que dar al sector que más produce etcétera, etcétera; y para ellos todos los sectores son importantes: el agrícola no te voy a dar el alimento, el industrial no te voy a generar empleos y bueno, como experiencia ha sido interesante.

De las doscientas tesis o criterios aislados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el setenta por ciento es en temas de procedimientos fiscales, no son ambientales ¿qué triste, no? De esas doscientas, solamente tres dan un precedente de fondo, ya platicó la licenciada Rabasa el caso Tulum, que regula y establece facultades de quién tiene atribución, tratándose de áreas naturales protegidas para el uso de suelo y regulación hacia el interior de las áreas naturales, porque los estados, como ustedes saben en el medio ambiente las facultades son concurrentes, y son tan inteligentes nuestros legisladores que emiten una Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) en el 96, estableciendo facultades para los Estados, por lo que sus Congresos copian íntegramente la LGEEPA y la pegan como leyes estatales por ende hay poca claridad de qué le toca a cada quien; y entonces unas legislaturas dicen: yo voy a regular el suelo y el bosque de adentro y voy a permitir cambios de uso de suelo, espérame, espérame, si es por excepción y le toca a la Federación, y vamos e interponemos controversia y, tampoco como que la Corte le entendió bien, y ese sí fue error de cabildeo de nosotros en realidad, porque cuando quisimos exponerlo ya estaba muy avanzado y dijeron que tenía razón el estado de Michoacán en tener la posibilidad de regular el cambio de uso de suelo en zonas federales.

Un precedente que sustenta dos tesis jurisprudenciales del Primer Tribunal Colegial de materia Administrativa, es el de la ponderación de

los derechos fundamentales en el caso Mayan Palace en Quintana Roo; que hábilmente tramitó una manifestación de impacto ambiental, un cambio de uso de suelo, pone sus políticas, sus medidas de mitigación y compensación, todo está muy bonito, todo muy bien, pero la obra la hizo en otro punto, porque donde tenía la propiedad, la zonificación le impedía hacer esa obra. Y se emiten tesis en donde obligan a que la autoridad valore el daño, lo cuantifique, pondere si hay más daño al destruir ese hotel, valorando aspectos laborales, económicos, comerciales, etcétera y si no, que el hotel pague. ¿Qué ha pasado? nada, no pasa nada, pero ya tenemos un precedente muy bonito, muy padre en Tulum, tenemos precedentes en agua. Todos los precedentes son por cuestiones de forma en actos emitidos por las autoridades, por ejemplo, en identificación de visitantes.

Y luego empezamos con la procuración, vamos a los problemas, sí, de la defensa, PROFEPA, el ochenta por ciento de los inspectores gana menos de 6,000 pesos, y aunque hay muchas personas muy capacitadas, pues si voy a una industria grandota que sé que está contaminando, basta con que le inviten la comida o le den 500 pesos y complete el Wal-Mart, para que ponga las tonterías que ponga en un acto, que sabemos que se va a caer de origen. La política, aunque ustedes no lo crean, teníamos un indicador que nos evaluaba la ineficiencia. Vamos a medir cuánto crece el rezago anualmente ¿o sea qué tontería no? y había un programa documentado y revisado por la Auditoría Superior de la Federación, que era Programa de Abatimiento del Rezago ¿por qué? porque el tema era: *para cumplir metas inicia visitas, no conclúyelas*; entonces teníamos miles y miles, bueno teníamos visitas que no podíamos cerrar porque habían decomisado productos de 1988, ahí estaban las maderas echadas a perder por no tener programas de interacción con el DIF de los estados para donarles la madera y que hagan albergues o algo, sin embargo, se echaban a perder, maderas preciosas, etcétera, etcétera.

Para evitar esa situación hicimos bases y lineamientos para el destino final, cambia la política y querían hacer policías, a todo le ven rubros de policías. Son los problemas con los que nos topamos en la aplicación de las leyes, por eso siempre he insistido, a título personal, que no es un problema de Estado, es un problema de todos.

Hay mecanismos voluntarios de cumplimiento de las leyes, el Programa de Auditoría Ambiental que también nace en 1992 como un programa de Naciones Unidas, en donde las empresas que conscientes de su incumplimiento, dicen: sé que estoy mal, te aviso, y te pongo un plan de acción, dame chance.

Hoy las multas que impone la PROFEPA se quedan en Hacienda ¿de qué sirve? ¿cuál es el regreso al medio ambiente? aun cuando la ley establece que tienen un destino específico, no regresan ¿de qué sirve? Sabes qué, promovamos la conmutación de multa, hazme acciones en beneficio del medio ambiente, “ah eres un corrupto” ¿por qué? ¿por qué lo autorizaste? oye está mejorando esto, bueno sabes que como todos tienen miedo y aquí el que no cae resbala y si haces te pegan y si no haces te pegan, bueno pues entonces síguelos dejando su multa y sabes qué, la multa aunque le ganes en un tribunal, en el procedimiento administrativo de ejecución, también la va a impugnar y se va a tardar diez años, y cuando llegue ya se hizo incobrable.

Entonces la experiencia nos ha llevado a fortalecer creo yo, o promover más bien el Programa Nacional de Auditoría Ambiental o de Liderazgo Ambiental para la Competitividad, y enseñarles a los particulares que les conviene cuidar el medio ambiente porque tiene beneficios en su economía. Creo que en eso hemos avanzado, si dijéramos, “bueno yo digo que el niño ya trae short, no estamos en pañales, ya trae short y a lo mejor una camiseta”, pero esos son los problemas *in house*, pero también formamos parte de grupos internacionales.

Presidí el grupo de aplicación de la ley, en la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA), y entonces dijimos vamos a hacer operativos transnacionales ya tenemos detectados quiénes están metiendo de manera ilegal baterías usadas, si ustedes piensan que es reciclable la lata de refresco, las baterías usadas se reciclan en un 97 por ciento, nada más que en el proceso de deshacerlas, desprenden ácidos a la atmósfera, muy dañinos. Por lo que se pensó llevarlos a lugares controlados. Aquí en México no se daba información, Estados Unidos no daba información, ni Canadá daba información, porque sabían que se iban a evidenciar de no cuidar esa situación, entonces México, el Presidente, dice vamos a darles toda la información. ¿Finalmente es de transparencia, no?

Con Estados Unidos y Canadá, elegimos el día y la hora de hacer un operativo para cerrar empresas, grandes importadoras canadienses, americanas y mexicanas, a la hora de la hora se echaron para atrás Canadá y Estados Unidos, y solamente nos quedamos con nuestro personal y pues vamos a hacerles una visita, y a ver qué Dios dice. Eso sucede, y esas son nuestras experiencias en la aplicación del derecho ambiental, realmente cada quien jala agua a su molino.

Tenemos un Protocolo de Kioto que los principales países, China y Estados Unidos, no se quieren obligar a invertir, “yo por qué les doy a ellos, yo le doy a mi industria”, sí pero ya le diste en la torre al planeta por cien años ¿un absurdo, no? y en Michigan, se promueve una acción colectiva.

En el tema del derrame del río Bacanuchi en Sonora, sí efectivamente, la ley permite imponer una sanción a la PROFEPA de cuatro millones de pesos como máximo, pero también la ley conforme a la reforma el Código Federal de Procedimientos Civiles la faculta para iniciar acciones colectivas de reclamación del daño. La acción colectiva no está restringida a la PROFEPA, también la puede ejercer un estado, el municipio, la colectividad, pero bueno, si la ley para efectos de sanción administrativa establece un tope, esto no significa que se limite ahí ¿qué era lo que aplicábamos nosotros? Ok, si bien por multa te puede poner 500, yo sí te obligo a la remediación y te hago la caracterización y ahí pues los montos se van.

La verdad, creo que son pequeñas experiencias que puedo comentarles, pero hoy por hoy tenemos un marco tan robusto y tan poco cumplido ¿y queremos seguir reformando y haciendo? cumplamos lo que tenemos, esforcémonos. De todos los estados, solamente hay catorce procuradurías, desde 1996 se les impone la obligación, vean qué retrasados vamos en el cumplimiento de procuradurías de defensa del medio ambiente en los estados.

Ese es mi tema de la reflexión, muchas gracias.

Lic. Pedro León Bernal

—Director General de Medio Ambiente—
Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente del estado de Durango

Muy buenas tardes tengan todos ustedes, agradezco la invitación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a este gran evento. Comentarles que como autoridad ambiental quiero compartirles las experiencias de la protección al medio ambiente sano.

Nosotros estamos trabajando mucho en la cuestión del cuidado al medio ambiente, en la cuestión atmosférica, el agua y el suelo, y como autoridad ambiental esa es nuestra obligación. Estamos creando instrumentos y políticas públicas que a continuación voy a destacar.

Quiero platicarles un poquito de mi estado, mi bello estado y como duranguense orgullosamente nacido en este estado. Durango es el cuarto estado más grande de la República, tenemos una población de un millón 632 mil habitantes, es un estado con muy poca población donde se concentran en lo que es la capital, Gómez Palacio y Lerdo, el 65% de la población, y el resto está distribuido en muchas comunidades muy alejadas de la capital, incluso hacemos hasta ocho horas para llegar a esas comunidades.

Quiero seguir hablando un poquito del estado, aquí hay una perspectiva de lo que es la capital, por ahí como decimos “callada y tranquila ciudad colonial”, como dice nuestra canción y quiero presentarles otros aspectos; también tenemos lo que son las joyas arquitectónicas,

nuestra historia, la promoción turística y, pues el comercial para que puedan visitar todos Durango, un bello estado.

Por otro lado tenemos nuestros recursos, una biodiversidad muy grande, somos la primera reserva nacional forestal, tenemos grandes ecosistemas, grandes paisajes, tenemos el orgullo de tener el puente El Baluarte una obra magistral de la arquitectura mexicana, que es parte de la autopista Durango—Mazatlán, una gran obra de México.

Y bueno, haciendo un paréntesis de lo que es nuestro estado, comentarles que nosotros tenemos una estructura gubernamental a nivel de Secretaría, la Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente, está en un vivero muy grande.

Comentarles que nosotros como estado, aquí ya hablamos mucho de las cuestiones federales y la gobernanza y todas estas cuestiones, pero también nosotros como gobiernos locales, estamos inmiscuidos en un marco legal desde la Constitución, las leyes, y concuerdo con el licenciado Gerardo, que a mí me tocó desde la Ley General cuando aplicaba a los estados y luego fue una copia, y luego agarramos atribuciones que no nos correspondían, y tuvimos que hacer reformas y todo eso, entonces las entidades federativas hemos estado de una forma avanzando en la cuestión legal, en nuestras competencias, en crear políticas ambientales.

El cuidado del medio ambiente, ustedes saben es de competencia federal, estatal y municipal, y aquí quiero detenerme un poco; por la cuestión de que el marco legal federal y estatal. Antes la Federación batallaba mucho con los estados porque no teníamos las capacidades, ni los instrumentos; ahora ya es de competencia estatal que los municipios cuenten con un marco regulatorio, desgraciadamente hay municipios, puedo hablar de Durango y de muchos municipios de otros estados, que no cuentan con ningún marco regulatorio, es más no cuentan con un área de medio ambiente, y esto sí es complicado porque los problemas locales se crean directamente en los municipios, entonces de ahí la necesidad de crear capacidades y el marco legal de los municipios, así como nosotros empezamos en los estados.

Todo esto tenemos que verlo como un desarrollo sostenible, sustentable, los derechos humanos son facultades y prerrogativas inherentes a las personas; esto tiene que ver con el ser respetadas por el poder

público y autoridades; todo lo que hagamos tiene que entrar en esta concordancia lo que es la parte social, económica y ambiental de cualquier proyecto que tenga que ser sustentable, y que tenga que ver con estas tres variables, creando primero la protección al medio ambiente, pero también al derecho que todos tenemos de un ambiente sano.

Quiero hablar un poquito de lo que está haciendo la Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente, en la parte de recursos naturales nosotros tenemos como una Subsecretaría, tenemos el buen manejo de la silvicultura, por ser la primera reserva nacional forestal, nuestro vuelo forestal es muy grande, somos el primer estado en certificación forestal de los predios que cumplen con el buen manejo de este gran recurso y para esto, para conservar, requerimos producir planta en vivero, en el 2014 producimos en nuestros viveros 11 millones de plantas de las especies de coníferas, que todas estas van a las partes altas, a las cuencas, a las áreas deforestadas, a las áreas siniestradas por los incendios.

Una parte muy importante es la conservación de la cuenca alta, es en donde se genera la vida, donde se genera el agua, es la que atrae el agua. Entonces, si nosotros no conservamos esa cuenca alta, con obras de conservación de suelos y reforestación, con el sobrepastoreo que hay, no nos va a llegar esa agua a otros estados. Durango provee de agua a Coahuila, a Sinaloa, a Chihuahua, nosotros somos la región lagunera, y la primera cuenca lechera del país y esto tiene un impacto muy fuerte en la cuestión del agua.

Tenemos un proyecto muy ambicioso, prioritario para el gobierno del estado que es Agua Futura, en el cual entre otras cosas, señalamos que toda el agua que se extrae en las principales ciudades es de pozos tanto en la región lagunera, como en lo que es Durango, donde está la mayor población, y a pesar que estamos abatiendo los pozos, estamos teniendo problemas de arsénico. Lo que queremos hacer es subir las cortinas de algunas presas y apostarle mucho a la conservación de la cuenca para que nos llegue agua, llenemos esas presas y ahora ya tomemos o usemos agua rodada, agua de las presas y no estemos abatiendo los pozos es un proyecto a 50 años.

Otro proyecto que tenemos, son los incendios forestales debido a nuestro gran vuelo forestal; el año pasado tuvimos doscientos incendios forestales y hoy fuimos muy agradecidos por la cuestión de las llu-

vias, solamente tuvimos once incendios forestales y estamos preparados con equipamiento, con torres de vigilancia y la gente está capacitada para abatir de forma inmediata los incendios que se puedan generar en nuestro estado.

En la parte de medio ambiente comentarles que apostamos mucho a la cuestión de la educación ambiental, tenemos tres centros de educación apoyados por la CECADESU (Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable); quiero comentarles que todas estas actividades definitivamente son recursos, porcentajes federales que van directamente a los estados y que por lo tanto estamos tratando de hacer políticas en beneficio del medio ambiente y las personas; en estos tres centros de capacitación apostamos mucho a la cuestión de educación ambiental, tenemos monitoreo de la calidad del aire y programas de calidad del aire. Somos el estado que tenemos dos programas, el de la ciudad de Durango acaba de terminar y, el de la Laguna termina en el 2016, para este año queremos hacer un programa de calidad del aire para todo el estado de Durango a nivel de cuencas para hacer políticas en reducción de contaminantes atmosféricos.

Tenemos dos reservas naturales de orden estatal, el Cañón de Fernández el Tecuán y las reservas de la biosfera La Michilía y Mapimí que son de orden federal, son las primeras reservas que se crearon aquí en México y que a mí me tocó trabajar en una de ellas como vigilante ambiental. Tenemos la parte de inspección y vigilancia, la parte en que cualquier autoridad tiene que ver, aquí una cuestión importante es la de los residuos sólidos como lo comentó el Secretario Guerra Abud, se generan muchos residuos en los municipios y quien tiene competencia de ellos son los municipios. En Durango este año en los 39 municipios cada cabecera municipal tendrá su relleno sanitario.

En cuestión de cambio climático tenemos un programa estatal de acciones ante el cambio climático, tenemos una comisión intersecretarial de cambio climático, estamos incidiendo en las políticas, en la planeación del gobierno del estado con nueve secretarías para que las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático sean acordes a reducir o adaptarnos al mismo.

Una problemática que tenemos en Durango es la cuestión de las ladrilleras, tenemos 350 ladrilleras en la ciudad de Durango que están

dentro de la ciudad, que están quemando con hornos tradicionales y que están quemando de todo, hasta llantas. Es un problema muy grave que en administraciones pasadas no se había podido arreglar son 350 más 150 que están en la periferia son quinientas ladrilleras en lo que es la capital del estado.

Tenemos un proyecto integral en donde vamos a reubicar todas estas ladrilleras en un parque industrial ladrillero, este parque industrial ladrillero tiene todos los servicios y no nada más es quitar el problema y llevarlo a otro lado, porque es lo mismo, ya el impacto no será directamente con la gente. El proyecto incluye cambiar de horno, Horno Durango, que es un horno que adecuamos y reduce la contaminación; el Instituto Nacional del Cambio Climático nos está certificando una reducción de 70% a base de quema de biomasa, estamos usando lo que es el desperdicio de la madera, nosotros generamos lo que es la parte forestal, desperdicio de madera, el aserrín y todo esto va a las ladrilleras y con los sopladores estamos quemando biomasa y en este caso, estamos produciendo ladrillo y las costumbres que tenemos en Durango es que se construye con ladrillo.

Además, tenemos el ordenamiento ecológico, este año lo terminamos, y se encuentra en cuatro ordenamientos municipales.

Quiero concluir mi participación y comentar que Durango fue agraciado, que fue el único estado que invitaron para este Coloquio y quiero hablar en forma general de todos los estados, comentarles que de una forma grande o mediana los estados estamos trabajando algunos a nivel de Secretaría otros de Subsecretaría, otros son direcciones y otros según sus problemáticas se están adecuando, su marco legal lo están generando, lo están cambiando, lo están actualizando; pero comentar que los estados estamos generando políticas públicas para un ambiente sano a la población como un derecho humano y lo que hagamos de alguna forma u otra localmente somos beneficiados, pero esto también a nivel internacional.

A pesar de todos los esfuerzos existentes a la problemática ambiental que afecta en la economía, en lo social y en la salud de la población, es importante reflexionar que la contaminación la generamos todos como seres humanos y yo apostaría, y estoy de acuerdo como dice el secretario Guerra Abud, hacemos muchas leyes, estamos en la

gobernabilidad, y estamos tratando de hacer muchísimas cosas, pero yo creo que la razón de todo esto, es la cuestión de la cultura y la educación ambiental, si apostamos a esa parte que nosotros mismos cuidemos el medio ambiente, tantas leyes, tantas sanciones, tantas multas, tantas desgracias o tantos ecocidios se reducirán en gran medida.

Concluyo mi participación en forma local, comentándoles lo que está haciendo Durango, les promocio también la forma turística, la Visitadora me dice que ya conoce Durango, están cordialmente invitados, decirles que a pesar de que la problemática ambiental en nuestro estado no es muy grave por no tener tanta población, tenemos los instrumentos y las políticas públicas, que de una forma u otra podamos reducir estos impactos al medio ambiente. Estamos apostando mucho a la cultura y a la educación ambiental para no estar sancionando, para no estar haciendo tantas leyes y tantas que nos cuestan mucho.

Muchas gracias.