

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-028
		Versión: 01
		Página 1 de 14

**EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LOS NUEVOS RIESGOS AMBIENTALES EN COLOMBIA
A PARTIR DE LA CONSTITUCION DEL 91 Y LA LEY 99 DE 1993**

JOAQUIN EDUARDO RUIZ VALDERRAMA
MAURICIO TANGARIFE RENGIFO
ENRIQUE HENAO GRANJA

Institución Universitaria de Envigado

Resumen Los adelantos científicos han traído un sinnúmero de ventajas que han redundado en una mayor expectativa de vida, pero, esos avances tienen riesgos que amenazan la salud del individuo y de la sociedad poniendo en peligro no sólo la salud pública, sino la vida en el planeta. La problemática ambiental es un factor central, la normatividad nacional e internacional son insuficientes siendo necesario regular la actividad humana que representa riesgos. El papel del Estado, no sólo debe ser el de un ente regulador, debe estar involucrado con los mecanismos idóneos para proteger el medio ambiente, más allá de los beneficios.

Palabras claves: contaminación, derecho administrativo, evaluación, legislación, medio ambiente, riesgos ambientales, prevención.

Abstract: *Scientific advances have brought a number of advantages that have led to increased life expectancy, but these advances have risks that threaten the health of the individual and society not only endangering public health, but life of the planet. The environmental problematic is a central issue, national and international regulations are insufficient to regulate human activity that represents risks. The state's role should not only be that of a regulator, must be involved with mechanisms to protect the environment, beyond the benefits.*

Key words: *pollution, administrative law, evaluation, legislation, environment, environmental risks, prevention.*

1. INTRODUCCIÓN

El avance de la sociedad sin lugar a duda ha significado beneficios para todos, el desarrollo industrial y tecnológico presenta escenarios bajo los cuales se han creado nuevos medios de producción e intercambio de bienes y servicios que van incluso, más allá de lo esperado. Los adelantos científicos han traído un sinnúmero de ventajas que han redundado en una expectativa de vida más amplia, y herramientas que han permitido que el hombre se interrelacione de manera óptima con su medio social y por ende con el medio ambiente. Sin embargo, esos mismos avances tienen también sus desventajas, han traído

riesgos que amenazan la salud del individuo y de la sociedad en general, poniendo en riesgo no sólo la salud pública, sino todo lo que se conoce como vida en el planeta.

La coyuntura que se vive en la era postmoderna, fruto de la industrialización, presenta peligros que en algún momento no pueden ser calculados ni controlados por la ausencia o vacíos en la regulación jurídica y técnica de los Estados.

La problemática ambiental es así, un factor central, la normatividad nacional e internacional se han quedado cortas en un momento en que es necesario regular la actividad humana que representa los mayores riesgos, se han avocado a establecer mecanismos de ayuda y reposición ante

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-028
		Versión: 01
		Página 2 de 14

las catástrofes después de ocurridas, aún cuando podrían ser ampliamente previsibles. Ante esta problemática, el derecho administrativo juega un papel preponderante, ya que se rige sobre la actuación del Estado, pero también de los particulares, el derecho administrativo está facultado para prescribir conductas que atenten contra los ciudadanos, pero también puede establecer medidas de protección frente a riesgos relacionados con el medio ambiente. Así en estos días el reto del derecho administrativo es la adecuación de nuevas figuras jurídicas derivadas del derecho ambiental, y el uso de normatividades procesales y sustanciales establecidas.

En el presente artículo se dará cuenta de los principales aspectos relacionados con el derecho ambiental y los riesgos que se presentan en el mismo, para ello será necesario establecer cuales son los principales riesgos ambientales que se viven en la actualidad dentro de las sociedades modernas, analizar las normatividades existentes respecto al tratamiento de la gestión ambiental en Colombia y en el Derecho Comparado, analizar los mecanismos jurídicos de evaluación de riesgos ambientales y de protección dentro del derecho administrativo y el derecho ambiental en Colombia a partir de la Constitución y de la Ley 99 de 1993, determinar los aspectos sustanciales que en materia ambiental suscribieron los Estados con los objetivos del milenio y analizar la posición del banco mundial con relación a las políticas públicas de los Estados en materia ambiental.

2.- PRINCIPALES RIESGOS AMBIENTALES QUE SE VIVEN EN LA ACTUALIDAD DENTRO DE LAS SOCIEDADES MODERNAS

Para la determinación del riesgo en materia ambiental, resulta necesario precisar en primer término el concepto del riesgo, frente al cual existen fundamentalmente dos perspectivas distintas:

La primera habla respecto a una consideración simple, susceptible de acabar con los conceptos jurídicos pero aun inacabable de creer, hace una aproximación sobre las disposiciones relativas a

las catástrofes naturales, el riesgo del medio ambiente en sí mismo o también llamado riesgo externo (proveniente de las situaciones del exterior, de la tradición o de la naturaleza). Esta primera noción del riesgo surge con ocasión de las actividades marítimas, para así entender cuáles son los hechos que potencialmente comprometerían de alguna manera la navegación de los barcos, en este sentido el riesgo comienza a designar un eventual peligro de carácter objetivo, tal como en las situaciones del caso fortuito o de fuerza mayor, el tiempo o la fortuna de la mar.

En síntesis, no puede imputársele dicha conducta de riesgo externo a un individuo determinado¹ [PRI 98], el riesgo va a explicar los designios de la naturaleza, tales como inundaciones, incendios, maremotos, etc., y la exclusión de la regla llega cuando el hecho ya es atribuible a la acción de un individuo específico. Se establece además como tratamiento jurídico a esta situación de riesgo, la llamada fuerza mayor (evento imprevisible, exterior al agente e irresistible)².

La segunda concepción del riesgo tiene que ver con la revolución industrial y su desarrollo posterior³. En este tipo de culturas la vida social se hace mucho más impersonal y anónima, caracterizándose en el hecho que la mayoría de la población vive en la zona urbana, así el desarrollo de las sociedades industriales ha conducido a la conquista de muchas zonas desconocidas en el mundo⁴. Una cultura donde la mayoría de los encuentros que tenemos se realizan con extraños y donde las grandes corporaciones empresariales y los órganos del gobierno son ahora los que influyen notablemente en la vida de los individuos.

¹ [PRI 98] PRIEUR Michel y LAMBRECHTS Claude. Los hombres, el desarrollo y el medio ambiente. París: Editorial Frisón –Roché. Realizado con el apoyo de la Universidad Robert Schuman de Estrasburgo. 1998. p.451-45

² *Ibíd.* P. 453

³ [GID 04] GIDDENS, Anthony. Sociología. Cuarta edición. Alianza Editorial. Primera reimpression. Madrid-España. 2004. p. 67.

⁴ *Ibíd.* P. 81

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-028
		Versión: 01
		Página 3 de 14

Hoy los riesgos de la civilización actual ya no son perceptibles, se basan en formulas físicoquímicas fruto de una sobreproducción que existe en la misma industria. Estos riesgos se generan a través de las fuerzas productivas que muchas veces por su avanzado desarrollo tecnológico no alcanzan a ser perceptibles al análisis de la persona promedio, siendo muchas veces sustancias nocivas y tóxicas presentes en el aire, agua, alimentos, etc. El problema de estos riesgos es su invisibilidad y toxicidad, donde su definición se encuentra únicamente en interpretaciones científicas que muchas veces se fundamentan en posiciones socio-jurídicas.⁵

De igual manera, con el fenómeno de la globalización el riesgo cambia de estatus y aparece como una contrapartida del mismo “progreso”, “como un mal necesario que acompaña al bienestar, transformándose en una relación dicotómica entre el riesgo y el progreso: “el riesgo y la protección del medio ambiente se sientan también sobre una relación dialéctica con el progreso”⁶ [EDW 86]. Es esta última concepción del riesgo la que va a renovar su misma definición y forma de utilización, pudiéndose estudiar como la consecuencia irreducible de la concepción de progreso, y explicándose como un fenómeno social para poder hacer la debida gestión jurídica respecto a los daños que dicho progreso pueda generar.

Así las cosas, en un lenguaje más coloquial, riesgo ambiental es toda aquella circunstancia o factor que conlleva la posibilidad de un daño para el ambiente. La palabra riesgo ha estado asociada al peligro, a cualquier propiedad o circunstancia en la que una cosa, producto, sustancia, o proceso pueda ocasionar un daño a la cantidad o calidad de un recurso natural, ecosistema o paisaje, o al ser

humano o a los bienes materiales como consecuencia de lo anterior.

De acuerdo con el CONPES 3146 (2001), en Colombia se han visto afectadas más de cuatro millones de personas por desastres naturales en el período comprendido entre 1993 y 2000, la mayoría (77%) por inundaciones y sismos (12%).⁷[SIA 09]

La lógica que envuelve este concepto de riesgo hace alusión a que el legislador propende por la prohibición de ciertas conductas, muchas de ellas inofensivas pero que asociadas con un determinado bien jurídico podría decirse que se encaminan precisamente hacia la lesión de este último, por ello el riesgo se constituye como un “aporte” hacia el camino de la consecución del daño.⁸ [GOM 10]

Los principales riesgos existentes en la sociedad se redefinen como prácticamente incalculables e inciertos modificando también los parámetros jurídicos de regulación normativa.⁹[SCH 03] Los principales riesgos ambientales en las sociedades modernas son:

- a) Los riesgos sanitarios dirigidos hacia la salud de los seres humanos; las emisiones químicas de autos e industrias han hecho que la capa de ozono sea cada vez más débil, eso provoca enfermedades serias, como el cáncer. El uso de pesticidas sin control que contaminan aguas y que son absorbidos por los seres humanos.

⁷ [SIA] SIAC. Sistema de información ambiental de Colombia. Gestión de Riesgos, imprescindible para el logro de la sostenibilidad. (on line) (consultado el 28 de Octubre de 2011) Disponible en Internet: <http://www.siac.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=217&conID=412>

⁸ [GOM 10] GÓMEZ Córdoba, Ana Isabel. Genética, riesgo y derecho penal: una aproximación interdisciplinaria. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario. 2010. P191.

⁹[SCH 03] SCHMIDT-Assmann, Eberhard. Construcción Sistemática. Instituto Nacional de Administración Pública. Marcial Pons, España: Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A. 2003. pp.132-133.

⁵ [BEC 98] BECK, Ulrich. La Sociedad del Riesgo. Hacia Una Nueva Modernidad. Ediciones Paidós Ibérica. S.A. Barcelona-España. 1998. p. 28

⁶ [EDW 86] Ewald, Francois. En Bernard Grasset. El Estado. París, Francia. Editorial Providencia. 1986, p. 425.

 INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-028
		Versión: 01
		Página 4 de 14

- b) La congestión de los centros urbanos produce contaminación a nivel macro, principalmente por las emisiones de dióxido de carbono, principal elemento que propicia el calentamiento global.
- c) La contaminación del agua.
- d) La degradación del suelo.
- e) Catástrofes de índole nuclear.

La incompatibilidad entre los procesos de producción industriales con el sistema ambiental. En este sentido, vemos que la sociedad se está desarrollando a costa de desastres y pérdidas ecológicas produciendo alteraciones severas en su estructura, construyendo una falacia al hablar de desarrollo cuando se produce por ejemplo la lluvia acida, la contaminación del aire, de las aguas y mares, la deforestación a niveles macro, etc.¹⁰ [BOR 94]

3.- NORMATIVIDADES EXISTENTES RESPECTO AL TRATAMIENTO DE LA GESTIÓN AMBIENTAL EN COLOMBIA Y EN EL DERECHO COMPARADO.

En Colombia, la crisis ambiental ha sido fruto de la incapacidad e ineficiencia del Estado para la formulación de normas eficaces de carácter preventivo y así controlar los efectos negativos que resulten de procesos como la industrialización y la colonización¹¹ [ROD 97]. En primer término, el mal uso de los suelos y la contaminación que producen los residuos industriales y domésticos ha empezado a deteriorar el ecosistema colombiano, existen también otras industrias ilícitas como las que producen estupefacientes, las cuales generan residuos altamente tóxicos tales como el éter etílico, acetona y el ácido clorhídrico¹²[SEM 92] .

¹⁰ [BOR 94] BARRERO Nava, José. Los Derechos Ambientales, una visión desde el sur. Publicación de la Fundación para la Investigación y Protección del Medio Ambiente FIPMA. Colombia: Centro de Asistencia Legal Ambiental. 1994. P.63.

¹¹ [ROD 97] RODAS Monsalve Julio Cesar. Fundamentos Constitucionales del Derecho Ambiental Colombiano. Segunda reimpresión, Bogotá-Colombia: Tercer mundo editores en coedición con ediciones Uniandes. 1997. p 11

¹² Revista Semana, noviembre 10 de 1992, p. 39

Y para empeorar aun más el panorama, a causa de la colonización acelerada que se ha venido presentando en nuestro país se talan miles de hectáreas de bosques al año, sumándose un problema agrario respecto a la gran concentración existente de latifundios.¹³

La Carta Magna colombiana ha sido pionera en materia de tratamiento jurídico ambiental, según algunos doctrinantes puede ser reconocida como “Constitución ecológica”¹⁴ [SCC 92] ya que en su articulado se contemplan los siguientes temas en relación al medio ambiente:

Artículos:

- 7 (plurietnias y pluriculturas),
- 8 (riquezas naturales de la nación),
- 11 (vida),
- 49 (salud),
- 58 (propiedad),
- 63 (bien de uso público),
- 65 (alimentos),
- 66 (crédito agrícola),
- 67 (educación para la protección del ambiente),
- 72 (patrimonio de la Nación),
- 79 (ambiente sano),
- 80 (planificación en el uso de los recursos naturales),
- 81 (elementos contaminantes),
- 82 (espacio público),
- 86, 87 y 88 (mecanismos de protección de los derechos),
- 90 (responsabilidad civil),
- 95.8 (deber de protección del ambiente),
- 215 (emergencia ecológica),
- 226 (internacionalización),
- 150, 189, 246, 268.7, 277.4, 282.5 (aspectos institucionales de las ramas y órganos del poder),
- 289. 300.2, 320, 310, 313.9, 317, 330.5 y 331 (competencias territoriales),
- 333 (función social de la empresa),
- 334 (intervencionismo estatal),
- 339 y 340 (planeación),
- 360 (explotación de los recursos naturales no renovables),
- 361 (regalías) y

¹³ Revista Ecológica, noviembre 10 de 1992, p. 66

¹⁴ Sentencia de la Corte Constitucional, T-411 de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-028
		Versión: 01
		Página 5 de 14

366 (calidad de vida como fin del Estado)¹⁵ [RODb 97]

Por medio de lo dispuesto en la Ley 99 de 1993, se desarrollaron los diferentes lineamientos que expone la Constitución de 1991, relacionados con la protección del medio ambiente, donde además se plasmaron también cuáles serían los principios generales que desarrollarán las normas jurídicas ambientales dentro del territorio colombiano, donde también se integra el llamado Sistema Nacional Ambiental SINA, y se consagra a la licencia ambiental como el instrumento jurídico más importante, a la hora de lograr realizar un control efectivo de las acciones que puedan vincular temas ambientales por medio de la inclusión de elementos técnicos y científicos, junto con la participación activa de la comunidad¹⁶. [AVI 96]

Fundamental para la conservación del medio ambiente y los aspectos relacionados con el riesgo ambiental ha sido la Ley 99 de 1993, que en distintos artículos es clara respecto al riesgo:

Artículo 1°

Numeral 1. “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

Numeral 6. “cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente”, es decir, que así no se pruebe la “certeza científica absoluta”.

Artículo 5. Numeral 2. “Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente”: Regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento,

conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural”.

Artículo 50. “Se entiende por licencia ambiental la autorización que otorga la autoridad ambiental competente, para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada”.

Artículo 57. “Se entiende por estudio de impacto ambiental el conjunto de la información que deberá presentar ante la autoridad ambiental competente el peticionario de una licencia ambiental. El estudio de impacto ambiental contendrá información sobre la localización del proyecto, y los elementos abióticos, bióticos y socioeconómicos del medio que puedan sufrir deterioro por la respectiva obra o actividad, para cuya ejecución se pide la licencia, y la evaluación de los impactos que puedan producirse.

La normatividad colombiana sobre la administración de riesgos y prevención de desastres es amplia:

Norma sismoresistente 98. Reglamenta la Ley 400/97 en lo que se refiere a la construcción sismoresistente de edificaciones.

Ley 09 de 1979 artículo 491. Atención en salud para personas afectadas por catástrofes.

Ley 46 de 1988. Sistema Nacional de Prevención y Atención de Emergencias.

Decreto 919 de 1989. Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

Ley 09 de 1989. Ley de Reforma urbana que define zonas de riesgo.

Ley 99 de 1993: artículos 1, 5, 7, 9 y 12. Crea el Ministerio del Medio Ambiente y la estructura del

¹⁵ [RODb 97] RODAS Monsalve Julio César. Op. Cít. P. 36.

¹⁶ [AVI 96] ÁVILA de Tissot Esperanza. Licencias ambientales. Aproximación práctica. Fundación Friedrich Ebert de Colombia FESCOL. Primera edición. Bogotá-Colombia. 1996. p. 24

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-028
		Versión: 01
		Página 6 de 14

Sistema Nacional Ambiental. Directamente relacionados con prevención de desastres

Ley 115 de 1994 Artículo 5 Numeral 10. Ley general de educación, adquisición de conciencia para la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente y prevención de desastres.

Decreto 1865 de 1994. Por el cual se regulan los planes regionales ambientales de las corporaciones autónomas regionales.

Decreto 321 de 1999. Por el cual se adopta el plan nacional de contingencias contra derrame e hidrocarburos, derivados y sustancias nocivas.

Decreto ley 2811 de 1.974 Código nacional de los recursos naturales renovables RNR y no renovables y de protección al medio ambiente. El ambiente es patrimonio común, el estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo. Regula el manejo de los recursos naturales no renovables, la defensa del ambiente y sus elementos.

Ley 23 de 1973 Principios fundamentales sobre prevención y control de la contaminación del aire, agua y suelo y otorgó facultades al Presidente de la República para expedir el Código de los Recursos Naturales.

Ley 491 de 1999 Define el seguro ecológico y delitos contra los recursos naturales y el ambiente y se modifica el Código Penal.

Ley 1151 de 2007, mediante la cual se formula El Plan Nacional de Desarrollo 2006–2010, establece el compromiso con “Una Gestión Ambiental y del Riesgo que promueva el Desarrollo Sostenible”, contempla las estrategias que orientan la gestión ambiental y le permite al Estado armonizar, en sus diferentes niveles, las acciones y los recursos necesarios para garantizar la sostenibilidad ambiental, el desarrollo económico y social del país y reducir o minimizar los impactos ambientales que de ellas se deriven.

3.1 El riesgo en el derecho comparado

Constitución de Brasil del 22 de septiembre de 1988:

Artículo 225. El Estado brasileiro establece que todos sus ciudadanos conservan el derecho a tener un medio ambiente equilibrado, y para ello el Estado podrá imponerlo coercitivamente si es del caso, con el fin de preservarlo para las generaciones presentes y futuras.

Se considera además una necesidad la preservación y restauración de los procesos ecológicos esenciales, además de disponer de un manejo ecológico de especies y ecosistemas.

La constitución también establece la necesidad de realizar estudios de impacto ambiental previos a la ejecución de un proyecto potencialmente dañino para el medio ambiente, además del deber de publicar el resultado de dicho estudio. Y por último promueve la educación ambiental en todos los niveles con el fin de estimular la conciencia pública respecto a la necesidad de protección del medio ambiente.

Constitución de Cuba del 24 de febrero de 1976 219:¹⁷

Artículo 27 esta Constitución consagra el deber del Estado y la sociedad de proteger la naturaleza y velar por mantener limpias las aguas y la atmósfera, protegiendo además la fauna y flora del país.

Constitución del Salvador del 15 de diciembre de 1983 (modificada el 20 de noviembre de 1991)

Artículo 117. Es de interés social la protección, restauración, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales y para ello será el Estado salvadoreño el encargado de institucionalizar los programas de incentivos sobre el tema.

Constitución de Guatemala del 15 de septiembre de 1965.

Artículo 118 de la Constitución guatemalteca menciona que es una obligación estatal la orientación de la economía nacional para utilizar en forma debida los recursos naturales.

Artículo 119 de la Constitución guatemalteca señala que otra de las obligaciones del Estado será

¹⁷ Constitución Cubana. (on line) cuba.cu (consultada el 2 de Noviembre de 2011) Disponible en internet: <http://www.cuba.cu/gobierno/cuba.htm>

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-028
		Versión: 01
		Página 7 de 14

la adopción de medidas necesarias para la conservación y desarrollo de los recursos naturales en forma eficiente.

Artículo 125 considera que la explotación de los recursos naturales no renovables debe hacerse por medio de métodos técnicos y racionales.

Artículo 126 dispone que será de urgencia nacional y de interés social la reforestación del país, además que la explotación de los recursos forestales corresponderá en forma exclusiva a los ciudadanos guatemaltecos.

4.- MECANISMOS JURÍDICOS DE EVALUACIÓN DE RIESGOS AMBIENTALES Y DE PROTECCIÓN DENTRO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Y EL DERECHO AMBIENTAL EN COLOMBIA A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN Y DE LA LEY 99 DE 1993.

Piedra angular de la prevención y evaluación de riesgos es el principio de precaución; este principio puede convertirse en una herramienta eficaz para los poderes públicos de un Estado, los cuales deben utilizarlo para hacer prevalecer la salud y la seguridad sobre la libertad de los particulares o de los Estados, imponiendo la necesidad de tomar las medidas necesarias a un coste económica y socialmente soportable, evaluando el riesgo, reduciéndolo a un nivel aceptable y si es posible eliminándolo¹⁸. [CAS 02]

Si bien prever todos los escenarios posibles en los que se vislumbra el riesgo ambiental, ya sea contaminación, catástrofes, enfermedades, etc. Implica ver las cosas desde un punto de vista muy negativo y adelantarse en el futuro en cuestiones que pueden o no suceder, y que el principio de precaución no ha sido aceptado de manera uniforme, puede plantearse que el núcleo esencial que guía este criterio radica en la idea de aplicación de aplicación de decisiones jurídicas frente a la incertidumbre científica que crean

¹⁸ [CAS 02] CASTELLANO Rausell Pedro. La Responsabilidad Penal de las Actividades de Riesgo. Cuadernos de Derecho Judicial. Madrid-España: Imprime Lerko Print. S.A. 2002.

situaciones que ponen en riesgo al medio ambiente y por ende a las futuras generaciones¹⁹. Dicha incertidumbre científica se traduce en una “duda razonable” frente a la posibilidad de daños ambientales irremediables.

El Decreto 1220 de 2005 ha establecido frente a la intervención de riesgos en Colombia, particularmente en su artículo 1°, la definición de riesgo con el fin de contextualizar la problemática en nuestro país:

“Definiciones. Para correcta interpretación de las normas contenidas en el presente decreto, se adoptan las siguientes definiciones: Evaluación de riesgo. Es el resultado de la comparación y el análisis de las amenazas de un proyecto y la vulnerabilidad del medio ambiente, con el fin de determinar las posibles consecuencias sociales, económicas, y ambientales que este puede producir”.²⁰ [GON 06]

Por otro lado, otro de los mecanismos jurídicos de prevención de riesgos en nuestro país, es la utilización de la declaratoria de emergencia en materia ambiental, para este caso deben reunirse los siguientes requisitos postulados por la Corte Constitucional²¹ [SCC 92]:

1. Que se trate de hechos graves e inminentes.
2. Estos hechos deben ser de diferente entidad de los que puedan generar los estados de excepción.
3. Y además estos hechos deben ser sobrevinientes.

¹⁹ [KOU 02] KOURILSKI Philippe, Principio de precaución, salud y medio ambiente”, conferencia dictada en Barcelona - España, abril 22 de 2002. (on line) biomed.com (consultado el 29 de octubre de 2011) Disponible en Internet: neta/biomedica/d02020502.htm p.2.

²⁰ [GON 92] GONZÁLEZ Villa Enrique. Derecho Ambiental Colombiano. Parte General. Tomo I. Bogotá-Colombia: Universidad Externado de Colombia. Julio 2006. p. 128.

²¹ Sentencia de la Corte Constitucional C-004 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-028
		Versión: 01
		Página 8 de 14

En Colombia se reconoce como obligación preceptiva al concesionario o beneficiario de las explotaciones mineras a cielo abierto, el constituir una póliza de cumplimiento con garantía bancaria para la restauración o sustitución morfológica y ambiental de todo el suelo intervenido con la explotación. Incluso este país tiene una ley específica (Ley 491 de 1999) que regula los seguros ecológicos como mecanismos para cubrir los perjuicios económicos cuantificables como consecuencia de daños al medio ambiente²².

El otorgamiento de una licencia ambiental es un mecanismo de prevención de riesgos, establecido por la Ley 99 de 1993, y dentro de sus características prevé una Solicitud de Necesidad de Diagnóstico Ambiental de Alternativas, la cual busca obtener la información necesaria con el fin de evaluar y comparar las opciones que se presentan para desarrollar el proyecto, las cuales deben tener en cuenta, entre otras cosas, un análisis comparativo de los efectos y riesgos inherentes a la obra o actividad.

La sentencia C-035 de 1999 hace relación al indudable carácter preventivo de la licencia ambiental, instrumento que como se explicó anteriormente, busca principalmente eliminar o prevenir, con la ayuda de la técnica, los efectos nocivos de una actividad determinada, esto al señalar que:

“La licencia ambiental consiste en la autorización que la autoridad ambiental concede para la ejecución de una obra o actividad que potencialmente puede afectar los recursos naturales renovables o el ambiente...”

5.- ASPECTOS SUSTANCIALES QUE EN MATERIA AMBIENTAL SUSCRIBIERON LOS ESTADOS CON LOS OBJETIVOS DEL MILENIO.

²² Artículo 60 de la Ley 99 por la que se crea el Ministerio de Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio.

En los albores de este nuevo siglo, la comunidad internacional retomó la agenda de desarrollo con una visión integral a partir de los acuerdos derivados de las conferencias globales sobre temas sociales de las Naciones Unidas celebradas en la década de 1990. En septiembre del 2000, 189 Estados Miembros de las Naciones Unidas, de los cuales 147 estaban representados por Jefes de Estado y de Gobierno, firmaron un nuevo compromiso mundial para el desarrollo, cuya expresión política quedó reflejada en la Declaración del Milenio.

En esta Declaración se establecieron los fundamentos de una agenda de desarrollo basada en valores que enriquecen profundamente las relaciones internacionales para el siglo XXI: la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto de la naturaleza y la responsabilidad común pero diferenciada.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio son ocho y todos giran alrededor de la idea de proporcionar una mejor calidad de vida y bienestar a la población, sobre todo a los más necesitados, obviamente hay temas que no se podían dejar atrás, uno de ellos es le concerniente a la protección de medio ambiente, así el séptimo objetivo versa:

Objetivo 7: Garantizar el sustento del medio ambiente.

- Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y reducir la pérdida de recursos del medio ambiente.
- Haber reducido y haber ralentizado considerablemente la pérdida de diversidad biológica en 2010.
- Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.
- Haber mejorado considerablemente, en 2020, la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales.

 INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-028
		Versión: 01
		Página 9 de 14

En materia de medioambiente la Declaración del Milenio se enfocó en aspectos como la pretensión de reforestar 30 mil hectáreas al año y disminuir a cero la emisión de clorofluorcarbonados, que actualmente y por acato al acuerdo de Montreal es casi nula. Sin embargo, pese a los esfuerzos hay que decir que la disminución de emisiones de dióxido de carbono no ha sido significativa, traduciéndose en un .02% según informes del secretario General sobre la ejecución de la Declaración del Milenio. Cifras basadas en cálculos de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y del Centro de Análisis e Información sobre Dióxido de Carbono (EUA).²³ Sin embargo, la emisión de Clorofluorcarbonos si ha bajado de manera significativa de un 1.1 % a un .15%, según informes de del Secretario General sobre la ejecución de la Declaración del Milenio. Cifras basadas en cálculos de la Secretaría de Ozono del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.²⁴

El avance hacia la sostenibilidad ambiental del desarrollo se ve reflejado solo parcialmente en los indicadores y metas definidos para el objetivo 7, pues más que abordar la sostenibilidad ambiental de la región, se refieren al impacto de esta sobre el medio ambiente global (por ejemplo, los indicadores que dan cuenta del consumo de energía, de las emisiones de gas que producen efecto invernadero y de las sustancias agotadoras de la capa de ozono estratosférico). Los indicadores seleccionados para este objetivo corresponden a criterios establecidos en algunos de los principales acuerdos internacionales, como el Convenio sobre la Diversidad Biológica (cobertura forestal y áreas protegidas para la protección de la biodiversidad), la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (emisiones de gases de efecto invernadero y consumo de energía), el Protocolo

de Montreal (sustancias agotadoras de la capa de ozono) y la Campaña Mundial para la Seguridad de la Tenencia.²⁵

La meta 9 del objetivo 7 incluye la integración de los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y la inversión de la pérdida de recursos del medio ambiente. Sin embargo, no existe ningún indicador relativo a la integración de las políticas. Integrar políticas supone incorporar criterios ambientales en las políticas sectoriales y en los instrumentos de planificación, tributarios, económicos, crediticios, de inversión, de creación de instituciones, y legales, entre otros, con el objeto de orientar las prácticas de producción y consumo en la dirección deseada. Si bien existen dificultades en cuanto a la disponibilidad de información, se han analizado indicadores para varios países, que se refieren a la integración de políticas en tres áreas: la construcción de marcos jurídicos e institucionales, el financiamiento y el gasto ambiental y el uso de instrumentos económicos para la gestión del medio ambiente²⁶.

En la década de 1990, la región logró avances importantes en la construcción de instituciones para la gestión ambiental, en la elaboración de marcos jurídicos y leyes específicas relativas a los recursos naturales y los límites a las emisiones contaminantes, y en la aplicación de instrumentos como las evaluaciones de impacto ambiental. La estructura orgánica de estas autoridades ambientales es de dos tipos: ministerial (en Bolivia, Brasil, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Bolivariana de Venezuela y Uruguay) y colegiada (en Chile y Perú). En algunos países del Caribe de habla inglesa se da el caso de que lo ambiental

²³ ONU. Ejecutar la declaración del Milenio. (on line) [cinu.org.mx](http://www.cinu.org.mx) (consultado el 30 de octubre de 2011) Disponible en internet: <http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/ObjetivosDesarrollo/5.htm>

²⁴ *Ibíd.*

²⁵ ANÓNIMO. Objetivos de desarrollo del milenio: una mirada desde América latina y el Caribe. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. P. 178. (onl line) [eclac.cl](http://www.eclac.cl) (consultado el 31 de Octubre de 2011) Disponible en internet: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/21541/capitulo6.pdf>

²⁶ *Ibíd.*

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-028
		Versión: 01
		Página 10 de 14

está asociado a otros temas sectoriales en un mismo organismo.

En los últimos años, Argentina y Colombia reformaron sus estructuras administrativas para que los temas ambientales se administraran en los ministerios de salud y de infraestructura y vivienda, respectivamente²⁷.

6.- POSICIÓN DEL BANCO MUNDIAL CON RELACIÓN A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LOS ESTADOS EN MATERIA AMBIENTAL.

En 2008, el apoyo del Grupo del Banco Mundial en términos de sostenibilidad ambiental se juzgó eficaz en general, pero con necesidad de aumentar su impacto²⁸.

En una evaluación del desempeño ambiental del Banco, realizada en 2008, el Grupo de Evaluación Independiente (GEI) destacó que el Grupo del Banco Mundial había mostrado avances en su función de defensa del medio ambiente con respecto a 1990. Sin embargo, también identificó las limitaciones internas y externas al tratamiento de los temas ambientales en muchos programas de países del Grupo del Banco Mundial. El GEI recomendó que, a fin de aumentar su eficacia en los temas ambientales, el Grupo del Banco Mundial debía poner en marcha las siguientes mejoras:

(i) prestar más atención a la sostenibilidad ambiental en el seno del Grupo del Banco Mundial;

(ii) cambiar hacia enfoques más intersectoriales y con orientación espacial y fortalecer las aptitudes del personal;

(iii) medir con más eficacia las actividades y los resultados; y

(iv) mejorar la coordinación y la congruencia entre el Banco Mundial, la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés) y la Agencia Multilateral de Garantías de Inversiones (MIGA, por sus siglas en inglés) y entre el Grupo del Banco Mundial y sus socios externos.

Lo anterior subrayó la necesidad de contar con una estrategia actualizada a nivel de todo el Grupo del Banco Mundial, con IFC y MIGA como partes activas en colaboración con el Banco.

El avance en torno a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), estima el Banco Mundial, está seriamente amenazado, en parte por una serie de crisis recientes en los renglones financiero, alimentario y de combustible, y en parte por la dificultad de abordar las fallas sistémicas a nivel institucional y de gobierno.

Por otro lado, existe una conciencia creciente por parte de varios grupos de interés acerca de la importancia de la sostenibilidad y la responsabilidad ambiental y social como pilares del desarrollo sostenible. Por ejemplo, la sostenibilidad ambiental a menudo es un renglón que adoptan los grupos no gubernamentales o del sector privado mediante medidas voluntarias y colectivas, antes de establecerse regulaciones o un entorno que efectivamente fomente esta regulación, señal de que los principios de la sostenibilidad están logrando impulso más general. Lo anterior lleva a concluir que el gobierno en el terreno ambiental ya no es sólo responsabilidad única del sector privado, ni se logra únicamente por medios regulatorios tradicionales.

El Banco mundial reconoce los éxitos que se han tenido en diversos países respecto a los logros de los objetivos planteados con la Declaración del Milenio, sin embargo es puntual al declarar que aún queda mucho camino por recorrer, sin

²⁷ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), El financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe (LC/G.2146(CONF.90/4)), Santiago de Chile, octubre del 2001.

²⁸ The World Bank (2008). Environmental Sustainability: An Evaluation of World Bank Group Support. Washington, DC. <http://go.worldbank.org/BD8MP7T5B0>

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-028
		Versión: 01
		Página 11 de 14

embrago apunta que los países del primer mundo deben brindar especial apoyo a aquellos no tan desarrollados que se han rezagado en el camino hacia el cumplimiento de dichas metas.²⁹

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

No se puede decir que el medio ambiente y el hombre tengan una relación de codependencia de manera natural, el medio ambiente no necesita la mano del hombre para ser, o más bien, no necesitaba de ella, en la actualidad el medio ambiente depende de la mano del hombre para su conservación y recuperación, sin embargo el hombre necesita del medio ambiente para subsistir.

En este punto, además de la reparación necesaria a los daños que ya se han hecho, es imperante que los gobiernos establezcan las medidas de evaluación necesarias para prevenir los posibles daños al medio ambiente, y esto se logra por medio de una óptima evaluación de riesgos en cualquier clase de obra o proyecto que particulares o gobierno emprendan.

La evaluación de riesgos permite conocer con antelación todos aquellos eventos, obvios o no, que puedan presentarse y tener planes de contingencia que permitan hacer frente a cualquier eventualidad; cuando se tiene conocimiento previo de las posibilidades de desastre es más fácil actuar en consecuencia con efectividad y eficacia.

Sin lugar a dudas los estados se han preocupado por legislar en pro del medio ambiente, de revertir el daño causado y de crear conciencia en los gobiernos en general y en la sociedad civil en

particular, ejemplo de ello es el Estado colombiano con la creación de la Ley 99 de 1993, pionera en asuntos relacionados con en el medio ambiente. Sin embargo los esfuerzos no son suficientes cuando se actúa por dobles medios o dando prioridad a intereses ulteriores; por un lado los Estados crean leyes para la protección ambiental y por otro permiten que se dañe el ambiente con empresas que atentan contra él; nada será suficiente si no se actúa con mano dura y congruencia.

Sin caer en el cliché y la doble moral, es necesario hacer consciencia de que este planeta es la única casa, la única posibilidad de vida del género humano, por ello es imperante que se tomen las acciones prontas y eficaces para subsanar los daños al medio ambiente y cambiar la mentalidad y modalidades de producción evaluando el costo beneficio y los riesgos que una buena economía traen consigo.

Con base en lo investigado, se recomienda que:

Los Gobiernos endurezcan las leyes concernientes a la protección del medio ambiente.

Se destinen mayores recursos a la protección del medio ambiente.

Se redirijan las políticas públicas hacia un desarrollo sostenible y autosustentable.

Se reeduce a la población respecto a la importancia de la protección al medio ambiente.

Se desarrollen las políticas e instrumentos pertinentes para llevar a cabo programas de evaluación de riesgos.

Se monitoree que no exista corrupción en los entes evaluadores, para garantizar la transparencia en los procedimientos y por ende, buenos resultados en los mismos.

REFERENCIAS

ANÓNIMO. Objetivos de desarrollo del milenio: una mirada desde América latina y el Caribe. Garantizar la

²⁹ Grupo del Banco Mundial. Aumenta el número de países próximos a alcanzar las metas de los ODM, pero los países más pobres necesitan ayuda con urgencia. (on line) web.worldbank.org (consultado el 2 de Octubre de 2011) Disponible en Internet: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPANISH/0,,contentMDK:22891020~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074568,00.html>

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-028
		Versión: 01
		Página 12 de 14

sostenibilidad del medio ambiente. P. 178. (onl line) eclac.cl (consultado el 31 de Octubre de 2011) Disponible en internet: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/21541/capitulo6.pdf>

[AVI 96] ÁVILA de Tissot Esperanza. Licencias ambientales. Aproximación práctica. Fundación Friedrich Ebert de Colombia FESCOL. Primera edición. Bogotá-Colombia. 1996. p. 24

[BEC 98] BECK, Ulrich. La Sociedad del Riesgo. Hacia Una Nueva Modernidad. Ediciones Paidós Ibérica. S.A. Barcelona-España. 1998. p. 28

[BOR 94] BORRERO Nava, José. Los Derechos Ambientales, una visión desde el sur. Publicación de la Fundación para la Investigación y Protección del Medio Ambiente FIPMA. Colombia: Centro de Asistencia Legal Ambiental. 1994. P.63.

[CAS 02] CASTELLANO Rausell Pedro. La Responsabilidad Penal de las Actividades de Riesgo. Cuadernos de Derecho Judicial. Madrid-España: Imprime Lerko Print. S.A. 2002.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), El financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe (LC/G.2146(CONF.90/4)), Santiago de Chile, octubre del 2001.

Constitución Cubana. (on line) cuba.cu (consultada el 2 de Noviembre de 2011) Disponible en internet: <http://www.cuba.cu/gobierno/cuba.htm>

[EWL 86] Ewald, Francois. En Bernard Grasset. El Estado. París, Francia. Editorial Providencia. 1986, p. 425.

[GID 04] GIDDENS, Anthony. Sociología. Cuarta edición. Alianza Editorial. Primera reimpresión. Madrid-España. 2004. p. 67.

[GOM 10] GÓMEZ Córdoba, Ana Isabel. Genética, riesgo y derecho penal: una aproximación interdisciplinaria. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario. 2010. P191.

[GON 06] GONZÁLEZ Villa Enrique. Derecho Ambiental Colombiano. Parte General. Tomo I. Bogotá-Colombia: Universidad Externado de Colombia. Julio 2006. p. 128.

Grupo del Banco Mundial. Aumenta el número de países próximos a alcanzar las metas de los ODM, pero los países más pobres necesitan ayuda con urgencia. (on line) web.worldbank.org (consultado el 2 de Octubre de 2011) Disponible en Internet: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPANHISH/0,,contentMDK:22891020~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074568,00.html>

[KOU 02] KOURILSKI Philippe, Principio de precaución, salud y medio ambiente", conferencia dictada en Barcelona - España, abril 22 de 2002. (on line) biomed.com (consultado el 29 de octubre de 2011) Disponible en Internet: neta/biomed.com/d02020502.htm p.2.

ONU. Ejecutar la declaración del Milenio. (on line) cinu.org.mx (consultado el 30 de octubre de 2011) Disponible en internet: <http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/ObjetivosDesarrollo/5.htm>

[PRI 98] PRIEUR Michel y LAMBRECHTS Claude. Los hombres, el desarrollo y el medio ambiente. París: Editorial Frisón -Roché. Realizado con el apoyo de la Universidad Robert Schuman de Estrasburgo. 1998. p.451-45

Revista Ecológica, noviembre 10 de 1992, p. 66

Revista Semana, noviembre 10 de 1992, p. 39

[ROD 97] RODAS Monsalve Julio Cesar. Fundamentos Constitucionales del Derecho Ambiental Colombiano. Segunda reimpresión, Bogotá-Colombia: Tercer mundo editores en coedición con ediciones Uniandes. 1997. p 11

Sentencia de la Corte Constitucional, T-411 de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Sentencia de la Corte Constitucional C-004 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

[SIA] SIAC. Sistema de información ambiental de Colombia. Gestión de Riesgos, imprescindible para el logro de la sostenibilidad. (on line) (consultado el 28 de Octubre de 2011) Disponible en Internet:

 INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-028
		Versión: 01
		Página 13 de 14

<http://www.siac.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=217&conID=412>

[SCH 03] SCHMIDT-Assmann, Eberhard. Construcción Sistemática. Instituto Nacional de Administración Pública. Marcial Pons, España: Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A. 2003. pp.132-133.

The World Bank (2008). Environmental Sustainability: An Evaluation of World Bank Group Support. Washington, DC.
<http://go.worldbank.org/BD8MP7T5B0>

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-03
		Versión: 01
		Página 14 de 14