

ASPECTOS LEGISLATIVOS E INSTITUCIONALES DEL AMBIENTE EN COLOMBIA

Rosángela Calle Vásquez

NOCIÓN DE AMBIENTE

*“Los seres humanos somos habitantes de la tierra, miembros de la biosfera y beneficiarios de fideicomiso planetario. Por ello nos reconocemos como titulares de obligaciones y derechos ambientales que configuran el marco jurídico de nuestras relaciones e interrelaciones con el ambiente y los otros seres vivientes humanos y no humanos. A través de acuerdos, convenios y declaraciones internacionales al igual que de leyes nacionales, se ha consolidado un reconocimiento jusfilosófico y doctrinario de los principios rectores de la relación ser-humano ambiente”.*¹

Estos elementos nos indican sumariamente el porqué debe existir un derecho ambiental. Sin embargo, antes de analizar en concreto el contenido de esta rama del derecho, es necesario partir de una definición de ambiente.

El ambiente debe ser entendido como un sistema, vale decir, como un conjunto de elementos que interactúan entre sí, pero con la precisión de que estas interacciones provocan la aparición de nuevas propiedades globales, no inherentes a los elementos aislados que constituyen el sistema.

*Esto implica por otra parte que el ambiente debe ser considerado como un todo, u holísticamente (del griego **holos**, todo). La visión sistemática del ambiente, nos parece fundamental y fecunda en consecuencias jurídicas, pues permite delimitar el objeto del derecho ambiental y entender la orientación que presenta su desarrollo.*

¹ Borrero, Jesús María. *Los derechos ambientales, una visión desde el Sur*. Ed. Fibua-Cela. 1994. p. 13.

La palabra ambiente se utiliza para designar todos los sistemas posibles, dentro de los cuales se integran los organismos vivos. Estos organismos a su vez se presentan como sistemas. En consecuencia la palabra ambiente no se emplea sólo para designar el ambiente humano, sino también todos los ambientes posibles de los sistemas de los organismos vivos en general.

El diccionario de la Real Academia lo define así: "conjunto de circunstancias físicas que rodean a los seres vivos y por extensión conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas, sociales, etc. que rodean a las personas".

El concepto ambiente será analizado con referencia a los sistemas humanos; para facilitar este concepto conviene aclarar lo siguiente:

Algunas veces la preocupación por la protección del ambiente oscila entre dos concepciones extremas, como son el "antropocentrismo" y el "naturocentrismo". En efecto el antropocentrismo, conduce a que la protección del ambiente se concentre exclusivamente en aquel que concierne al ser humano, mientras la visión naturocentrista de la vida, lleva precisamente a lo contrario. Pero en la tarea de proteger al ambiente no hay que perder nunca de vista que el hombre es un producto de la naturaleza, que forma parte indisoluble de ella y que su existencia depende de la misma naturaleza. Por otra parte, pensamos que no hay ninguna razón para que todas las formas de vida no sean respetadas por el hombre, cuando ellas sean compatibles con la vida humana.

Entrando en materia, hay que comenzar por decir que el "ambiente" de un sistema humano no consiste simplemente, en el conjunto de elementos que están en las cercanías del sistema, contra lo que pudiera dar a entender el sentido literal de la palabra ambiente. En efecto, expresar que el ambiente de un sistema humano es su "espacio circundante" o "entorno", representa sólo una primera aproximación al concepto de ambiente. Lo que debe identificarse para arribar a un concepto de ambiente del sistema humano, son las interacciones específicas que ese sistema tiene con el "resto del universo" que está en sus cercanías, esto es aquellas variables que integran el resto del universo y que intervienen de manera significativa en las interacciones que se dan entre el sistema humano y el resto del universo.

De allí que el ambiente de un sistema humano debe conceptualizarse, inicialmente como el conjunto de variables no pertenecientes al mismo, que interactúan directamente con los elementos de dicho sistema o con el sistema en su totalidad. Así, por ejemplo, si se trata de un sistema humano compuesto por una

persona, su ambiente, estaría integrado por aquellas variables físico-químicas, biológicas, sociales, etc. que interactúan directamente con la persona.

Pero, a su vez, tales variables pueden interactuar con otras que constituyen el ambiente de otro sistema, y que por tanto no influyen directamente sobre el sistema humano, sino indirectamente. Tales influencias no son de desdenar. Por el contrario, este segundo tipo de variables podrá ser determinante en la forma como el primer tipo de variables interactúa directamente con el sistema humano, así en el ejemplo de la persona que hemos traído, las variables que integran su ambiente, estarán condicionadas con otras variables también (físicoquímicas, biológicas, sociales, etc.) que determinan la manera como las primeras interactúan con el sistema humano de nuestro interés.

En conclusión el concepto de ambiente, se define teniendo en cuenta el conjunto de sistemas de ambiente que tienen que ver con todas las formas posibles de vida.

AMBIENTE Y ECOLOGÍA

La ecología en cuanto explicación científica de determinados comportamientos naturales, corresponde inicialmente al campo de las ciencias naturales. La palabra ecología, fue acuñada por el biólogo Ernst Haeckel, para designar una disciplina que estudiaba las relaciones de los organismos en su ambiente. Oikos = casa; logos = ciencia, ciencia que estudia los organismos en su casa. La ecología está relacionada especialmente con la biología de grupos de organismos y con procesos dinámicos e interactivos de estos entre sí y de todos ellos con su entorno físico.

Así aparece la idea del ecosistema que refleja las mutuas relaciones entre comunidades bióticas y el medio ambiente. Los ecosistemas llevan implícitos elementos autorreguladores, que dan lugar al equilibrio de la naturaleza por medio de la oposición apropiada entre procesos que se protegen mutuamente frente a eventuales trastornos.

La ecología va a ser objeto de preocupación de las ciencias sociales cuando se pone de relieve la interacción del hombre con los ecosistemas, como un elemento más de éste que conscientemente lo modifica.

NOCIÓN DE DERECHO AMBIENTAL

El derecho ambiental podemos definirlo como el conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar en los sistemas de

los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de la existencia de dichos organismos.

Esta definición de derecho ambiental recoge como notas esenciales las siguientes:

a) La expresión derecho ambiental está referida al conjunto de "normas jurídicas" que regulan ciertas conductas humanas que pueden considerarse de interés ambiental.

b) Las conductas humanas de interés ambiental son aquellas que pueden influir en los procesos de interacción que tiene lugar en los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente.

c) Dichas conductas humanas interesan al derecho ambiental sólo en la medida en que ellas, al influir sobre tales procesos, puedan modificar de una manera importante las condiciones de existencia de los organismos vivos.

La definición contribuye a precisar los contornos del derecho ambiental, lo que por cierto no es tarea fácil. El derecho ambiental incide sobre las conductas individuales y sociales para prevenir y remediar las perturbaciones que influyen sobre el equilibrio ambiental. Se tratará en primer lugar de alteraciones de cierta entidad que no pueden ser reabsorbidas y eliminadas por los propios sistemas, aunque la determinación de ese umbral sea ciertamente materia difícil y problemática sobre la que va a girar toda la polémica montada en torno a la justificación de las intervenciones administrativas, en cuanto que, si éstas se producen en forma excesivamente exigente, pueden ocasionar costos innecesarios para la colectividad y para los propios sujetos obligados a rectificar sus actividades.

Las dificultades se acentúan en cuanto que los conocimientos científicos actuales no permiten establecer con precisión cuando una perturbación ambiental es ya nociva e irreversible, lo que justamente ha dado lugar a que los ambientalistas se propongan un margen que cubra los riesgos previsibles, pero aún no detectados con precisión.

Las perturbaciones a que alude el derecho ambiental, no son otras que las introducidas en los ciclos básicos de la biosfera en virtud de conductas que sitúan en ellas sustancias o energías originadas como subproductos de otras actividades. En definitiva se pretende controlar la contaminación, efectuada por

la descarga de desechos, residuos y materiales sin valor económico para el sujeto que se desprende de ellos y que se eliminan a costa de la colectividad. En definitiva la complejidad del fenómeno que nos ocupa, es la llamada problemática ambiental y el eje que ha estructurado dicha problemática ha sido la relación sociedad-naturaleza.

EL DESARROLLO HISTÓRICO DEL DERECHO AMBIENTAL

Una visión histórica del desarrollo del derecho ambiental, parece también necesaria para destacar la manera como se han configurado los sistemas jurídicos y en especial para examinar sus tendencias.

El derecho ambiental es tan antiguo como la humanidad, porque la verdad es que la norma jurídica ambiental hace su aparición en las comunidades primitivas, donde por lo demás ocupa un lugar principal. En efecto dentro de ellas había una idea muy clara sobre las relaciones de mutua dependencia que existen entre el hombre y la naturaleza. Sin embargo el progresivo dominio del hombre sobre la naturaleza hizo caer en olvido uno de los extremos de esa relación, la concepción bíblica del universo y luego la cristiana han consagrado solemnemente esta postura de dominio de nuestra especie, a comienzos del siglo XVII, decía el filósofo inglés Francis Bacon: "Recuperemos el derecho original que Dios nos dio a disponer de la naturaleza" y desde la otra orilla del canal, apoyaba Descartes: "Nada existe de lo creado que no nos pueda ser de alguna utilidad". Sin embargo de nada sirvió que Montaigne, en la misma época de Descartes advirtiera: "Tenemos la obligación de tratar humanitariamente, no sólo a los animales vivos, sino también a las plantas y a los árboles". La suya fue una voz aislada; frente a esa visión antropocéntrica que predominó en la civilización occidental y que sólo ahora que nos enfrentamos a la crisis tratamos de adoptar.²

La metáfora "venganza de la naturaleza", ha colocado al hombre moderno en la ineludible necesidad de establecer un sistema de protección jurídico de las condiciones que hacen posible la vida.

Para comprender en su real significado el derecho ambiental moderno, debemos analizarlo básicamente circunscrito a los sistemas jurídicos capitalistas. El derecho del capitalismo, es un derecho inspirado en principios que tienen poco que ver con el derecho ambiental, así se deduce de los principios que inspiraron

2 Brañes, Raúl. *Derecho ambiental*. Ed. Universo 21. México, 1987.

Mateo Ramón, Martín. *Tratado de Derecho Ambiental*. Ed. Trivium. España, 1992. Tomo I. p. 52.

el Código Civil de Napoleón y que marca la ideología liberal-burguesa. Tres cosas son necesarias para el hombre en su vida social: ser dueño de su persona; contar con bienes para satisfacer sus necesidades y poder disponer en su propio interés, de su propia persona y de sus bienes. Todos los derechos civiles se reducen entonces a los derechos de libertad, propiedad y contratación.

El derecho del capitalismo, hizo de la libertad económica uno de sus pilares fundamentales y se generalizó la propiedad privada, permitiendo la apropiación por los particulares de las cosas que la naturaleza no hubiera hecho común a todos los hombres y además un uso y disposición arbitraria de ellas, a la manera de un derecho absoluto. La vigencia de esos derechos se extendió parcialmente hasta hoy. Ellos conforman el régimen jurídico de lo que hoy se llama economía social de mercado.

Esas normas generan efectos ambientales, en tanto se ocupan de recursos naturales y contribuyen a definir su régimen jurídico.

Esta posición o ideología es la que encontramos en nuestro código civil,³ el cual regula aspectos relativos a los recursos naturales, como el agua, los bosques, la fauna, pero su intención es siempre reglamentar su uso en función de la propiedad privada, para definir relaciones entre vecinos cuando se presenten discusiones por uso o aprovechamiento. Esa reglamentación toma aisladamente cada recurso, sin contabilizar la interdependencia sistemática que nos presenta la naturaleza.

En una segunda etapa el Estado, toma a su cargo la administración de los recursos naturales, lo hace siempre con fines de interés económico, es así como a principios de siglo declara la fuerza hidráulica como de interés nacional y lo mismo hace en relación a bosques, dada la importancia de materia biológica como la quina o el caucho, tan significativos en nuestra historia, pero esta regulación no contempla en sí la protección del recurso con fines de conservación como hoy se hace. Simplemente es para regular el aprovechamiento económico y se continúa regulando independientemente cada recurso. La comprensión de la ecología por las ciencias sociales y de la interdependencia de los diversos elementos del sistema, así como el abandono en cierta medida de las concepciones antropocéntricas, marcan el hito en el nacimiento de las modernas concepciones jurídicas del derecho ambiental.

³ Citemos a título de ejemplo la ley 9 de 1979, o Código Sanitario, normas de carácter ambiental contenidas en: el Código Penal; en la ley 9 de 1989 (ley de reforma urbana) sería largo enumerar.

Por estas razones la nueva legislación ha tenido que expedir leyes que se sobreponen a la legislación preexistente para establecer principios que tienen que ver con la protección del ambiente en su conjunto y a las cuales quedan subordinados los contenidos en legislaciones sectoriales, como la agraria, la comercial, la urbanística, de planificación o penal.

En Colombia la evolución de este derecho ha sufrido por las mismas etapas que venimos de describir, pero es necesario destacar que en 1974, Colombia responde a la Conferencia Mundial del medio humano celebrada en Estocolmo en 1972 y expide el Código de Recursos Naturales renovables y de protección al Medio Ambiente. Sin embargo no es esta la única legislación que tenemos en lo ambiental. Tenemos normas de carácter sanitario contenidas en la ley 9 de 1979; normas contenidas en el Código Penal, en la ley 9 de 1989 o reforma urbana; normas sobre turismo que contemplan estos aspectos la legislación agraria igualmente se refiere, en algunos puntos a lo ambiental; en fin, sería largo de enumerar cada una de las leyes que hacen alusión a esta materia. Lo que se quiere significar es que en este país de leyes, "mas no de ley" como dice Fernando Vallejo, contamos con una amplia legislación ambiental, que consagra expresamente los principios esenciales que guían una relación armónica hombre-naturaleza.

La legislación ambiental, consagra esencialmente los siguientes principios:

- 1. El ambiente es patrimonio común*
- 2. Las normas ambientales son de orden público e interés social*
- 3. La política ambiental será función del gobierno nacional*
- 4. El Estado y los particulares serán civilmente responsables por daños ocasionados al hombre o a los recursos naturales como consecuencia de acciones que generen contaminación ambiental.*

Todos estos principios contenidos en la ley 23 de 1973, han evolucionado hacia metas más amplias, es así como en la Constitución Nacional se consagra:

- El derecho humano básico a un ambiente sano.*
- El deber del Estado de garantizar la diversidad e integridad del ambiente.*
- El principio de equidad en el uso de la oferta ambiental, respetando las generaciones presentes y futuras.*

— El acceso del Recurso Genético será regulado por el Estado de acuerdo con el interés nacional.

LA CONSTITUCIÓN Y EL AMBIENTE

Para comprender la dimensión del contexto ambiental en nuestra Constitución, citemos apartes de la tesis de grado del doctor Julio César Rodas:

La tendencia universal a la consagración de nuevos valores y derechos tuvo su incidencia clara en la Constitución de 1991, respecto a los derechos de "tercera generación", de una parte en el título segundo se consagran los derechos económicos, sociales y culturales y en el título tercero los derechos colectivos y del ambiente.

El conjunto de los derechos y los valores reconocidos en la Constitución, no puede considerarse como un sistema cerrado, pues la misma carta prevé y regula mecanismos de interconexión y adaptación con la evolución social y política.

La condición extrasistemática de nuestra constitución se manifiesta por medio del principio de la soberanía popular consagrado en el artículo 3, en la misma caracterización del art. 2, y en los artículos 93 y 94. Estos avances en el reconocimiento de los derechos, se complementa con un importante sistema de garantías que aseguren su eficacia material. También se inserta esta tendencia de nuestra Carta con un nuevo papel del Estado, éste pretende convertirse en árbitro del capital y el trabajo, pretende intervenir en la cultura y la familia, imprimiendo fuertes limitaciones a los clásicos derechos individuales, en aras de bienestar colectivo.

Según la Corte Constitucional (sentencia T-411 de 1992), "de una lectura sistemática, axiológica y finalista surge el concepto de constitución ecológica". Tal apreciación surge del análisis de las diversas normas que tratan directa e indirectamente ese ámbito. Citemos las siguientes: art. 7, 8, 11, 49, 58, 63, 65, 66, 67, 72, 79, 80, 81, 82, 86, 87, 88, 90, 95. 8, 215, 226, 150, 189, 246, 268. 7, 277. 4, 282. 5, 289, 300. 2, 320, 310, 313. 9, 317, 330. 5, 31, 332, 333, 334, 339, 340, 360, 361, 362, 366.

Estos principios fundamentales, ¿qué eficacia normativa tienen? Para responder esta pregunta, tomamos la explicación que da Manuel José Cepeda, en su libro **Los derechos fundamentales en la Constitución de 1991**. Estos principios consagrados en la Constitución, tienen el carácter de cláusulas programáticas, que recogen un conjunto de valores e intereses que se convierten en prioridad del Estado. Esta prioridad no es de carácter retórico, tiene vocación de materializarse en decisiones políticas, planes y programas concretos. Estas

normas programáticas, expresan los nuevos cometidos estatales del estado de bienestar y del estado social.

IMPORTANCIA DE CONSAGRAR CONSTITUCIONALMENTE EL DERECHO A UN AMBIENTE SANO

Consagrar el derecho a un ambiente sano como un derecho colectivo, implica asociarlo con una calidad de vida, que le permita al hombre llevar una vida digna y gozar de bienestar, pero también implica para la colectividad la obligación de proteger el medio para las presentes y futuras generaciones.

Para el derecho implica determinar qué franja del espectro de calidad de vida es relevante jurídicamente, determinando una nueva categoría de derechos, los llamados derechos ambientales.

Por ello es dable categorizar este derecho como **COLECTIVO**, esto es como un derecho supra-individual, pero que se corresponde con la categoría de los derechos individuales. El bien jurídico colectivo, presupone una decisión ponderante para equilibrar intereses contrapuestos. Esta ponderancia configura una institución jurídica diferente de los distintos intereses individuales y por eso mismo su titularidad viene referida a la colectividad, legitimando la participación de conglomerado social. Esta especial categoría de derechos hace que frente a ellos no operen las tradicionales categorías patrimoniales (*usus-fructus-abusus*) de los derechos subjetivos clásicos, no se puede disponer de los bienes ambientales sino en función del equilibrio ecológico y en consecuencia teniendo como premisa el respeto a la colectividad.

El derecho a un ambiente sano sólo puede concebirse como la consagración de un derecho humano básico, como condición *sine qua non* de la propia vida, como valor esencial para lograr una calidad de vida razonable.

En conclusión la defensa del derecho colectivo a un ambiente sano debe entenderse como una acción de la comunidad y no únicamente del Estado, para que este derecho sea preventivo, no represivo y producto de una acción comunitaria no fruto de intereses contrapuestos, esto sólo puede lograrse mediante la construcción de una nueva ética que armonice la relación hombre-naturaleza, entendiendo que el interés que se trata de proteger es de todos, y es ante todo la convivencia armónica con la naturaleza. Quizá como se dice, lograr estos objetivos, sea la utopía de nuestra época, pero es necesario alcanzar metas con base en una utopía.

Esta dimensión axiológica del derecho colectivo, se correlaciona con los postulados del estado de bienestar, los cuales deben animar los esfuerzos de los responsables de la rex pública y lógicamente su observancia se impone para el legislador y para los otros poderes del estado.

Tres años de balance constitucional en lo referente a la concepción ambiental de los nuevos derechos, nos dejan como activo: una defensa real del derecho a un ambiente sano a través de la tutela, mecanismo que demostró más efectividad que el mismo Código de Recursos Naturales, en sus veinte años. Un Ministerio del Medio Ambiente, que pretende racionalizar la gestión ambiental, dispersa en numerosas instituciones y por ende descoordinada y a veces contradictoria. Una nueva conciencia ciudadana que con los mecanismos de participación comprende el sentido de su patrimonio ambiental, lo defiende y participa en su administración.

BIBLIOGRAFÍA

Brañes, Raúl. *Derecho Ambiental*. Ed. Universo 21. México 1987.

Martín Mateo, Ramón. *Tratado de Derecho Ambiental*. Ed. Trivium. España, 1992.