

# **El principio de protección en materia ambiental. Obstáculo para el desarrollo o garantía para resguardar los recursos naturales.**

**Miguel Angel Garcés Villamil**, Abogado, Magister en Ciencias del Estado. Doctorante en Ciencia Política. Docente Investigador de la Universidad Autónoma del Caribe. [miguel.garces@uac.edu.co](mailto:miguel.garces@uac.edu.co), tel. (0057)3002803365.

## **Introducción**

La presente ponencia busca exponer las bases y fundamentos del principio de protección en materia ambiental de acuerdo a instrumentos internacionales y las normas del ordenamiento legal colombiano. Las decisiones de los tribunales colombianos que han establecido los criterios para la aplicación del mencionado principio y la presentación de varias situaciones concretas en las cuales las autoridades han adoptado decisiones con base en la precaución ambiental. Ante la existencia de normas y pronunciamientos jurisprudenciales sobre la obligatoriedad del principio se plantea la disyuntiva entre la aplicación rigurosa o flexible del mismo.

## **1-Los antecedentes del principio de precaución.**

La noción común de precaución guarda relación con la cautela o prevención que se adopta ante una situación de la cual se desconoce su resultado. El Diccionario de la Lengua Española la define como: “*Reserva, cautela para evitar o prevenir los inconvenientes, dificultades o daños que pueden temerse*” (Real Academia Española, 2001). Fue hasta la década de los sesenta en la que comenzó a tomarse conciencia sobre los efectos que los desarrollos industriales y la tecnología podrían tener sobre el medio ambiente. Las discrepancias entre quienes proponían un desarrollo sin limitaciones y quienes aspiraban a un crecimiento que tuviera en cuenta el entorno para que éste fuera sostenible. Con la finalidad de ahondar en los efectos que sobre el ambiente pudieran tener las actuaciones del hombre, la Asamblea General de las

Naciones Unidas en 1968 convocó la Conferencia Internacional que se realizaría en 1972 en Estocolmo y que terminaría con la Declaración de Estocolmo sobre Medio Humano en la cual se establecieron una serie de principios que propendían por la actitud prudente del hombre con relación al ambiente, para lo cual se solicitaba la actuación en el mismo con base en el conocimiento y la planeación para evitar daños irreparables. A partir de la anterior declaración, fueron concretándose en diferentes tipos de documentos de alcance mundial o regional la precaución como principio, siendo un documento importante la Carta Mundial de la Naturaleza en 1982 con la consagración del principio de cautela, según el cual, las actividades que tengan como consecuencia graves daños a la naturaleza deben examinarse a fondo y quienes las promuevan deben demostrar que los beneficios son mayores que los daños que se pueden causar, indicando también que cuando no se tenga conocimiento de los efectos de las actividades, las mismas no deben proceder. Pero, fue en 1985 con la celebración del Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono que se utilizó por primera vez el término protección con sentido ambiental. (Drnas, 2008). A partir de allí, los documentos oficiales irían incorporando la noción de precaución desde el Protocolo de Montreal sobre sustancias que agotan la capa de ozono en 1987, pasando por la Declaración Ministerial de Bergen sobre el desarrollo sostenible en la región de la CEE en 1990 para llegar a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo que mediante la Declaración de Río en el principio 15 manifestó: *“Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.”* (De Cozar, 2005)

El mismo año, se suscribió la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre cambio Climático, que en su artículo tercero, en uno de sus principios dispone: *“Las Partes deberían tomar medidas de precaución para prever, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos. Cuando haya amenaza de daño grave o irreversible, no debería utilizarse la falta de total certidumbre científica como razón para posponer tales medidas, tomando en cuenta que las políticas y*

*medidas para hacer frente al cambio climático deberían ser eficaces en función de los costos a fin de asegurar beneficios mundiales al menor costo posible.”*

En Colombia, la ley 99 de 1993, mediante la cual se creó el Ministerio del Medio Ambiente, y se organizó el Sistema Nacional Ambiental, al establecer los fundamentos de la política ambiental dispuso: “*Artículo 1º.-Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales: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.*

*....6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, 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.”*

De la misma manera, mediante la ley 164 de 1994, se aprobó la Convención de las Naciones Unidas sobre Cambio climático.

Quedo consagrado de manera inequívoca en la legislación colombiana el principio de precaución como herramienta para los ejecutores de las políticas ambientales en el país. (Agudelo, 2011)

## **2- Los requisitos para la aplicación del principio de precaución.**

La Corte Constitucional es el máximo tribunal constitucional de Colombia y tiene entre sus funciones la de resolver las demandas de inconstitucionalidad que sobre las leyes vigentes realicen los ciudadanos. En el año 2002, un ciudadano solicitó se declarara inexecutable el artículo que consagraba el principio de precaución en la ley 99 de 1993 indicando, entre otras cosas, que contrariaba la Constitución al entregar a la autoridad ambiental un poder ilimitado de toma de decisiones sin certeza científica. Mediante la Sentencia de

Constitucionalidad Número 392 del año 2002, la Corte considera que las normas demandadas se encuentran ajustadas a la Constitución colombiana y son el resultado de compromisos internacionales del estado colombiano, congruentes además con la primacía del interés general (de todos los ciudadanos por un ambiente sano) sobre el interés particular (de una persona natural o jurídica que pueda ser afectada por una decisión de la autoridad ambiental fundamentada en el principio de precaución). Sin embargo, se establecieron los requisitos o elementos mínimos que debe cumplir la autoridad cuando haga uso del principio de precaución. En la sentencia referida expresa la Corte: *“Al leer detenidamente el artículo acusado, se llega a la conclusión de que, cuando la autoridad ambiental debe tomar decisiones específicas, encaminadas a evitar un peligro de daño grave, sin contar con la certeza científica absoluta, lo debe hacer de acuerdo con las políticas ambientales trazadas por la ley, en desarrollo de la Constitución, en forma motivada y alejada de toda posibilidad de arbitrariedad o capricho. Para tal efecto, debe constatar que se cumplan los siguientes elementos :*

*1. Que exista peligro de daño;*

*2. Que éste sea grave e irreversible;*

*3. Que exista un principio de certeza científica, así no sea ésta absoluta;*

*4. Que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente.*

*5. Que el acto en que se adopte la decisión sea motivado.*

*Es decir, el acto administrativo por el cual la autoridad ambiental adopta decisiones, sin la certeza científica absoluta, en uso del principio de precaución, debe ser excepcional y motivado. Y, como cualquier acto administrativo, puede ser demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esto hace que la decisión de la autoridad se enmarque dentro del Estado de Derecho, en el que no puede haber decisiones arbitrarias o caprichosas, y que, en el evento de que esto ocurra, el ciudadano tiene a su disposición todas las herramientas que el propio Estado le otorga. En este sentido no hay violación del debido proceso, garantizado en el artículo 29 de la Constitución.”*

La Corte Constitucional ha ratificado en decisiones posteriores su posición de respaldar la legalidad del principio de precaución, indicando que dicho principio se encuentra constitucionalizado y su aplicación está acorde con las normas superiores.<sup>1</sup>

### **3- Algunos ejemplos de la aplicación del principio de precaución en Colombia**

#### **3.1 Los desechos tóxicos en Santa Marta.**

Apenas un año después de la sanción de la ley 99 de 1993, se detectó que en la zona franca de la ciudad de Santa Marta se encontraban depositados más de 500 canecas de desechos tóxicos. El recién creado Ministerio de Medio Ambiente mediante la Resolución 100 de mayo 20 de 1994 prohibió el ingreso de desechos al territorio colombiano y solicitó a diferentes autoridades administrativas su concurso para el retiro del país de los desechos que se encontraban en la ciudad costera. Aunque el centro del debate público era conocer si los desechos eran radiactivos o tóxicos, los funcionarios que realizaron la inspección consideraron que la determinación correcta era ordenar el retiro del país de dichos toneles, para lo cual fundamentaron su decisión en el principio de precaución contenido en la reciente ley 99 de 1993. (Rodríguez Becerra, 1994).

#### **3.2 La ubicación del relleno sanitario de la ciudad de Villavicencio**

Villavicencio es la capital del departamento del Meta, ubicada a menos de 100 kilómetros de la ciudad de Bogotá. La disposición final de los residuos sólidos que producen los habitantes de la ciudad se depositaba en el relleno sanitario que se encontraba ubicado

---

<sup>1</sup>En la Sentencia de Tutela 299 de 288, la Corte expresó: “El Estado colombiano manifestó su interés por aplicar el *principio de precaución* al suscribir la *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*; (ii) el principio hace parte del ordenamiento positivo, con rango legal, a partir de la expedición de la Ley 99 de 1993; (iii) esta decisión del legislativo no se opone a la Constitución; por el contrario, es consistente con los principios de libre determinación de los pueblos, y con los deberes del Estado relativos a la protección del medio ambiente; (iv) el Estado ha suscrito otros instrumentos internacionales, relativos al control de sustancias químicas en los que se incluye el principio de precaución como una obligación que debe ser cumplida de conformidad con el *principio de buena fe* del derecho internacional; (v) de acuerdo con recientes pronunciamientos, el principio de precaución se encuentra constitucionalizado pues se desprende de la internacionalización de las relaciones ecológicas (art. 266 CP) y de los deberes de protección y prevención contenidos en los artículos 78, 79 y 80 de la Carta.”

dentro del área urbana del municipio.<sup>2</sup> Para el año 2006 la vida útil del sitio para la disposición final de basuras llegaba a su fin. Durante el año 2005 la Alcaldía Municipal mediante una modificación al Plan de Ordenamiento Territorial (POT) trato de ampliar el área del relleno sanitario para prolongar su uso pero dicha modificación nunca se concretó. Durante el año 2006 se procedió nuevamente a realizar una modificación al POT para señalar el nuevo lugar para la ubicación del relleno sanitario. La situación política que se vivía en la ciudad debido al constante cambio de alcaldes durante el último año no permitió que la modificación legal llegara a feliz término y para el segundo semestre de 2006 la ciudad se enfrentaba a la encrucijada de no poder ampliar el relleno existente ni tener el lugar para la ubicación del nuevo sitio para el depósito de basuras. La situación era grave debido a que para esa fecha la ciudad producía 284 toneladas diarias de basura y el relleno sanitario ubicado en su jurisdicción recibía 28 toneladas adicionales diarias de los municipios vecinos. El relleno sanitario más cercano se encontraba ubicado en la ciudad de Bogotá, a más de 80 kilómetros de distancia y en la eventualidad de tener que depositar la basura en ese lugar no se contaba con los equipos para el transporte de la misma, además del severo aumento que sufriría el valor del servicio para los usuarios. Por lo anterior, en noviembre de 2006, el Alcalde de Villavicencio expidió el Decreto 284 mediante el cual señalo la zona donde se ubicaría el relleno sanitario de la ciudad. Una de las motivaciones que tuvo el Decreto fue el principio de precaución, basándose en el cumplimiento de los requisitos que había dispuesto la Corte Constitucional en la sentencia C-293 de 2002. De esta manera, al demostrar que podría ocasionarse una emergencia sanitaria por la inexistencia de un lugar para depositar las basuras, situación que se constituía en un daño inminente para la población e indicando que la misma se solucionaba determinando el lugar donde debía construirse tal estructura, se utilizó el principio de precaución para salvaguardar los derechos de la población a un ambiente sano.

---

<sup>2</sup>El relleno sanitario, de acuerdo con la Sociedad Americana de Ingenieros Civiles (ASCE), es una "técnica para la disposición de la basura en el suelo sin causar perjuicio al medio ambiente y sin causar molestia o peligro para la salud y seguridad pública. Este método utiliza principios de ingeniería para confinar la basura en el menor área posible, reduciendo su volumen al mínimo practicable, y cubriendo la basura allí depositada con una capa de tierra con la frecuencia necesaria al fin de cada jornada" (Meléndez, 2004, citado por Noguera y Olivero, 2010)

### **3.3. Las Reservas Naturales Temporales**

Mediante la Resolución 0705 del 28 de junio de 2013 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible declaró unas zonas del país como reservas temporales de recursos naturales en las cuales está prohibida la realización de actividades mineras.

El comienzo del siglo XXI marcó en Colombia un importante auge de la actividad minera. El Gobierno de Alvaro Uribe entregó en concesiones mineras entre 2004 y 2008 el equivalente al 10% del territorio colombiano. (Velez, 2010). Entre julio y octubre de 2009 se concedieron o renovaron 1900 licencias para explotaciones mineras en los páramos. (Osorio, 2010). La expedición de actos administrativos por parte del Estado en favor de particulares para la realización de actividades mineras aún en zonas de protección han dado como resultado una disputa entre los derechos adquiridos de los favorecidos que deben respetarse y las normas ambientales que impiden la ejecución de actividades de exploración y explotación minera en suelos de protección. Por lo anterior, la resolución anotada busca hacer efectiva la protección de los suelos de protección ante el otorgamiento de concesiones para realizar actividades mineras que pueda realizar otra dependencia estatal. De manera paradójica, mediante esta Resolución un Ministerio busca neutralizar las acciones de otro Ministerio que en desarrollo de sus funciones pareciera no haber tenido en cuenta los principios ambientales que rigen en el país. La fundamentación del acto administrativo mediante el cual se declaran las reservas temporales es el principio de precaución establecido en la ley y las sentencias de la Corte Constitucional que se han comentado previamente. La declaratoria de reserva realizada tiene una vigencia de un año, prorrogable por otro adicional, mientras los Ministerios de Ambiente y Minas determinan las delimitaciones de las zonas excluidas de actividad minera.

### **4- El dilema sobre la aplicación del principio de precaución.**

Los años noventa marcaron un giro en la institucionalidad ambiental con la creación del Ministerio del ramo y el otorgamiento de importantes facultades a las autoridades ambientales para intervenir en las actividades que pudieren ocasionar detrimentos

ambientales. Igualmente, mediante acciones populares<sup>3</sup>, los ciudadanos interesados en la defensa de los derechos colectivos solicitaban a los jueces de la república su protección ante su vulneración. Durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002), el Ministerio de Ambiente tuvo un papel destacado promoviendo la expedición de normas de protección que incluyeron el establecimiento de reservas para el desarrollo urbanístico en la ciudad de Bogotá. La transición al gobierno de Uribe en materia ambiental marcó una idea diferencia radical. Mance citado por Rodríguez (2009) es claro al indicar que: *“Bajo los gobiernos de Samper y Pastrana la vulnerabilidad institucional del Ministerio no se manifestó totalmente. Pero bajo el presidente Uribe, el cambio ha sido innegable. Con su interpretación del contexto político se ha explotado la vulnerabilidad del Ministerio para debilitarlo.”* Se evidencia que más allá de tener un compendio normativo y decisiones jurisprudenciales sobre el asunto ambiental, la promoción y cumplimiento de las normas depende en buena medida de la voluntad del tomador de decisiones sobre la conveniencia o inconveniencia para sus políticas públicas de las mismas. Por ello, cuando el estado colombiano ingresó a partir de 2002 en una carrera para atraer inversión extranjera con la finalidad de explotar los recursos naturales, uno de los aspectos que cedió terreno fue el ambiental. (Rodríguez). En ese orden de ideas, la asociación de precaución con detención o inmovilidad de permisos que puedan desincentivar el interés de quienes desean invertir en el territorio genera una aversión a los temas ambientales que trae como consecuencia la ausencia de políticas públicas sobre la materia.

## **Conclusiones**

Colombia tiene dentro de su ordenamiento jurídico las normas que estimulan la protección al medio ambiente. Dentro de ellas, el principio de protección es una de las herramientas más importantes con las que cuenta el Estado Colombiano debido a que permite la

---

<sup>3</sup>Las acciones populares son una modalidad de acciones constitucionales que pueden iniciar los ciudadanos para promover la defensa de los derechos colectivos entre los cuales se encuentran el goce y disfrute de un ambiente sano, la moralidad administrativa, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Mediante la ley 472 de 1998 se reglamentó el ejercicio de estas acciones constitucionales. A quienes demandaban en defensa de los derechos colectivos se les concedía en principio un incentivo por dicha iniciativa. Sin embargo, mediante la ley 1425 de 2010 se eliminó el incentivo a los actores populares (personas que presentaban las demandas) lo que trajo como consecuencia una significativa disminución de las mismas.



actuación de la autoridad ambiental ante la inminencia de peligro sin exigir certeza científica para su intervención. Con la finalidad de evitar que pudiera aplicarse de manera caprichosa el principio, la Corte Constitucional estableció unos requisitos que deben cumplirse para poner en práctica esa herramienta. Sin embargo, se observa que no existe una idea común sobre cuál debe ser la manera de utilizar este instrumento legal. En los ejemplos expuestos, la norma ha servido para fundamentar una sanción, respaldar una decisión que modificaba el uso del suelo en un municipio y establecer unas áreas de reserva con la finalidad de excluirlas de la explotación minera. En los tres eventos, se utiliza esta prerrogativa como última alternativa para evitar un daño irremediable. El principio se convierte en el as que saca de la baraja la autoridad para poner fin a una discusión en la que puede involucrar aspectos ambientales. Lo anterior revela que el Estado desarrolla actividades sin tener en cuenta los aspectos ambientales y pareciera que el papel de estas autoridades es mantenerse alerta para evitar la ocurrencia de vulneraciones a las normas existentes en la materia. Una adecuada aplicación del principio de precaución debe incluir su constante aplicación en el diseño de las políticas públicas sobre aspectos que tengan relación con aspectos ambientales. Mientras no se considere esencial vincular los aspectos ambientales a la formulación de las políticas, las distancia entre estos preceptos y la realidad continuaran caminando por rumbos distintos.

## Bibliografía

Alcaldía de Villavicencio (2006), Decreto 284. "Por el cual se precisa el área para localizar la infraestructura de tratamiento y disposición final de residuos sólidos del municipio de Villavicencio"

Agudelo Sánchez Luz Elena, (2011) "El principio de protección ambiental en la Sentencia C-595 de 2010 de la Corte Constitucional" Revista Verba Juris 26 pp-123-132

Corte Constitucional, (2002) Sentencia de Constitucionalidad 392 Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra

Corte Constitucional (2008) Sentencia de Tutela 299. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño

Convención de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (1992)

De Cozar Escalante José Manuel, (2005) "Principio de Precaución y Medio Ambiente", Revista Esp. de Salud Pública 79, pp 133-144

Drnas de ClementZlatan, (2008), "Origen y evolución del concepto de precaución" en Drmas de ClementZlatan (Ed) *"El Principio de Precaución Ambiental: La Práctica Argentina"*, (pp 13-52) Buenos Aires, Argentina: Lerner Editora S.R.L.

Ley 99 de 1993 "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones."

Ley 146 de 1994 "Por medio de la cual se aprueba la "Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático", hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992"

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2013), Resolución 0705 “ Por medio de la cual se establecen unas reservas de recursos naturales de manera temporal como zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente y se dictan otras disposiciones.”

Noguera Katya y Olivero Jesús, (2010) “Los rellenos sanitarios en Latinoamérica: Caso Colombiano” en Revista Academia Colombiana de Ciencias, Volumen XXXIX, No. 132 pp 347-356

Osorio Camila, (2010), “El Legado Minero de Uribe, en Lasillavacia.com. Disponible en <http://lasillavacia.com/historia/18648>

Rodríguez Becerra, Manuel (Ed) (1994). La política ambiental del fin de siglo: Una agenda para Colombia.( pp. 44-92 ) Bogotá. CEREC.

(2009) ¿Hacer más verde el estado colombiano?, en Revista de Estudios Sociales de la Universidad de los Andes No. 32,pp 18-33

Vélez Maria Elena. (2010), Feria de Titulos Mineros, Revista Poder. Disponible en:[http://www.poder360.com/article\\_detail.php?id\\_article=5482](http://www.poder360.com/article_detail.php?id_article=5482)

