

**Clarisa A.
Neuman**

**Aportes desde el diseño
institucional de los Guardianes del
río Atrato a la participación
ciudadana en la implementación de
sentencias ambientales en
Argentina**

**Especialización en Derecho Ambiental y Tutela del Patrimonio
Cultural (Universidad Nacional del Litoral)**

**Maestría en Derecho Ambiental y Urbanístico
(Universidad de Limoges- Francia)**

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

Agradecimientos

Quiero que las primeras líneas de este trabajo reflejen la gratitud que siento con aquellas personas que han contribuido especialmente en el camino de su realización.

Al docente tutor del mismo, el doctor Andrés Napoli, quien ha sido muy importante apoyando los objetivos que propuse y brindando aportes que solo un jurista y docente de su talla pueden hacer.

A los colegas colombianos, quienes, con absoluta amabilidad y desinterés, formaron una red de conocimiento y conexiones que resultaron esenciales para mi formación sobre la realidad jurídica y socio ambiental de su país y del conflicto en torno a la protección del río Atrato. Aquí especialmente quiero agradecer al doctor Yedison Aristizábal, por sus lecturas, su compromiso y sobre todo, su don de gente.

A Bernardino Mosquera Palacio, guardián del río Atrato, por dedicarme su tiempo para que termine de caer en la cuenta acerca de la tamaña construcción que día a día realizan desde ese cuerpo colegiado para procurar la protección del río. En el nombre de Bernardino, a los y las guardianes del río Atrato, por su lucha inspiradora que generó la curiosidad que necesitaba para emprender esta investigación.

Quiero terminar agradeciendo y dedicando este trabajo a tres personas muy importantes en mi vida.

A mamá y papá, por ser ejemplo de esfuerzo y trabajo, por esa pasión por el derecho y la docencia, todo lo que sin dudas me forjó desde pequeña e influyó en mi destino profesional.

A Javier, por ser mi compañero absoluto en este y en todos los caminos. Sin su amor, ayuda y apoyo incondicional, este trabajo no habría sido posible.

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

Resumen

Se plantea el uso de la participación ciudadana en la instancia de implementación de decisiones judiciales, más precisamente, en el ámbito de las sentencias ambientales, con el fin último de contribuir a una mayor efectividad de los derechos protegidos.

Dada la inexistencia de regulación normativa sobre esta modalidad y las dificultades que atraviesa la experiencia participativa del Cuerpo Colegiado en la causa *Mendoza* se focaliza el estudio en los guardianes del río Atrato en Colombia por ser el ejemplo más desarrollado de la región.

Así, de la observación de la estructura, organización y el funcionamiento de dicha institucionalidad foránea se extraen aportes que podrían contribuir a la noción de participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina.

Abstract

The use of citizen participation in the instance of implementation of judicial decisions is proposed, more precisely, in the field of environmental judgments, with the ultimate goal of contributing to a greater effectiveness of the protected rights.

Given the inexistence of normative regulation on this modality and the difficulties that the participatory experience of the Collegiate Body is going through in the *Mendoza* case, the study focuses on the guardians of the Atrato river in Colombia as it is the most developed example in the region.

Thus, from the observation of the structure, organization and operation of said foreign institutions, contributions are extracted that could contribute to the notion of citizen participation in the implementation of environmental judgments in Argentina.

Palabras claves: PARTICIPACIÓN CIUDADANA- SENTENCIAS AMBIENTALES- IMPLEMENTACIÓN- CUERPO COLEGIADO- GUARDIANES DEL RÍO ATRATO.

Key words: CITIZEN PARTICIPATION- ENVIRONMENTAL JUDGMENTS- IMPLEMENTATION- COLLEGED BODY- GUARDIANS OF THE ATRATO RIVER.

**Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación
ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina**

Clarisa A. Neuman

ÍNDICE

Introducción.....	5
Primera parte: Pensar la participación ciudadana más allá de las instancias previas a la toma de decisiones.....	8
Capítulo I: La participación ciudadana en el ámbito del derecho ambiental. Noción y relevancia	8
La participación ciudadana en materia ambiental en los instrumentos de <i>soft law</i>	10
La participación ciudadana en materia ambiental en los Acuerdos internacionales	14
La participación ciudadana en materia ambiental en la normativa Argentina	21
El derecho a la participación ciudadana en materia ambiental en las decisiones de organismos jurisdiccionales.....	24
Conclusiones preliminares	28
Capítulo II: Pensar la participación ciudadana en la implementación de las decisiones ambientales.	29
Referencias doctrinarias sobre la participación ciudadana en la implementación de decisiones ambientales.....	29
La viabilidad de la participación ciudadana en la implementación de decisiones ambientales en clave del Acuerdo de Escazú.....	31
Conclusiones preliminares	33
Capítulo III: La participación ciudadana en la etapa de implementación de decisiones judiciales ambientales.....	34
La complejidad de la etapa de implementación de sentencias ambientales y su vinculación con la efectividad del derecho protegido	34
El rol activo de los jueces en los conflictos ambientales. Un análisis desde el derecho ambiental argentino y la jurisprudencia de la CSJN.	35
La noción de activismo judicial dialógico.....	40
Conclusiones preliminares	42
Segunda parte: Experiencias de diseños participativos en la implementación de sentencias ambientales	43
Capítulo IV: El caso <i>Mendoza</i> sobre el saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo.....	44
El abordaje del conflicto y la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación	44
El Cuerpo Colegiado como experiencia participativa en la implementación de la sentencia en la causa <i>Mendoza</i> . Análisis de su estructura, funcionamiento y actuación	46
Conclusiones preliminares	52
Capítulo V: El diseño institucional de los guardianes del río Atrato: bases y organización.....	53
Abordaje previo.....	53
El cuerpo normativo ambiental en Colombia.....	53

**Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación
ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina**

Clarisa A. Neuman

Competencia de la Corte Constitucional en materia de revisión de acción de tutela	59
La sentencia T-622 del año 2016 de la Corte Constitucional de Colombia: Análisis de los principales fundamentos.....	61
Análisis de las principales órdenes dictadas por la Corte Constitucional	64
Antecedentes, forma y organización de los guardianes del río Atrato	67
Conclusiones preliminares	70
Capítulo VI: Incidencia de la participación de los Guardianes del río Atrato en la implementación de la sentencia T-622 del año 2016.....	72
Intervención en los planes de acción.....	72
Incidencia de la Comisión de Guardianes en la aplicación de los planes de acción	78
Conclusiones preliminares	87
Capítulo VII: Aportes desde el estudio de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina.	88
Conclusión.....	94
Bibliografía	98

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

Introducción

La presente tesina constituye el final del proceso de la Especialización en Derecho Ambiental y Tutela del Patrimonio Cultural y Maestría en Derecho Ambiental y Urbanismo. La misma tiene por objeto efectuar un aporte a la construcción de la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina a través del estudio de los Guardianes del río Atrato en Colombia.

La participación ciudadana como derecho-herramienta esencial en materia ambiental es el punto de partida del presente trabajo. Entendiendo que la misma es una carta cursada a la comunidad para involucrarse en los debates relacionados con las afectaciones al ambiente, en búsqueda de influir en las decisiones que sobre ello se tome, pero también un instrumento fundamental para el robustecimiento de la llamada democracia ambiental.

Desde esta posición, se plantea la necesidad de repensar los espacios en los que tradicionalmente es utilizada la participación ciudadana. Es decir, no concebirla exclusivamente destinada a los debates previos a la toma de decisiones, sino también como una herramienta en la etapa de implementación de las mismas. En dicha instancia, y más allá de la relevancia que puede importar una implementación participativa de las políticas ambientales en general, el presente trabajo se avoca a su puesta en funcionamiento en el ámbito de sentencias judiciales ambientales. Un momento y ámbito poco frecuente de su uso, lo que acarrea complejidades y desafíos que se abordan en este trabajo.

Para ello, se propone una estructura de dos partes. En una primera, se estudia la participación ciudadana desde esta modalidad atípica. Esto implica un desafío porque la misma posee un escaso desarrollo normativo y teórico en nuestro país. Por tanto, en los dos primeros capítulos se parte de un análisis de la participación ciudadana en materia ambiental en general, para luego referir a las incipientes construcciones doctrinarias y normativas que, en nuestro medio, permiten afirmar su viabilidad y utilidad en la etapa de implementación de las decisiones.

Afianzada esa idea, se circunscribe la observación a la implementación de sentencias ambientales en Argentina. Allí surge un nuevo desafío en tanto implica insertar este mecanismo participativo en una de las instancias claves de los procesos ambientales: la del cumplimiento de la sentencia. Más precisamente, cuando estas entrañan obligaciones de

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

hacer, involucrando la realización y/o aplicación de planes o programas que requieren el desarrollo de un conjunto de acciones que deben llevarse adelante a lo largo de un período de tiempo. A estos fines, la actuación de los jueces en las causas ambientales, en los términos de los mandatos constitucionales y legales que así lo disponen, se torna sumamente relevante.

Así, en el último capítulo de esta primer parte, se analiza la complejidad que entraña la implementación de las sentencias ambientales; y la necesidad de un rol especialmente activo de los jueces que surge a partir de esta y que encuentra apoyo en normativa y jurisprudencia. Aquí se refiere también a la relevancia de la noción dialoguista del activismo judicial, presentada como una versión superadora del mismo, ya que se caracteriza por incorporar un componente participativo y democratizante en la implementación de sentencias en casos estructurales.

En una segunda parte, entonces, se estudia la experiencia concreta de una institucionalidad participativa destinada a actuar en la instancia de implementación de sentencias: los Guardianes del río Atrato. Esto entraña una doble dificultad.

Por un lado, la necesidad de agotar la instancia local. Contando en Argentina con la experiencia del Cuerpo Colegiado del caso *Mendoza*, se lleva adelante, en el primer capítulo de esta parte, un exhaustivo análisis de dicha institucionalidad, que justifica la necesidad de recurrir a un diseño con mayor desarrollo. Para ello se indaga la sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación para procurar el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo y, en específico, del Cuerpo Colegiado creado por ella como diseño institucional participativo, en el que se incluye su estructura, organización y funcionamiento.

Por el otro, la complejidad de recurrir al estudio de un diseño institucional foráneo, inserto en un entramado normativo y jurisdiccional diverso al de Argentina que permita hacer aportes a la construcción de la participación ciudadana en la implementación de sentencias. En este sentido, la experiencia participativa de los Guardianes del río Atrato en Colombia se presenta como el diseño más desarrollado en la región. Por lo que, al análisis de la institucionalidad extraña a la Argentina, y en pos de un acercamiento a una mayor comprensión del conflicto en el que se inserta, se suma el de su contexto normativo, jurisdiccional y social.

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

De esta forma, en el capítulo siguiente se examina la sentencia T 622 del año 2016 dictada por la Corte Constitucional de Colombia para el saneamiento del río Atrato con especial énfasis en las órdenes complejas dictadas por ella. Luego se enfoca el análisis específicamente en el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato, lo que incluye los antecedentes que se tuvieron en cuenta para su creación, su estructura, organización y funcionamiento.

Terminando con la observación estática sobre esta institucionalidad, en los últimos dos capítulos de esta segunda parte, se emprende un análisis más dinámico en el que se intenta reflejar la incidencia que han tenido en la implementación de la sentencia dictada por la Corte Constitucional. A partir de esto, y para terminar, se dejan planteados algunos aportes que el diseño de los Guardianes del río Atrato puede ofrecer para la construcción de la participación ciudadana en la implementación de sentencias en Argentina.

Para la realización de la presente tesina se hizo uso de una metodología de trabajo de tipo cualitativa que implicó el desarrollo de las siguientes actividades: análisis bibliográfico; normativo; de sentencias y presentaciones judiciales; de planes e informes dictados por organismos oficiales. Asimismo, se llevaron adelante entrevistas a actores centrales para un mejor entendimiento del contexto en el que se insertan los casos judiciales bajo análisis. Esto no hubiera sido posible sin incluir entre ellas a los miembros de las institucionalidades estudiadas. Por lo que se llevaron adelante entrevistas a dos miembros del Cuerpo Colegiado y a un Guardián del río Atrato. Por último es dable aclarar que esta variedad de herramientas resulta necesaria para brindar un marco de análisis completo en un trabajo en el que se involucra el estudio exhaustivo de casos locales y foráneos.

De esta forma y, ante el escaso desarrollo normativo y fáctico en Argentina de la participación ciudadana en la implementación de sentencias judiciales, se intenta dejar planteadas ideas que contribuyan a mejorar su aplicación. Aprovechar una herramienta fundamental en una de las etapas de mayor complejidad de los procesos ambientales. Promoviendo así el acercamiento de la sociedad al debate y a la toma de decisiones, para generar mayor legitimidad de las mismas y, consecuentemente, mayor efectividad de los derechos ambientales que se intentan proteger.

Primera parte: Pensar la participación ciudadana más allá de las instancias previas a la toma de decisiones

Capítulo I: La participación ciudadana en el ámbito del derecho ambiental. Noción y relevancia

La participación ciudadana en general puede ser enunciada como el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos. Así, en pos de reflejar su alcance y sentido, ha sido definida como “el proceso mediante el cual se integra al ciudadano, en forma individual o colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones que afectan algún ámbito de la esfera pública, sea en lo político, económico, social o ambiental”¹.

Así, la participación ciudadana se muestra como un sustrato esencial de la noción de democracia participativa entendida como una forma de democracia que ensancha la esfera de actuación de los ciudadanos en relación a lo público y asigna un lugar protagónico a la deliberación de los asuntos²³. Esta noción incorpora a la ciudadanía en los debates sobre lo que concierne a todos, desbordando el único espacio que le es asignado por el modelo más absoluto de democracia representativa, que es el sufragio para elegir a los representantes.

En el campo del derecho ambiental la importancia de la participación ciudadana se robustece especialmente por la naturaleza de su objeto de protección, el ambiente, cuya vulneración puede afectar el goce de los derechos más fundamentales.

¹ NAPOLI, Andrés *Acceso a la información y participación pública en materia ambiental: actualidad del principio 10 en Argentina*, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Buenos Aires, 2006, pág. 13. Con cita a Araya Dujisin, Rodrigo.

² La democracia participativa ha sido entendida como “un nivel adicional en el buen funcionamiento de la democracia que enfatiza en el individuo. En esto la democracia participativa, ‘busca favorecer el poder de los individuos sobre los actos sociales cotidianos’ y debe ser considerado como una etapa esencial en la realización del proceso democrático”. SEDJARI, Ali *Administration, gouvernance et decision publique*, Editions L'Harmattan, Francia, año 2004, pág. 78 (traducido del francés).

También se la ha considerado como una ampliación de los espacios democráticos asignados a los individuos puesto que, a la posibilidad de elegir mediante el sufragio a sus representantes, se le adiciona la posibilidad de participar en la toma de decisiones que afectan a la comunidad. RODRIGUEZ, Gloria A.- MUÑOZ ÁVILA, Lina M. *“La participación en la gestión ambiental: Un reto para el nuevo milenio”* Editorial Universal de Rosario, Bogotá, año 2009, pág. 34.

³ La participación ciudadana ha sido concebida como un componente esencial de la noción de democracia deliberativa. Siguiendo a Nino, Gargarella la democracia deliberativa es aquella en la que “las decisiones públicas estén ancladas en una base consensual amplia, formada con la participación de todos los sectores de la sociedad”. Al igual que en el modelo de la democracia participativa, en la noción deliberativa de la democracia se le da mucho valor a la participación ciudadana. Sin embargo, según el autor, en la noción deliberativa de democracia, el mayor o menor grado de imparcialidad de las decisiones va a depender de la intensidad y, sobre todo, de la amplitud, de esa deliberación. Como se verá más adelante, sobre este modelo de democracia se apoya la noción de activismo judicial dialógico. GARGARELLA, Roberto *¿Democracia deliberativa y judicialización de los derechos sociales?* en: *Perfiles Latinoamericanos* N° 28, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Distrito Federal, México, año 2006, pág. 19.

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

Así, desde una lógica de derechos, la participación ciudadana es concebida por el derecho ambiental como uno de los llamados “derechos de acceso”⁴ que contribuye a la protección del derecho humano al ambiente sano⁵ y de los derechos fundamentales especialmente vulnerables a la degradación ambiental (ej.: la vida, la salud, la propiedad etc.)

Desde una lógica instrumental, la participación ciudadana es concebida como una herramienta fundamental para la consecución de la democracia ambiental y un elemento clave para la configuración del Estado de Derecho en materia Ambiental⁶.

Sin embargo, esto no debe llevar a concebirla como un puro mecanismo y desenfocar su naturaleza de derecho fundamental. El profesor Prieur se preocupa por destacar esto, diciendo que la participación no es una simple experiencia o una obligación procesal sino un verdadero derecho individual consagrado como un derecho humano fundamental adjunto al derecho humano al medio ambiente⁷.

En relación con lo antes dicho se esquematizaron las funciones de la participación ciudadana: una función explícita que es incorporar a los ciudadanos en la toma de decisiones relativas a conflictos ambientales y una indirecta, en tanto su correcto funcionamiento contribuye a la legitimidad de las mismas⁸.

Este aporte de la participación ciudadana a la construcción de decisiones más legítimas también fue expuesto por Prieur, quien destaca que “la participación responde a una necesidad que va al corazón de la toma de decisiones públicas. Gracias a la participación ciudadana la

⁴ La naturaleza de “derecho de acceso” es compartida con la información pública ambiental y el acceso a la justicia ambiental.

⁵ Es esencial aquí enunciar que en fecha 28.07.2022 la Asamblea General de Naciones Unidas reconoció al ambiente limpio, sano y sostenible como un derecho humano fundamental. (A/RES/76/300). En sus considerandos se reconoce el carácter de derecho humano de los derechos de acceso y su necesaria vinculación con la protección del derecho al ambiente limpio, saludable y sostenible.

⁶ Según la Declaración de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN) El Estado de Derecho en materia ambiental puede ser definido como “el marco jurídico de derechos y obligaciones sustantivos y procesales que incorpora los principios del desarrollo ecológicamente sostenible en el Estado de Derecho. El fortalecimiento del Estado de Derecho en materia ambiental constituye la clave para la protección, conservación y restauración de la integridad ambiental. Sin él, la gobernanza ambiental y el cumplimiento de los derechos y obligaciones podrían tornarse arbitrarios, subjetivos e impredecibles”. En esa oportunidad se puso de resalto que el Estado de Derecho en materia ambiental se basa en elementos clave como “(...) Reglas eficaces sobre el acceso equitativo a la información, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia (...)” IUCN “Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza acerca del Estado de Derecho en materia ambiental” dictada en el Congreso Mundial de Derecho Ambiental de la IUCN, Río de Janeiro, Brasil, 26 al 29 de Abril de 2016.

⁷ PRIEUR, Michel *Droit de l'environnement, droit durable*, éditions Bruylant, Bruselas, año 2014, pág. 85 (traducido del francés).

⁸ COSTA CORDELLA, Ezio *Participación ciudadana ambiental en latinoamérica: una estructura en construcción* en: Derecho ambiental del Siglo XXI, editor Mario Peña Chacón, Editorial ISOLMA, Costa Rica, año 2019, pág. 357.

decisión tendrá un mejor contenido, reforzará la legitimidad del poder y contribuirá a la educación de la ciudadanía y de la administración”⁹.

En similar sentido Makowiak considera que, a través de un correcto ejercicio de la participación ciudadana en las cuestiones ambientales, no solo se puede conseguir sensibilizar y empoderar a los ciudadanos sino también mejorar la calidad de la toma de decisiones públicas¹⁰.

Habiendo referido someramente a la naturaleza y función de la participación ciudadana en materia ambiental, resulta esencial ingresar al análisis de las normas que la consagran. Lo profuso de las normas ambientales que contemplan a la participación ciudadana ratifican la relevancia que posee en este campo del derecho. Para ello, se adelanta, se hará un análisis de la regulación de la participación ciudadana en instrumentos de *soft law*, en Acuerdos internacionales ambientales y en las normas que componen el sistema jurídico nacional.

La participación ciudadana en materia ambiental en los instrumentos de *soft law*

Corresponde comenzar este apartado diciendo que el Principio 10 de la “Declaración de Río sobre el medio ambiente y el Desarrollo” de 1992 es la norma de *soft law* que consagra expresamente a la participación ciudadana como una herramienta fundamental en materia ambiental. En ese carácter, delineó los contornos específicos que la participación ciudadana luego asumiría en el enorme desarrollo de regulaciones internacionales y nacionales, todo lo que da cuenta de la trascendencia de esta norma en el tema. Sin embargo, huelga reconocer que con anterioridad a este Principio, el derecho internacional blando, a través de dos de los documentos más importantes en materia ambiental, germinó ideas incipientes sobre la vinculación entre esta herramienta y el derecho ambiental, expresándolas en preámbulos, recomendaciones o normas de acción.

Así, la “Declaración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el medio humano” celebrada en Estocolmo en el año 1972 refiere a la importancia de la participación ciudadana para llegar a la meta de la defensa y el mejoramiento del medio humano para las generaciones

⁹ PRIEUR, Michel *Droit de l'environnement, droit durable*, op. cit., pág. 131.

¹⁰ MAKOWIAK, Jessica *Participation in environmental decision making in European Law* en: *Elgar Encyclopedia of Environmental Law*, Volume II: *Decision Making in Environmental Law*, Cheltenham, UK, Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, año 2016, pág. 329.

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

presentes y futuras (considerando 7)¹¹. También, el Plan de Acción para el Medio Humano confeccionado en la misma conferencia pone en cabeza del Secretario General el deber de “(...) prever los medios de estimular la participación activa de los ciudadanos y despertar el interés y lograr la contribución de las organizaciones no gubernamentales en la salvaguardia y el mejoramiento del medio”(recomendación 97)¹².

Por su parte, la “Carta Mundial de la Naturaleza” adoptada por la Asamblea de Naciones Unidas en 1982 incluye como norma de aplicación que “Toda persona, de conformidad con la legislación nacional, tendrá la oportunidad de participar, individual o colectivamente, en el proceso de preparación de las decisiones que conciernan directamente a su medio ambiente y, cuando éste haya sido objeto de daño o deterioro, podrá ejercer los recursos necesarios para obtener una indemnización” (principio 23)¹³.

Pero corresponde reiterar que, más allá de la importancia anticipatoria de estas normas, es el Principio 10 de la Declaración de Río de 1992¹⁴ el que expresamente consagra a la participación ciudadana, junto al acceso a la información ambiental y el acceso a la justicia como un derecho. Así, este Principio tiene un doble mérito. El primero, es general, en tanto presenta a estos tres derechos de acceso de forma interrelacionada y en un funcionamiento sistémico e inaugura la noción de democracia ambiental¹⁵.

Esto ha sido de resalto por Prieur quien enfatiza que es gracias a este Principio que “el derecho humano a un ambiente sano integra el *consensus* político universal, junto con el derecho a la información, la participación del público y el acceso a la justicia”¹⁶.

Entonces, esta norma tiene la virtud de hacer visible una conexión inescindible entre la protección del ambiente, los derechos humanos y los derechos de acceso, que hoy se erige como un pilar esencial en este campo de estudio¹⁷.

¹¹ Informe de la Conferencia de Naciones Unidas para el Medio Humano, A/CONF.48/14/Rev.1., pág. 4.

¹² *Ibidem*, pág. 28.

¹³ Resolución Asamblea General de Naciones Unidas N° 37/7 de fecha 28.10.1982.

¹⁴ Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el desarrollo “Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”, Río de Janeiro, Brasil, año 1992.

¹⁵ MÉDICI COLOMBO, Gastón *El Acuerdo de Escazú: la implementación del principio 10 de Río en América Latina y el Caribe* en: Revista Catalana de Dret ambiental. Vol. IX Núm. 1, año 2018, pág. 5.

¹⁶ PRIEUR, Michel *¿Universalismo o regionalismo del derecho humano a un ambiente sano?* En: Acuerdo Regional de Escazú: enfoque internacional, regional y nacional, primera edición, editorial Jusbairens, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, año 2022, pág. 36.

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

El segundo mérito, es particular y se relaciona con la manera en que regula a la participación ciudadana y el efecto que el mismo tuvo respecto de otras normas. En relación a la manera en que la regula, debe mencionarse que le asigna el carácter de derecho, amplio y necesario para el abordaje de las cuestiones ambientales. Expresamente el Principio 10 establece que “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda” disponiendo que toda persona debe tener “la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones” y que los Estados “deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos”.

En relación al efecto, se observa que esta norma inscribe definitivamente un lugar para la participación ciudadana como derecho y herramienta privilegiada para la protección del ambiente, lo que se observa en instrumentos de *soft law* y también en Acuerdos vinculantes en la materia.

Entre ellas puede mencionarse la “Declaración Ministerial de Malmö” del año 2000, en la que el Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial es llamado a fortalecer en todos los niveles de gobierno la función de la sociedad civil “mediante la libertad de acceso a la información ambiental, la amplia participación en la adopción de decisiones ambientales y el acceso a la justicia en relación con las cuestiones ambientales”¹⁸.

En el ámbito de la Organización de Estados Americanos puede ubicarse a la “Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible” del año 2001, la que establece principios y recomendaciones para orientar “los esfuerzos hacia la formulación de políticas públicas efectivas que aseguren que la sociedad civil y los gobiernos a todos los niveles trabajen conjuntamente para alcanzar el desarrollo sostenible en el hemisferio”. Se destacan principalmente los principios de proactividad estatal en promover la intervención de la

¹⁷ John Knox y Valeria Torres exponen esta interconexión con absoluta claridad “La realización de los derechos humanos depende de un entorno saludable que permita a las personas disfrutar de sus derechos. Más aún, el daño ambiental puede interferir —y de hecho interfiere— en la realización de los derechos a la vida, la salud y la propiedad, entre otros. Una de las formas más importantes en que el derecho de los derechos humanos se relaciona con la protección ambiental es mediante el apoyo a la formulación efectiva de políticas ambientales. En este sentido, los derechos de acceso a la información, a la participación en la toma de decisiones y al acceso a recursos efectivos son clave”. *La importancia del Acuerdo de Escazú* en: Acuerdo de Escazú: hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe op. cit., pág. 123

¹⁸ Primer Foro Global Ministerial de Medio Ambiente del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Suecia 31.05.2002.

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

comunidad; inclusión de la comunidad en temas de ambiente y apertura en el proceso decisorio. Es dable destacar que según este último principio la participación debe ser extensa y continua durante todo el trámite de diseño, ejecución y evaluación de proyectos o políticas sobre el entorno ecológico¹⁹.

Posteriormente, la Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible del año 2002 reconoció la necesidad de una amplia participación en la formulación de políticas, adopción de decisiones y la ejecución de actividades como exigencia para el desarrollo sostenible (punto 26)²⁰.

Más cerca en el tiempo, en el año 2010, la “Guía para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente”, conocida como “Directrices de Bali” de 2010 consagró, justamente, directrices destinadas a orientar a los Estados en las regulaciones sobre los derechos de accesos ambientales. Específicamente la participación ciudadana destina siete, siendo las más destacadas las que refieren a que se garantice oportunidades para una participación del público efectiva y desde las primeras etapas del proceso de adopción de decisiones relacionadas con el medioambiente (directriz 8); que se ponga a disposición la información que revista importancia para el proceso participativo (directriz 10) y que se tengan en cuenta debidamente las observaciones formuladas por el público en el proceso de adopción de decisiones (directriz 11)²¹.

En el marco de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012 llevada a cabo en Río de Janeiro, se dictó el documento “El futuro que queremos” en el que se recalcó lo esencial de la participación amplia del público para promover el desarrollo sostenible²². Es dable destacar que en el marco de esta Conferencia se firmó la “Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”²³, expresión de compromiso no vinculante de los países que, luego de años de

¹⁹ Organización de Estados Americanos, CIDI/CIDS/RES. 6 (II-O/99).

²⁰ Organización de las Naciones Unidas A/CONF.199/20, fecha 04.09.2002.

²¹ Sesión Especial del Consejo de Administración del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) llevada a cabo en Bali, Indonesia en 2010.

²² Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 66/288, punto 43.

²³ Nota verbal dirigida al Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible por la Misión Permanente de Chile ante las Naciones Unidas por la que se adjunta la “Declaración sobre la aplicación del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo” (A.CONF.216/13) de fecha 25.07.2012.

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

negociaciones, desembocó en el “Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe”, conocido como el Acuerdo de Escazú, al que se referirá en el apartado siguiente.

En el año 2015 la Asamblea General de Naciones Unidas, al establecer los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), también resaltó el rol de la participación ciudadana en la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible al incluir como meta 7 del Objetivo N° 16 “Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades”²⁴.

También resulta destacable la Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza acerca del Estado de Derecho en materia ambiental del año 2016, la que específicamente establece que las reglas eficaces sobre el acceso equitativo a la información, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia son elementos clave de la buena gobernanza en los que se basa el Estado de Derecho Ambiental²⁵.

A todo este desarrollo de *soft law* sobre la participación ciudadana en materia ambiental, se suma la existencia de Acuerdos internacionales vinculantes que, de manera más específica, regulan obligaciones para los países firmantes en pos de procurar su respeto. Al análisis de los mismos se refiere a continuación.

La participación ciudadana en materia ambiental en los Acuerdos internacionales

En este punto corresponde decir que si bien la participación ciudadana se encuentra contemplada en numerosos Acuerdos multilaterales sobre medioambiente²⁶, el análisis del presente trabajo se concentrará en la regulación hecha en los Acuerdos internacionales vinculantes que específicamente se ocupan de desarrollar el Principio 10, esto es, el “Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente” suscripto en Aarhus en

²⁴ Asamblea General de Naciones Unidas. Resolución 70/1 Resolución “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”.

²⁵ Congreso Mundial de Derecho Ambiental de la UICN, reunido en la ciudad de Rio de Janeiro, Brasil, del 26 al 29 de Abril de 2016.

²⁶ Pueden mencionarse: la Convención sobre humedales de importancia internacional; la Convención Internacional sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres; el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación; la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y su Protocolo de Kyoto; el Convenio sobre la Diversidad Biológica; la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación; el Acuerdo de París; entre otros.

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

1998 a instancia de la Comisión Económica para Europa (CEPE) y el “Acuerdo sobre acceso a la información pública ambiental, participación ciudadana y acceso a la justicia en materia ambiental”, suscripto en Escazú a instancia de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Aquí se presentan estos Acuerdos para, posteriormente, concentrar el análisis en la regulación de la participación ciudadana que incluyen.

El llamado Convenio de Aarhus es el primero que desarrolla de manera vinculante el Principio 10 de la Declaración de Río. El mismo fue ratificado por cincuenta y seis Estados y la Unión Europea²⁷. En su objetivo plasma expresamente la necesaria vinculación entre la garantía de los derechos de acceso y la protección del derecho de las personas presentes y futuras de vivir en un ambiente sano, estableciendo así una guía para la lectura de sus disposiciones: “A fin de contribuir a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar, cada Parte garantizará los derechos de acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia medioambiental” (art. 1).

Puntualmente, a través del Convenio de Aarhus, la participación se ha convertido en una obligación legal internacional²⁸, un “derecho a involucrarse” desarrollado vertiginosamente a través de la aplicación del mismo convenio y del dictado de normativa a nivel de la Unión Europea y de cada país²⁹.

Este convenio regla la participación estableciendo diversos grados de exigencia atendiendo a las actividades en las que debe ser aplicada. Makowiak entiende que el convenio plantea tres niveles de regulación³⁰. El primer nivel está destinado a regular la participación pública en determinadas actividades (art. 6). Para ello enumera un listado amplio de actividades que sujeta al procedimiento participativo y deja a salvo a la

²⁷ Si bien este convenio es de origen europeo, conforme lo dispone su art. 10.4, tiene alcance universal, por lo que cualquier miembro de Naciones Unidas puede adherirse a él.

²⁸ PRIEUR, Michel *Droit de l'environnement, Droit durable*, op. cit., pág. 87.

²⁹ Laurent Fonbaustier explica que un indicador de la importancia de la participación del público en el derecho ambiental fue que en Francia el derecho a la participación evolucionó de un principio contenido desde la ley Barnier en el 1995 a un derecho con su inclusión en la Carta Ambiental Francesa en el art. 7. Asimismo, a nivel Unión Europea refiere a que varias directivas consagran la importancia de la participación pública en las decisiones tomadas en el campo del medio ambiente, en la que incluye la de 2003 que prevé la participación pública en el desarrollo de ciertos planes y programas relacionados con el medio ambiente, contribuyendo a la implementación de las obligaciones contenidas en la Convención de 1998. En: *Manuel de droit de l'environnement*, Collection Droit Fondamental PUF Editeur, año 2018, pág. 186.

³⁰ MAKOWIAK, Jessica op cit., pág. 331.

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

consideración de cada Estado incluir en el ámbito del convenio a otras actividades que puedan tener efecto importante sobre el medioambiente. Para este nivel el convenio brinda una regulación completa, disponiendo una serie de precisiones respecto al desarrollo de la participación en esta instancia, como ser, el tipo de información que debe brindarse al público respecto del inicio del procedimiento participativo, el plazo y el momento en el que debe darse su convocatoria, el valor que debe tener el resultado de la misma en la toma de la decisión, entre otros.

El segundo nivel es la participación pública en planes, programas y políticas relacionadas con el medioambiente (art. 7). Aquí el convenio distingue según los casos y, en base a eso, regula la participación ciudadana con mayor o menor intensidad. Así, para la participación en planes y programas dispone que los Estados “adoptarán disposiciones prácticas para que el público participe”, ordenando aplicar algunas de las reglas enunciadas para el primer nivel. Mientras que para la participación en la elaboración de políticas relacionadas con el ambiente brinda una regulación más imprecisa, limitándose a solicitar a los Estados partes que se esfuercen en realizarla y declarando que la misma se hará en la medida en que proceda³¹.

El tercer nivel de regulación de la participación pública es aplicable durante la fase de elaboración de disposiciones reglamentarias o de instrumentos normativos jurídicamente obligatorios de aplicación general (art. 8). Si bien aquí la norma principia por ser débil en su exigencia (“Cada parte se esforzará...”) posteriormente realiza precisiones para el ejercicio de la participación ciudadana en este nivel, disponiendo que los plazos fijados deben ser suficientes para una participación efectiva, que debe ponerse a disposición del público un proyecto de reglas y que debe darse al público la posibilidad de formular observaciones directamente o por medio de órganos consultivos representativos³².

De esta manera, el Convenio de Aarhus sentó las bases de la participación ciudadana en materia ambiental obligatorias para los países y organismos que forman parte de él, posteriormente desarrolladas por la normativa europea y el derecho interno de los Estados.

³¹ Se resalta que “Este es el nivel más bajo de regulación del Convenio, por lo que no resulta extraño que haya sido considerado una “mera invocación” de “escaso carácter vinculante”” BALLESTEROS PINILLA, Gabriel. *La participación en asuntos ambientales y su tutela en el Convenio de Aarhus*. Vniversitas, año 2010, pág. 30.

³² Según Makiowak el convenio intentó dar una regulación similar al procedimiento *notice and comments* utilizado en Estados Unidos aunque limitándolo al ámbito ambiental. op. cit. pág. 332.

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

Pero también funcionó como modelo de experiencia e inspiración para la realización del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, más conocido como Acuerdo de Escazú.

Este Acuerdo nació de la decisión de comenzar a buscar un instrumento regional sobre los derechos de acceso que pueda reconocer las características específicas y responder a desafíos y necesidades propias de América Latina y el Caribe³³ ³⁴. Escazú se erige como un “acuerdo de principios”, que interrelaciona el respeto de los derechos humanos con el que se le debe al ambiente; que refleja las peculiaridades que el derecho ambiental tiene respecto de otras ramas del derecho; que se preocupa por que los grupos vulnerables no tengan barreras para el ejercicio de los derechos que reconoce y procura brindar protección a los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales.

En consecuencia, Escazú tiene como objetivo garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de las generaciones presentes y futuras a vivir en un ambiente sano y al desarrollo sostenible (art. 1). Para afianzar dicho objetivo el Acuerdo dispone que cada parte debe garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano³⁵, incluyendo a este como derecho humano universalmente reconocido (art. 4)³⁶.

³³ ORELLANA, Marcos, *Democracia Ambiental y Desarrollo Sostenible: Hacia un Instrumento Regional sobre Derechos de Acceso* en: *Informe Ambiental Anual 2014*, FARN, Buenos Aires, 2014, pág. 49. El autor relató que esto fue la respuesta al planteo de algunos países que, en el marco de las discusiones sobre la necesidad o no de un acuerdo regional que operativice el principio 10 de la declaración de Río, plantearon que era innecesario suscribir un nuevo acuerdo dado que el Convenio de Aarhus se encontraba abierto a la firma de todos los países fuera de la región.

³⁴ Para un repaso sobre el proceso de negociaciones que tuvo como resultado al acuerdo de Escazú ver: DE MIGUEL, Carlos *Acuerdo de Escazú: pacto para la economía y democracia del siglo XXI* en: *Acuerdo de Escazú: hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, 1a ed.- Santa Fe: Ediciones UNL, 2020, pág. 20. Sin dejar de mencionar que el propio prefacio del Acuerdo de Escazú resulta ser una síntesis apretada pero interesante sobre el camino recorrido hasta el texto definitivo del Acuerdo.

³⁵ En palabras de Orellana, sobre esta cuestión Escazú “se puede describir como un «Aarhus 2.0», ya que no solo reconoce el derecho a un medio ambiente sano en su objetivo (como Aarhus), sino que además establece la obligación de cada parte de garantizar el derecho.” *Escazú como expresión del vínculo entre derechos humanos y ambiente* en: *Acuerdo de Escazú: hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe* op. cit., pág. 132.

³⁶ Esto al disponer que cada parte garantizará el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano “así como cualquier otro derecho humano universalmente reconocido que esté relacionado con el presente Acuerdo”.

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

En lo que a participación ciudadana respecta, el Acuerdo es claro al establecer un compromiso para los Estados partes de implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de tomas de decisiones ambientales (art. 7 inc. 1). De conformidad con las Guías de implementación del Acuerdo estas características implican que la participación debe estar abierta a los integrantes del público que estén interesados, sobre la base de la igualdad y la no discriminación, procurando una activa participación de todos los sectores de la sociedad, en un marco de transparencia y publicidad³⁷.

Es de destacar que el Acuerdo dispone una serie de reglas que deben respetarse para el desarrollo de todos los procesos participativos. Entre ellas se destacan aquellas que son generales como ser que la participación sea garantizada desde etapas iniciales del proceso de toma de decisiones (art. 7.4); el acceso a la información necesaria y de calidad para su correcto desarrollo, sobre las decisiones que se tomen y la difusión de las mismas (art. 7.6 y 7.8 y 7.9) y el requisito de razonabilidad en los plazos dispuestos para que el público pueda informarse y participar efectivamente (art. 7.5).

También, fiel a la idea de respetar las realidades propias de la región, establece disposiciones orientadas a eliminar las barreras de acceso a este derecho para grupos especialmente vulnerables. Entre ellas se incluye la necesidad de que las partes establezcan las condiciones de participación adecuadas a las características sociales, económicas, culturales geográficas y de género del público (art. 7.10), la identificación de grupos y personas en situación de vulnerabilidad para involucrarlos de manera activa oportuna y efectiva en los mecanismos de participación (art. 7.14), la necesidad de velar por la comprensión y participación del público directamente afectado que hable mayoritariamente idiomas distintos a los oficiales (art. 7.11), valorar el conocimiento local, el diálogo y la interacción de diferentes visiones y saberes cuando corresponda en los espacios de consulta (art. 7.13), el garantizar el respeto a las obligaciones relativas a los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales (art. 7.15), entre otras.

³⁷ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe: guía de implementación, Santiago, año 2022, pág. 143.

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

Sentadas estas reglas generales, el Acuerdo prevé dos supuestos de procesos participativos, los que, de manera subyacente, implican la regulación de la participación para decisiones regulatorias específicas y decisiones regulatorias generales³⁸.

Para el primero de los supuestos el Acuerdo dispone que cada parte garantizará mecanismos de participación del público en los procesos de tomas de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones relativas a proyectos, actividades, así como en otros procesos de autorizaciones ambientales que tengan o puedan tener un impacto significativo en el ambiente, incluyendo la salud (art. 7.2.).

En las Guías de implementación se incluyen, a modo de ejemplo, las decisiones de planificación, los permisos de construcción e infraestructura, de vertido de contaminantes, las licencias, autorizaciones y permisos administrativos, sea que provengan de iniciativa pública o privada³⁹.

De esta manera, el Acuerdo obliga a las partes a garantizar la participación en estos casos, sin especificar los mecanismos para materializarla, pero exigiendo que en los procesos se respeten las normas por el fijadas.

Además de las reglas generales ya enunciadas, el Acuerdo dispone específicamente para este supuesto que las partes deben esforzarse por identificar y propender a la participación del público directamente afectado por el proyecto o actividad (art. 7 inc. 16) y el tipo de información que, mínimamente, debe hacerse pública para asegurar el derecho (art. 1 inc. 17).

El segundo supuesto establece que cada parte promoverá la participación del público en procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones en los asuntos ambientales de interés público, distintos a los del párrafo anterior, que tengan o puedan tener un significativo impacto sobre el medio ambiente (art. 7 inc. 3). La norma, de manera enunciativa⁴⁰, incluye dentro de “asuntos ambientales de interés público” al ordenamiento del territorio y a la elaboración de políticas, estrategias, planes, programas,

³⁸ SOZZO, Gonzalo *La elaboración participativa de normas y decisiones regulatorias generales en: Acuerdo de Escazú: hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe* op. cit., pág. 211.

³⁹ CEPAL op cit., pág. 146.

⁴⁰ CEPAL *ibídem*. Pág. 147.

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

normas y reglamentos. Se ha entendido que además de la plataforma de reglas generales que deben respetarse en los procesos participativos, el art. 7 establece otras específicas: el derecho a presentar observaciones por medios apropiados y disponibles (art. 7 inc. 7) y que antes de la adopción de la decisión la autoridad se tome debidamente en cuenta el resultado del proceso de participación (art. 7 inc. 8)⁴¹.

En un análisis de ambos supuestos, se observa que este último es más genérico que el anterior, ya que abarcaría el espectro de procesos participativos respecto de asuntos ambientales de interés público “distintos a los mencionados en el inciso 2”⁴², pero, a su vez, el compromiso asumido por las partes del Acuerdo es ostensiblemente menor, atento al uso del verbo “promoverá” en vez de “garantizará”. También se visualiza que es común para ambos supuestos que la participación solo procede frente a asuntos ambientales de interés público “que tengan o puedan tener un significativo impacto sobre el medio ambiente o sobre la salud”. Esto puede ser visto como una limitación al derecho, atento a que no cualquier impacto genera la necesidad de asegurar la participación, pero también como una apertura del mismo, al incluir dentro los posibles impactos significativos a la salud. Asimismo, en ambos supuestos, la norma dispone que el proceso participativo tendrá lugar en diferentes momentos del asunto ambiental de interés público, pero deja librado el alcance de los mismos a lo que regle cada Estado parte (“toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones relativos a proyectos y actividades”).

Para concluir este análisis corresponde resaltar que los Acuerdos analizados han sido extremadamente coherentes con el derecho de participación pública que buscan garantizar al incluir estos mecanismos de participación en el marco de sus propias negociaciones⁴³ y al otorgar un lugar a los miembros del público en los Comités previstos como apoyo para la implementación de estos instrumentos⁴⁴.

⁴¹ SOZZO, Gonzalo *La construcción de la democracia ambiental en Latinoamérica: la elaboración participativa de normas* op. cit., pág. 277.

⁴² La Guía de implementación entiende que la misma podría verse como una categoría de carácter “residual”, op. cit., pág. 147.

⁴³ Para un análisis detallado de la importancia que asumió la participación del público en las negociaciones de ambos Acuerdos ver Jerzy Jendroška *El Acuerdo de Escazú a la luz de la experiencia del Convenio de Aarhus* en: Acuerdo de Escazú. Hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe op. cit., pág. 76

⁴⁴ En la primer Reunión de las partes del Acuerdo de Aarhus llevada a cabo en el año 2002 en Lucca (Italia) se adoptó la Decisión I/7 por la que se aprobó la estructura y funcionamiento del Comité de Cumplimiento. En ella se prevé que miembros del público puedan presentar comunicaciones sobre posibles incumplimientos de una parte respecto de lo establecido en el Acuerdo, previendo la participación de ese miembro del público en el procedimiento de deliberación y

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

Luego de este análisis normativo internacional, corresponde exponer el estado normativo de la participación ciudadana en el derecho argentino, fundamentalmente, a través del análisis de las leyes de presupuestos mínimos ambientales.

La participación ciudadana en materia ambiental en la normativa Argentina

Se debe comenzar el presente análisis recordando que la cláusula constitucional ambiental argentina (art. 41 de la Constitución Nacional) no consagra expresamente el derecho a la participación ciudadana como si lo hace con los derechos a la información y a la educación ambiental⁴⁵. No obstante ello se ha entendido que puede encontrarse una base constitucional para la participación en el deber de preservación genéricamente consagrado en el primer párrafo de esa norma, dado que este implica que el ciudadano cuente con herramientas que le permitan la tutela del ambiente⁴⁶.

Más allá de lo apuntado, la principal regulación de la participación ciudadana en materia ambiental de Argentina se encuentra contenida en la ley de presupuestos mínimos N° 25.675. El tipo de leyes de presupuestos mínimos resultan de elemental importancia para el país por su naturaleza, puesto que brinda una base normativa mínima homogénea en materia ambiental destinada a regir en todo el país⁴⁷. La ley mencionada es la primera de este tipo en el país y se encuentra destinada a sentar las bases de la política ambiental nacional.

actuación del Comité en relación a esa comunicación (punto IX titulado “Entitlement to Participate”). Por su parte, en la Primer Reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo de Escazú llevada a cabo en Santiago, Chile en el año 2022 se dictó la Decisión I/3 en cuyo Anexo I se establecieron las “Reglas de composición y funcionamiento del Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento”. Con una tónica similar a la De Aarhus se prevé que los miembros del público puedan presentar comunicaciones al Comité sobre posibles incumplimientos del Acuerdo (título V) pero además posibilita al público tener una participación significativa en el ejercicio de las funciones del Comité de (título VI).

⁴⁵ Cabe agregar que los mecanismos participativos introducidos por la reforma constitucional de 1994 (iniciativa popular y consulta popular reguladas en los arts. 39 y 40 respectivamente), no fueron provistos de una regulación que los haga funcionar como una válvula de descompresión de errores del sistema de representación, quedando, entonces, relegados a un uso excepcional. Sobre ello Lubertino, María José *El derecho al ambiente en la ciudad de Buenos Aires. La participación ciudadana en su defensa* Tesis doctoral, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, pág. 91

⁴⁶ ESAÍN José Alberto *Ley General del ambiente. Comentada, concordada y anotada* Tomo I, Primera Edición, Abeledo Perrot, Buenos Aires, año 2020, pág. 704.

⁴⁷ Corresponde aquí recordar que el art. 41 de la Constitución Nacional, respetuosa del federalismo pero también de la importancia de brindar una protección uniforme en materia ambiental, dispuso que la Nación será la encargada de dictar las normas que contengan presupuestos mínimos de protección ambiental y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.

Consecuente con la manda constitucional, la ley 25.675, primer ley de presupuestos mínimos que regula la política ambiental nacional para todo el territorio, definió a las normas de presupuestos mínimos como aquellas que “(...) concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental (...)” (art. 6). Para un mayor desarrollo de esta cuestión, ver ESAÍN, Jose A. *El federalismo ambiental. Reparto de competencias legislativas en materia ambiental en la Constitución Nacional y en la Ley General del Ambiente 25.675* Thomson Reuters. Cita Online: La Ley 0003/010300.

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

Se ha resaltado la amplitud con la que se encuentra consagrada la participación ciudadana en dicha ley⁴⁸, lo que se observa no solo en los términos generosos utilizados en su regulación sino, también, en su inclusión como objetivo de política ambiental nacional. En efecto, el art. 2 de la ley establece como uno de estos objetivos “fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión” (art. 2 inciso c)). Se ha dicho que, en ese carácter, la norma hace trascender a la participación ciudadana de lo establecido en los artículos destinados a regularla, los que ubican su uso fundamentalmente en el ámbito administrativo, permitiendo ingresar la participación ciudadana incluso en el espacio del Poder Judicial⁴⁹.

Ingresando al análisis de las normas regulatorias sobre participación ciudadana en la ley 25.675, se observa que: (a) se reconoce una legitimación activa amplia a “toda persona” para opinar en procedimientos administrativos que se relacionan con la preservación y protección del ambiente, ya sean de incidencia general o particular y de alcance general (art. 19); (b) existe un deber de las autoridades de institucionalizar la participación ciudadana como instancia obligatoria para la autorización de actividades que puedan generar efectos negativos y significativos al ambiente (art. 20, primer párrafo). Aquí corresponde apuntar que la norma impone un deber al Estado de desarrollar estas instancias de participación ciudadana en los trámites previos a las autorizaciones de ciertas actividades que puedan degradar el ambiente y califica a esa participación como una instancia obligatoria dentro de esos procedimientos de autorización, por lo que su omisión podría nulificar una autorización⁵⁰; (c) se establece que la opinión de los participantes no será vinculante para las autoridades, pero en caso de que esta la contradiga, dicha opinión debe ser fundada y hacerse pública (art. 20, segundo párrafo); y (d) se consagra un deber de asegurar la instancia participativa “en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento territorial del territorio, en particular en las etapas de planificación y evaluación de resultados” (art 21). Este artículo conecta a la participación ciudadana con estos instrumentos de política y gestión ambiental, exigiendo que la misma sea llevada a cabo tanto al inicio de los mismos como en el momento de evaluación de sus resultados.

⁴⁸ DI PAOLA, María E.– SABSAY, Daniel. *La participación pública y la nueva ley general del ambiente* en: Anales de Legislación Argentina. Tomo 2003-C, 3771, año 2003.

⁴⁹ Esaín, José Alberto, *Ley General del ambiente. Comentada, concordada y anotada* Tomo I, op. cit., pág. 264.

⁵⁰ Esaín, José Alberto *ibidem*, pág. 718.

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

Se resalta también que el artículo 20 menciona dos instrumentos específicos para procurar la participación (consultas y audiencias públicas), pero esto no excluye a otras modalidades que puedan resultar más adecuadas.

A esta regulación general de la participación ciudadana (a la que se suma el Acuerdo de Escazú antes analizado⁵¹), se le adiciona una regulación particular prevista en otras leyes de presupuestos mínimos en las que se contemplan particularidades de la participación ciudadana que responden a lo que específicamente dichas normas buscan proteger.

Así, la ley N° 26.639 que establece el Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial dispone que, previo a la autorización y ejecución de actividades proyectadas en los glaciares y en el ambiente periglacial, debe realizarse una evaluación de impacto ambiental y la evaluación ambiental estratégica según corresponda, aclarando que en la misma se debe garantizar una instancia de participación ciudadana conforme lo dispuesto en la ley 25.675 (art. 7).

Por su parte, la ley N° 26.815 que regula los presupuestos mínimos de protección ambiental en materia de incendios forestales y rurales establece como elemento mínimo del plan de protección contra incendios a nivel local a “Los mecanismos de participación ciudadana en el Sistema Federal de Manejo del Fuego” (art. 10 inciso a).

Asimismo la ley N° 27.520 que regula los Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global establece la necesidad de llevar a cabo un proceso participativo para desarrollar los planes de respuesta al cambio climático, los que deben incluir como información “un esquema de gobernanza y participación de los diversos sectores en la definición e implementación de las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático” (art. 20 inc. f)), y establece el deber de las jurisdicciones de promover procesos de participación entre todos los involucrados y actores interesados en la definición de las mejores acciones de adaptación y mitigación al cambio climático (art. 25).

⁵¹ El Acuerdo de Escazú fue ratificado por Argentina en el año 2020 mediante ley 27.566 y, por su carácter posee jerarquía superior a las leyes.

Realizado el análisis de las diversas normas que consagran a la participación ciudadana, resulta esencial observar la labor que los organismos jurisdiccionales han desarrollado, el que ha contribuido a resaltar su importancia en materia ambiental.

El derecho a la participación ciudadana en materia ambiental en las decisiones de organismos jurisdiccionales

Distintos organismos jurisdiccionales han reconocido la importancia de la participación ciudadana en los asuntos ambientales, reflejándolo en sus decisiones. Se incluye como parte del presente análisis las decisiones provenientes del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Suprema de Justicia de la Nación atento a la relevancia de sus aportes para la construcción de distintas temáticas ambientales.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos se expidió en dos oportunidades sobre la participación ciudadana en materia ambiental, entendiéndola como una garantía de los derechos individuales reconocidos en el CEDH. Así, en el asunto *Grimkovskaya c. Ucrania*⁵², enfatizó la importancia de la participación pública en la toma de decisiones ambientales como una garantía de los derechos protegidos por el art. 8 de la Convención Europea de Derechos Humanos. Para ello tuvo en cuenta el Convenio de Aarhus que rige en el país demandado desde el año 2001.

También en el asunto *Eckenbrecht c. Alemania*⁵³, el TEDH rechazó la pretensión relativa a la violación del art. 8 de la Convención teniendo especialmente en cuenta para ello que, en el caso, se había asegurado el derecho de participación activo a los afectados, que estos pudieron promover sus puntos de vista respecto del emprendimiento cuestionado y que se les garantizó la información necesaria para llevar a cabo estas intervenciones.

En el sistema Interamericano ubicamos la Opinión Consultiva denominada “Medio Ambiente y Derechos Humanos”⁵⁴ solicitada por Colombia a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La misma resulta esencial atento a que aborda distintos temas relacionados con la protección del derecho a un ambiente sano y, en lo que aquí interesa,

⁵² Sentencia del TEDH 21.07.2011, N° 38182/03, párrafo 69.

⁵³ Sentencia TEDH 10.06.2014, N° 25330/10, párrafo 42.

⁵⁴ Opinión Consultiva 23/17, de fecha 15.11.2017 solicitada por la república de Colombia, párrafos 211 a 212 y 225 a 232.

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

realiza, al menos, tres aportes sumamente valiosos respecto de la participación ciudadana en materia ambiental.

El primero de estos aportes es incluir a la participación ciudadana como un derecho de las personas y una obligación de los Estados: “del derecho de participación en los asuntos públicos, deriva la obligación de los Estados de garantizar la participación de las personas bajo su jurisdicción en la toma de decisiones y políticas que pueden afectar el medio ambiente, sin discriminación, de manera equitativa, significativa y transparente, para lo cual previamente deben haber garantizado el acceso a la información relevante”⁵⁵. Se puede identificar como segundo aporte las importantes funciones que le asigna a la participación ciudadana en asuntos ambientales: “integrar las preocupaciones y el conocimiento de la ciudadanía en las decisiones de políticas públicas que afectan al medio ambiente” y aumentar “la capacidad de los gobiernos para responder a las inquietudes y demandas públicas de manera oportuna, construir consensos y mejorar la aceptación y el cumplimiento de las decisiones ambientales”⁵⁶. El tercer aporte tiene que ver con la amplitud con la que la que concibe a la participación, entendiendo que debe ser garantizada por los Estados “desde las primeras etapas del proceso de adopción de decisiones” y que los mecanismos para garantizarla son variados incluyendo “audiencias públicas, la notificación y consultas, participación en procesos de formulación y aplicación de leyes, así como mecanismos de revisión judicial”⁵⁷.

Por último corresponde mencionar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha considerado especialmente a la participación ciudadana en el desarrollo de sus tareas. Esto se pone en evidencia, en primer lugar, en las sentencias que dictó, en las que refiere a la participación ciudadana como una pauta básica e ineludible con la que debe cumplirse en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental. En segundo lugar, en la incorporación de instancias participativas en la tramitación de diversos casos ambientales complejos.

Respecto de lo primero, existen diversos precedentes en los que la Corte Suprema de Justicia de la Nación refirió a la participación ciudadana. Si bien de manera indirecta, al resolver casos en los que se cuestionaba el procedimiento de evaluación de impacto

⁵⁵ *Ibidem*, párrafo 231.

⁵⁶ *Ibidem*, párrafo 228.

⁵⁷ *Ibidem*, párrafo 232.

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

ambiental, la Corte la ha tenido especialmente en cuenta, lo que implica reconocer su importancia en el abordaje de la cuestión ambiental. A continuación se referirá a las sentencias dictadas en los distintos conflictos y luego, específicamente, a la mención o aporte realizado por la Corte en cada una de ellas, en relación a la participación ciudadana⁵⁸.

En *Villivar*⁵⁹, la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró inadmisibile el recurso extraordinario federal solicitado por la empresa codemandada respecto de la sentencia que condenó a ésta y a la provincia de Chubut a paralizar los trabajos de exploración y explotación mineros hasta tanto se convoque a la audiencia pública prevista legalmente y esta se expida sobre la aprobación, modificación o rechazo del estudio de impacto ambiental presentado por la empresa minera. En este caso es el voto de los Dres. Lorenzetti, Fayt y Petracchi el que refiere a la participación ciudadana. Así, mencionando al art. 20 de la ley 25.675, se alude al deber de las autoridades de aplicación nacionales y provinciales de institucionalizar procedimientos de audiencias públicas obligatorias previas a la autorización actividades susceptibles de degradar el ambiente o afectar la calidad de vida de la población de manera significativa.

En *Martinez*⁶⁰ la Corte declaró procedente un recurso extraordinario federal interpuesto por la actora respecto de la sentencia que declaró inadmisibile la acción de amparo destinada a obtener la nulidad de una declaración de impacto ambiental condicionada que el Poder Ejecutivo de Catamarca emitió para autorizar el proyecto de explotación de las minas de Agua Rica. Al así decidir expresó que la evaluación de impacto ambiental previa al inicio de actividades, no significaba la prohibición de un emprendimiento sino una instancia de análisis reflexivo, realizado sobre bases científicas y con participación ciudadana. Más recientemente en *Marisi*⁶¹ la Corte reiteró esta posición al resolver un recurso extraordinario federal a favor de la actora en un conflicto por la concesión realizada a una compañía para operar rutas aéreas sin la realización de la evaluación de impacto ambiental exigida legalmente.

⁵⁸ Se aclara que, si bien la sentencia recaída en la causa *Mendoza* forma parte de este grupo de decisiones, la misma no será abordada aquí sino oportunamente en otro capítulo del presente trabajo.

⁵⁹ CSJN Fallos: 330:1791.

⁶⁰ CSJN Fallos: 339:201.

⁶¹ CSJN Fallos: 344:2543.

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

En *Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia*⁶² puso de resalto la importancia y la obligatoriedad del desarrollo de mecanismos participativos previo al inicio de actividades que, como en el caso, podían generar un impacto ambiental. En el caso se cuestionaba la construcción de dos represas en el río Santa Cruz sin la realización de una evaluación de impacto ambiental previa y, consecuentemente, sin que se hayan llevado a cabo las instancias de consulta ciudadana que, según la envergadura de la obra, correspondía realizar. Así, en una primera intervención, la Corte, en uso de las facultades provistas por el art. 32 de la ley 25.675, requirió como medida preliminar un informe al Estado Nacional sobre, entre otras cuestiones, las consultas o audiencias públicas realizadas en los términos de la ley 25.675. Para ello consideró que, si bien el proyecto significaba un importante beneficio para el desarrollo de la región, también constituía una obra de magnitud considerable con gran potencial de modificar el ecosistema de la zona, lo que tornaba necesario asegurar que se haya evaluado de modo serio, científico y participativo su impacto ambiental, teniendo en cuenta para ello las alteraciones que puedan producirse en el agua, en la flora, en la fauna, en el paisaje y en la salud de la población actual y las generaciones futuras. Posteriormente volvió a intervenir luego de recibir dichos informes⁶³ y resolvió hacer lugar a la medida cautelar solicitada ordenando la suspensión de las obras relativas a la construcción de las obras hasta que se implemente el proceso de evaluación de impacto ambiental y la audiencia pública dispuesta por ley.

En *Mamani*⁶⁴ resolvió nulificar las autorizaciones de desmonte otorgadas por la Provincia de Jujuy con fundamento en las irregularidades en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental que las autorizó. Para así decidir tuvo especialmente en cuenta la falta de celebración de las audiencias públicas antes del dictado de las resoluciones cuestionadas, en contravención de la normativa constitucional, las leyes de presupuestos mínimos y las propias normas ambientales provinciales que posicionan a la participación como principio de política ambiental y disponen la obligatoriedad de la audiencia pública como forma de canalizarla previo a la emisión del dictamen de factibilidad ambiental.

Respecto de lo segundo corresponde decir que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha incorporado procedimientos participativos al entender en diversos casos

⁶² CSJN Fallos: 339:515.

⁶³ CSJN Fallos: 339:1732.

⁶⁴ CSJN Fallos: 340:1193.

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

ambientales complejos. Prueba de ello es que, a través de su Acordada N° 30/2007, reguló la realización de audiencias públicas de carácter público, considerando especialmente para ello la necesidad de garantizar la participación ciudadana en determinadas causas de importancia. Este procedimiento de audiencias públicas ha sido utilizado en diversas causas ambientales en las que entendió. Así también resaltó la importancia de la participación ciudadana al disponer la creación del Cuerpo Colegiado en la causa *Mendoza*, cuyo estudio será parte de un capítulo posterior en este trabajo.

Todo este desarrollo demuestra que Tribunales de importancia en la materia ambiental han ratificado la importancia de la regulación normativa que consagra la participación ciudadana en materia ambiental, contribuyendo así a sostener su especial necesidad y utilidad en dicho campo del derecho.

Conclusiones preliminares

En este primer capítulo se ha buscado brindar una caracterización básica y necesaria de la participación ciudadana y resaltar su rol como herramienta esencial en el campo del derecho ambiental.

Para ello, se puso de relieve la importancia que le es asignada a dicho instituto por parte de los diversos cuerpos normativos vigentes en materia ambiental tanto de derecho internacional como nacional. Todo ello es demostrativo que, incluso, desde antes del Principio 10 de la “Declaración de Río de Janeiro de 1992”, la participación ciudadana ya ocupaba un lugar fundamental para la protección de las cuestiones ambientales, lo que se refleja además en su consagración en Acuerdos vinculantes y, para el caso, en el derecho ambiental nacional.

Se observó que la significativa importancia de la participación ciudadana en materia ambiental fue especialmente receptada por organismos jurisdiccionales de suma relevancia en sus respectivas jurisdicciones como son el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Suprema de Justicia de la Nación, quienes se han expedido sobre la misma, en algunos casos, desestimando o acogiendo pretensiones conforme se cumpla o no con los procedimientos participativos reglados, en otros, incluyéndola como una cuestión de especial consideración para el abordaje de los derechos

humanos y el ambiente, o, incluso, utilizándola como parte de la tramitación de los procesos que llevan adelante.

Este análisis, demostrativo de la relevancia que la participación ciudadana ostenta en materia ambiental, invita a pensar su uso más allá de los lugares para los que tradicionalmente es utilizada, esto es, las instancias previas a la toma de decisiones. Es así que, en el capítulo siguiente, se referirá a los aportes doctrinarios y normativos locales que, incipientemente, habilitan a concebir el uso de la participación ciudadana no solo en la etapa antes mencionada sino también en la implementación de las decisiones.

Capítulo II: Pensar la participación ciudadana en la implementación de las decisiones ambientales.

Referencias doctrinarias sobre la participación ciudadana en la implementación de decisiones ambientales

De ordinario, la participación ciudadana parece estar predeterminada a funcionar antes de la toma de una decisión con impacto ambiental, esto es, como un derecho ejercido durante deliberación de las decisiones.

Sin embargo, atendiendo al rol esencial que la participación ciudadana puede asumir en asuntos ambientales, se entiende que la etapa previa a la toma de decisiones no es la única instancia en la que esta herramienta puede ser instrumentada con utilidad. La tesis que se sostiene en este trabajo es que garantizar la participación ciudadana más allá de la instancia deliberativa, esto es, cuando se esté implementando una decisión tomada, habilita a que la ciudadanía contribuya en un monitoreo y seguimiento de la decisión, que impacte positivamente en el efectivo cumplimiento de la misma. Esto resulta coherente con la definición de participación ciudadana propuesta al comienzo de este trabajo, en la que se enfatiza que la misma puede darse “en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones que afectan algún ámbito de la esfera pública, sea en lo político, económico, social o ambiental”⁶⁵.

⁶⁵ NAPOLI, Andrés op. cit., pág. 13.

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

En este punto, se propone resaltar las incipientes referencias que algunos doctrinarios del país realizan sobre este particular, permitiendo entender viable la participación ciudadana en materia ambiental en la etapa de implementación de una decisión ya tomada.

En primer lugar Sozzo ha considerado que, si bien puede resultar experimental por su escaso desarrollo, la participación ciudadana puede ser instrumentada *ex post*, esto es, en la implementación de una decisión tomada⁶⁶.

Recientemente el mismo autor, al referir a los diseños institucionales para proteger los bienes comunes, resaltó la importancia de “pasar de una participación del público *ex ante* limitada a decisiones administrativas específicas en las que predomina el sistema de audiencias públicas a un sistema de participación que incluya: la participación *ex ante ad hoc* en decisiones generales y la participación *ex post*, como por ejemplo, a la hora del monitoreo de decisiones o la aplicación de normas”⁶⁷.

Terzi, por su parte, ha puesto de resalto que el ciudadano puede participar de diferentes maneras, ya sea antes de la toma de decisión por parte del organismo correspondiente mediante alguna consulta, sugerencia, opinión, asesorando, preguntando, etc., o bien una vez que la decisión haya sido tomada, a través de un control, seguimiento, consulta, etcétera⁶⁸.

En el mismo sentido, Nonna ha dicho que “cuando hablamos de participación, estamos pensando en la integración de una serie de procesos mediante los cuales se relaciona al ciudadano, en forma individual o colectiva, con la toma de decisiones, a lo que se suma la fiscalización, el control y la ejecución de las acciones que influyen, modifican o afectan el medio”⁶⁹.

⁶⁶ SOZZO, Gonzalo op. cit., pág. 272. Afirmando la misma postulación, más recientemente, el autor refiere expresamente a la institucionalidad que pueden ser los llamados guardianes destinados al seguimiento de una decisión judicial. Sozzo, Gonzalo *Constitucionalismo ecológico de América del Sur. Reinventar el Estado de Derecho para vivir en el antropoceno*, op. cit., pág. 152. Sobre una institucionalidad de este estilo, guardianes, se intenta profundizar en este trabajo.

⁶⁷ SOZZO, Gonzalo en: *Constitucionalismo ecológico de América del Sur. Reinventar el Estado de Derecho para vivir en el Antropoceno*, op. cit., pág. 146.

⁶⁸ TERZI, Silvana *Participación ciudadana a diez años de la ley 25.675 (su tratamiento en Río+20)* en: *Revista de Derecho Ambiental* N° 31, La Ley, Buenos Aires, año 2012, Cita Online: [TRLALEY AR/DOC/8272/2012](http://www.trilaley.com.ar/DOC/8272/2012).

⁶⁹ NONNA, Silvia *El Acuerdo de Escazú a la luz de la normativa ambiental en Argentina* en: *Acuerdo Regional de Escazú: un enfoque internacional, regional y nacional* op. cit., pág. 381.

Además de estos aportes que permiten apoyar la idea en relación a la construcción de esta noción de participación ciudadana en la implementación de decisiones ambientales, no puede dejar de señalarse que el Acuerdo de Escazú contiene algunas disposiciones que contribuyen a pensar en su viabilidad. A continuación se analizan esas contribuciones.

La viabilidad de la participación ciudadana en la implementación de decisiones ambientales en clave del Acuerdo de Escazú

Se observan diversas disposiciones del Acuerdo que permiten entender que estructuralmente el mismo es receptivo de esta modalidad de participación ciudadana⁷⁰. Estas se pueden encontrar en: (a) algunos aspectos de la regulación general de la participación ciudadana; (b) la lectura de este instituto a la luz del principio de transparencia y rendición de cuentas; y (c) en la propia regulación del rol del público en el mecanismo de cumplimiento y apoyo del Acuerdo.

Respecto de (a) pueden señalar dos cuestiones. Una, es que la regulación del Acuerdo reconoce la importancia de garantizar la participación ciudadana en diversas instancias. Si bien refiriendo a la participación en la etapa de deliberación de la toma de decisiones, Escazú apuesta a una regulación amplia en relación a en qué instancias de un proyecto esta debe implementarse, incluyendo aquí a revisiones, reexaminaciones o actualizaciones (art. 7.2 y 7.3.). Estos pueden ser entendidos, en general, como un seguimiento público de una orden ya tomada.

La otra cuestión es que la previsión del art. 7.17.g. incluye como parte de la información que debe hacerse pública en los procesos de toma de decisión a “las acciones de monitoreo e implementación y de los resultados de las medidas del estudio de impacto ambiental (...)” lo que puede leerse como una apertura del Acuerdo a considerar a la participación ciudadana en el monitoreo o seguimiento de una decisión.

Sobre este inciso se ha considerado precisamente que su consagración no puede ser interpretada de otra forma que no sea entendiendo a la participación actuando más allá de la toma de la decisión: “de esta forma, se instala un dispositivo de amplitud temporal, ya que se

⁷⁰ O, por lo menos, esta modalidad de participación no es contraria a su espíritu. A esto cabe sumar que la normativa de presupuestos mínimos nacional ambiental también es amplia al aceptar la participación ciudadana, sin que contenga disposiciones que permitan sostener que se muestra contraria a la recepción de este tipo de modalidades de participación.

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

coloca a la decisión como epicentro de la participación, pero se extiende esta última más allá de ella, permitiendo un cierto control luego de adoptada. No puede tener otra lectura que se brinde información ambiental sobre los monitoreos de implementación”⁷¹.

Por su parte, en relación a (b) se propone una lectura de la participación ciudadana en función del principio de transparencia y rendición de cuentas (art. 3.b). Este es uno de los principios generales dispuestos por el Acuerdo para orientar su implementación. Se comienza por decir que la transparencia implica una exigencia de honestidad en la actuación del Estado y la posibilidad de que esta sea sometida al escrutinio público. Esta es el requisito previo fundamental para que pueda darse la rendición de cuentas, la que implica que las instituciones del Estado deban dar cuenta de determinados comportamientos y acciones, que informen sobre ellos, los justifiquen y expliquen. Ambas son entendidas hoy día como indicadores clave de la buena gobernanza y la participación pública⁷².

Sobre esta vinculación se ha resaltado que “El principio de transparencia, como también el de rendición de cuentas, otorgan aún más entidad al dispositivo de control a *posteriori* de la decisión. La participación no termina, entonces, con la decisión ambiental; allí comienza su segunda etapa, la de monitoreo y control con su participación”⁷³.

Si se entiende al instituto de la participación ciudadana a partir del principio de transparencia y rendición de cuentas, no puede sostenerse otra cosa que aquella resulta necesaria toda vez que exista una rendición de cuentas sobre asuntos que involucren cuestiones ambientales. Esto implica que su utilidad no puede verse agotada con la deliberación previa a la adopción de la decisión ambiental, sino que la misma debe extenderse a la etapa de monitoreo y control donde deberían darse las rendiciones de los actos destinados a efectivizarla.

Respecto de (c), no puede dejar de mencionarse que el propio Acuerdo previó la creación de un organismo para promover su cumplimiento por parte de los países que lo ratificaron y, en el interior del mismo, otorga derechos al público para participar en el monitoreo o seguimiento de las medidas o recomendaciones que el mismo dicte.

⁷¹ FALBO, Anibal *Los mecanismos de participación previstos en el Acuerdo de Escazú*, en: Acuerdo de Escazú. Hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe op. cit, pág. 224.

⁷² Guías de implementación, op. cit, pág. 78.

⁷³ FALBO, Anibal, op. cit, pág. 225

Es así que las reglas de composición y funcionamiento del Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento prevén el derecho del público a participar en las audiencias en las que se trate el monitoreo de la implementación de las conclusiones del Comité. Específicamente las Reglas de composición y funcionamiento del Comité, en el punto titulado “Participación significativa del público en las funciones del Comité”, disponen “(...) El público podrá participar: (...) en una audiencia pública donde se trate un caso de incumplimiento, si la hay, tanto en la etapa de admisibilidad como en el fondo y el monitoreo de la implementación por la parte interesada de las conclusiones del Comité” (punto VI.1.b.ii)⁷⁴.

Conclusiones preliminares

En este capítulo se planteó la viabilidad de pensar a la participación ciudadana en la implementación de decisiones. Se entendió que esta modalidad, implica la intervención de la ciudadanía en un monitoreo y seguimiento de la decisión durante la implementación.

Para ello se expuso incipientes referencias doctrinarias que habilitan a entender razonablemente posible una noción de participación ciudadana como la planteada. Algunas de estas posiciones enfatizan sobre lo incipiente de esta noción, pero también, acerca de la necesidad de robustecerla en términos institucionales.

También se puso de resalto cómo el Acuerdo de Escazú permite entenderla razonable. Esto puede visualizarse en: algunos aspectos de la regulación general de la participación ciudadana; en una lectura de dicho instituto a la luz del principio de transparencia y rendición de cuentas y en la regulación del rol del público en el mecanismo de cumplimiento y apoyo del Acuerdo.

Si bien la participación así concebida puede ser utilizada en la implementación de todo tipo de decisiones que incluyan políticas públicas ambientales en general, a continuación, corresponde circunscribir el estudio a las decisiones que específicamente interesan a los fines de este trabajo, esto es, las sentencias dictadas en conflictos ambientales judicializados. De esta manera, es necesario el abordaje sobre la complejidad de la etapa de implementación de

⁷⁴Decisión I/3 de la Primer Reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la información, la Participación Pública y el acceso a la justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe “Reglas de composición y funcionamiento del Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento”.

sentencias en estos conflictos y un análisis de las normas que habilitan a los jueces a actuar con especial activismo en las causas ambientales. Finalmente como versión superadora del activismo judicial en general, se refiere a una noción dialoguista del mismo, caracterizado por la incorporación de la participación ciudadana en la instancia de implementación de decisiones.

Capítulo III: La participación ciudadana en la etapa de implementación de decisiones judiciales ambientales.

La complejidad de la etapa de implementación de sentencias ambientales y su vinculación con la efectividad del derecho protegido

Corresponde señalar que los desafíos que entraña un conflicto ambiental judicializado, no se reducen al mero dictado de una sentencia que recaiga sobre bienes colectivos sino que, fundamentalmente, se extienden a las particularidades que conlleva la implementación de este tipo de decisiones.

Es que, a diferencia de otro tipo de conflictos, el ambiental no llega a su fin con el dictado de una sentencia sino todo lo contrario, esta puede ubicarse como el acto inicial de un proceso de implementación complejo y dinámico⁷⁵.

Esto es señalado por Lorenzetti y Lorenzetti, quienes apuntan que las sentencias atípicas, entre las que incluyen a las ambientales sobre bienes colectivos, presentan desafíos relacionados con su implementación. Entre esos desafíos mencionan el lapso de tiempo prolongado que demanda la ejecución de este tipo de sentencias, la necesidad de un diseño decisional prospectivo que sea flexible para que sean posibles las adaptaciones ante los cambios de circunstancias en la prevención o remediación de un daño ambiental, lo difusos que se vuelven los límites entre la actuación de los diversos poderes del Estado involucrados en esta instancia, entre otros⁷⁶.

⁷⁵ En este sentido, se ha resaltado que la sentencia ambiental tiene características propias, es atípica, distinta a las sentencias del proceso clásico, ya que muchas veces no pone fin al proceso sino que puede dar inicio a un procedimiento de ejecución que puede extenderse en el tiempo, exigiendo controles periódicos acerca del cumplimiento de lo dispuesto en el pronunciamiento judicial. Peretti, Enrique O. *Acuerdo de Escazú y decisión judicial* en: Acuerdo Regional de Escazú: Enfoque internacional, regional y nacional, op. cit., pág. 312.

⁷⁶ LORENZETTI, Ricardo- LORENZETTI, Pablo *Justicia y derecho ambiental en las Américas*, Organización de los Estados Americanos, año 2021, pág. 146 y ss.

De esta manera, los autores caracterizan a una ejecución de sentencia que se escapa de los moldes tradicionales, cuya implementación es compleja de llevar adelante, pero a la vez, esencial para procurar la efectiva protección de los bienes ambientales en juego, que es el fin último de estos procesos.

Esto plantea un vínculo inescindible entre el éxito de la ejecución de la sentencia ambiental y la efectividad del derecho⁷⁷ que la misma intenta asegurar: si la ejecución es de una baja calidad o raquílica, correlativamente, el derecho tendrá un bajo grado de efectividad.

Lo antedicho requiere de directores del proceso que hagan frente a las particularidades y complejidades planteadas. Se torna necesario que los jueces tengan una actuación activa en la instancia de implementación y adecuada a las necesidades que surjan en cada conflicto, y que se valgan para ello de los mecanismos que resulten adecuados: adaptación de micro-institucionalidades, procedimientos, tareas, fondos, delegaciones y prohibiciones en la ejecución de resoluciones y sentencias, entre otros⁷⁸.

Consecuentemente, esto presupone que los jueces cuenten con las habilitaciones legales para desplegar las capacidades creativas necesarias en la implementación de decisiones judiciales ambientales. Sin ellas no podrían escapar del rol que les es asignado en los tradicionales y reglados procesos de ejecución. Esto lleva a la necesidad de avanzar en el estudio sobre el especial rol activo que los jueces deben asumir en materia ambiental y de las habilitaciones normativas que lo hacen factible en Argentina.

El rol activo de los jueces en los conflictos ambientales. Un análisis desde el derecho ambiental argentino y la jurisprudencia de la CSJN.

Tal como se anticipó, la existencia de normas que regulen la actuación especialmente activa de los jueces intervinientes en causas ambientales es fundamental para la consecución de una efectiva implementación de las sentencias. En este sentido Sozzo ha sostenido que “un

⁷⁷ Según Prieur y Bastin el derecho efectivo es aquel que se aplica y que debe producir efectos, lo que implica que “la norma exista, que sea jurídicamente aplicable, que sea legal, que se conozca, que se entienda, que se respete, que se utilice, que se controle y que sea eventualmente sancionada por la administración o por el juez” PRIEUR, Michel – BASTIN Christophe *Midiendo la efectividad del derecho ambiental. Indicadores jurídicos para el desarrollo sostenible*, Colección Cátedra Normandia por la Paz, volumen 4, ediciones científicas Internacionales Peter Lang, Bélgica, año 2021, pág. 35.

⁷⁸ LLORET, Juan Sebastián *Reflexiones sobre litigación ambiental en el marco del Acuerdo de Escazú* en: Acuerdo Regional de Escazú: Enfoque internacional, regional y nacional, op. cit, pág. 339.

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

subtipo de normas institucionales que son claves a la hora de poner en marcha un dispositivo pensado para la implementación son las que establecen cómo debe actuar quien decide”⁷⁹.

Atento a la especialísima importancia del bien protegido, el derecho ambiental contempla una categoría normativa destinada a regular la actuación de los jueces con el fin de que su función trascienda los moldes de la magistratura que clásicamente concebimos para la prosecución de los procesos dispositivos.

La regulación del rol del juez no solo es una de las principales innovaciones del derecho procesal ambiental, sino que también, se erige como un presupuesto básico de actuación en las distintas etapas del proceso a los efectos de la consecución de la efectividad de los derechos ambientales involucrados.

En palabras de Lorenzetti “si los poderes judiciales no asumen el compromiso que les exige el paradigma ambiental, muy difícilmente las herramientas que tanto el sistema como el microsistema protectorio han diseñado arriben a buen puerto”⁸⁰.

En Argentina, el perfil que debe ostentar el magistrado ambiental encuentra sustento normativo expreso y es ratificado y fortificado por la labor de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Sobre ello debe decirse que los jueces, además de ser alcanzados por el deber constitucional que pesa sobre todas las autoridades de proveer a la protección al derecho a un ambiente sano -el que debe interpelarlos a asumir un rol activo en pos de la protección del ambiente-, ven reglada su actuación en materia ambiental en la ley de presupuestos mínimos N° 25.275, puntualmente el art. 32 de la misma⁸¹, y en el Acuerdo de Escazú.

El art. 32 regula diferentes cuestiones atinentes al proceso ambiental, las que, en su mayoría, pueden leerse como preferencialmente dirigidas a los jueces⁸². De esta manera

⁷⁹ SOZZO, Gonzalo *El constitucionalismo ecológico de América del Sur. Reinventar el Estado de Derecho para vivir en el antropoceno*, op. cit., pág. 164.

⁸⁰ LORENZETTI, Pablo *Tipología de derechos y funciones de la responsabilidad civil en una sentencia ambiental de la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Tucumán* en: Revista de Derecho Ambiental N° 61, Abeledo Perrot, año 2020, pág. 64.

⁸¹ La ley 25.675 contiene otros artículos que regulan cuestiones relativas a los procesos ambientales, como los artículos 30 y 33, cuyo análisis excede la finalidad de este trabajo.

⁸² Pese a que, al promulgarse la ley 25.675, bajo pretexto de protección del principio de congruencia procesal, se vetó una habilitación importante a los jueces para extenderse en su sentencia a cuestiones no sometidas expresamente a consideración

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

dispone que “el acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales no admitirá restricciones de ningún tipo o especie”. Esta regla, que ha sido entendida como la consagración del derecho de acceso a la justicia para los asuntos ambientales en Argentina⁸³, irradia a todo el proceso destinado a la protección del ambiente. Pero además impide a los magistrados ser restrictivos a la hora de aplicar las reglas adjetivas clásicas a los procesos ambientales: no se admiten restricciones al acceso a la jurisdicción. Esta norma resulta determinante a la hora de analizar cuestiones que resultan usualmente problemáticas en los procesos ambientales, entre las que se puede mencionar, la vía procesal elegida y la legitimación activa. Pero además, resulta esencial a la hora de pensar cuál debe ser la intervención de los jueces en la implementación de las sentencias ambientales puesto que no existe acceso a la justicia sin mecanismos de ejecución y cumplimiento oportunos.

Además la norma es clara al establecer que el “El juez interviniente podrá disponer todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso, a fin de proteger efectivamente el interés general”. Aquí, expresamente se invita a los jueces a ser activos en la búsqueda de protección del bien ambiente que se encuentra en juego en el proceso en el que entiende, facultándolos ampliamente a valerse de las herramientas que consideren necesarias para conducir el proceso o bien probar los hechos dañosos. Se ha dicho que esta facultad “implica la posibilidad de reconducir las pretensiones, las pruebas ofrecidas, adoptar decisiones asegurativas, incluso, sin pedido de las partes”⁸⁴.

Por último este artículo dedica un párrafo a las medidas cautelares. Según esta regulación las mismas podrán solicitarse en cualquier estado del proceso e, incluso, sin que haya mediado petición de parte. De esta manera se otorga una prerrogativa al magistrado para disponer de oficio de medida cautelar en un proceso ambiental. No debe olvidarse que estas medidas son las que más concilian con la función de prevención, sumamente cara en el derecho ambiental, atento a la dificultad que entraña la recomposición de los bienes en juego, todo lo que da fundamento a la habilitación judicial comentada⁸⁵.

de las partes (conforme art. 4 del decreto N° 2413/2002), este artículo reviste un gran valor a los efectos de entender cuál es el papel que los jueces tienen que asumir en los conflictos ambientales.

⁸³ ESAÍN José A. *Ley General del Ambiente comentada*, op. cit Tomo II pág. 564.

⁸⁴ ESAÍN, José *ibídem*, pág. 611.

⁸⁵ Aquí puede señalarse que los Magistrados pueden entenderse comprendidos en el mandato preventivo del Código Civil, de conformidad con el art. 1710: “Toda persona tiene el deber, en cuanto de ella dependa, de: a) evitar causar un daño no justificado; b) adoptar, de buena fe y conforme a las circunstancias, las medidas razonables para evitar que se produzca un daño, o disminuir su magnitud; si tales medidas evitan o disminuyen la magnitud de un daño del cual un tercero sería

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

Por su parte, el Acuerdo de Escazú realiza valiosos aportes en relación al rol que deben asumir los jueces en los procesos ambientales, al regular los alcances del derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales. Además de establecer lo atinente a medidas cautelares y a la conducción del proceso en materia de prueba –lo que se encuentra, en mayor o menor medida, contemplado por el art. 32 antes mencionado- en su art. 8.3.f., dispone que para garantizar el acceso a la justicia en asuntos ambientales se contará con “mecanismos de ejecución y de cumplimiento oportunos de las decisiones judiciales y administrativas que correspondan”. Entendiendo de esta manera, que sin una etapa de implementación de sentencia que contribuya a hacer efectiva la sentencia no puede considerarse asegurado el derecho de acceso a la justicia ambiental.

En el mismo sentido, las Guías de implementación del Acuerdo son claras al establecer que un cumplimiento defectuoso o tardío de una sentencia puede constituir una violación del derecho a acceso a la justicia⁸⁶.

Esta disposición, considerada directamente operativa en el país⁸⁷, resulta un aporte valioso que irradia sobre las potestades de los jueces en la etapa de implementación de decisiones judiciales, favoreciendo su actuación proactiva en orden a garantizar, en definitiva, el acceso a la justicia.

Como se anticipó, el rol activo que deben tener los jueces en las causas ambientales ha sido ratificado y fortificado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Este Altísimo Tribunal se ha expedido sobre el en diversas oportunidades entendiéndolo como un pilar esencial del derecho ambiental, trazando pautas respecto a cómo debe y no debe ser un magistrado que entiende en este tipo de procesos.

Puede mencionarse aquí la primer sentencia dictada en la causa *Mendoza*⁸⁸, en la que declaró su competencia originaria en relación a la prevención y recomposición y resarcimiento del daño colectivo ambiental. En esa oportunidad la Corte resaltó que la actuación de los jueces debe ser necesariamente enérgica en pos de la tutela del ambiente.

responsable, tiene derecho a que éste le reembolse el valor de los gastos en que incurrió, conforme a las reglas del enriquecimiento sin causa; c) no agravar el daño, si ya se produjo.

⁸⁶ Guías de implementación op. cit, pág. 183.

⁸⁷ ESAÍN, José A. *El Acuerdo de Escazú como súper presupuesto mínimo en el sistema de fuentes ambiental argentino* en: Revista de Derecho Ambiental N° 70, La Ley, Cita Online: AR/DOC/1204/2022.

⁸⁸ CSJN, Fallos 338:80.

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

Específicamente dijo que "La tutela del ambiente importa el cumplimiento de los deberes que cada uno de los ciudadanos tiene respecto del cuidado de los ríos, de la diversidad de la flora y fauna, de los suelos colindantes, de la atmósfera. Estos deberes son el correlato que esos mismos ciudadanos tienen a disfrutar de un ambiente sano, para sí y para las generaciones futuras, porque el daño que un individuo causa al bien colectivo se lo está causando a sí mismo. La mejora o la degradación del ambiente beneficia o perjudica a toda la población, porque es un bien que pertenece a la esfera social y transindividual, y de allí deriva la particular energía con que los jueces deben actuar para hacer efectivos estos mandatos constitucionales".

Este criterio fue reiterado por la Corte en diversos pronunciamientos⁸⁹ por lo que no puede desconocerse su vigencia.

Asimismo, al expedirse en la causa *ASSUPA*⁹⁰, resaltó la necesaria reinterpretación de las reglas procesales y revalorización de las atribuciones de los jueces en cuestiones relacionadas con la protección ambiental "no puede desconocerse que en asuntos concernientes a la tutela del daño ambiental, las reglas procesales deben ser interpretadas con un criterio amplio que, sin trascender el límite de la propia lógica, ponga el acento en su carácter meramente instrumental de medio a fin, que en esos casos se presenta como una revalorización de las atribuciones del tribunal al contar con poderes que exceden la tradicional versión del juez espectador".

Recientemente en *Saavedra*⁹¹ la Corte fundó su decisión en el especial rol que los jueces deben asumir en los procesos ambientales, sosteniendo para ello que el art. 32 de la ley 25.675 diseña un papel del juez alejado del que tradicionalmente le cabe en los procesos "La manifiesta verosimilitud del derecho, la relevancia del bien colectivo en juego (Parque Nacional Calilegua), la urgencia en la necesidad de adoptar medidas de prevención, y el ejercicio de las amplias facultades judiciales, dispuestas en el artículo 32 de la Ley 25675, que diseña un papel del juez alejado de la figura del juez espectador, del proceso adversarial clásico, así lo justifican".

⁸⁹ Además de los que se mencionan a continuación deben incluirse: 332:1600, 338:435, 339:201 y 342:1203.

⁹⁰ CSJN, Fallos: 329:3493.

⁹¹ CSJN, Fallos: 344:174.

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

Lo antes mencionado permite sostener que en Argentina los jueces que entienden en causas ambientales tienen un deber de actuar proactivamente. Esto surge de las normas y de una visión generosa del ejercicio de la magistratura ambiental receptada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

De esta manera los jueces se encuentran habilitados para disponer de mecanismos que tengan como objetivo colaborar en la ejecución de la sentencia y, consecuentemente, brindar una mayor efectividad de los derechos ambientales en juego.

Teniendo en cuenta lo antes dicho, se considera que la incorporación por parte de los jueces de la participación ciudadana en la implementación de las sentencias ambientales podría cumplir con dos cometidos. El primero, se relaciona con todo lo que la participación ciudadana, por su propia naturaleza y funciones, puede aportar en esa instancia. Esto es, se pueden recoger los aportes que desde la vivencia del conflicto la ciudadanía puede realizar, exigir el cumplimiento conforme las pautas trazadas en la sentencia, interviniendo en los diseños de acciones necesarias para ello, todo lo que, consecuentemente, daría mayor legitimidad a las acciones emprendidas por los condenados por la sentencia.

El segundo cometido es desestimar las críticas que podrían existir respecto del activismo con el que necesariamente los jueces de la causa deben actuar en los casos ambientales. Esta última cuestión lleva a abordar la noción de activismo judicial dialógico, concepto que, se adelanta, tiene como presupuesto de funcionamiento distintivo, incorporar un componente participativo en el seguimiento de las decisiones judiciales. Sobre dicha noción se profundiza a continuación.

La noción de activismo judicial dialógico

La noción de activismo judicial dialógico conjuga las de activismo judicial y de democracia deliberativa, de la manera que se intenta abordar a continuación.

Debe comenzarse por decir que la democracia deliberativa, en esencia, tiende a garantizar la toma de decisiones desde un diálogo inclusivo entre poderes y con la sociedad. En un contraste con el sistema denominado de *check and balances*, Roberto Gargarella plantea que la noción de democracia deliberativa tiene como presupuesto “(...) que el sistema de toma de decisiones gana en imparcialidad en la medida en que se base en una discusión

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

amplia e inclusiva, en la que –en particular- se escuche a todos aquellos que disienten, aquellos que piensan distinto, aquellos que desafían las decisiones establecidas”⁹². Entonces, en esta noción de democracia surge elemental el establecimiento de procesos participativos de entidad, amplios, en los que se escuchen a todas las voces y exista un real debate de las cuestiones que a todos conciernen.

Desde esta noción de democracia se reinventa la de activismo judicial, denominándolo activismo judicial dialógico. Esta asume las críticas hechas a aquél primer modelo - principalmente las relativas a que el mismo puede implicar una violación a la división de poderes, funcionar como paraguas de decisiones verticalistas, minuciosas⁹³ y en las que no se incluyan procesos de seguimiento⁹⁴- y propone un versión superadora en la que el rol de los jueces es impartir órdenes más genéricas, respetuosas de las competencias de los restantes poderes para delinear la política pública necesaria para implementarlas y de las que surja una preocupación genuina por una implementación o seguimiento de la orden, haciéndola participativa o deliberativa⁹⁵.

El rasgo característico de esta forma del activismo (y lo que lo diferencia rotundamente con la forma clásica) es que extiende la aplicación de la participación y

⁹² GARGARELLA, Roberto *El nuevo constitucionalismo dialógico, frente al sistema de los frenos y contrapesos* en: Revista Argentina de Teoría Jurídica, Volumen 14, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, año 2013.

⁹³ Con cita a prestigiosos autores que han contribuido a la formación de esta tesis, Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco consideran que “A medio camino entre el activismo clásico y sus críticos, los defensores del activismo dialógico abogan por fallos judiciales que intervengan para declarar la violación de derechos, pero les dejen a los poderes democráticamente elegidos la responsabilidad de decidir cómo corregir la situación (Dixon, 2007, Gargarella, 2007). De esta forma se lograría un punto medio entre el deber de proteger los derechos, de un lado, y el imperativo democrático de la separación de poderes y la deliberación son asuntos complejos de políticas públicas, por el otro (Nino, 1996)”. *Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transforma el desplazamiento forzado en Colombia*, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, Bogotá, año 2010, pág. 56.

⁹⁴ TIMM HIDALGO, Ana K. *Activismo judicial progresista, dos propuestas contemporáneas: el uso alternativo del derecho y el activismo dialógico*, Tesina de máster, Universidad Carlos III de Madrid, año 2011, pág. 121.

⁹⁵ Con muchísima claridad, Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco delinear las características más importantes que comparten este tipo de decisiones: “Primero, las sentencias dialógicas tienden a dictar órdenes más abiertas que las del activismo clásico (...) Las sentencias de la jurisprudencia dialógica tienden a abrir un proceso de seguimiento que alienta la discusión de las políticas públicas para solucionar el problema estructural detectado en el fallo. Los detalles de las políticas, por tanto, tienden a surgir en el transcurso del proceso de seguimiento, no en la sentencia misma. (...) Segundo, la implementación de los fallos tiene lugar mediante mecanismos de seguimiento periódicos y públicos. Al mantener su competencia sobre el caso después de la sentencia, las Cortes dialógicas suelen dictar nuevas decisiones a la luz de los avances y retrocesos del proceso y alentar la discusión entre los actores del caso en audiencias públicas y deliberativas. Tercero, por esa razón, los fallos dialógicos tienden a involucrar un espectro más amplio de actores sociales en ese proceso de seguimiento. Además de la misma Corte y las entidades públicas destinatarias de las órdenes, la implementación involucre a todos aquellos que directa o indirectamente, son afectados o tienen interés legítimo en el resultado del caso estructural. Esto incluye a las víctimas cuyos derechos han sido violados, las organizaciones de la sociedad civil relevantes, los organismos internacionales de derechos humanos y otros actores cuya participación resulte útil para la protección de los derechos objeto del caso desde organizaciones de base hasta centros académicos” op. cit., pág. 54.

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

deliberación más allá de las instancias deliberativas o intraproceso, introduciéndola en los mecanismos de seguimiento de la sentencia⁹⁶.

Esto ha sido identificado como “efecto deliberativo” de las sentencias dialógicas⁹⁷, denominación que se debe a su intento por promover una democratización de las etapas de implementación y seguimiento de la sentencia, en la que se involucra la participación de la ciudadanía. Por ello se ha señalado que los fallos estructurales pueden ser promotores de los debates democráticos y de la rendición de cuentas públicas por parte de las autoridades, centralizando los debates ciudadanos acerca de las políticas públicas adecuadas para procurar el cumplimiento de las órdenes⁹⁸. Se amplía así la cantidad de interesados en los procesos de seguimiento al hacer parte de las mismas a las víctimas, ONG y académicos y todo otro interesado en el mismo⁹⁹.

Tal como se adelantó, desde este enfoque, la participación ciudadana en la implementación de sentencias no solo cumple con el cometido sumamente esencial de brindar aportes respecto del diseño y ejecución de las acciones destinadas a dar cumplimiento a la sentencia, sino también uno adicional: dar mayor legitimidad y transparencia a la actuación de los jueces en los procesos, tan esencial en el campo del derecho ambiental.

Conclusiones preliminares

En este capítulo se circunscribió el análisis a la modalidad de participación ciudadana en la implementación de decisiones a los procesos ambientales judicializados.

Para ello resultó necesario referir a las complejidades inherentes a la implementación o ejecución de sentencias ambientales señaladas por la doctrina, las que se relacionan con el tiempo de ejecución de estos procesos, el carácter prospectivo de las órdenes impartidas, la necesaria flexibilidad de los mandatos y la complejidad en establecer los límites entre las actuaciones de los jueces y las que corresponden a los restantes poderes del Estado.

⁹⁶ TIMM HIDALGO, Ana K., *Activismo judicial progresista, dos propuestas contemporáneas: el uso alternativo del derecho y el activismo dialógico*, op. cit., pág. 122.

⁹⁷ RODRIGUEZ GARABITO César - RODRIGUEZ FRANCO, Diana *Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*, op. cit., pág. 171.

⁹⁸ *Ibidem*, pág. 171.

⁹⁹ Para una comparación entre las sentencias monológicas y las dialógicas RODRIGUEZ GARABITO, César *El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre los derechos sociales* en: *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, Volumen 14, Universidad Torcuato Di Tella, Argentina, año 2013, pág. 21.

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

Asimismo, se hizo hincapié en el vínculo inescindible entre una exitosa ejecución de sentencia ambiental y la efectividad del derecho que se intenta proteger, por lo que, en definitiva, se torna necesario fortalecer aquella instancia a través de mecanismos adecuados.

Se expuso que, para esto último, resulta esencial que la judicatura asuma un rol activo y creativo en la implementación de las sentencias recaídas en proceso ambientales y, a continuación, se abordó en detalle el análisis del marco normativo y jurisprudencial que en Argentina habilita y compele a los jueces a tener una actuación de esas características con el fin último de procurar la efectiva protección de los derechos vulnerados.

Se consideró que la incorporación por parte de los jueces de la participación ciudadana en la implementación de las sentencias ambientales podría cumplir con dos cometidos. El primero, se relaciona con lo que la participación ciudadana, por su propia naturaleza y funciones, puede aportar en esa instancia, en relación al diseño y ejecución de las acciones destinadas a dar cumplimiento a la sentencia. El segundo cometido, se encuentra vinculado con la noción de activismo judicial dialógico, el que, de conformidad con los aportes doctrinarios analizados, incorpora un componente participativo en el seguimiento de las decisiones judiciales como especial contribución para contrarrestar las críticas realizadas al activismo judicial. Así se concluyó que este segundo cometido de la incorporación de la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales es brindar mayor legitimidad y transparencia a la actuación de los jueces en este tipo de procesos.

Realizados estos análisis, surge la necesidad de efectuar el estudio de experiencias reales en las que se visibiliza la incorporación de la participación ciudadana en la etapa de implementación de decisiones judiciales ambientales.

Segunda parte: Experiencias de diseños participativos en la implementación de sentencias ambientales

En esta segunda parte se aborda el estudio de dos diseños participativos. El primero es una experiencia local: el Cuerpo Colegiado creado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso *Mendoza*. El segundo, es un diseño desarrollado proveniente de Colombia:

los Guardianes del río Atrato creados por la Corte Constitucional de Colombia en el marco de la sentencia T 622 del año 2016¹⁰⁰.

Capítulo IV: El caso *Mendoza* sobre el saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo

El abordaje del conflicto y la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

Se comienza por afirmar que *Mendoza* es el litigio estructural¹⁰¹ ambiental más importante de Argentina. Esto puede decirse razonablemente, en primer lugar, por el problema que se expone e intenta solucionar desde el mismo: el estado de degradación de una cuenca hídrica sumamente afectada por diversas actividades antrópicas desarrolladas irregularmente a través de decenas de años y las afectaciones socio ambientales que se produjeron por la misma. En segundo lugar, por los aportes y construcciones jurídico institucionales que se han generado en su tramitación los que, sin dudas, cambiaron la manera de entender las cuestiones ambientales en Argentina.

Para graficar la problemática que subyace a este conflicto, resultan ilustrativas las palabras de los doctores Esaín y Napoli, quienes participaron en este proceso en representación de las organizaciones que fueron tenidas como terceros interesados en el proceso: “Nadie duda en afirmar que la Cuenca Matanza Riachuelo (CMR) contiene el curso de agua más contaminado de la Argentina y es uno de los treinta sitios más contaminados del mundo. Es, sin lugar a dudas, el problema socio - ambiental más crítico del país, que impacta de manera directa en más de dos millones de personas que habitan en sus proximidades, la mayor parte de la población tiene muy bajos ingresos y presentan grandes dificultades para

¹⁰⁰ Es dable aclarar en este punto que ambos casos son anteriores al Acuerdo de Escazú, el que, como ya se refirió, constituyó un aporte esencial en términos de robustecimiento del derecho a la participación ciudadana en asuntos ambientales. Por tanto, el impacto del mismo en los casos no resulta relevante.

¹⁰¹ En su tesis doctoral Puga calificó como litigio estructural o caso estructural a “intervenciones judiciales que, de algún modo, expanden el territorio de lo justiciable”, entre los que ubicó a aquellas acciones colectivas que comienzan a darse luego de la reforma de la Constitución Nacional Argentina de 1994. Sostuvo que estos litigios poseen los siguientes elementos: (1) La intervención de múltiples actores procesales; (2) Un colectivo de afectados que no intervienen en el proceso judicial, pero que sin embargo son representados/as por algunos de sus pares, y/o por otros actores legalmente autorizados; (3) Una causa fuente que determina la violación de derechos a escala; (4) una organización estatal o burocrática que funciona como el marco de la situación o la condición social que viola derechos; (5) La invocación o vindicación de valores de carácter constitucional o público con propósitos regulatorios a nivel general, y/o demandas de derechos económicos, sociales y culturales; (6) Pretensiones que involucran la redistribución de bienes; (7) Una sentencia que supone un conjunto de órdenes de implementación continua y prolongada. *Litigio Estructural*, Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, año 2013, págs. 13 a 16.

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

acceder a servicios de salud, cloacas y agua potable, lo cual los coloca dentro de los de más alto nivel de riesgo del país”¹⁰².

En este contexto, y luego de la realización de diversos estudios en los que se expuso el estado de emergencia de la cuenca¹⁰³, un grupo de diecisiete vecinos de Villa Inflamable (Dock Sud) interpusieron una acción ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y cuarenta y cuatro empresas de diversos rubros, solicitando, además del resarcimiento por daños individuales, la recomposición y prevención de daños colectivos, así como la reparación de los ya causados.

Como se adelantó, el abordaje de este conflicto implicó el desarrollo de diversas innovaciones jurídico institucionales ambientales. Ya en su primera resolución¹⁰⁴ la Corte resolvió asumir su competencia originaria respecto de las pretensiones relativas a la protección de los derechos de incidencia colectiva en juego. Asimismo ordenó a los tres demandados estatales la confección de un plan integrado compuesto de diversos elementos destinados a hacer frente al estado de situación socio ambiental expuesta y fijó la realización de audiencias públicas. Posteriormente, tomó diversas medidas innovadoras entre las que se destacan otorgar intervención en calidad de terceros interesados a organizaciones con fines de protección del ambiente y al Defensor del Pueblo de la Nación; solicitar el cumplimiento del deber de información a las demandadas sobre diversas cuestiones atinentes a medidas de prevención, recomposición y auditoría ambiental y solicitar informes a la Universidad de Buenos Aires. Dos años más tarde¹⁰⁵ dictó la sentencia de la causa que pone fin a las cuestiones litigiosas respecto de la responsabilidad de los demandados en términos de prevención y recomposición de daños ambientales, y determina la forma en que llevaría a cabo la implementación de la misma.

¹⁰² ESAÍN, José A. – NAPOLI, Andrés *Riachuelo: Habemus sententia* en: Revista de Derecho Ambiental N° 16, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2008.

¹⁰³ Para un abordaje pormenorizado de la construcción del caso, ver: BERROS, María V. *Relatos sobre el río, el derecho de la cuenca Matanza-Riachuelo*, publicado en: Revista de Derecho Ambiental Universidad de Palermo; año 2012.

¹⁰⁴ CSJN: Fallos: 329:2316.

¹⁰⁵ CSJN: Fallos: 331:1622.

Es así que ordenó el cumplimiento del programa de saneamiento de la cuenca, contemplando para ello tres objetivos claros y simultáneos¹⁰⁶ y estableció a grandes rasgos diversas problemáticas que deben atenderse en el mismo¹⁰⁷. Puso a cargo de dicho plan a la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), aunque dejando en claro que la responsabilidad concurrente de la ejecución del mismo es del Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Al así decidir, la Corte puso en cabeza de los demandados el resultado, esto es, la consecución de dicho plan, pero, en respeto de la discrecionalidad propia de la administración, no determinó específicamente los procedimientos para la consecución de dichos resultados¹⁰⁸.

Tal como se apuntó, la sentencia incluyó pautas para la implementación de las órdenes en ella dispuestas. Para ello creó un sistema de control compuesto. En primer lugar, delegó la vigilancia de las tareas de ejecución de la sentencia en el Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes¹⁰⁹ reservándose la potestad para entender en los recursos dispuestos en relación a las decisiones de dicho Juzgado. En segundo lugar, dispuso la responsabilidad del control financiero y presupuestario del plan de saneamiento en la Auditoría General de la Nación y, por último, conformó un Cuerpo Colegiado de control participativo. Por ser de interés para el presente trabajo, a continuación se concentrará el análisis en esta última institucionalidad, abordando su estructura, funcionamiento y una valoración sobre su actuación.

El Cuerpo Colegiado como experiencia participativa en la implementación de la sentencia en la causa *Mendoza*. Análisis de su estructura, funcionamiento y actuación

En su sentencia la Corte Suprema de Justicia de la Nación creó el Cuerpo Colegiado con la declarada misión de “fortalecer la participación ciudadana en el control de

¹⁰⁶ Los objetivos fueron: 1) La mejora de calidad de vida de los habitantes de la cuenca; 2) La recomposición del ambiente en la cuenca en todos sus componentes (agua, aire y suelos); 3) La prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción.

¹⁰⁷ Incluyó a: la contaminación de origen industrial, el saneamiento de basurales, la limpieza de márgenes de río, la expansión de la red de agua potable, los desagües pluviales, el saneamiento cloacal y el plan sanitario de emergencia.

¹⁰⁸ Considerando N° 15 de la sentencia.

¹⁰⁹ Posteriormente esto cambió. Mediante fallo de fecha 19.12.2012 (M. 1569. XL. ORI) la Corte escindió la competencia en la ejecución en dos juzgados y solicitó a ACUMAR la confección de una agenda de ejecución: el control de los contratos en el marco del plan de obras de provisión de agua potables, cloacas y el tratamiento de basura quedó a cargo del Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 12 y la ejecución de las restantes cuestiones quedaron a cargo del Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 2 de Morón.

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

cumplimiento del programa”¹¹⁰. En esa misma oportunidad dispuso su conformación con los representantes de las organizaciones no gubernamentales intervinientes en la causa en carácter de terceros¹¹¹ y el Defensor del Pueblo de la Nación¹¹², a quien designó en carácter de coordinador.

Además, específicamente, puso a cargo de este organismo Extra Poder la conformación, coordinación y la distribución de las misiones del Cuerpo Colegiado, incluyendo entre estas funciones la recepción de información actualizada y la formulación de planteos concretos ante la Autoridad de Cuenca para el mejor logro del propósito encomendado¹¹³.

En cumplimiento de lo ordenado, el Defensor del Pueblo de la Nación dictó la Resolución N° 100/2008 por la que creó el Cuerpo Colegiado con la composición indicada en la sentencia y aprobó su reglamento. Entre las funciones del mismo incluyó ejercer y promover la participación ciudadana en el control del cumplimiento del programa ordenado por la Corte Suprema de Justicia, impulsar las acciones destinadas a controlar el Plan de Saneamiento y la efectiva ejecución de la sentencia, constatar y controlar la ejecución y el estado de avance de las acciones, obras planes y programas impuestos por la sentencia a las autoridades obligadas (art. 4).

Así concebida, esta institucionalidad fue diseñada como una experiencia de participación ciudadana en la implementación de una sentencia ambiental compleja, con el claro objetivo de ejercer un control en la ejecución y el estado de avance de las acciones llevadas a cabo por los obligados. En cumplimiento de sus funciones, el Cuerpo Colegiado participa activamente de las Audiencias Públicas realizadas en el marco de la causa y lleva adelante presentaciones y observaciones en relación a la implementación del plan de

¹¹⁰ Considerando N° 19 de la sentencia.

¹¹¹ Estas organizaciones son: Fundación Ambiente y Recursos Naturales; Fundación Greenpeace Argentina, Centro de Estudios Legales y Sociales, Asociación Vecinos de La Boca y Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos.

¹¹² El artículo 86 de la Constitución Nacional establece: “El Defensor del Pueblo es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas”.

El Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal. Es designado y removido por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras. Goza de las inmunidades y privilegios de los legisladores. Durará en su cargo cinco años, pudiendo ser nuevamente designado por una sola vez.

La organización y el funcionamiento de esta institución serán regulados por una ley especial”.

¹¹³ Considerando N° 19 de la sentencia.

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

saneamiento dispuesto ante los Juzgados encargados de la ejecución y ante la Corte. Incluso, en un período temporal, confeccionó y presentó informes complejos en los que hacía evaluaciones sobre la implementación.

Desde el Cuerpo Colegiado se han motorizado aportes sumamente valiosos para una mejor consecución de los derechos resguardados en la sentencia y, a su vez, se asumió el rol de fiscalización que naturalmente debió estar a cargo del Ministerio Público, el que no tuvo participación en el proceso hasta hace pocos años, cuando se hizo lugar a las peticiones del Cuerpo Colegiado orientadas a que ello ocurra.

Dentro de los aportes corresponde incluir todos los planteos a instancia de este Cuerpo que influyeron en el proceso y se tradujeron en resultados concretos. A ellos refirió Napoli, al ser entrevistado por su carácter de representante de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales en el Cuerpo Colegiado: “(...) El control industrial (...), tiene muchos altibajos pero por lo menos está dentro de la agenda, hoy hay determinadas unas 200 industrias que se sabe que son el grupo principal de la contaminación, hay mucha discontinuidad en el control pero por lo menos está. Tenemos también el plan sanitario de emergencia. Cabe mencionar también como aporte un cambio de paradigma de la relocalización, planteando la idea de que la relocalización tenga un estándar de derechos humanos porque en definitiva eran personas que, si bien debían ser relocalizadas eran relocalizadas a la fuerza. Trabajamos también en la instalación de las mesas de trabajo, fundamentalmente en el área de la ciudad de Buenos Aires que es donde es más complejo porque no hay tierras. Entonces había que buscar áreas de trabajo porque no era viable que una persona que vivía en la zona de Parque Patricios, terminara viviendo a 60 kilómetros del lugar porque había disponibilidad en otro lugar. Esto lo fuimos cambiando y logramos las mesas de diálogo. También trabajamos mucho sobre la calidad constructiva de las viviendas. Realmente las primeras viviendas que se construían fueron realmente muy deficitarias. Eran no aptas para la habitación de las personas. También nosotros insistimos mucho en lo que significa el concepto, en términos de derecho, de “redefinición de los legitimados”. Una cosa son los relegitimados para obrar en la etapa del proceso y otra los legitimados para obrar en la ejecución de la sentencia. Nosotros lo que hicimos es impulsar que los verdaderos afectados sean los legitimados. Si bien no logramos

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

que ellos se puedan constituir ante el Tribunal, si logramos la representación del Ministerio Público que estaba marginado en este tema (...)”¹¹⁴.

Asimismo, desde sus inicios el Cuerpo Colegiado cumplió un rol clave en la ejecución de la sentencia, oficiando de contra parte en dicha instancia. Sobre esta cuestión, Napoli manifestó que “(...) se expandieron sus competencias (Cuerpo Colegiado), adjudicándole el rol de ser contraparte en la ejecución de la sentencia, el que por derecho le correspondería ejercer al Ministerio Publico”¹¹⁵.

Sin embargo, el estado de vacancia del cargo de Defensor del Pueblo de la Nación, implicó un cambio en la fisionomía y el funcionamiento del Cuerpo Colegiado que puede entenderse como un “antes y un después”, en el funcionamiento y posibilidades de actuación del mismo.

En efecto, el cargo de Defensor del Pueblo de la Nación se encuentra vacante desde el año 2009 y hasta la fecha no se ha designado un reemplazante. Esto condujo a que en el año 2016 la misma Corte haya rechazado presentaciones realizadas por el letrado que patrocinaba al Defensor y disponga que hasta tanto se llene la vacante del Defensor, el Cuerpo Colegiado deberá deliberar y tomar sus decisiones por mayoría absoluta¹¹⁶. Esto no solo desarticuló el funcionamiento de la institucionalidad participativa, sino que permeó sobre su capacidad de actuación al quedarse desprovisto de su coordinador y el único miembro con capacidad técnico- económica para llevar adelante los desafíos que implica un control ciudadano sobre la ejecución de una sentencia.

Esta deficiencia fue identificada por los representantes de las organizaciones que forman parte del Cuerpo Colegiado. Sobre ello, Napoli sostuvo que “En lo que hace al funcionamiento del Cuerpo Colegiado, se pueden indicar dos etapas claramente diferenciadas. La primera de ellas desde el fallo de la Corte hasta el momento en que se produjo el cese de las funciones del Defensor del Pueblo en el Cuerpo Colegiado, dispuesta por el máximo tribunal. Ese lapso de tiempo podríamos decir que la función del Cuerpo Colegiado fue aceptable, tanto en las intervenciones del caso como en la organización interna. El

¹¹⁴ Napoli, Andrés, entrevista de fecha 11.05.2023.

¹¹⁵ Entrevista a Napoli Andrés para la nota: *La cuenca del Matanza Riachuelo a 10 años del fallo Mendoza*, en: Informe Digital Metropolitano, julio de 2018. Disponible en: <https://metropolitano.org.ar/idm/la-cuenca-del-matanza-riachuelo-a-10-anos-del-fallo-mendoza/>

¹¹⁶ CSJN: Fallo: 339:1562.

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

apartamiento del DPN de su función como coordinador, produjo un impacto significativo en el funcionamiento por cuanto desarticuló la lógica de funcionamiento ideada por la Corte para este heterogéneo grupo conformado por ONGs diversas y un organismo público en donde la DPN tiene a su cargo el rol de “primus inter pares”, al tiempo que le quitó al CC el único actor que contaba con recursos humanos y técnicos propios para desarrollar la tarea encomendada por la propia corte.

Todo ello ha impedido en los últimos dos años desarrollar las funciones que la tarea demanda, motivo por el cual y ante la falta de nombramiento del Defensor del Pueblo por parte del Congreso de la Nación, deber ser la propia Corte quien restablezca las condiciones para un funcionamiento adecuado del Cuerpo Colegiado”¹¹⁷.

En similar sentido se expresó Estrada Oyuela, representante de Vecinos de la Boca en el Cuerpo Colegiado, al manifestar que la principal falencia que identifica en las aptitudes de dicho Cuerpo para influir en la ejecución de la sentencia es de capacidad de trabajo del mismo. Específicamente dijo que “(...) la Corte designó al Defensor del Pueblo de la Nación para que lleve el impulso y le indicó que incluyera cinco ONG. Mientras estuvo en funciones el Defensor del Pueblo de la Nación, esto se llevó bastante bien porque él tenía su soporte, su infraestructura y su posibilidad de agregar los talentos técnicos necesarios para manejarse en un tema que tiene, por supuesto, gran componente jurídico pero necesita tener el aporte de distintas ciencias que hacen al tema. Bueno, esto comenzó a debilitarse en el 2009 con el término del mandato del Defensor del Pueblo de la Nación y se debilitó totalmente en el 2011 o 2012 cuando terminaron los alternos y la Corte dijo que entonces funcionaría el Cuerpo Colegiado solo, actuando por mayoría”¹¹⁸.

En similar sentido Napoli expresó que “El problema que tiene la ausencia del Defensor del Pueblo de la Nación es que él lo que hace es establecer un orden de agenda para un trabajo entre organizaciones. Porque después es muy difícil, somos pares, y es difícil establecer esa agenda entre nosotros. Por eso siempre fue bueno que el Defensor liderara este proceso. Cuando dejó de liderarlo fue más difícil ponerse de acuerdo en muchas cosas”¹¹⁹.

¹¹⁷ Entrevista a Napoli Andrés para la nota: *La cuenca del Matanza Riachuelo a 10 años del fallo Mendoza*, op. cit.

¹¹⁸ Estrada Oyuela, Raúl, entrevista del 29.03.2023.

¹¹⁹ Napoli, Andrés entrevista del 11.05.2023 op. cit.

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

La necesidad de suplir esta ausencia fue señalada por Napoli a la Corte Suprema de Justicia de la Nación al intervenir como representante del Cuerpo en la Audiencia llevada a cabo el 30.11.2016¹²⁰. Más recientemente, esta falencia también fue señalada por el Ministerio Público Fiscal: “Como se mencionó, durante la ejecución de la sentencia del 8 de julio de 2008, se evidenciaron sucesivos y notorios incumplimientos a las mandas judiciales. A ello se suma, que la situación del Cuerpo Colegiado ha variado significativamente, al haber sido desplazada la Defensoría del Pueblo de la Nación que ejercía la coordinación de aquel órgano, hasta tanto se designe el cargo de Defensor del Pueblo de la Nación (...)”¹²¹.

En esa misma oportunidad el Ministerio Público Fiscal solicitó a la Corte que fije las reglas de seguimiento en la ejecución de sentencia “(...) estimo oportuno que se reordene el proceso de ejecución para alcanzar una dinámica más eficiente y adecuada que dé cuenta de la pluralidad de intereses de las personas involucradas en la causa. Para ello, entiendo indispensable que esa Corte fije reglas claras y precisas respecto del mecanismo de seguimiento de mandas judiciales que permitan realizar una evaluación periódica y tener un mayor control sobre su cumplimiento”¹²².

Todo esto provoca que los aportes que el Cuerpo Colegiado realiza en la etapa de implementación de la sentencia se encuentren sujetos a la voluntad y capacidad técnica, jurídica y económica de los miembros que forman parte del mismo. De esta manera, la experiencia participativa se torna endeble y desarticulada.

Por último se resalta que si bien la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en diversas resoluciones señaló las deficiencias en la implementación de la decisión judicial¹²³,

¹²⁰En su intervención manifestó que: “Vengo a exponer opinión sobre los aspectos que consideramos deberían modificarse e implementarse para un mejor y más rápido cumplimiento de las metas fijadas en la sentencia. Esta posición recoge el trabajo del Cuerpo Colegiado que ha coordinado el Defensor del Pueblo de la Nación, junto con el equipo que trabaja con el. Lamentablemente la situación por la que atraviesa la Defensoría del Pueblo de la Nación hoy impiden estar presente al defensor y creemos fundamental que el Congreso de la Nación nombre lo más rápido y urgente posible al Defensor del Pueblo de la Nación mediante un procedimiento participativo (...)” Minuto 5: 13 segundos, de la Audiencia Pública de fecha 30.11.2016.

¹²¹ Dictamen de fecha 25.03.2021 del Ministerio Público Fiscal en virtud de la vista corrida en fecha 05.11.2020 para que tomen intervención en autos para lo que estimen corresponder en el marco de sus competencias. Expte. CSJ 001569/2004(40-M) Mendoza, Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Daños y perjuicios (Daños derivados de la Contaminación ambiental del Río Matanza Riachuelo. Escrito disponible para consulta en: <http://scw.pjn.gov.ar/scw/expediente.seam?cid=139956>

¹²² En esta oportunidad propuso que se tome como iniciativa el modelo de seguimiento participativo establecido por la Corte Constitucional Colombiana para el caso de desplazamientos forzosos. Este caso es el emblemático de la noción dialoguista del activismo judicial, conforme fue señalado en el tercer capítulo de la primer parte de este trabajo.

¹²³ La Corte hizo alusión a las falencias registradas en la implementación de las órdenes impartidas a los demandados responsables en dos oportunidades. La primera, en sentencia de fecha 27.12.2016 (Fallos 339:1795) en virtud de lo expuesto

no propuso modificaciones a la manera en que se desarrolla el trabajo en el Cuerpo Colegiado como un elemento a mejorar en el proceso¹²⁴, por lo que no puede preverse una modificación que impacte positiva y decididamente en la conformación y capacidad de acción de dicho cuerpo.

Conclusiones preliminares

En este capítulo se realizó el análisis del caso *Mendoza* sobre el saneamiento de la cuenca Matanza Riachuelo como experiencia participativa en la implementación de decisiones judiciales en Argentina.

Así se efectuó un abordaje de la sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación que resuelve el fondo del litigio planteado y se expuso que en la misma se ordenó el diseño y ejecución de un programa de saneamiento de la cuenca a cargo de los demandados y se creó un sistema de control compuesto para la implementación de la sentencia ordenada que, entre otras cuestiones, incluyó la conformación del Cuerpo Colegiado como diseño participativo encargado de ejercer dicho control.

También se apuntó que la Corte ordenó que dicho cuerpo se encuentre conformado por las cinco organizaciones que participaron en calidad de terceros interesados en el proceso y por el Defensor del Pueblo de la Nación a quien asignó el carácter de coordinador del mismo, todo lo que fue plasmado en la composición del mismo dispuesta por resolución.

Se observó que a través del Cuerpo Colegiado se motorizaron valiosos aportes a la implementación de la sentencia, que se tradujeron en resultados concretos para la protección de los derechos en juego y que, en virtud de sus funciones y desempeño, ocupó un rol cercano al de contraparte en la ejecución de la sentencia.

por los intervinientes en Audiencia Pública de fecha 30.11.2016, consideró que se constataron deficiencias en el cumplimiento del programa establecido en la causa, por lo que adoptó medidas necesarias para el inmediato cumplimiento de la sentencia, entre las que se destacan la intimación a ACUMAR a establecer un sistema de indicadores que permitan medir el nivel de cumplimiento de los objetivos fijados por la sentencia, a que eleve informes detallados sobre el avance de los objetivos del plan de saneamiento y enumeró las tareas a las que debía prestar especial énfasis.

En la sentencia dictada en fecha 12.04.2018 la Corte nuevamente hizo énfasis que, a raíz de lo expuesto en la Audiencia Pública por diversos sujetos, entre los que mencionó al Cuerpo Colegiado, constató un bajo nivel de cumplimiento de la sentencia y puso de resalto como deficiencias estructurales que impiden cumplir el plan de saneamiento al funcionamiento estructural de ACUMAR y al sistema de medición de cumplimiento de la sentencia.

¹²⁴ No obstante reconocer la petición realizada por el Cuerpo Colegiado en fecha 25.11.2016, en relación a la necesidad de contar con la participación del Ministerio Público Fiscal y de la Defensa para el control de legalidad de la ejecución de la sentencia.

Asimismo se consideró que el estado de vacancia del cargo de Defensor del Pueblo de la Nación desde el año 2009 a la fecha se tradujo en un cambio en la fisionomía y funcionamiento del Cuerpo Colegiado que impactó negativamente en sus posibilidades de actuación en la implementación de una sentencia de las complejidad de la recaída en la causa *Mendoza*, provocando que los aportes que el mismo realiza se encuentren sujetos a la voluntad y capacidad técnico, jurídica y económica de los miembros que forman parte del mismo, por lo que, la experiencia participativa se torna endeble y desarticulada.

Se considera que la inclusión de un diseño participativo en la implementación del conflicto ambiental más importante de la Argentina ratifica la viabilidad y utilidad de la participación en dicha instancia. Pero, las complejidades analizadas relativas a su actual composición y funcionamiento exponen la necesidad de analizar otros diseños institucionales que permitan generar aportes destinados a fortalecer la participación en dicha instancia.

A esos fines, se propone el estudio de la experiencia participativa de los Guardianes del río Atrato de Colombia.

Capítulo V: El diseño institucional de los guardianes del río Atrato: bases y organización

Abordaje previo

En los capítulos siguientes se analizará la sentencia de revisión de tutela recaída en el marco del conflicto relacionado al Río Atrato y, en específico, la composición y funciones de la Comisión de Guardianes que se manda a constituir en la misma.

Al tratarse de un diseño institucional que se inserta en otro país, resulta esencial abordar previamente una referencia respecto del cuerpo normativo ambiental de Colombia y sobre la competencia que la Corte Constitucional tiene en materia de revisión de tutela.

El cuerpo normativo ambiental en Colombia

En este punto primeramente debe mencionarse la importancia que la Constitución Política de Colombia del año 1991 reviste en materia ambiental. Esta incorporó un numeroso grupo de disposiciones destinadas a la protección del ambiente, lo que ha llevado a que la

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

misma sea denominada “Constitución Verde”¹²⁵ o “Constitución Ecológica”¹²⁶. Se ha considerado que, a través de este articulado, la Constitución Política plantea una concepción amplia de la relación entre la sociedad y la naturaleza¹²⁷ que funciona como una guía interpretativa y aplicativa de todo el plexo normativo ambiental del país.

Entre estas normas constitucionales pueden mencionarse especialmente el artículo 8 del Título I destinado a reglar los “Derechos fundamentales”, en el que se consagra un deber de protección del ambiente en sentido amplio en cabeza del Estado y de los particulares: “es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la nación”. Este deber es ratificado por el art. 95 en el que se dispone como uno de los deberes del ciudadano “Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano”.

También, el Título II, contiene varios capítulos que consagran disposiciones de importancia superlativa para la protección del ambiente. El capítulo 2, denominado “De los Derechos Sociales, Económicos y Culturales” que, en su art. 49, reconoce al saneamiento ambiental como un servicio público a cargo del Estado y en el art. 59 consagra la función ecológica de la propiedad: “La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica”. El capítulo 3, destinado a regular los derechos colectivos y el ambiente incluye, como parte del art. 79, la consagración del derecho a un ambiente sano y, el correlativo deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente y el fomento de la educación ambiental a estos fines.

La Corte Constitucional ha puesto de resalto que la consagración del derecho a un ambiente sano en la Constitución Política goza de una triple dimensión: “es un principio que irradia todo el orden jurídico, correspondiendo al Estado proteger las riquezas naturales de la Nación; es un derecho constitucional (fundamental y colectivo) exigible por todas las personas a través de diversas vías judiciales; y es una obligación en cabeza de las autoridades, la sociedad y los particulares, al implicar deberes calificados de protección”¹²⁸.

¹²⁵ MACPHERSON, Elizabeth- TORRES VENTURA, Julia – CLAVIJO OSPINA, Felipe *Constitutional Law, Ecosystems and Indigenous Peoples in Colombia: Biocultural Rights and Legal Subjects* en: *Transnational Environmental Law*, 9:3, año 2020, pág. 528.

¹²⁶ RODRIGUEZ, Gloria A. *Yo participo, tú participas, otros deciden: la participación ambiental en Colombia*, Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol), Bogotá, año 2021, pág.100.

¹²⁷ MUÑOZ ÁVILA, Lina- LOZANO AMAYA, María Alejandra *La democracia ambiental y el Acuerdo de Escazú en Colombia a partir de la Constitución Ecológica de 1991*, con cita de lo resuelto por la Corte Constitucional en la Sentencia T-411 de 1992, expediente T-785, en: *Revista Derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia. N.º 50, año 2021, pág. 167.

¹²⁸ *Ibidem*, pág. 167. Con cita a la Corte Constitucional.

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

El artículo siguiente recoge la noción de desarrollo sostenible como pauta para el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y establece el deber en cabeza del Estado de prevenir y controlar los factores del deterioro ambiental, imponer sanciones legales y exigir la reparación del daño causado.

Por último, el art. 88 consagrado en el capítulo 4 titulado “De la protección y aplicación de los derechos” dispone la obligación de legislar sobre acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, entre los que incluye el ambiente. Esta acción es posteriormente desarrollada en la ley 472 de 1998. Sobre este punto cabe mencionar que la Corte Constitucional tiene dicho que el derecho a un ambiente sano, además de su carácter de derecho colectivo, posee carácter de derecho fundamental por conexidad, al estar ligado indefectiblemente con los derechos individuales a la vida y a la salud de las personas, por lo que, además de la acción popular, goza de la protección mediante acción de tutela¹²⁹.

Además de los compromisos internacionales contraídos en materia de protección ambiental y derechos de acceso¹³⁰, se ubican normas ambientales con fuerza de ley obligatorias para todo el territorio del país. Corresponde aquí mencionar la Ley 99 de 1993 que, consagra principios generales que rigen la política ambiental colombiana y, además, crea el Sistema Nacional Ambiental –SINA-. Este sistema es definido como el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en la misma (art.4).

Es así que esta ley, además de los principios señalados, regula la obtención de las licencias ambientales, la participación ciudadana y la información en materia ambiental, las reglas de la acción de cumplimiento en materia ambiental, las sanciones y medidas de policía. Asimismo, organiza el hoy llamado Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, determinando su estructura y sus funciones, así como las entidades de menor escala encargadas de la gestión ambiental.

¹²⁹ Se puede mencionar: Corte Constitucional, Sentencia C-632 de 2011, entre otros. En relación a ello se ha dicho que la acción de tutela procede cuando en la amenaza a un derecho no fundamental –como el ambiente- puede amenazar o vulnerar un derecho fundamental: “(...) cuando se pretenda la protección de los derechos ambientales por conexidad, es decir, cuando la afectación de un derecho no fundamental repercute en la amenaza o transgresión por la vulneración de garantías fundamentales, procede entonces la acción de tutela, y el juez que tenga competencia para conocer de ella la decidirá en un término no mayor a diez días hábiles” Rodríguez, Gloria A. *Yo participo, tú participas, otros deciden: la participación ambiental en Colombia*, op. cit., pág. 244.

¹³⁰ Colombia ratificó diversos acuerdos internacionales y regionales destinados a la protección ambiental, entre los que pueden mencionarse: la Convención Marco de Cambio Climático, Convenio de Diversidad Biológica, Convenio sitios Ramsar, Protocolo de Kyoto, el Acuerdo de París, Acuerdo de Escazú, entre otros.

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

A esta ley se suman más de cien regulaciones sobre cuestiones ambientales vigentes en Colombia¹³¹, las que abordan diversas temáticas relativas a la gestión del ambiente y su protección.

Debajo de las leyes, puede ubicarse un profuso grupo de normas obligatorias en el territorio nacional, que reglamentan o desarrollan a las leyes, entre las que se incluyen los decretos reglamentarios y resoluciones de entidades de orden nacional. En un nivel normativo inferior, se encuentran las normas departamentales y las municipales o distritales, que son obligatorias en el territorio que comprende el departamento, municipio o distrito.

Resulta esencial señalar aquí que la cuestión relativa a las competencias concurrentes en materia ambiental de las distintas entidades territoriales, es regulada a través de los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario contenidos en el art. 63 de la ley 99 de 1993.

El primero tiene como objetivo garantizar un manejo unificado, racional y coherente, por lo que establece que las distintas entidades territoriales de diversos niveles deben ejercer sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el ambiente de manera coordinada y armónica y con sujeción a las normas de carácter superior.

El segundo manda a las entidades territoriales inferiores a respetar el carácter superior y la preeminencia jerárquica de las normas dictadas por las autoridades y entes de superior jerarquía.

El último principio impone que las normas y medidas de policía ambiental, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del medio ambiente, o que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa, podrán hacerse sucesivamente más rigurosas pero no más flexibles por las autoridades competentes en los niveles territoriales inferiores.

De esta manera, se posibilita que las entidades menores puedan actuar conforme su autonomía, desarrollando mayores restricciones en cuestiones relativas a policía ambiental

¹³¹Tal como surge de la página web del Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible: <https://www.minambiente.gov.co/normativa/leyes/>

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

dentro de su territorio cuando sean necesarias, pero sin menoscabar el estándar mínimo establecido en la normativa ambiental nacional.

En esta instancia, corresponde referir específicamente a la regulación normativa de la participación ciudadana en materia ambiental en Colombia. Lo primero que debe mencionarse es que el principio de participación ciudadana tiene base constitucional en el país puesto que se encuentra previsto en un gran número de artículos que lo consagran como un derecho fundamental y un deber ciudadano¹³². Específicamente, en materia ambiental, resalta el art. 79 que consagra que la ley debe garantizar la participación de las comunidades en las decisiones que puedan afectar al ambiente.

Asimismo, además de la vigencia de las disposiciones del recientemente ratificado Acuerdo de Escazú¹³³, deben mencionarse las contenidas en dos leyes de suma importancia para la temática. La primera es la ley 99 de 1993. Esta contempla un título denominado “de los modos y procedimientos de participación ciudadana”, en el que se consagra, fundamentalmente, el derecho de toda persona a intervenir en los procedimientos administrativos ambientales iniciadas para la expedición, modificación o cancelación de permisos o licencias de actividades que afecten o puedan afectar al medioambiente (art. 69), así como los requisitos para solicitar la realización de audiencias públicas administrativas en los supuestos en que se desarrolle o pretenda desarrollarse una actividad que pueda causar impacto al ambiente (art. 72).

La segunda ley es la 1757 de 2015 por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. La misma tiene por objeto promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural y controlar el poder político (art. 1). En ese plan regula diversos mecanismos participativos como la revocatoria de mandato, el referendo, la consulta popular, el plebiscito, las iniciativas populares, cabildo abierto, entre otros, los cuales resultan de vital importancia para el abordaje de asuntos ambientales¹³⁴.

¹³² RODRIGUEZ, Gloria A *Yo participo, tú participas, otros deciden: la participación ambiental en Colombia*, op. cit., pág. 33.

¹³³ Mediante ley 2273 del 5.11.2022.

¹³⁴ MUÑOZ ÁVILA, Lina- LOZANO AMAYA, María Alejandra *La democracia ambiental y el Acuerdo de Escazú en Colombia a partir de la Constitución Ecológica de 1991*, op. cit., pág. 187.

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

Finalmente, resultan de extraordinario valor los aportes de la Corte Constitucional para la construcción de una noción amplia de participación ciudadana en materia ambiental en Colombia. Estos pueden ser condensados fundamentalmente en la sentencia relativa a la protección del *Páramo de Santurban*¹³⁵. En esa oportunidad, la Corte Constitucional enfatizó sobre la importancia de la participación ciudadana como herramienta para la consecución del desarrollo sostenible, la protección de los ecosistemas y para garantizar los contenidos ecológicos de la Constitución Política: “La participación de la sociedad en materia ambiental juega un rol central en la obtención de un orden justo, puesto que la intervención de las personas es una condición imprescindible para alcanzar la sostenibilidad de los ecosistemas y la distribución equitativa de recursos naturales. Además, esa intervención materializa los contenidos ecológicos de la Carta Política y trae beneficios prácticos a la resolución de conflictos ambientales”.

También resaltó los beneficios que una acción participativa trae consigo en la planeación y evaluación de las políticas ambientales, entre los que mencionó: “i) aumenta el entendimiento de los eventuales impactos ambientales; ii) especifica las alternativas para mitigar las consecuencias negativas de la administración de los recursos naturales; iii) identifica los conflictos sociales y las soluciones a los mismos; iv) reconoce la necesidad de compensar a las comunidades afectadas con la medida de gestión, y establece la manera de realizarlo; v) señala las prioridades de la comunidad y abre espacios de diálogo para implementar un desarrollo sostenible; vi) facilita una gestión ambiental transparente; y vii) genera consensos sobre el manejo de los recursos naturales”.

Cabe mencionar, que en esa oportunidad, la Corte Constitucional ha recordado que es de su criterio asegurar la participación de las comunidades afectadas por daños ambientales en las actividades de monitoreo y control de los hechos contaminantes¹³⁶: “La decisión mencionada es relevante para la presente línea jurisprudencial, porque la Corte identificó que el derecho a la participación comprende la intervención de las comunidades afectadas por daños ambientales en las estrategias de monitoreo y control de esos hechos contaminantes. De esta manera, destacó que la mediación de la comunidad es indispensable para garantizar la efectividad de las órdenes proferidas, y en consecuencia dispuso la creación de una comisión

¹³⁵ Sentencia Corte Constitucional T-361/17.

¹³⁶ Con especial referencia a su propia jurisprudencia: Sentencia T-574 de 1996.

de control y seguimiento en la que estuvieran presentes representantes de los pescadores de Salahonda”.

Unos meses más tarde, al entender en revisión respecto de otra acción de tutela¹³⁷, la Corte Constitucional declaró la “existencia de un déficit de protección constitucionalmente inadmisibles” en materia de mecanismos de participación ciudadana específicos destinados a las comunidades ubicadas en lugares donde se desarrollan actividades u operaciones para explorar y explotar el subsuelo y recursos naturales no renovables y exhortó al Poder Legislativo para que sanee dicha deficiencia.

De este modo, queda descrito lo profuso del sistema normativo ambiental en Colombia y, específicamente, la importancia y funciones que la participación ciudadana en los asuntos ambientales tiene, así como la manera amplia en que la misma es concebida.

Competencia de la Corte Constitucional en materia de revisión de acción de tutela

La Corte Constitucional de Colombia fue incluida dentro de la Rama Judicial en la reforma a la Constitución Política del año 1991. Desde ese momento, por un lado, la Corte Constitucional encabeza la llamada jurisdicción constitucional en todo el país¹³⁸ -puesto que tiene el deber constitucionalmente establecido de guardar la integridad y supremacía de la constitución (art. 241)- y, por el otro, el control de constitucionalidad en Colombia pasó a ser mixto, aunque con una preeminencia de la Corte Constitucional para ejercerla¹³⁹.

En este sistema, concentra la competencia de decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, leyes y actos reformativos de la Constitución, dictando sentencias con el valor de cosa juzgada constitucional, obligatorias en su cumplimiento para todas las autoridades y con efecto *erga omnes*¹⁴⁰, mientras que los componentes de las jurisdicciones ordinarias y contencioso administrativa conservan el ejercicio de esta jurisdicción para el caso concreto¹⁴¹.

¹³⁷ Sentencia SU-095 de 2018.

¹³⁸ La Jurisdicción Constitucional es diferenciada por la Constitución Política de la Jurisdicción Ordinaria, que es encabezada por la Corte Suprema de Justicia, y de la Jurisdicción en lo Contencioso Administrativo, encabezada por el Consejo de Estado, y de las Jurisdicciones Especiales, dentro de las que se incluyen los Jueces de paz y la Jurisdicción de la comunidad indígena.

¹³⁹ ARAGÓN REYES, Manuel *Significado y función de la Corte Constitucional en los 30 años de vigencia de la Constitución de Colombia* en: Revista Derecho del Estado, (50), año 2022.

¹⁴⁰ Conforme el art. 20 del decreto ley 2067/1991.

¹⁴¹ De conformidad con la ley 270 titulada “Estatutaria de la Administración de Justicia” también ejercen la jurisdicción constitucional el Consejo de Estado –respecto de acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

En lo que aquí resulta de interés, la Corte Constitucional también tiene competencia relacionada a la revisión de las acciones de tutela de derechos constitucionales (art. 241 Constitución Política) y, en ejercicio de esta competencia, ha sido gran artífice en la búsqueda de la protección del ambiente y del desarrollo sustentable¹⁴².

Es dable señalar que la acción de tutela es el instrumento constitucionalmente previsto destinado a que toda persona pueda reclamar ante la justicia la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública (art. 86) o frente a los particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión (art. 86).

Se prevé que el procedimiento será preferente, sumario y solo procederá cuando no se disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que sea utilizado como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable (art. 86). Posteriormente, el decreto ley 2591/1991 estructuró esta acción.

A esta altura corresponde decir que la Corte Constitucional no entiende directamente en acciones de tutela, sino que actúa en revisión de aquellas específicamente seleccionadas. Esto requiere que se lleve a cabo un procedimiento mediante el cual una Sala de Selección escoge a las causas que serán revisadas, dentro de las que fueron presentadas para ello (art. 33 y siguientes del Decreto Ley 2591/1991). Luego de la tramitación en las Salas la Corte dicta sentencia haciendo o no lugar a la revisión de tutela. Para el ejercicio de la revisión la Corte, sin perjuicio de la discrecionalidad en la selección de fallos de tutela, posee una serie de criterios orientadores, de carácter objetivo, subjetivo y complementario (art. 52 reglamento interno Corte Constitucional, Acuerdo 2 de 2015). Las sentencias dictadas en el ejercicio de esta función son de carácter obligatorio únicamente para las partes (art. 48 de la ley 270 antes mencionada y el art. 36 del decreto 2591/91).

Luego de este panorama, corresponde realizar un análisis de los fundamentos utilizados por la Corte Constitucional en su revisión respecto de la acción de tutela interpuesta en búsqueda de protección del río Atrato.

gobierno nacional en los casos en los que no interviene la Corte Constitucional- y, excepcionalmente y para el caso concreto, los jueces y corporaciones que deban decidir tutela o resolver acciones o recursos previstos para la aplicación de derechos constitucionales (art. 43).

¹⁴² SOZZO, Gonzalo *Constitucionalismo ecológico de América del Sur. Reinventar el Estado de Derecho para vivir en el antropoceno*, op. cit, pag. 314.

La sentencia T-622 del año 2016 de la Corte Constitucional de Colombia: Análisis de los principales fundamentos

En el año 2016 la Corte Constitucional de Colombia decidió en un conflicto estructural de larga data en pos de la protección del ecosistema del río Atrato y de las comunidades étnicas que tienen una conexión ancestral con el mismo, ambos afectados por la minería ilegal mecanizada, los grupos armados ilegales y las actividades forestales irregulares, en un contexto de pobreza, marginación y aislamiento institucional¹⁴³.

Corresponde referir a la importancia que el río Atrato posee para el país, para lo que resulta gráfico lo relatado por la Corte Constitucional al entender en la revisión de la tutela “El río Atrato es el más caudaloso de Colombia y también el tercero más navegable del país. (...) Su extensión es de 750 kms, de los cuales 500 son navegables. La parte más ancha del río tiene una longitud de 500 metros y en cuanto a la parte más profunda se estima cercana a los 40 metros. Recibe más de 15 ríos y 300 quebradas (...)”¹⁴⁴.

A esta importante extensión se suma su calidad de activo económico y ambiental esencial y la integración que posee con las diversas comunidades étnicas que se asientan tradicionalmente en su cuenca y desarrollan su vida cultural y económica en relación con el río¹⁴⁵.

Esta importancia económica y sociocultural de la cuenca del Atrato en estos aspectos fue resaltado por la Corte en su sentencia “Es rica en oro, maderas y se considera una de las regiones con mayor fertilidad para la agricultura. (...)”

Las riberas del Atrato son el hogar de múltiples comunidades afrocolombianas e indígenas, entre ellas las demandantes, que las han habitado ancestralmente, en donde también existen comunidades mestizas descendientes de migrantes de diversas regiones del país. (...)”

¹⁴³ Sentencia T-622/16 de la Sala Sexta de la Revisión de la Corte Constitucional de Colombia.

¹⁴⁴ Punto I.1 de la sentencia, página 7.

¹⁴⁵ MACPHERSON, Elizabeth- TORRES VENTURA, Julia – CLAVIJO OSPINA, Felipe *Constitutional Law, Ecosystems and Indigenous Peoples in Colombia: Biocultural Rights and Legal Subjects* op. cit., pág. 530.

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

Las comunidades han hecho de la cuenca del río Atrato no solo su territorio, sino el espacio para reproducir la vida y recrear la cultura; se encuentran asentadas -a lo largo del alto y medio Atrato (...)"¹⁴⁶.

Este conflicto llegó al conocimiento por parte de la Corte Constitucional luego de diversos reclamos infructuosos efectuados por las comunidades étnicas que habitan en la zona del Atrato ante las autoridades administrativas competentes¹⁴⁷.

La Corte entendió en razón de su competencia de revisión de la acción de tutela interpuesta por el Centro de Estudios para la Justicia Social "Tierra Digna"¹⁴⁸ y el Foro Inter-Etnico Solidaridad Chocó en contra veintiséis autoridades del Estado, que había sido rechazada en las dos instancias inferiores. La pretensión incoada a través de dicha acción era conseguir que se detenga el uso intensivo de los métodos de extracción minera -a través del uso de sustancias como el mercurio- y la explotación forestal ilegal en la zona del río Atrato, bajo el fundamento de que acusaban riesgos graves sobre el ecosistema, y, consecuentemente, sobre los derechos fundamentales de las personas que habitan en su entorno. Consideraron así que las autoridades demandadas debían ser responsabilizadas por su conducta omisiva al no realizar acciones efectivas para detener el desarrollo de tales actividades mineras ilegales, que han generado la configuración de grave crisis humanitaria y ambiental en la región¹⁴⁹.

De esta manera, hizo lugar a las pretensiones de las actoras brindando para ello una fundamentación compuesta, propia de un litigio estructural¹⁵⁰. Así, refirió al necesario respeto por los principios del Estado Social de Derecho Colombiano, la existencia de una "Constitución Ecológica" y la importancia asignada a la noción de Derechos Bioculturales, los que, de conformidad con el desarrollo normativo y jurisprudencial -en palabras de la Corte- plantean un vínculo intrínseco entre los derechos de los pueblos y la naturaleza^{151 152}.

¹⁴⁶ Punto I.1. de la sentencia, página 8.

¹⁴⁷ KAUFFMAN, C. M – MARTIN, P. L. *When Rivers Have Rights: Case Comparisons of New Zealand, Colombia, and India*, op. cit., pág. 9 y ss.

¹⁴⁸ En representación de distintos Consejos Comunitarios del Atrato: Consejo Comunitario Mayor de la Organización Popular Campesina del Alto Atrato (Cocomopoca), el Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato (Cocomacia) y la Asociación de Consejos Comunitarios del Bajo Atrato (Asocoba).

¹⁴⁹ Ver punto I.2 de la sentencia.

¹⁵⁰ De hecho, así lo califica la propia Corte al considerar por qué la acción de tutela era procedente en el caso y no resultaba suficiente la acción popular, más inherente a los derechos colectivos como el ambiente. Ver IV.3. de la sentencia.

¹⁵¹ Ver el punto IV.5.11 a 5.37 de la sentencia.

¹⁵² Berros y Colombo consideran que esta interdependencia entre diversidad biológica y cultural reconocida por la Corte Constitucional "implica un cambio en el sistema de pensamiento, fundamentado en una concepción eco-céntrica en la que el ser humano es parte integral y no dominador de la naturaleza, lo que permitiría un proceso de autorregulación de la especie

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

Con base en esos argumentos, desarrolló consideraciones en relación a la necesidad de la protección del derecho fundamental al agua, a los bosques, y a la seguridad alimentaria de las comunidades étnicas y, luego de realizar una referencia a la situación de la minería mecanizada ilegal, fundamentalmente, a través del uso de sustancias tóxicas como el mercurio, y a los potencialidad de daño de esta actividad en relación a los derechos antes mencionados, consideró que deben aplicarse al caso los principios precautorio y de prevención^{153 154}. Particularmente entendió que la aplicación del principio precautorio en el caso tiene como objetivo prohibir que en adelante se utilicen sustancias tóxicas como el mercurio en actividades de explotación minera y que el río Atrato sea declarado sujeto de derechos, fundamentalmente, los de protección, conservación, mantenimiento y restauración.

Las razones antes mencionadas, sumadas a la comprobación de la situación fáctica alegada por los actores respecto del estado del río, su ecosistema y salud de los habitantes por el desarrollo de las actividades mineras ilegales y la explotación forestal, es que la Corte Constitucional concluyó revocar el fallo del Consejo de Estado que negó el amparo de acción de tutela instaurado y conceder a los actores el amparo de sus derechos fundamentales a la vida, al agua, a la seguridad alimentaria, al medio ambiente sano, a la cultura y a su territorio, declarando la responsabilidad de las autoridades estatales demandadas por omisión de realizar acciones efectivas respecto de esta situación.

Es así que la Corte Constitucional dictó una serie de órdenes de diversa naturaleza y dispuso que el efecto de la sentencia sería *inter comunis*, es decir, que alcanza a todas las comunidades, hayan o no participado de la acción de tutela¹⁵⁵.

A continuación, se analizan las principales órdenes dictadas para este caso.

humana y de su impacto sobre el ambiente al reconocer su papel dentro del círculo de la vida”. BERROS, María V.-COLOMBO Rafael “Miradas emergentes sobre el estatuto jurídico de los ríos, cuencas y glaciares” en: Rivista Quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente, Quarterly Journal of Environmental Law, Número 1-2017. G Giapichelli editore, año 2017, pág. 45.

¹⁵³ Ver puntos IV.5.37 a 7.41 de la sentencia.

¹⁵⁴ Se ha señalado que, al hacer uso de estos principios, la Corte Constitucional abandona una argumentación propia de los derechos subjetivos de las personas y vira hacia un principio propio de la justicia ambiental. ARISTIZABAL, Yedison C. *Derechos ambientales y cambio climático: El Atrato y la Amazonía como experiencias de litigio para avanzar en la consolidación de un régimen de la justicia ambiental y de una política climática popular y ecocéntrica en Colombia*. Tesina de Maestría, Flacso Argentina, Buenos Aires, año 2022, pág. 56

¹⁵⁵ Ver punto IV.8 de la sentencia. Allí destacó que “(...) los efectos *inter comunis* pueden definirse como aquellos efectos de un fallo de tutela que de manera excepcional se extienden a situaciones concretas de personas que, aun cuando no promovieron el amparo constitucional, se encuentran igualmente afectadas por la situación de hecho o de derecho que lo motivó, producto del actuar de una misma autoridad o particular, justificado en la necesidad de dar a todos los miembros de una misma comunidad un trato igualitario y uniforme que asegure el goce efectivo de sus derechos fundamentales”.

Análisis de las principales órdenes dictadas por la Corte Constitucional

La Corte Constitucional dictó diversas órdenes, algunas de las cuales calificó de ejecución simple, esto es, aquellas que pueden ser efectuadas por una autoridad sin el concurso de otras, y otras órdenes de ejecución complejas o mandatos estructurales, los que exigen una articulación y ejecución compleja, involucrando a diversas autoridades y requieren acciones coordinadas, destinadas a garantizar los derechos fundamentales de las comunidades étnicas de la Cuenca del río Atrato¹⁵⁶. A continuación se analizan las que se consideran más relevantes a los efectos del presente trabajo.

En primer lugar cabe mencionar a la orden tercera, la que declara la grave vulneración de derechos fundamentales de las comunidades étnicas que habitan la cuenca y sus afluentes. Esta dispone que este estado de vulneración es imputable a las entidades del Estado colombiano accionadas por su conducta omisiva al no proveer una respuesta institucional idónea, articulada y efectiva para enfrentar las problemáticas que aquejan a la región y que se han visto agravadas por la minería mecanizada ilegal.

La orden cuarta declaró al río Atrato sujeto de derechos, los que, según la sentencia, van desde su protección, conservación, mantenimiento y, para el caso concreto, restauración. A renglón seguido dispuso la creación de un andamiaje institucional destinado a garantizar el ejercicio de esos derechos a través del cumplimiento de la sentencia. Ordenó entonces que la tutoría y representación legal de los derechos del río será llevado adelante por los “Guardianes del Río Atrato”, un cuerpo conformado por un representante designado por el Gobierno Nacional y un miembro de las comunidades étnicas accionantes quienes deberán actuar conjuntamente. Adicionalmente dispuso que los Guardianes debían diseñar y conformar una “Comisión de Guardianes del Río Atrato” que, además de contar con su participación, debía incluir la de un equipo asesor conformado por las entidades públicas y privadas, universidades, centros de investigación en recursos naturales y organizaciones ambientales, comunitarias y de la sociedad civil que deseen vincularse.

¹⁵⁶ Ver punto IV.10 de la sentencia.

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

Así la Corte asigna una importancia superlativa a la participación ciudadana en la instancia de implementación de su sentencia a cargo de los guardianes del río Atrato, concibiendo a esta herramienta como una columna vertebral en el proceso de implementación de la sentencia. Dicha relevancia se refleja en las tres órdenes más complejas de su sentencia en las que manda a las autoridades a diseñar e implementar planes de acción cruciales para procurar la prevención de mayores daños al río, recomposición de los ya existentes y la protección de los derechos de las comunidades que lo habitan y, que a esas acciones las lleven a cabo con la participación de las comunidades afectadas¹⁵⁷.

De esta manera, en la orden quinta, se puso a cargo de diversas autoridades nacionales y municipales¹⁵⁸ el diseño y ejecución de un plan de acción para la descontaminación de la cuenca del río Atrato, disponiendo que para ello se debe garantizar la participación de las comunidades y pobladores de la zona. Adicionalmente ordenó la confección de una serie de indicadores que permitan medir la eficacia del plan, para cuya confección también debe concertarse con la participación de las comunidades.

En la orden sexta encargó a las autoridades públicas competentes¹⁵⁹ la confección e implementación de un plan de acción tendiente a neutralizar y erradicar definitivamente la actividad de minería ilegal que se realice en el río Atrato y sus afluentes, disponiendo que esa actividad debe ser en conjunto con las comunidades accionantes. Asimismo se dispuso la realización de indicadores claros y precisos para la evaluación y seguimiento del mismo.

En la orden séptima puso en cabeza de las autoridades públicas competentes¹⁶⁰ la realización de un plan de acción integral para recuperar las formas tradicionales de subsistencia y alimentación y restablecer los derechos de las comunidades étnicas que habitan la cuenca del Río Atrato y que esta tarea sea realizada de manera concertada con las

¹⁵⁷ Se ha dicho que la inclusión de las comunidades en el diseño y puesta en marcha de los planes ordenados por la Corte se enmarca en los postulados de la llamada justicia ambiental participativa e implicó “un reconocimiento político de las comunidades y grupos que habitan el Atrato, de su papel en la conservación de la integridad ecosistémica del río, así como de las costumbres, formas de vida y relación de interdependencia con la comunidad biótica (...)”. ARTISTIZABAL, Yedison C. *Derechos ambientales y cambio climático: El Atrato y la Amazonía como experiencias de litigio para avanzar en la consolidación de un régimen de la justicia ambiental y de una política climática popular y ecocéntrica en Colombia*, op. cit., pág. 62.

¹⁵⁸ Ministerio de Ambiente, al Ministerio de Hacienda, al Ministerio de Defensa, a Codechocó y Corpourabá, a las Gobernaciones de Chocó y Antioquia, y a los municipios demandados

¹⁵⁹ Esta orden estuvo dirigida al Ministerio de Defensa, a la Policía Nacional - Unidad contra la Minería Ilegal, al Ejército Nacional de Colombia, a la Fiscalía General de la Nación, a las gobernaciones de Chocó y Antioquia y a los municipios demandados.

¹⁶⁰ Ministerio de Agricultura, al Ministerio de Interior, al Ministerio de Hacienda, al Departamento de Planeación Nacional, al Departamento para la Prosperidad Social, a las Gobernaciones de Chocó y Antioquia y a los municipios accionados

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

comunidades accionantes. Asimismo se dispuso la realización de indicadores claros y precisos para la evaluación y seguimiento del mismo.

Asimismo, en su orden novena, la Corte Constitucional puso a cargo de la Procuraduría General de la Nación, acompañada por la Defensoría del Pueblo y la Contaduría General de la República, el proceso de acompañamiento y seguimiento al cumplimiento y ejecución de las órdenes dictadas. Posteriormente, estas entidades conformaron el llamado Comité de seguimiento, el que, en cumplimiento de la orden dictada por la Corte, convocó a un panel de expertos para el asesoramiento de seguimiento y ejecución de las órdenes, compuesto por diversas entidades, ONG, y centros académicos que durante el trámite de revisión manifestaron su interés en participar en el desarrollo de las órdenes, todo con la participación de las comunidades demandantes.

La gestión del Comité de seguimiento “ha obedecido a la necesidad de abordar a la problemática del río Atrato y su cuenca de manera estructural y articulada, buscando la vigencia y el goce efectivo de derechos por la vía de una gestión pública eficiente, eficaz, económica y equitativa, que responde a la sostenibilidad del desarrollo dentro de un enfoque biocultural y étnico, que respeta los principios de transparencia, de coordinación armónica, de democracia y de participación”^{161 162}.

Tal como se expuso, la Corte Constitucional puso especial énfasis en que, para el cumplimiento de las diversas órdenes, las autoridades trabajen dialógicamente con las comunidades demandantes. Esto implica un ejercicio participativo en la etapa de implementación de la sentencia dictada del que son protagonistas la institucionalidad de los Guardianes del río Atrato. A continuación se procede a analizar los antecedentes, forma y organización de dicho cuerpo.

¹⁶¹ Comité de Seguimiento, *Segundo informe de seguimiento a la sentencia T-622 de 2016*, presentada a la Corte Constitucional, junio 2018, pág. 5

¹⁶² Se ha resaltado que el mandato de seguimiento en concreto de la sentencia que se encuentra a cargo del Comité se materializa “(...) a través de informes semestrales. Recibe la información de las diferentes entidades accionadas. En ese momento Ministerio de Ambiente estaba condensando toda esa información en calidad de guardián estatal, se la pasa al comité de seguimiento y el comité de seguimiento revisa el informe y a partir de eso saca su informe valorando el progreso o no de las acciones y se lo envía al Tribunal de Cundinamarca (a la primera instancia) y a la Corte Constitucional que reserva la competencia de verificación del fallo” Exposición de Gonzalez, Viviana (Directora de Litigios en SIEMBRA) en: *Foro El Atrato es la vida. Cinco Años de la Sentencia T-622*, llevado a cabo 03.11.2022 en el Auditorio Rogelio Salmona- Centro Cultural Gabriel García Márquez, organizado por Centro Sociojurídico para la Defensa Territorial (2:10).

Antecedentes, forma y organización de los guardianes del río Atrato

Conforme lo declara la propia Corte Constitucional en su sentencia, al ordenar la creación de la Comisión de Guardianes del río Atrato, se inspiró expresamente en el antecedente de los guardianes legalmente establecidos para la protección y representación del río Whanganui en Nueva Zelanda¹⁶³.

Los guardianes previstos para ese supuesto surgen de un acuerdo político con fuerza de ley denominado *Te Awa Tupua* suscripto entre el Gobierno de Nueva Zelanda y la comunidad maorí (*Iwi*) a través del que se intentó poner fin a las disputas existentes sobre la administración y propiedad del río Whanganui, que tuvieron como consecuencia el despojo histórico, la degradación ambiental y el desarrollo desigual¹⁶⁴.

En dicha acta se declaró al río Whanganui como sujeto de derecho y se diseñó un régimen de gobernanza colaborativa presidido por un guardián llamado *Te pou Tupua* para actuar en el interés del río y hacer valer sus derechos, compuesto por un representante de la Corona y el otro del pueblo *Iwi*¹⁶⁵ ¹⁶⁶. Cabe señalar que es esta composición mixta del *Te Pou Tupua* a lo que parece haber remitido la Corte en el caso del río Atrato, siendo las restantes características de la Comisión de Guardianes del río Atrato un reflejo de una fisionomía propia del conflicto y los miembros del mismo. En este sentido se ha resaltado que, mientras la acepción legal de guardián implica la tarea de ser representante o tutor, que es para lo que en definitiva se designó al *Te Pou Tupua* en su cargo, en el derecho colombiano esa connotación legal no existe, lo que habilita a exceder ese rol: “Este juego semántico en nuestro contexto brinda una visión más comprensiva, más próxima y cercana a lo que implica ser cuidador del río, y permite una apropiación masiva de este rol, bajo una simbología y significados tan amplios como se piense. Es por esto que cobra toda validez y sentido el lema de este proceso: *todos somos guardianes del Atrato*”¹⁶⁷.

Respecto de la estructura de esta institucionalidad corresponde recordar que la conformación de un cuerpo participativo para representar al río y colaborar en la ejecución de

¹⁶³ Ver la nota al pie 135 de la sentencia.

¹⁶⁴ MAC PHERSON, Elizabeth – CLAVIJO OSPINA, Felipe *The pluralism of river rights in Aotearoa, New Zealand and Colombia*, Conference: Public Law in Times of Change, Journal of Water Law 25, Santiago, año 2019, pág. 286.

¹⁶⁵ *Ibidem*, pág. 287.

¹⁶⁶ Cabe mencionar que el acta contempla una compleja red institucional para la defensa del río Whanganui que involucran la representación de personas y organizaciones con intereses en el río, autoridades locales, departamentos de estados, grupos ambientalistas, entre otros, reforzando así la participación ciudadana en la gestión del río. Sobre el funcionamiento y los roles de los diversos órganos colegiados creados para la toma de decisiones respecto del río Whanganui, ver: GEDDIS, Andrew - RURU, Jacinta, *Places as Persons: Creating a New Framework for Māori-Crown Relations*, Forthcoming, Jason Varuhas (ed), año 2019.

¹⁶⁷ GONZALEZ, Viviana, Introducción del libro *Majestuoso río Atrato*, año 2018, pág. 14.

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

la sentencia es parte de la orden cuarta de la Corte Constitucional. Es ella quien dispuso que los Guardianes del Atrato serían dos, uno en representación del gobierno nacional y uno en representación de las comunidades étnicas accionantes.

Se ha entendido que la composición bipartita de esta orden ha permitido fundamentalmente que el Ministerio de Ambiente propicie la articulación interinstitucional que se necesita para hacer frente a la desaprensión que, durante años, las autoridades han demostrado frente a la crisis socio ambiental existente, mientras que el Cuerpo Colegiado se ocupe de garantizar la participación de las comunidades en las decisiones relacionadas a la cuenca de una manera institucionalizada¹⁶⁸.

Esto se tradujo en los hechos en el dictado de diversas normas que resultan ser las bases de la institucionalidad. Mediante Decreto 1148 de fecha 05.07.2017 el Presidente de Colombia designó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como representante legal de los derechos del río Atrato.

Por su parte, el 31.08.2017 las comunidades étnicas conformaron el “Cuerpo colegiado de Guardianes del Río Atrato” compuesto por siete miembros permanentes y siete suplentes, dos por cada autoridad étnico territorial. Esta composición plural tiene un fundamento expuesto con suma claridad por Maryuri Mosqueira una de las guardianas del río: “Nosotros analizamos que la cuenca del Atrato tiene aproximadamente 750 kilómetros, es muy compleja, no es lo mismo la cuenca alta, no es lo mismo la cuenca baja, y pues una sola persona no va a poder estar en articulación, en diálogo, en vigilancia de un fallo que es novedoso (...) Llegamos finalmente a la conclusión que deberíamos hacer un Cuerpo Colegiado de Guardianes. Y ese Cuerpo Colegiado de Guardianes nos invitaba a garantizar la participación de todos los actores que están a lo largo de la cuenca. Vale resaltar este ejercicio porque fue un ejercicio muy importante de análisis, de poder decir que vamos a velar por el río, vamos a cuidarlo desde su nacimiento hasta su cuenca y es importante ese ejercicio de gobernanza participativa que se dio entre las organizaciones que estamos en la cuenca. Y finalmente decidimos los guardianes, catorce, y que van a estar representado en las organizaciones que estamos a lo largo de la cuenca del Atrato. Inicialmente eran los accionantes de la tutela, pues eran tres consejos comunitarios mayores en la parte alta era COPOMOCO, en la parte media que era ESCOCOMACIA y en la parte baja que era

¹⁶⁸ Centro Sociojurídico para la Defensa Territorial, Solicitud de intervención de la Corte Constitucional en el seguimiento a la sentencia T-622, tras sus 5 años de promulgación, 3.11.2022, pág. 16.

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

ASCOBA, en cabeza del foro interétnico solidaridad de Chocó FISCH (...) Y convocamos ahí a los compañeros de río Quito que era lo de mayor complejidad ambiental en términos de minería mecanizada y de destrucción del medioambiente, y a los compañeros del Carmen del Atrato por todo el trabajo que hacían en defensa del medio ambiente y porque el río Atrato nace en el Carmen del Atrato (...). Cada uno tiene dos guardianes (...) somos catorce guardianes, seis mujeres y ocho hombres” (...) ¹⁶⁹.

El Cuerpo Colegiado de Guardianes cuenta con una secretaría técnica, a cargo del Foro Interétnico Solidaridad del Chocó (FISCH) y recibe un acompañamiento jurídico por parte del Centro Socio Jurídico para la Defensa Territorial (SIEMBRA). Las funciones que lleva a cabo este Centro fueron resaltadas por Ana María Barón, parte del equipo jurídico del mismo, como de “representación técnica legal jurídica en la implementación de la sentencia, en un rol de acompañamiento integral” ¹⁷⁰. Desde dicho centro el Cuerpo Colegiado realiza actividades de sensibilización, de rendición de cuentas en relación a la sentencia, así como presentaciones judiciales en los tribunales administrativos y ante la propia Corte Constitucional.

Luego de estas designaciones, en fecha 23.05.2018, mediante Resolución del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible N° 907/2018 se creó la “Comisión de Guardianes del Río Atrato”. En las distintas disposiciones de la Resolución se enfatiza en el rol esencial que la Comisión de Guardianes asume en la implementación de la sentencia, erigiéndose como un espacio de diálogo y discusión entre las instituciones y las comunidades ¹⁷¹ y como la figura que corporiza la participación ciudadana.

Así la Resolución declara que la Comisión tiene como propósito “(...) i) lograr una mayor efectividad, eficiencia y eficacia en las acciones que ya viene desarrollando desde todos sus sectores en favor del río Atrato y de la comunidad del departamento del Chocó, ii) facilitar la verificación y seguimiento en la ejecución de las recomendaciones que allí se determinen”.

También la caracteriza “como un espacio de diálogo, articulación y coordinación para el cumplimiento de las órdenes de la referida providencia” (art. 1).

¹⁶⁹ Intervención de Maryuri Mosqueira en *Foro El Atrato es la vida. Cinco Años de la Sentencia T-622*, op. cit (01:11).

¹⁷⁰ Entrevista Ana María Barón, 17.05.2023.

¹⁷¹ Este rol fue puesto de resalto por el Gobierno Nacional y recogido por el Comité de Seguimiento en su segundo infome presentado ante la Corte Constitucional de Colombia. Comité de Seguimiento, segundo informe, junio de 2018, pág. 16.

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

Y, coincidentemente, dentro de las funciones de la Comisión de Guardianes del Atrato, resaltan las de definir los lineamientos generales para garantizar el cumplimiento de todas las órdenes de la sentencia, discutir e implementar la estrategia de acción conjunta en el río y sus comunidades, recibir información, consolidar y generar las respuestas necesarias frente a las acciones desarrolladas por el gobierno nacional en el marco de cumplimiento de la sentencia, liderar procesos de pedagogía, socialización y sensibilización sobre la problemática objeto de la sentencia, entre otras (art. 3).

La Comisión de Guardianes del Atrato realiza reuniones ordinarias periódicas y, asimismo, presenta informes semestrales al Comité de Seguimiento para que pueda analizar los avances en el cumplimiento de la sentencia. La presidencia de la Comisión es ejercida de manera conjunta por un representante de las comunidades y el guardián del Gobierno (art. 2). En el mismo sentido, la Secretaría Técnica es ejercida de manera compartida entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Cuerpo Colegiado de Guardianes (art. 4).

Por último debe mencionarse que la normativa previó la conformación de un equipo asesor con el objetivo de brindar asesoramiento técnico a la comisión en la etapa de implementación, y dispuso que el mismo debía ser compuesto por diversas instituciones y asociaciones de relevancia en la temática (parágrafo 2 del artículo 2)¹⁷².

Con la conformación de la Comisión de Guardianes en estos términos, se cumple con la orden de la Corte Constitucional, quien, como se resaltó anteriormente, concibió a la participación ciudadana como un objetivo de importancia en sí mismo, pero también como elemento esencial para el cumplimiento de las restantes órdenes.

Así, los fundamentos que le dieron origen, su estructura y funciones erigen a la institucionalidad de los Guardianes del río Atrato como un diseño que caracteriza la función de la participación ciudadana en la etapa de implementación de la sentencia en pos de la protección del río Atrato. A continuación, corresponde observar la incidencia que la misma ha tenido durante la implementación de la sentencia para la que fue conformada.

Conclusiones preliminares

En este capítulo se abordó el análisis del conflicto estructural relativo a la degradación del ecosistema del río Atrato en Colombia y la afectación de las comunidades que con él se

¹⁷² Actualmente se encuentra conformado por el Instituto de Investigaciones ambientales del Pacífico, Universidad de Antioquia, World Wildlife Fund Colombia, Universidad Tecnológica del Chocó, Instituto Humboldt y Universidad Católica.

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

relacionan, lo que dio lugar a la intervención de la Corte Constitucional de Colombia a través de una acción de revisión de tutela y al dictado de la sentencia T 622 del año 2016.

Luego de referir a los fundamentos utilizados por la Corte Constitucional para decidir se sintetizaron las principales órdenes dictadas para procurar la efectivización de los derechos que intenta proteger la sentencia.

Se observó que, a través de la orden cuarta la Corte Constitucional, además de declarar al río Atrato sujeto de derechos, se dispuso la creación de la institucionalidad de los Guardianes del río Atrato como organismo encargado de representarlo y de participar en la implementación de la decisión judicial dictada.

Asimismo se consideró que la importancia asignada a la participación ciudadana en la etapa de implementación encarnada en los Guardianes irradió hacia las órdenes más complejas de su sentencia. Esto es así, en tanto la Corte dispone que las autoridades responsables diseñen e implementen planes de acción cruciales para procurar la prevención de mayores daños al río, recomposición de los ya existentes y la protección de los derechos de las comunidades que lo habitan y que esas tareas debían ser realizadas con la participación de las comunidades afectadas.

Se resaltaron diferentes notas positivas en relación a la estructura y el funcionamiento de la institucionalidad de los guardianes, las que, se entiende, permiten un cumplimiento regular, permanente y adecuado de sus funciones. Entre ellas se incluyó a su composición mixta representativa del Estado y de las comunidades; una representación de las comunidades plural y diversa; que la toma de decisiones sea a través del consenso y que la presidencia sea compartida. También se consideró positivo el establecimiento de un equipo asesor destinado a brindar los conocimientos técnicos que los guardianes no poseen y, de esa manera, contribuir a un ejercicio participativo más adecuado.

Se concluyó que son estas características las que erigen a los guardianes del río Atrato como un diseño adecuado para cumplir la función de la participación ciudadana en la etapa de implementación de la sentencia.

Surge esencial, entonces, que el siguiente capítulo se enfoque en analizar la incidencia que este diseño institucional ha tenido en la implementación de la sentencia para la que fue conformada.

Capítulo VI: Incidencia de la participación de los Guardianes del río Atrato en la implementación de la sentencia T-622 del año 2016.

Para el análisis de la incidencia de la participación de los Guardianes en la implementación de la sentencia es necesario, primeramente, realizar algunas aclaraciones que funcionan como bases de trabajo.

Se circunscribe a la implementación de las órdenes estructurales de mayor importancia de la sentencia, esto es, la quinta, sexta, séptima y décimo primera. Como período de análisis se computa desde la notificación de la sentencia -05.06.2017- a las partes a la fecha, sin perjuicio que los últimos informes disponibles son en relación al segundo semestre de 2022.

En virtud del poco tiempo transcurrido desde la implementación de los planes de acción, por incidencia de la participación de los Guardianes del río Atrato en la implementación se entenderá, en primer lugar, la relevancia de su intervención en el diseño de los planes de acción y, en segundo lugar, en lo que lleva de aplicación de los mismos.

Para ello se analizaron las siguientes fuentes: planes de acción de las diversas órdenes, informes emitidos por el Comité de Seguimiento y por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo, presentaciones realizadas ante la Corte Constitucional por los apoderados del Cuerpo Colegiado de Guardianes y entrevistas realizadas en el marco del presente trabajo.

Intervención en los planes de acción

Orden quinta: “Plan de acción para descontaminar, recuperar los ecosistemas y evitar daños futuros al ambiente de la cuenca del río Atrato y sus afluentes”

En relación a esta orden, la Comisión de Guardianes cumplió un rol fundamental, participando activamente en el diseño del plan de acción realizado.

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

Esto fue particularmente expuesto en el texto del plan. Concretamente en el mismo se señala que su confección es producto de un trabajo colectivo, coordinado y participativo entre las entidades responsables y la Comisión de Guardianes del Atrato: “Se ha construido en convergencia con el Cuerpo Colegiado de Guardianes y las entidades vinculadas a la orden una visión prospectiva”¹⁷³.

Por su parte, el Comité de Seguimiento también reconoció la intervención activa de la Comisión de Guardianes en el diseño del plan de acción de esta orden: “resulta relevante iniciar afirmando que es la acción sinérgica del MADS y del Cuerpo Colegiado de Guardianes Comunitarios, tanto como Comisión de Guardianes del río Atrato, como en el rol de actores protagónicos de la gobernanza ambiental territorial del río Atrato y su cuenca, es la que ha hecho posible llegar por fin, en el mes 30 de ejecutoria de la Sentencia, al cumplimiento cabal de contar con el Plan de Acción de la Orden Quinta, abriendo al horizonte de la gestión pública de los próximos 20 años la histórica oportunidad de darle efectiva implementación a los programas, proyectos y acciones que se identifican dentro de las 5 líneas estratégicas temáticas y transversales en las que se estructura este instrumento en particular y el cumplimiento de la Sentencia en general.

Este Comité pondera que el Plan de Acción de la Orden Quinta, emanado del acuerdo de voluntades de la Comisión de Guardianes del río Atrato da cuenta de la eficacia del modelo de corresponsabilidad o gestión compartida que introdujo la Corte Constitucional al dotar al nuevo sujeto de derechos de un mecanismo de guardianía y representación legal”¹⁷⁴.

Si bien se señala que este plan fue finalizado en un tiempo mucho más extenso que el previsto por la Corte Constitucional¹⁷⁵, ese alongamiento en los plazos resulta asociado al tiempo que insumió superar los escollos que impedían generar un diálogo entre la autoridad y las comunidades. Prueba de ello es que las responsables del diseño del plan presentaron una propuesta del mismo, generado sin los aportes de los guardianes, a lo que estos se opusieron de manera férrea, generando así el plan concertado que fue finalmente aprobado.

¹⁷³ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible Plan de acción ambiental, cumplimiento de la orden quinta de la sentencia T-622 de 2016, año 2019, pág. 10.

¹⁷⁴ Comité de Seguimiento, Quinto informe de seguimiento de la sentencia T 622 de 2016, año 2020, pág. 21.

¹⁷⁵ La Corte dispuso que se haga en el plazo de un año y, finalmente, insumió dos.

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

La dificultad en el diálogo, así como la falta de reconocimiento de legitimidad a la ciudadanía por parte de las entidades demandadas fue observado como el principal obstáculo con el que se encontraron los Guardianes al momento de comenzar a participar en la implementación de la sentencia. Pero también, al haberse avanzado en el establecimiento de estas relaciones y la construcción de legitimidad, hoy en día se presenta como uno de los mayores logros de los Guardianes. En el marco de una entrevista realizada por el presente trabajo, Bernardino Mosquera Palacio, uno de los guardianes del río Atrato, señaló que “El primer obstáculo que encontramos fue el gobierno nacional, que nos pudiera reconocer como comunidad étnica y que se pudiera sentar en la mesa con el Cuerpo Colegiado de Guardianes a discutir la implementación de la sentencia y a elaborar los diferentes planes de acción como lo ordenaba la Corte constitucional. Yo creo que fue un obstáculo muy grande, porque demoramos un año para que el Gobierno Nacional nos pudiera reconocer y para poder sentar en la mesa a dialogar con él” y que “El principal logro fue hacer que el gobierno nacional y las entidades demandadas vinieran y se sentaran con nosotros en el territorio. Que las cosas no surgieran desde Bogotá sino que vinieran y conocieran el territorio y escucharan a las personas. Este es uno de los logros más importantes”¹⁷⁶.

En similar sentido, el Centro Sociojurídico para la Defensa Territorial, apoderado jurídico del Cuerpo Colegiado de Guardianes, en la presentación de su balance ante la Corte Constitucional en relación a la implementación de la sentencia, expuso el efecto de la oposición del Cuerpo Colegiado de Guardianes a la aprobación del proyecto de plan de acción en el que no se aseguró su participación y visión: “(...) en mayo de 2018 el Ministerio de Ambiente presentaría una propuesta de plan de acción que fue rechazada de plano, tanto por el Cuerpo Colegiado de Guardianes como por el Comité de Seguimiento. Esta consistía prácticamente en una matriz que sintetizaba la oferta ambiental disponible a la fecha en toda la cuenca del Atrato.

Fue entonces hasta finales de 2019 que se logró llegar a un acuerdo entre el Ministerio de Ambiente y los Guardianes en la importancia de construir una metodología conjunta para la formulación participativa del plan de acción. El desarrollo de dicha metodología derivó en un ejercicio de gobernanza ambiental sin precedentes y que sirvió de referencia para otros órdenes, e incluso es ejemplo para otros procesos del país.

¹⁷⁶ Entrevista a Bernardino Mosquera Palacios, 16.06.2023.

(...) A partir de ese trabajo, el Ministerio de Ambiente tuvo a cargo la elaboración del documento del Plan el cual fue entregado al Cuerpo Colegiado en una primera versión en octubre de 2019. Los guardianes del Atrato revisaron dicha propuesta y emitieron significativos comentarios a la misma de cara a que respondiera a todo el proceso de construcción colectiva adelantado. Los comentarios remitidos supusieron la realización de otras dos Mesas Técnicas para concertar los ajustes, así como la integración de un equipo de revisión a la redacción del plan. Finalmente, y habiendo logrado un consenso sobre el documento formulado, el plan de acción fue aprobado el 21 de diciembre de 2019 en el marco de la XIII sesión de la Comisión de Guardianes¹⁷⁷.

Entonces, puede sostenerse que la incidencia de la Comisión de Guardianes en el plan de acción de esta orden fue sumamente positiva. Esto es así, en tanto bregó por participar en el diseño de dicho plan, oponiéndose al que no fue construido con su voluntad. Pero también su influencia sobre el mismo fue sumamente relevante, todo lo que es producto del afianzamiento de su relación con la autoridad, con quien trabajó en conjunto.

Orden sexta: “plan de acción conjunto para neutralizar y erradicar definitivamente las actividades de minería ilegal que se realicen no solo en el río Atrato y sus afluentes”

En contraste con lo antes dicho, la orden sexta de la sentencia fue menos inclusiva de la participación de la Comisión de Guardianes en la confección del plan de acción.

La autoridad encargada del cumplimiento de esta orden, confeccionó un plan de acción denominado “Yo me comprometo con el Atrato” presentado en el acortado margen de seis meses desde la notificación de la sentencia, esto es, en diciembre de 2017.

La actuación aislada y rápida en el diseño del plan de acción de esta orden fue puesta de resalto por los diversos actores involucrados en la implementación de la misma.

Así, el Centro Sociojurídico para la Defensa Territorial, en la presentación antes referida, consideró que el plan de acción realizado de esa manera no resulta legítimo por no respetar los criterios de participación trazados por la Corte “Es importante señalar que una vez que el Cuerpo Colegiado tuvo acceso a este documento, a través de la consulta del expediente

¹⁷⁷ Centro Sociojurídico para la Defensa Territorial, Solicitud de intervención de la Corte Constitucional en el seguimiento a la sentencia T-622, tras sus 5 años de promulgación, op. cit., pág. 19.

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

judicial, este remitió solicitudes al Ministerio para poder abordar diferentes inconformidades que existían sobre la estrategia, no obstante, el Ministerio respondió con la negativa a incorporar o revisar los puntos planteados por los guardianes. (...)”¹⁷⁸.

De la misma situación da cuenta el Comité de Seguimiento, quien observó la falta de participación de los Guardianes y, por tanto, el incumplimiento del mandato dispuesto por la Corte Constitucional, en sus diversos informes.

En su segundo informe hizo hincapié en que el plan de acción que presentaron los obligados de las órdenes no fue participativo, por lo que recomendó que “Dado que las comunidades y los Guardianes tienen potestades y derechos en la construcción de los Planes, pero sobre todo en la ejecución de los mismos, se recomienda que en los niveles en los que sea posible dicha participación se lleve a cabo a través de una metodología de concertación (...)”¹⁷⁹.

En su tercer informe reiteró que “(...) aún no se ha superado lo relacionado con el componente de construcción colectiva del Plan de Acción para Neutralizar y Erradicar la Minería Ilegal; dicho plan fue radicado el 05 de diciembre de 2017 únicamente ante la Corte Constitucional y ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, no se ha dado a conocer a los demás actores, por lo que se requirió nuevamente su radicación al Comité de Seguimiento”¹⁸⁰.

En el cuarto informe el Comité de Seguimiento nuevamente consideró: “Sobre el elemento de construcción conjunta de la orden sexta, este factor merece ser conocido a partir de los actores que deben participar en la construcción colectiva: los guardianes, los municipios en atención a su función de autoridades de policía. Ha sido reiterado por este Comité la necesidad de complementar el conjunto de la orden con uno de sus componentes más relevantes, la construcción colectiva del Plan para neutralizar la minería. (...)”¹⁸¹.

¹⁷⁸ Centro Sociojurídico para la Defensa Territorial, Solicitud de intervención de la Corte Constitucional en el seguimiento a la sentencia T-622, tras sus 5 años de promulgación, op. cit., pág. 61.

¹⁷⁹ Comité de Seguimiento, Segundo informe de avance de cumplimiento de la sentencia T 622 de 2016, junio de 2018, pág. 69.

¹⁸⁰ Comité de Seguimiento, Tercer informe de avance de cumplimiento de la sentencia T 622 de 2016, pág. 18.

¹⁸¹ Comité de Seguimiento, Cuarto informe de avance de cumplimiento de la sentencia T 622 de 2016, junio de 2019, pág. 50.

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

En el sexto informe consideró “la necesidad de que sea reforzada la participación en el contenido de la Orden, sin desconocer los elementos de reserva y confidencialidad de esta, aquellos asociados a factores más macro y trascendentales como el diseño de la política minera, ameritan un mayor énfasis abierto al escrutinio de las comunidades”.

Y respecto del lineamiento de construcción concertada concluyó que “(...) se hace URGENTE, determinar cuál es el eje común de entendimiento entre los obligados en la Orden Sexta y las comunidades representadas en la Comisión de Guardianes, sobre qué elementos constituyen la reserva y cuáles no. Dada la complejidad y trascendencia de la Orden Sexta, sin este lenguaje común, no será posible conocer, impulsar y priorizar las acciones, los flujos de información, y los flujos y niveles de interacción y validación de resultado”¹⁸².

Queda claro que los guardianes no participaron en el diseño de este plan y que, bajo la excusa de la confidencialidad de algunos de los datos que en el mismo se manejan, poco se les ha permitido influir en cuestiones relacionadas con el mismo. Pese a los diversos reclamos realizados sobre ello, esta situación ha permanecido invariable. Esto, incide de manera negativa en el propio diseño del mismo, que no recepta las inquietudes y observaciones de quienes vivencian el problema y, como se verá posteriormente, en su implementación.

Orden séptima: “plan de acción integral que permita recuperar las formas tradicionales de subsistencia y alimentación”

Se ha enfatizado la importancia que revistió la participación directa del Cuerpo Colegiado de Guardianes en la confección y puesta en marcha del plan de acción integral que permita recuperar las formas tradicionales de subsistencia y alimentación, contenido en la orden séptima.

Así lo reconoce el propio plan de acción en el que considera expresamente que “El documento ha sido construido de manera colectiva a partir de un convenio de cooperación suscrito entre el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico y el Ministerio del Interior, a través de la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, y ha contado con la participación activa de las comunidades étnicas de la Cuenca del Atrato, la Comisión de Guardianes del Atrato, el Foro Interétnico

¹⁸² Comité de Seguimiento, Sexto informe de avance de cumplimiento de la sentencia T 622 de 2016, agosto de 2020, pág. 90.

Solidaridad Chocó, Tierra Digna, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus Agencias, Departamento para la Prosperidad Social, Departamento Nacional de Planeación, sectores productivos, municipios y departamentos de la Cuenca del Atrato, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, Personerías Municipales, entre otros actores que intervienen en el devenir del territorio”¹⁸³.

También se refirió a la intervención de los Guardianes en el trazado de las líneas para el abordaje de acciones “El Plan de Acción de la Orden Séptima correspondiente a la Sentencia T – 622 de 2016, emanada de la Honorable Corte Constitucional se ha organizado, atendiendo las líneas y temáticas para el abordaje de las acciones de la Comisión Intersectorial del Chocó, las cuales se han considerado transversales a la sentencia y se acordaron entre diferentes entidades y organismos del Gobierno Nacional de Colombia y el Cuerpo Colegiado de Guardianes del Atrato”¹⁸⁴.

Se destaca que la Comisión de Guardianes del Atrato influyó de manera esencial para que la aprobación de dicho plan de acción se efectivice. Es así que el Comité de Seguimiento en su octavo y noveno informe, hizo énfasis en que la concertación de dicho plan de acción fue un trabajo mancomunado entre el Ministerio de Ambiente y el Cuerpo Colegiado de Guardianes^{185 186}.

En el mismo sentido, el plan de acción mismo refiere a que, para el mismo se ha dado una construcción colectiva que parte de la experiencia canalizada para la orden quinta¹⁸⁷.

Estas referencias resultan indicativas de la influencia positiva de los Guardianes en la realización y el diseño del plan de acción de esta orden.

Incidencia de la Comisión de Guardianes en la aplicación de los planes de acción

Además de lo ya dicho respecto del diseño de los planes, debe considerarse que la Comisión de Guardianes se encuentra sumamente involucrada con la implementación de los planes de

¹⁸³ Plan de acción de la orden Séptima de la sentencia T 622 de 2016, pág. 13.

¹⁸⁴ *Ibidem*, pág.101.

¹⁸⁵ Comité de Seguimiento, Octavo informe de avance de cumplimiento de la sentencia T 622 de 2016, pág. 130.

¹⁸⁶ Comité de Seguimiento, Noveno informe de avance de cumplimiento de la sentencia T 622 de 2016, pág. 117.

¹⁸⁷ Plan de acción de la orden Séptima de la sentencia T 622 de 2016, pág. 56.

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

acción desarrollados. Esto surge de los informes rendidos semestralmente por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, los que condensan un registro de actividades y acciones realizadas por el Cuerpo Colegiado de guardianes y por la Comisión de Guardianes en su totalidad. Estos resultan ser rendiciones de cuentas en los que se brinda información acerca de las distintas actividades, el cumplimiento de las sesiones de la Comisión de Guardianes, los temas a tratar, y de las distintas observaciones realizadas por el Comité de Seguimiento sobre la implementación.

La influencia positiva de la intervención de la Comisión de Guardianes en la implementación de las órdenes quinta y séptima fue destacada por el Comité de seguimiento en sus últimos dos informes: “Este Comité ha evaluado las acciones de la Comisión, y de los guardianes del gobierno y de las comunidades en particular, y realizado observaciones que denotan un robustecimiento en las posiciones asumidas por ellos a lo largo del tiempo. Cabe resaltar que la última observación del Comité de Seguimiento respecto del acompañamiento en el cumplimiento de las órdenes quinta y séptima ha denotado la relevancia de la misma en esta instancia: “(...) este Comité observa que, el abordaje de las temáticas que ha venido asumiendo la Comisión de Guardianes del Río Atrato: i) Está permitiendo una comprensión mayor de su rol dentro de un modelo de gestión compartida -Estado y organizaciones comunitarias-, ii) Asume compromisos en el impulso a la toma, implementación y seguimiento de decisiones estratégicas para el cumplimiento de toda la Sentencia y no únicamente sobre la orden Quinta como correspondería al Ministerio cabeza del Sistema Nacional Ambiental - SINA, iii) Va alcanzando visibilidad y posicionamiento como un actor presente en el territorio y en el nivel nacional e internacional con liderazgo y capacidad de aportar e incidir en la gobernanza de la cuenca, iv) Se armoniza y trabaja a partir de su propio Plan de Trabajo Anual, construido en conjunto e independiente de los respectivos planes de sus miembros y viene construyendo otras herramientas de gestión de la información y el conocimiento que soportan la reportabilidad, el mapeo y monitoreo de cara al cumplimiento de la Sentencia , y v) Coadyuva en la gestión y consecución de recursos para contribuir a su desempeño y el del Cuerpo Colegiado de Guardianes Comunitarios, velando asimismo por los

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

riesgos a los que se pueden ver expuestos en su seguridad e integridad, considerando tanto la limitación y escasez de medios como el contexto de conflictos presentes en la Cuenca”¹⁸⁸.

En similar sentido, agregó que “Un balance general muestra avance en la consolidación de su funcionamiento como una responsabilidad compartida entre el Guardián del Gobierno y el Cuerpo Colegiado de Guardianes Comunitarios, notoria en la comunicación, coordinación, planeación operativa y trabajo conjunto en el territorio tanto en la ejecución del Plan de acción de la orden Quinta, como en la construcción en conjunto del Plan de Acción de la Orden Séptima, como lo más destacado”¹⁸⁹.

Asimismo, en las conclusiones específicas relacionadas con la implementación de la orden quinta, el Comité recoge las preocupaciones expuestas por la Comisión de Guardianes en relación al bajo involucramiento e información por parte de los entes accionados: “Frente al bajo nivel de respuesta de las entidades accionadas en la Sentencia, el Comité comparte la preocupación de los Guardianes, por lo cual desde las funciones autónomas de los entes de control del Comité de Seguimiento se adelantarán los procesos misionales que correspondan”.

Y también involucra a la Comisión en el mejoramiento de la implementación “Se requiere al Guardián del Río, crear de manera urgente una matriz parametrizada de registro y avance de las actividades, sublíneas y líneas de la T-622, a fin de tener trazabilidad. Los documentos, deben archivarse en un repositorio debidamente catalogado como lo exigen las normas de manejo de información y documentación del Archivo General de la Nación”¹⁹⁰.

Por otro lado, la falta de articulación con la Comisión de Guardianes en el diseño e implementación de la orden sexta puede verse como un factor explicativo de la falta de legitimidad de la misma y de los cuestionamientos que le son hechos¹⁹¹. Esta es la orden que presenta mayores atrasos e irregularidades en su diseño y cumplimiento.

¹⁸⁸ Comité de Seguimiento, Noveno informe de cumplimiento de la Sentencia T 622 de 2016, op. cit., pág. 17.

¹⁸⁹ *Ibidem*, pág. 149.

¹⁹⁰ *Ibidem*, pág. 152.

¹⁹¹ Esto ha sido destacado por el Centro Sociojurídico Territorial en su presentación ante la Corte Constitucional “En este sentido el Centro antes mencionado resaltó la incidencia de la participación de los guardianes en las órdenes que presentan mayor nivel de avance, por lo menos en el diseño de sus planes de acción “al ver el criterio de participación podemos encontrar que existe una clara correspondencia entre la participación comunitaria y la pertinencia de las acciones emprendidas. Esto reafirma la idea de que la participación es esencial, no sólo en cuanto constituye un derecho fundamental y de carácter reforzado tratándose de gobiernos étnicos, sino que en sí mismo coadyuva a fortalecer la gestión pública y a propiciar en el largo plazo indicativos de éxito. Sólo en aquellos casos en donde no ha habido participación, o en donde esta

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

Es así que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el último informe presentado al Comité de Seguimiento expuso su preocupación respecto del incumplimiento de esta orden y asoció el mismo a la falta de espacios de articulación y trabajo conjunto para ello: “Para el período en reporte se presenta alerta de urgencia frente a lo ordenado en la Orden Sexta bajo el liderazgo de ministerio de Defensa Nacional, lo anterior dado la imposibilidad de establecer con la citada cartera un espacio de articulación, coordinación y planificación de acciones efectivo para el avance en el cumplimiento de la Sentencia, siendo la citada orden de la mayor importancia para el cumplimiento de la Sentencia, lo anterior pese a la multiplicidad de esfuerzos realizados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de amplio conocimiento del Comité de Seguimiento”¹⁹².

En ese mismo informe también se pone de resalto las denuncias realizadas por los Guardianes en relación a la baja aplicación del plan de acción “ En relación con el plan de acción de la orden sexta el Ministerio de Defensa presenta acciones como capturas realizadas por explotación ilícita de minerales y combustible incautado en el departamento del Chocó; sin embargo es importante anotar que las áreas afectadas por la extracción ilícita de minerales en las zonas priorizadas, principalmente la cuenca de Río Quito, ha venido en aumento desde el 2019 según las denuncias de los Guardianes del Río pero también de los análisis de coberturas realizados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como se evidenció en documento de indicadores ambientales”¹⁹³.

Coincidentemente el Centro Sociojurídico resaltó la incidencia negativa de la falta de articulación con los Guardianes en la implementación de este plan “(...) es relevante advertir que el Ministerio de Defensa no ha propiciado espacios abiertos para el seguimiento y evaluación de este plan. A los pocos espacios de articulación amplia a los que han asistido, el Ministerio ejerce presencia por medio de algún funcionario de la Policía o Ejército, quienes de manera genérica dan cuenta de los operativos, pero no se ha abierto una discusión amplia sobre la estrategia en marcha para el control. Esto continúa cercenando la participación de las comunidades, que no solo es valiosa en cuanto se trata de un derecho constitucional, sino en la medida en que permite enriquecer y ajustar las medidas diseñadas por el gobierno, con los

no ha sido constante o idónea, las acciones no logran ser pertinentes, como el claro ejemplo de la orden sexta”. Solicitud de intervención de la Corte Constitucional en el seguimiento a la sentencia T-622, tras sus 5 años de promulgación, op. cit. 166.

¹⁹² Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Décimo informe sobre el cumplimiento de la sentencia T 622 de 2016, pág. 23.

¹⁹³ *Ibidem*, pág. 23.

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

conocimientos del territorio frente a las dinámicas locales concretas. Cinco años después de su puesta en marcha vemos que, si las observaciones de los guardianes del Atrato hubieran sido tenidas en cuenta, seguramente varios de los obstáculos y cuellos de botella que se han presentado se habrían prevenido o resuelto”¹⁹⁴.

También ha sido claro en exponer ante la Corte Constitucional que el estado de situación respecto del cumplimiento de esta orden es alarmante “Es preocupante la falta de efectividad que ha tenido el plan de acción “Yo me comprometo con el Atrato”. Después de casi cinco años de haber sido elaborado este plan, el fenómeno de la minería ilegal en la cuenca del río Atrato no ha cesado, sino que por el contrario se ha acrecentado. En los informes de seguimiento entregados semestralmente por el Comité de Seguimiento de la sentencia es manifiesto que la estrategia de lucha contra la minería ilegal parece limitada al despliegue de operativos en terreno, a partir de los cuales se procede a la destrucción de la maquinaria en concordancia con el Decreto 2235 de 2012. A juicio del Ministerio de Defensa, la cantidad de operativos emprendidos por la Fuerza Pública es un indicador adecuado del cumplimiento efectivo de la orden sexta. Sin embargo, el Cuerpo Colegiado ha enfatizado que las labores de seguimiento deben dar cuenta de la efectividad en cumplir los verbos rectores de la orden: neutralizar y erradicar la minería ilegal, cuestión que a la fecha no ha ocurrido y que por tanto se le pide a la Corte tomar acción”¹⁹⁵.

Es así que, incluso antes de estas presentaciones, el Comité de seguimiento en su último informe, a raíz de las irregularidades y la poca efectividad en la implementación de las decisiones de la Corte sobre este particular y la inminencia del vencimiento de los plazos indicados a la Corte Constitucional, consideró necesario rediseñar este plan¹⁹⁶.

Asimismo se ha puesto de resalto que la problemática relacionada con el diseño e implementación de esta orden repercute negativamente en el cumplimiento de las acciones encomendadas en la misma pero también de las restantes órdenes.

¹⁹⁴ Centro Sociojurídico para la Defensa Territorial, Solicitud de intervención de la Corte Constitucional en el seguimiento a la sentencia T-622, tras sus 5 años de promulgación, op. cit., pág. 61.

¹⁹⁵ Centro Sociojurídico para la Defensa Territorial, Solicitud de intervención de la Corte Constitucional en el seguimiento a la sentencia T-622, tras sus 5 años de promulgación op. cit., pág. 74.

¹⁹⁶ Comité de Seguimiento, Noveno informe de cumplimiento de la Sentencia T 622 de 2016, op. cit., pág.154.

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

Esto fue resaltado por Bernardino Mosquera Palacio en su entrevista “Es claro y evidente que la orden sexta es transversal a todas las órdenes, porque como es erradicar la minería ilegal, si eso no funciona, difícilmente se va a descontaminar el río, difícilmente se va a recuperar. Y si no hay una política pública clara por parte del Ministerio de Defensa, donde ellos no tomen decisiones solos, va a ser muy complejo que las órdenes puedan sufrir un desenlace agradable. Porque por ejemplo, si estamos trabajando en la orden séptima, en la cuenca media o baja con proyectos de desarrollo en el sector agropecuario, si no se erradica en la parte alta la minería ilegal, o sea la orden sexta, prácticamente de nada nos va a estar sirviendo y la inversión que se haga en la cuenca media o en la cuenca baja, va a ser afectada por la parte alta porque no se ha resuelto el problema. Lo mismo pasa con la orden octava. Se hace el estudio epidemiológico toxicológico, pero se sigue vertiendo mercurio de nada va a servir hacer los estudios. Aquí está el escollo más grande de la sentencia”¹⁹⁷.

En el mismo sentido el Centro Sociojurídico para la Defensa Territorial en su presentación ante la Corte Constitucional apuntó que “Esto es alarmante en el entendido que la causa generadora de daños que llevan a una violación sistemática y masiva de derechos sigue estando impune y siguen gestándose generaciones bajo el yugo de esta realidad social. El incumplimiento de esta orden no solo es preocupante en tanto genera nuevos daños a los ya constatados, sino que hace irreparables los que ya habían sido generados. El efectivo cumplimiento de las demás órdenes queda en entredicho mientras no cesen las actividades del factor tensionante. Los esfuerzos por una restauración ecológica, por una restauración productiva y cultural, y por la descontaminación y atención en salud, serán esfuerzos en vano si no van de la mano de una intervención contundente sobre este fenómeno extractivo.

Esto se puede ver en el marco del Plan de Acción de Orden Quinta que tiene proyectado finalizar a finales de 2022, la fase de estudios necesarios para comenzar procesos de rehabilitación ambiental en río Quito, fase que debió haber andado simultáneamente con los esfuerzos de erradicación de la minería para que, una vez terminada, se pudiera comenzar con la rehabilitación. Por el contrario, como ya se señaló, en este periodo las áreas afectadas

¹⁹⁷ Entrevista a Bernardino Mosquera Palacios op. cit.

han aumentado. Con ello el esfuerzo presupuestal, técnico y de tiempo del ecosistema para recuperar sus funciones vitales tendrá que acrecentarse”¹⁹⁸.

De este modo, puede afirmarse que la participación de los Guardianes del río Atrato en la implementación de los planes de acción es positiva. Ellos participan activamente, concertando las actuaciones con el gobierno, articulando actividades y realizando denuncias ante el organismo de seguimiento, todo lo que ha sido destacado y valorado favorablemente por distintos actores fundamentales en relación a las órdenes quinta y séptima. Lo contrario sucede con la orden sexta en tanto, la intervención de los Guardianes se vio obstaculizada por distintos motivos. Esto ha generado que solo puedan intervenir denunciando los incumplimientos que observan y exponiendo las circunstancias ante los diferentes organismos que intervienen en el control. Esto, sumado a la ya apuntada falta de construcción conjunta del plan de esta orden, puede verse como un factor explicativo de la falta de avance en general de esta orden, lo que, de manera general, termina influyendo negativamente en el de las restantes.

Orden décimo primera: “prever anualmente las partidas presupuestales del caso”: la incidencia de la labor de los Guardianes del río Atrato en la inclusión del saneamiento del río Atrato en el Plan Nacional de Desarrollo

Como orden décimo primera la Corte Constitucional dispuso que las accionadas prevean anualmente las partidas presupuestales del caso, con arreglo a la alta complejidad y el carácter estructural de las medidas ordenadas. Sin dudas, esta resulta ser una orden troncal en el cumplimiento de la sentencia. Ninguna de las acciones referenciadas en las anteriores diez ordenes puede llevarse adelante sin el compromiso de los fondos necesarios por parte de las obligadas. Por eso, no puede dejar de mencionarse la importancia de la inclusión de la cuestión relativa al saneamiento del río Atrato en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y, consecuentemente, la importancia del trabajo realizado por los Guardianes para conseguirlo.

El Plan Nacional de Desarrollo en Colombia es, justamente, el documento que define las políticas públicas del gobierno, establece sus objetivos para el mediano y largo plazo y

¹⁹⁸ Centro Sociojurídico para la Defensa Territorial, Solicitud de intervención de la Corte Constitucional en el seguimiento a la sentencia T-622, tras sus 5 años de promulgación, op. cit., pág. 91.

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

determina la financiación de las mismas. Así, estos objetivos pasan a tener una ejecución estable que deja de depender de los cambios de gobierno.

Tal como se mencionó, uno de los mayores problemas para la implementación de la sentencia del río Atrato, atento a su carácter estructural, es lo relativo al financiamiento e inversiones necesarias para la misma. Fundamentalmente, puesto que las accionadas alegan permanentemente que no poseen los recursos financieros para hacer frente a la demanda de dinero que implica la implementación de una sentencia estructural de las magnitudes de la T-622 del año 2016. En este sentido, la inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo implica el reconocimiento de la cuestión del río Atrato como prioridad de gobierno y colabora en la efectiva implementación a través de asegurar financiamiento para la misma.

La Comisión de Guardianes ha entendido y reconocido la importancia de la incorporación de la cuestión del Atrato en el este Plan. Así lo deja ver su presentación ante la Corte Constitucional “(...) constituye una prioridad la inclusión en el plan nacional de desarrollo. Justamente porque los problemas estructurales analizados en la sentencia sólo podrán ser abordados con un direccionamiento y compromiso serio desde el nivel central de gobierno para superar brechas históricas de desigualdad y discriminación que tienen orígenes del pasado colonial y del sistema esclavista. Debe ser por tanto un compromiso de Estado la superación de estas inequidades y la garantía efectiva de los derechos humanos bajo el crítico contexto analizado por la Corte”¹⁹⁹.

También, en el último informe presentado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se concluyó que la principal tarea de la Comisión de Guardianes debe ser su incidencia en la inclusión de las órdenes de la sentencia en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: “para el segundo semestre del año 2022 la principal tarea de la Comisión de Guardianes como representantes legales de los Derechos del Río será incidir en la construcción de los instrumentos de planificación del orden nacional, es decir en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 para que la sentencia T-622 de 2016 sea incorporada en el articulado del citado instrumento, lo cual obligará a las entidades vinculadas y accionadas

¹⁹⁹ Centro Sociojurídico para la Defensa Territorial, Solicitud de intervención de la Corte Constitucional en el seguimiento a la sentencia T-622, tras sus 5 años de promulgación, op. cit., pág. 145.

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

mayores compromisos y destinación de recursos al cumplimiento de la orden judicial en comento”²⁰⁰.

La importancia que los Guardianes le asignaron a esta cuestión se reflejó incluso en su última reunión del año 2022, en la que se incluyó una apuesta conjunta del Guardián del gobierno y del Cuerpo Colegiado en relación a la inclusión de la sentencia en el Plan Nacional de Desarrollo para garantizar su cumplimiento²⁰¹

A partir de este compromiso impulsaron su participación en el proceso de diálogos regionales²⁰² llevados adelante para la construcción participativa del Plan y reuniones con congresistas para viabilizarlo. Esta labor fue destacada por Bernardino Mosquera Palacio, Guardián del río en su entrevista: “Nos parece que esto es algo importante porque hemos venido luchando con los gobiernos anteriores y no había sido posible que la sentencia quedara incluida en el plan de desarrollo. Porque lo que nos decía Presidencia de la República, Planeación Nacional, si la sentencia no quedaba incluida en el Plan Nacional de Desarrollo no había como asignarle recursos, y para ello la tarea fue bastante ardua, fue de incidencia, nos tocó mover el que tenía un congresista amigo lo llamaba, le explicaba la sentencia, así hasta que logramos que la bancada afro, indígena, y otros congresistas del pacto histórico nos llevaran el tema al congreso y lo pudieran incluir, tal vez no como queríamos pero si dejando esa ventana de posibilidad en el plan de desarrollo. Nosotros participamos en los diálogos regionales vinculantes, estuvimos en la zona del Chocó, estuvimos presentes haciendo ese aporte, todo ese requerimiento que nosotros queríamos mostrar y queríamos que quedara en el plan de desarrollo, para el cumplimiento de la sentencia”²⁰³.

Finalmente el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 aprobado por el Congreso de Colombia en mayo de 2023 denominado “Colombia potencia mundial de la vida” establece cinco ejes de transformaciones incluyendo, como el primero, el ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental. Dentro de este se incluye el programa de conservación

²⁰⁰ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Décimo informe de Cumplimiento de la sentencia T 622 de 2016 op. cit, pág. 21.

²⁰¹ Noticia de la reunión 13.10.2022 disponible en: <https://atrato.minambiente.gov.co/index.php/2022/11/30/se-realizo-la-decimo-septima-comision-de-guardianes-del-atrato-presidida-por-la-guardiana-mayor-susana-muhamad-como-responsable-de-la-cartera-del-ministerio-de-ambiente-y-desarrollo-sostenible/>

²⁰² Los diálogos regionales son definidos como un ejercicio participativo desarrollado en distintos puntos geográficos de Colombia para receptor los aportes de la ciudadanía en la construcción del Plan Nacional de Desarrollo.

²⁰³ Entrevista a Bernardino Mosquera Palacio op. cit.

y descontaminación del río Atrato. En los términos indicados esto puede considerarse una influencia positiva de los Guardianes en el curso de esta orden de suma importancia.

Conclusiones preliminares

En este capítulo se abordó la incidencia de la participación de los Guardianes del río Atrato en la implementación de la sentencia T 622 del año 2016 a partir de un análisis sobre su intervención en el diseño e implementación de las órdenes estructurales de la sentencia, reflejado en diferentes fuentes.

Se observó que la intervención de la Comisión de Guardianes influyó positivamente en el diseño de los planes de acción de las órdenes quinta y séptima. En este sentido, la participación de los Guardianes no solo contribuyó al ejercicio de la toma de decisiones desde el consenso, sino también a la confección de los planes en sí mismo, los que no fueron aceptados hasta tanto fueron construidos participativamente.

Se apuntó también que la labor participativa de los Guardianes del río Atrato incidió en la aplicación que de los planes de acción de la orden quinta y séptima, lo que se visibiliza en las diferentes actividades rendidas para ello, las presentaciones realizadas por el mismo ante la Corte y el órgano de control y en los distintos informes presentados al Comité de Seguimiento y las menciones que este realiza de su labor.

También se expuso como aporte de la labor de la Comisión de Guardianes al cumplimiento los esfuerzos destinados a la inclusión del saneamiento del río Atrato en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Esto facilita el abordaje del problemático tema del financiamiento de las políticas públicas del gobierno necesarias para dar cumplimiento a las órdenes de la sentencia, colaborando así con la efectiva implementación de la misma.

En contraste con lo antes referido, se puso de resalto que la orden sexta de la sentencia fue menos inclusiva de la participación de la Comisión de Guardianes en la confección del plan de acción y que esta puede ser una de las razones de que esta sea la orden que menos avances registra.

Por último se apuntó que la problemática relacionada con el diseño e implementación de esta orden en virtud de las irregularidades que presenta repercute negativamente en el

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

cumplimiento de las restantes órdenes, las que no pueden ser cumplidas en su totalidad mientras no se trabaje correctamente la eliminación de las actividades que produjeron y agravan día a día el estado de contaminación del sistema del río Atrato.

Este análisis sobre la importante incidencia de la labor de los Guardianes del río Atrato permite afirmar que la inclusión de un diseño institucional participativo en la instancia de implementación de las sentencias puede contribuir favorablemente en dicho proceso. Esta incidencia contribuye a sostener que el análisis de esta experiencia fue esencial para el presente trabajo, en tanto permitió observar una institución participativa cuya conformación sólida y accionar organizado impactó positivamente en la ejecución de una sentencia estructural.

Esta observación realizada brinda insumos, relativos la organización, estructura, funcionamiento e incidencia de los Guardianes, que puedan traducirse en aportes que contribuyan a un fortalecimiento de la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina.

Capítulo VII: Aportes desde el estudio de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina.

Tal como se adelantó, en el presente trabajo se pretende delinear aportes a la noción de participación ciudadana en la implementación de decisiones judiciales en Argentina. Estos ofician como características del diseño estudiado que se observaron como sumamente positivas o enriquecedoras de la experiencia. Los mismos son formulados en abstracto, con forma de reglas, para que pueda percibirse su generalidad y aplicabilidad a diferentes procesos judiciales ambientales. Para una mejor exposición, estos aportes pueden ser clasificados en dos grupos, lo que responde al origen que los mismos tengan.

El primer grupo se refiere a aquellos aportes que emergen de la estructura y funciones de la institucionalidad delineados por el tribunal interviniente en la sentencia. Aquí se observan entonces, aquellas características de la institucionalidad delineadas desde la instancia en que la institucionalidad es concebida.

1) Los principales rasgos del diseño de la institucionalidad participativo deben ser definidos en la sentencia

Esto parece una obviedad pero se observa sumamente importante. Concebir un diseño institucional participativo respecto del que no se brinden pautas mínimas sobre su organización, objetivo o misión y funcionamiento, puede generar una disonancia entre la fisionomía y los roles que se espera –implícitamente- que tenga y cumpla y los que efectivamente termine teniendo y asumiendo.

En el caso, las pautas principales sobre lo que se esperaba de la institucionalidad de la Comisión de Guardianes del río Atrato fueron delineadas por la Corte Constitucional en su sentencia. Asimismo, se determinaron en rasgos generales los principales puntos estructurales de su conformación. Se resalta entonces, como un aporte para la construcción de la participación ciudadana en la implementación de decisiones judiciales en Argentina, que la previsión de la institucionalidad encargada de llevar adelante esta tarea no sea una mera mención en la sentencia, sino que, sin brindar detalles exhaustivos que tampoco son deseables²⁰⁴, se puedan determinar sus características de composición y objetivos básicos que guíe la administración encargada de diseñarla e implementarla.

2) La intervención de la institucionalidad participativa debe disponerse como una obligación dentro de cada orden compleja

Como se señaló anteriormente, la Corte Constitucional concibió a la participación, luego encarnada en la Comisión de Guardianes, como un elemento de cumplimiento de cada una de las órdenes complejas dictadas. Incorporó así una obligación de trabajo conjunto entre las autoridades responsables de cumplir las órdenes y la institución participativa tanto en el diseño como en la implementación de los planes de acción destinados a cumplir las órdenes complejas. De esta manera, no puede considerarse un cumplimiento pleno de estas órdenes si no se garantizó el trabajo en conjunto y participativo de la autoridad pública encargada de la misma y de la Comisión de Guardianes.

Así planteada, la responsable del cumplimiento de la orden no puede dejar de brindar intervención a la institucionalidad participativa, so riesgo de incumplir la orden en cuestión.

²⁰⁴ Sobre todo, en términos de división de poderes.

Sin dudas esto es un aporte esencial puesto que, así concebida la institucionalidad, tiene la virtud de compeler a la autoridad a generar el ejercicio de diálogo con la comunidad, y, consecuentemente, a considerar las complejidades territoriales en el cumplimiento de las órdenes.

3) La institucionalidad participativa debe tener una composición mixta

Tal como lo previó la Corte Constitucional en su sentencia, la Comisión de Guardianes se compone de dos guardianes: un representante designado por el Estado Nacional y otro por las comunidades accionantes, finalmente, Cuerpo Colegiado de Guardianes. Esta composición mixta permite brindar mayor estabilidad al funcionamiento de la institucionalidad. Si bien esta conformación se encontró pensada en el caso en virtud de la función de representantes del río declarado sujeto de derecho, y no en su función participativa, se visualiza a la misma como positiva, puesto que genera una sinergia entre las comunidades y el representante del gobierno que impacta positivamente en los ejercicios participativos desarrollados. Que un representante de la máxima autoridad nacional de aplicación ambiental pueda ser parte de los ejercicios participativos de la comunidad, tenga contacto periódico con los representantes de la misma y tenga conocimiento del alcance del conflicto por conocimiento personal, se observa como un aporte sumamente valioso en un proceso de implementación de sentencia.

4) La institucionalidad participativa debe intervenir desde etapas tempranas en la implementación

Asimismo, dentro de cada una de las órdenes, la Corte Constitucional dispuso que la participación debe garantizarse en el diseño de los planes y en su puesta en marcha.

Disponer que la participación ciudadana sea incorporada necesariamente en las etapas iniciales de confección de los planes de acción ha resultado sumamente esencial. Esto ha aportado calidad a los planes confeccionados, haciéndolos más adecuados para las realidades de las comunidades que luego los verán implementados y, por tanto, más legítimos. De hecho, se han visualizado las falencias respecto de aquellas órdenes que no han cumplido con este espectro de participación, lo que refuerza este enunciado.

De lo contrario, la incidencia del debate democrático quedaría a mitad de camino, puesto que intervendrían en la implementación de un plan que, probablemente, se ajuste menos a sus necesidades.

Garantizar la participación desde los diseños de las acciones a emprender resulta, entonces, un aporte esencial para la construcción de una institucionalidad participativa para la implementación.

5) La institucionalidad participativa debe estar conformada por afectados accionantes

Es dable destacar que la Corte Constitucional previó que el Guardián de las comunidades se encuentre representado por un miembro de las comunidades accionantes, lo que finalmente, concluyó en un Cuerpo Colegiado que visibiliza más claramente la diversa composición de las comunidades ribereñas.

De esta manera, se prevé que quienes participen en la institucionalidad participativa, tengan el carácter de afectados. Ellos son quienes conocen en primera persona el conflicto en toda su complejidad. Por eso, ello resulta ser un aporte esencial para garantizar que sean los que sufren las consecuencias del conflicto ambiental quienes participen en esta instancia de suma importancia.

6) La institucionalidad participativa no debe encontrarse a cargo del control y seguimiento del accionar de la autoridad pública condenada para la implementación de la sentencia

Como se señaló en el anterior punto, la Corte Constitucional previó que la Comisión de Guardianes del río Atrato asuma un rol clave en la implementación de las diversas órdenes. Sin embargo, no puso a su cargo la responsabilidad del control y supervisión de las autoridades públicas accionadas, sino que, para esa labor, dispuso la creación de un Comité de Seguimiento. Este se encuentra conformado por los órganos con competencias legalmente establecidas de realizar el control, seguimiento y acompañamiento del cumplimiento de las órdenes²⁰⁵.

²⁰⁵ La Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y a la Contraloría General de la República.

Concebir a la institucionalidad participativa como una colaboración necesaria para la implementación de decisiones no implica asignarle tareas que desbordan su conformación, presupuesto y funciones, como ser el seguimiento y control de una sentencia estructural. Una institución participativa que tenga a cargo este tipo de funciones se encuentra destinada a su fracaso o, por lo menos, a brindar un funcionamiento irregular.

7) La institucionalidad debe recibir un apoyo técnico

La Corte Constitucional previó que la Comisión de Guardianes cuente con un equipo asesor, conformado por distintas instituciones y organizaciones involucradas en la protección del río Atrato. Este tiene por finalidad brindar asesoramiento técnico que oriente a los Guardianes en las decisiones a tomar.

De esta manera se considera importante que, desde el inicio, se reconozcan las dificultades de los intervinientes en este tipo de institucionalidades participativas para hacerse de conocimientos técnicos que permitan construir posicionamientos sobre el diseño o ejecución de las distintas acciones propuestas por la autoridades. Las cuestiones ambientales requieren de un soporte interdisciplinar extraordinario. Si no se cuenta con este acompañamiento de manera permanente se corre el riesgo de una intervención irregular o insuficiente en las cuestiones planteadas en el conflicto, puesto que no se pueden hacer valoraciones acerca de las decisiones que se pretenden adoptar.

Si bien en el presente caso el trabajo de la Comisión de Guardianes y el del equipo asesor se encuentra desacompañado, lo que requiere un ajuste en el funcionamiento, visualizar la necesidad de este asesoramiento, se considera un aporte fundamental sobre la manera de concebir un mejor ejercicio participativo.

Ahora, el segundo grupo de aportes, no surge del propio texto de la sentencia, sino de la fisionomía y el funcionamiento construido con el devenir del tiempo por la propia institucionalidad.

8) La composición de la institucionalidad debe representar a una diversidad de afectados

La composición colegiada y diversa generada por los accionantes para el guardián de las comunidades, resulta respetuosa de las distintas realidades que se viven en el ámbito geográfico que abarca la cuenca del río Atrato.

En la mayoría de los conflictos ambientales complejos se reconoce la existencia de diferentes grupos de afectados, los que no vivencian el conflicto de la misma manera. Es necesario dar voz en la participación a distintos representantes de los diversos grupos afectados para que en la implementación de la decisión se puedan tener en cuenta, o por lo menos se de la oportunidad de manifestarse, a todas las voces en relación al conflicto.

Una representación adecuada de los diversos grupos de afectados, con necesidades, intereses y problemáticas diversas, permite construir un aporte participativo más legítimo y adecuado.

9) La institucionalidad debe gobernarse por el consenso

Un atributo que surge de la propia organización de la Comisión de Guardianes es la toma de decisiones mediante el consenso. En el mismo sentido, el Cuerpo Colegiado también se organiza en base al consenso.

Esto resulta esencial puesto que, dada su composición mixta, se asegura que ninguno de los guardianes tenga más peso sobre el otro en la toma de decisiones, contribuyendo a la construcción desde un diálogo paritario. Asimismo, respecto del Cuerpo Colegiado, genera que los grupos de afectados representados sean tenidos en cuenta.

Este es un atributo que debe ser resaltado puesto que genera un ejercicio de escucha y debate entre los miembros que es esencial, máxime si se tiene en cuenta una composición plural del mismo.

10) La intervención de la institucionalidad participativa en el proceso de implementación debe ser constante

Se observa que la intervención de los Guardianes del río en el proceso de implementación de la sentencia es regular. Ellos se reúnen periódicamente, presentan informes al comité de seguimiento en los que rinden cuentas respecto de su accionar,

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

asumiendo así un rol estable centro de la implementación. Algunos miembros del Cuerpo Colegiado afirman, incluso, que ser Guardián del río Atrato es un trabajo y que como tal requiere de regularidad.

Esto resulta un aporte de suma relevancia a tener en cuenta. El rol que este tipo de institucionalidades está destinada a cumplir no puede concebirse como un ejercicio a voluntad y esporádico, sino que tiene que desarrollarse con estabilidad. Debe reconocerse que la concreción de este atributo se encuentra condicionada a que existan otros de los ya mencionados: que se cuente con el apoyo técnico necesario, que la voluntad del cuerpo se ejerza mediante el debate y el consenso, y fundamentalmente, que la participación sea posicionada como una herramienta esencial para la implementación de la sentencia. Si todo esto puede darse, la constancia en el ejercicio de la participación se impone.

Conclusión

Alcanzada esta instancia de cierre, se vuelve menester retomar los desafíos planteados al comenzar el presente trabajo de tesina. En este sentido, para lograr el objeto propuesto, fue necesario abordar el estudio de la participación ciudadana en la etapa de implementación de decisiones; su inserción en la implementación de sentencias ambientales y el análisis empírico de instituciones participativas que permitieron extraer aportes desde el desarrollo de su experiencia. El análisis de los desafíos expuestos y los insumos que de ellos se pueden extraer, permiten alcanzar estas conclusiones.

La participación ciudadana en general puede ser entendida como el involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas. Esta se considera un presupuesto básico de la noción de democracia participativa en tanto otorga un lugar al debate ciudadano que excede el tradicional rol que le es asignado en una noción absoluta de democracia representativa. El involucramiento de la ciudadanía adquiere mayor valor en el campo del derecho ambiental, el que, por esencia, se encuentra destinado a la protección del ambiente como bien colectivo, cuya afectación puede repercutir en el goce de derechos de las personas. Allí es concebido como un derecho fundamental y de acceso que procura la protección de otros derechos humanos.

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

En el ámbito ambiental la participación cumple la función de incorporar a los ciudadanos en la toma de decisiones relativas a conflictos ambientales y contribuye a dar mayor legitimidad a las mismas. Asimismo, su relevancia se visibiliza en el profundo desarrollo que posee en el campo normativo internacional y nacional, así como en la labor de diversos tribunales.

La importancia asignada a la participación ciudadana en materia ambiental invita a sostener la viabilidad de uso más allá de las instancias previas a la toma de decisiones ambientales, esto es, en la implementación de las mismas. Esto puede sostenerse en la Argentina tanto por los incipientes desarrollos doctrinarios que la entienden posible e invitan a una profundización acerca de esta noción, como por algunos aspectos del Acuerdo de Escazú que permiten visualizarla como razonable.

Queda demostrado entonces que el protagonismo de la ciudadanía en esta instancia permite también legitimar las decisiones que se tomen en esta etapa. Al trasladar las funciones de la participación a la instancia de implementación de decisiones, se enriquecen los debates relacionados a la manera de ejecutar las mismas, se le da voz a los afectados y, en definitiva, esa legitimación adquirida, otorga mayor efectividad a la decisión.

Estas virtudes de concebir a la participación ciudadana en la implementación de decisiones nos obligan a pensarla para la implementación de las sentencias ambientales. Esta instancia del proceso ambiental resulta, de por sí, una tarea compleja en virtud de las especificidades que la misma posee, pero también esencial para una efectiva protección de los derechos que a través del mismo se intenta tutelar. Por ello, se entiende, que incorporar la participación ciudadana, cumple con un doble cometido.

El primero de ellos se relaciona, justamente, con las funciones de la participación ciudadana antes mencionadas. En esta instancia adquieren un rol fundamental para que el diseño y ejecución de las acciones destinadas a dar cumplimiento de la sentencia cuenten con la legitimación necesaria y, con ello, alcanzar una mayor efectividad de los derechos protegidos.

El segundo cometido que se alcanza al hacer parte a la ciudadana en la implementación de la sentencia, es legitimar y hacer más transparente el accionar de los

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

jueces en este tipo de procesos. Es en la instancia de implementación de sentencias donde el rol activo de los jueces, respaldado por normas y jurisprudencia, se vuelve esencial. Sobre la magistratura pesa, entonces, el deber de tomar medidas para el efectivo cumplimiento de los mandatos contenidos en la sentencia y, para ello, puede procurar la creación de instituciones y/o mecanismos adecuados para la ejecución en cada caso.

Así, y en pos de evitar caer en el dictado de sentencias verticalistas e intromisorias de las funciones propias de otros poderes, surge la noción de activismo judicial dialógico. La que se caracteriza, fundamentalmente, por la incorporación de un componente participativo en el seguimiento de las decisiones judiciales. Es decir, esta versión del activismo judicial se preocupa de manera genuina por conseguir una efectiva implementación de la decisión, lo que, entiende, se consigue, incorporando a la ciudadanía en esa instancia. Pero también, a través de esta incorporación, legitima y transparenta el accionar de la judicatura.

No parecieran quedar dudas, entonces, respecto de lo positivo de un avance en este sentido. No obstante, el análisis empírico se vuelve determinante en tanto ofrece un estudio completo del objeto de estudio permitiendo tener acceso a insumos, los que, de otra forma, no se hubieran podido obtener.

Con este cometido, se llevó adelante una observación del Cuerpo Colegiado del caso *Mendoza*, por ser la experiencia participativa en la implementación de sentencias ambientales más cercana y trascendente del país. El mismo surge como un diseño que tuvo como propósito declarado ejercer el control participativo de la ejecución de la sentencia ambiental en el caso. Para ello se previó que tenga una composición inclusiva de organizaciones ambientales y del Defensor Del Pueblo de la Nación como órgano extra poder con capacidad para brindar coordinación y dotarlo de una estructura y organización.

Esta se presenta como una experiencia significativa que permite ratificar la viabilidad y utilidad de la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales. Esto es así ya que, desde su conformación el Cuerpo Colegiado tuvo una intervención intensa a través de la que se generaron aportes de suma importancia para el cumplimiento de su misión. Llegando a asumir, incluso, el rol de contraparte en esta instancia, destinado naturalmente a órganos del Estado dotado de competencias para el control de legalidad.

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

Sin embargo, su fisonomía y funcionamiento se vieron seriamente afectados por la vacancia permanente del cargo de Defensor del Pueblo y por la falta de toma de medidas para subsanar esta dificultad. Estas serias dificultades por las que atraviesa el diseño participativo expusieron la necesidad de recurrir a una experiencia más consolidada.

En este sentido, los Guardianes del río Atrato en Colombia es la institucionalidad participativa destinada a actuar en la implementación de una sentencia ambiental más desarrollada en la región.

Este diseño tiene a su cargo garantizar una efectiva participación en el cumplimiento de las órdenes estructurales de la sentencia destinadas a la protección de ese río y las comunidades que en él habitan. Al así disponerlo, la Corte Constitucional generó la obligación de asegurar participación de las comunidades en las acciones emprendidas para dar cumplimiento a las órdenes.

En el ejercicio de sus funciones, los Guardianes del río Atrato incidieron positivamente en el diseño y aplicación de las acciones dirigidas al cumplimiento de las mandas estructurales de la sentencia. Su contribución es tan notoria que esos planes de acción ordenados en los cuales intervienen, muestran un estado de avance superior que aquel donde no lo hacen. Incluso, intercedieron para que la sentencia pueda contar con el financiamiento dispuesto, impulsando activamente la inclusión de la cuestión del saneamiento del río Atrato en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

El innovador diseño participativo descrito, sumado a la importante incidencia mencionada, pone a los Guardianes del río Atrato como un modelo que merece ser considerado para alcanzar una ingeniería institucional adecuada en Argentina. De esta forma, superados los desafíos planteados se está en condiciones de extraer aportes que contribuyan a la noción de la noción de participación ciudadana en la implementación de decisiones judiciales en Argentina.

Se configuró un decálogo de aportes para alcanzar ese objeto, los que se pueden dividir en dos grupos, según el origen de los mismos. En el primer grupo se ubican los primeros seis, los que surgen de la estructura y funciones de la institucionalidad delineados

Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina

Clarisa A. Neuman

en la sentencia. En el segundo grupo se encuentran los cuatro siguientes, derivados de la fisionomía y el funcionamiento que adquirió la misma.

Se concluye entonces que una institucionalidad participativa eficiente debe:

- Ser definida en la sentencia;
- Estar dispuesta como una obligación dentro de cada orden compleja;
- tener una composición mixta;
- intervenir desde etapas tempranas en la implementación
- conformarse con afectados accionantes;
- no estar a cargo del control y seguimiento del accionar de la autoridad pública condenada para la implementación de la sentencia;
- recibir un apoyo técnico;
- representar a una diversidad de afectados;
- gobernarse por el consenso;
- participar constantemente en el proceso de implementación.

En definitiva, la experiencia de los Guardianes del río Atrato en Colombia demuestra que existen insumos de los que Argentina puede hacerse para seguir desarrollando la participación ciudadana en la fase de implementación de las sentencias, contribuyendo así a brindar una protección más efectiva del ambiente.

Bibliografía

Aboso, Eduardo “Acuerdo Regional de Escazú : enfoque internacional, regional y nacional” Primera Edición, Editorial Jusbaire, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, año 2022.

**Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación
ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina**

Clarisa A. Neuman

Amaya Amaris, Juan P. “Lecturas sobre derecho del medio ambiente” Tomo XXII, Primera Edición, Universidad del Externado, Colombia, año 2022.

Aragón Reyes, Manuel “Significado y función de la Corte Constitucional en los 30 años de vigencia de la Constitución de Colombia” en: Revista Derecho del Estado N° 50, año 2022.

Aristizabal, Yedison C. “Derechos ambientales y cambio climático: El Atrato y la Amazonía como experiencias de litigio para avanzar en la consolidación de un régimen de la justicia ambiental y de una política climática popular y ecocéntrica en Colombia”. Tesina de Maestría, Flacso Argentina, Buenos Aires, año 2022.

Barraguirre, Jorge A. “Los espacios de participación ciudadana ¿Quién le teme a la razón pública” en: El nuevo procedimiento administrativo Santafesino” Carello, Luis-Echen, Diego (Directores), Rubinzal Culzoni Editores, Santa Fe, año 2019.

Ballesteros- Pinilla, Gabriel “La participación en asuntos ambientales y su tutela en el Convenio de Aarhus”. Vniversitas, año 2010.

Berros, María V. “Relatos sobre el río, el derecho de la cuenca Matanza-Riachuelo, publicado en: Revista de Derecho Ambiental Universidad de Palermo; año 2012.

Berros, M. V.-Colombo, R. “Miradas emergentes sobre el estatuto jurídico de los ríos, cuencas y glaciares” en Rivista Quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente, Quarterly Journal of Environmental Law, Número 1-2017. G Giapichelli editore, año 2017.

Cafferatta, Néstor A. “De la efectividad del derecho ambiental” La Ley 2007-E. Cita Online: AR/DOC/2926/2007, año 2007.

Castro Buitrago, Erika – Vélez Echeverri, Juliana- Madrigal Pérez, Mauricio “El derecho humano al agua en Colombia: una mirada desde su reconocimiento jurídico en la gestión de cuencas hidrográficas” en: Gestión y ambiente, Volumen 21, N° 2, año 2018.

De Miguel, Carlos “Acuerdo de Escazú : hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe” Primera Edición, Ediciones UNL, Santa Fe, año 2020.

Di Paola, M. – Sabsay, D. La participación pública y la nueva ley general del ambiente en: Anales de Legislación Argentina. Tomo 2003-C, 3771.

**Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación
ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina**

Clarisa A. Neuman

Esaín José A. “Ley General del ambiente. Comentada, concordada y anotada” Tomo I, Primera Edición, Abeledo Perrot, Buenos Aires, año 2020.

Esaín José A. “El federalismo ambiental. Reparto de competencias legislativas en materia ambiental en la Constitución Nacional y en la Ley General del Ambiente 25.675” en: Thomson Reuters. Cita Online: La Ley 0003/010300.

Esaín, José A. El Acuerdo de Escazú como súper presupuesto mínimo en el sistema de fuentes ambiental argentino en: Revista de Derecho Ambiental N° 70, La Ley, Cita Online: AR/DOC/1204/2022.

Esaín, José A. – Napoli, Andrés “Riachuelo: Habemus sentencia” en: Revista de Derecho Ambiental N° 16, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2008.

Fonbaustier Laurent “Manuel de droit de l’environment”, Colection Droit Fundamental PUF Editeur, año 2018.

Gargarella, Roberto “¿Democracia deliberativa y judicialización de los derechos sociales?” en: Perfiles Latinoamericanos N° 28, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Distrito Federal, México, año 2006

Gargarella, Roberto “El nuevo constitucionalismo dialógico, frente al sistema de los frenos y contrapesos” en: Revista Argentina de Teoría Jurídica, Volumen 14, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, año 2013.

Geddis, Andrew - Ruru, Jacinta “Places as Persons: Creating a New Framework for Māori-Crown Relations” en: Forthcoming, Jason Varuhas (ed), año 2019.

Kauffman, Craig M – Martin, Pamela L. “When Rivers Have Rights: Case Comparisons of New Zealand, Colombia, and India” International Studies Association Annual Conference, San Francisco, año 2018.

Lico, Paula C. “Participación ciudadana en la Cuenca Matanza Riachuelo: contextualización histórico social y marco jurídico aplicable” en: Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública “Cuenca Matanza Riachuelo: pasado, presente y futuro”. Año XXXV-410, año 2012.

**Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación
ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina**

Clarisa A. Neuman

Lloret, Juan S. “Manual de Litigación en Casos Civiles Complejos Medioambientales”, Centros de Estudios de Justicia de las Américas, año 2021.

Lorenzetti, Ricardo – Lorenzetti, Pablo “Justicia y derecho ambiental en las Américas” Organización de los Estados Americanos, año 2021.

Lorenzetti, Pablo “Tipología de derechos y funciones de la responsabilidad civil en una sentencia ambiental de la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Tucumán” en: Revista de Derecho Ambiental N° 61, Abeledo Perrot, año 2020.

Lorenzetti, Ricardo L. –Lorenzetti, Pablo “Derecho Ambiental”, primera edición revisada, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, año 2018.

Lubertino, María José “El derecho al ambiente en la ciudad de Buenos Aires. La participación ciudadana en su defensa” Tesis doctoral, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, año 2020.

Makowiak, Jessica “Participation in environmental decision making in European Law” en: Elgar Enciclopedia of Environmental Law, Volume II: Decision Making in Environmental Law, Cheltenham, UK ; Northampton, MA : Edward Elgar Publishing, año 2016.

Mac Pherson, Elizabeth- Torres Ventura, Julia – Clavijo Ospina, Felipe Constitutional “Law, Ecosystems and Indigenous Peoples in Colombia: Biocultural Rights and Legal Subjects” en: Transnational Environmental Law, 9:3, año 2020.

Mac Pherson, Elizabeth – Clavijo, Ospina Felipe “The pluralism of river rights in Aotearoa, New Zealand and Colombia, Conference: Public Law in Times of Change”, Journal of Water Law 25, Santiago, año 2019.

Médici Colombo, Gastón “El Acuerdo de Escazú: la implementación del principio 10 de Río en América Latina y el Caribe” en: Revista Catalana de Dret ambiental. Vol. IX Núm. 1, año 2018.

Merlinsky, Gabriela “Cartografías del conflicto ambiental en Argentina” Editorial Ciccus, Buenos Aires, año 2014.

**Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación
ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina**

Clarisa A. Neuman

Muñoz Ávila, Lina- Lozano Amaya, María Alejandra “La democracia ambiental y el Acuerdo de Escazú en Colombia a partir de la Constitución Ecológica de 1991”, en: Revista Derecho del Estado, Universidad Externado de Colombia. N.º 50, año 2021.

Napoli, Andrés “Acceso a la información y participación pública en materia ambiental: actualidad del principio 10 en Argentina”, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Buenos Aires, 2006.

Nino, Carlos Santiago “The Constitution of Deliberative Democracy” New Haven: Yale University Press, año 1996.

Orellana, Marcos “Democracia Ambiental y Desarrollo Sostenible: Hacia un Instrumento Regional sobre Derechos de Acceso” en: Informe Ambiental Anual, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Buenos Aires, año 2014.

Peña Chacón, Mario “Derecho ambiental del Siglo XXI” Editorial ISOLMA, Costa Rica, año 2019.

Prieur, Michel “Droit de l’environnement, droit durable”, éditions Bruylant, Bruselas, año 2014.

Prieur, Michel – Bastin Christophe “Midiendo la efectividad del derecho ambiental. Indicadores jurídicos para el desarrollo sostenible”. Colección Cátedra Normandía por la Paz, volumen 4, ediciones científicas Internacionales Peter Lang, Bélgica, año 2021.

Puga, Mariela “Litigio Estructural”, Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, año 2013.

Riaño Alcalá Pilar- Chaparro Pacheco, Ricardo “Cantando el sufrimiento del río. Memoria, poética y acción política de las cantadoras del Medio Atrato chocoano”, revista colombiana de antropología Vol. 56, N° 2, año 2020.

Rodriguez Garabito, César “El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre los derechos sociales” en: Revista Argentina de Teoría Jurídica, Volumen 14, Universidad Torcuato Di Tella, Argentina, año 2013.

**Aportes desde el diseño institucional de los Guardianes del río Atrato a la participación
ciudadana en la implementación de sentencias ambientales en Argentina**

Clarisa A. Neuman

Rodriguez Garabito- Rodriguez Franco “Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transforma el desplazamiento forzado en Colombia”, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, Bogotá, año 2010.

Rodriguez, Gloria A.- Muñoz Ávila, Lina M. “La participación en la gestión ambiental: Un reto para el nuevo milenio” Editorial Universal de Rosario, Bogotá, año 2009.

Rodriguez, Gloria A. “Yo participo, tú participas, otros deciden: la participación ambiental en Colombia”, Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol), Bogotá, año 2021.

Sedjari, Ali “Administration, gouvernance et decision publique” Editions L'Harmattan, Francia, año 2004.

Sozzo, Gonzalo “Constitucionalismo ecológico de América del Sur. Reinventar el Estado de Derecho para vivir en el antropoceno” Editorial Rubinzal Culzoni, Santa Fe, año 2023.

Sozzo, Gonzalo “Derecho Privado Ambiental. El giro ecológico del derecho privado” primera edición, Rubinzal Culzoni Editores, Santa Fe, año 2019.

Terzi, Silvana Participación ciudadana a diez años de la ley 25.675 (su tratamiento en Río+20) en: Revista de Derecho Ambiental N° 31, La Ley, Buenos Aires, año 2012, Cita Online: [TRLALEY AR/DOC/8272/2012](https://www.lla.com.ar/contenidos/8272/2012).

Timm Hidalgo, Ana K. Activismo judicial progresista, dos propuestas contemporáneas: el uso alternativo del derecho y el activismo dialógico, Tesina de máster, Universidad Carlos III de Madrid, año 2011.

Quiceno Toro, Natalia- Riaño Alcalá, Pilar “Presencias, sensibilidades y políticas cotidianas del habitar en el Atrato” Revista Colombiana de Antropología, Volumen 56 N° 2, año 2020.