

**La influencia de la derogatoria del incentivo en la presentación de acciones populares
para la protección del medio ambiente en el Tribunal Contencioso Administrativo de
Risaralda**

**Presentada por
Diana Marcela Echeverry Calle**

**Directores
Dr. Javier Gonzaga Valencia Hernández
Dra. Olga Carolina Cárdenas Gómez**

**Universidad de Caldas
Facultad De Ciencias Jurídicas y Sociales
Maestría en Derecho Público
Manizales, Colombia
2021**

Resumen

La acción popular es un mecanismo constitucional que permite la protección de los derechos colectivos, entre ellos el derecho a un ambiente sano. No obstante, en 2010, la eliminación del incentivo que se reconocía por parte del legislador, a los actores populares por presentarla, supuso un punto de quiebre porque el número de acciones populares entabladas disminuyó lo que eventualmente pudo representar un mayor riesgo o desprotección para los derechos colectivos. El presente trabajo trae consigo un análisis desde el ámbito internacional sobre la protección al medio ambiente, destacando la relevancia en el ámbito global de este derecho constitucional. También se hace un recorrido breve de la protección de este derecho por parte de los tribunales internacionales, para luego establecer la importancia y relevancia del medio ambiente en el marco constitucional y legal colombiano.

El impacto de la derogación del incentivo se presenta a través del análisis cuantitativo de acciones populares entabladas en materia ambiental después de 2010 en Colombia y más particularmente en el Departamento de Risaralda. El estudio de la doctrina permite concluir, inicialmente, que más allá del impacto final, la derogatoria del incentivo se realizó por motivos políticos o presupuestales pero no jurídicos ya que el legislador no tuvo en cuenta la eficacia del incentivo como insumo necesario para derogarlo.

Como conclusión final, se demostró que la derogatoria del incentivo económico establecido en la Ley 472 de 1998 incidió en el número de acciones populares presentadas para la protección del medio ambiente ante la jurisdicción contenciosa administrativa en el Departamento de Risaralda, variando la cifra de presentación en el periodo 2008 a 2012, disminuyendo la presentación de estas acciones después del año 2010. Esta conclusión se ve respaldada no solo por datos cuantitativos sino también por entrevistas realizadas a los actores populares quienes consideran que el derecho al medio ambiente perdió un elemento importante para lograr su protección porque en muchos casos su defensa y restablecimiento solo se logró a través de fallos judiciales.

Agradecimientos

Del presente trabajo de investigación como etapa final de mi proceso de maestría, ante todo agradecerle a Dios por permitirme la oportunidad de formarme académicamente, a mi madre y mi familia por formarme en lo que hoy soy, y en el acompañamiento académico de este especial proceso, a mis asesores y directores de tesis, muchas gracias por la colaboración brindada, por su apoyo, su dedicación y esfuerzo en lograr sacar adelante la misma.

De la labor desplegada, solo tengo que dar gracias al cielo y a todas las personas que hicieron posible la culminación de este proceso de formación, el cual trajo consigo aprendizajes por montones y enseñanzas muy valiosas para mi vida personal y profesional.

Tabla de contenido

Introducción.....	9
Capítulo I.....	21
Marco jurídico y jurisprudencial de la protección del medio ambiente	21
1.1. El reconocimiento y protección del medio ambiente en los tratados internacionales	21
1.1.1. Tratados internacionales sobre la protección del medio ambiente	22
1.1.2. Las decisiones de los tribunales internacionales en la protección del medio ambiente	28
1.2. El reconocimiento y protección del medio ambiente en el ordenamiento jurídico colombiano	32
1.2.1. La importancia de la Constitución Política de 1991 en la protección del medio ambiente	33
1.2.2. La legislación en materia ambiental como fuente para asegurar su protección práctica.....	37
1.2.3. Avances jurisprudenciales en la protección efectiva del medio ambiente	41
Capítulo II.....	48
La acción popular en el ordenamiento jurídico colombiano	48
2.1. Reconocimiento de la acción popular como mecanismo de defensa de los derechos e intereses colectivos relacionados con el medio ambiente	49
2.1.1. Evolución histórica de la figura.....	50
2.1.2. Reconocimiento constitucional y legal de la acción popular en Colombia.....	55
2.2. Las acciones populares en la protección de los derechos ambientales.....	61
2.2.1. Las acciones populares y la protección de los derechos ambientales en la contaminación de fuentes hídricas.....	61
2.2.2. Las acciones populares y la protección de los derechos ambientales en la contaminación del aire.....	65
Capítulo III	69
Las acciones populares en el Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda y el efecto de la derogatoria del incentivo	69

3.1. Caracterización de acciones populares presentadas en Colombia y en Risaralda para los años 2008-2012.....	71
3.1.1. Comportamiento de las acciones populares presentadas en Colombia	71
3.1.2. Comportamiento de las acciones populares presentadas en el Departamento de Risaralda entre el 2008-2012.....	73
3.2. Posibles efectos de la derogatoria del incentivo en la presentación de acciones populares.....	76
3.2.1. Análisis sobre el impacto de la derogatoria del incentivo en la presentación de acciones populares	76
3.2.2. La visión de quienes trabajan en el trámite y resolución de las acciones populares frente al impacto de la derogatoria del incentivo	81
Conclusiones.....	85
Bibliografía.....	88

Lista de tablas

Tabla 1. Departamentos con mayores y menores acciones populares en Colombia.	72
Tabla 2. Acciones populares presentadas en Risaralda (2008-2012).	74
Tabla 3. Acciones populares registradas en el Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda entre 2008 y 2010.	75
Tabla 4. Acciones nivel nacional.	80

Lista de gráficas

Gráfica 1. Acciones Populares por departamentos.....	73
Gráfica 2. Comportamiento de los ingresos de las acciones populares en Risaralda.	81

Lista de abreviaturas y siglas

AP	Acción Popular
art.	Artículo
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales
Carder	Corporación Autónoma Regional de Risaralda
CC	Código Civil
CEJ	Corporación Excelencia de la Justicia
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
Cmnucc.	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
Corpoamazonia	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía
CP	Constitución Política
DD. HH.	Derechos Humanos
EMAS S.A.S. E.S.P.	Empresa Metropolitana de Aseo Putumayo Sociedad por Acciones Simplificada, Empresa de Servicios Públicos
EPA E.S.P.	Empresas Públicas de Armenia, Empresa de Servicios Públicos
GAP	Grupo de Acciones Públicas (Universidad del Rosario)
MMA MinAmbiente	Ministerio del Medio Ambiente
NNA	No necesariamente activas
Núm.	Numeral
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONU	Organización de Naciones Unidas
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
S. P.	Servicio público
sida	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida
SINA	Sistema Nacional Ambiental
TCAR	Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda
Univ. Del Rosario.	Universidad del Rosario

Introducción

La Constitución Política de Colombia consagra en los artículos 86 a 89 diversas acciones con el objetivo de proteger los derechos individuales y colectivos. Cualquier persona o grupo de personas puede entonces accionar el aparato judicial para exigir la protección de un derecho inobservado, amenazado o vulnerado. Los derechos e intereses colectivos, que pueden verse afectados por el actuar de la administración o de los particulares, se protegen a través de las acciones populares. Colombia es el país de América Latina “donde las acciones populares se han desarrollado en forma más amplia y sistemática” (Ovalle Favela, 2003, p. 597). Ellas están encaminadas a resolver, según el artículo 88, los conflictos “relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza” (Constitución Política, 1991) y pueden ser presentadas por “cualquier ciudadano en defensa del interés de una comunidad de personas o del interés público” (Ovalle Favela, 2003, p. 595).

La Ley 472 de 1998, que reglamenta las acciones populares, consagró en sus artículos 39 y 40 un incentivo de carácter económico en favor de aquellas personas que en ejercicio de dicho mecanismo, lograran salvaguardar los derechos colectivos y del medio ambiente. Este incentivo tenía como objetivo conceder una retribución económica a la labor proactiva y desinteresada del accionante. El valor reconocido fluctuaba entre diez y ciento cincuenta salarios mínimos legales mensuales o podía ser equivalente al 15% del valor recuperado por la entidad pública, cuando las autoridades administrativas eran las causantes de la vulneración del derecho colectivo.

A partir de dicho reconocimiento, una gran cantidad de acciones populares se presentaron ante los Tribunales Contencioso Administrativos a nivel nacional (Mariño, 2013). La Defensoría del Pueblo reconocía 1800 casos en el Registro de Acciones Populares de las cuales: 1251 (69.50%) eran demandas dirigidas contra entidades públicas, 368 (20.44%) contra personas de naturaleza privada y 181 (10.05%) contra una o varias entidades públicas y privadas a la vez (Mariño, 2013, p. 131).

Dentro de las acciones populares presentadas empezaron a evidenciarse las siguientes situaciones: (i) demandas sin el concepto de la violación de las normas o

fundamentos jurídicos, (ii) demandas sin pruebas, (iii) inasistencia de los actores populares a las audiencias de pacto de cumplimiento, entre otras. Lo anterior significó una mayor carga para la administración de justicia debido al impulso oficioso que debió desplegar para asegurar el acceso a la justicia y la protección de los derechos constitucionales vulnerados. Esto se tradujo en un caos judicial y administrativo en los Tribunales y el Consejo de Estado tal y como quedo evidenciado en la estadísticas consignadas en la página web de la Corporación Excelencia de la Justicia (CEJ)¹.

La gran cantidad de acciones populares presentadas y las falencias que ellas mostraban motivaron la formulación de proyectos de ley que buscaban eliminar el incentivo económico. Ejemplo de ellos son los proyectos de Ley 169 de 2010 en Senado y 056 de 2009 en Cámara de Representantes. Los argumentos plasmados para proceder a la eliminación fueron los siguientes:

1. El incremento en el ejercicio de las acciones populares en Colombia parecería justificarse en el interés directo de los actores populares de beneficiarse del incentivo económico y no de proteger los derechos colectivos. Las acciones populares se convirtieron entonces en el negocio de unos cuantos actores, que se dedicaron a recorrer el país presentándolas afectando, de manera importante, el erario público, en especial, el de los entes territoriales.
2. La defensa de los derechos colectivos es un deber ciudadano cuyo cumplimiento no debe dar origen a ningún tipo de retribución económica. Además, los actores populares, de por sí, se ven beneficiados al exigir el cumplimiento de esos derechos.
3. El impacto que generó el cumplimiento de numerosos y cuantiosos fallos sobre acciones populares en los presupuestos de los entes municipales. De hecho, en múltiples casos, los mandatarios locales debieron trasladar recursos del plan de desarrollo para cumplirlos.

¹ Véase: <https://cej.org.co/sala-de-prensa/justiciometro/eliminacion-del-incentivo-economico-reduce-las-acciones-populares/>

4. La ausencia de parámetros claros para determinar la procedencia y cuantificación del incentivo económico, a pesar de los esfuerzos jurisprudenciales realizados para establecerlos.

El incentivo se eliminó, finalmente, mediante la Ley 1425 de 2010. La eliminación fue respaldada por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-630 de 2011 que declaró exequible la Ley 1425 de 2010. En dicha sentencia, la Corte reconoció como cierto uno de los argumentos del proyecto de ley al sostener que la interposición de las acciones populares estaba guiada más por un fin de lucro, que por un fin de protección de los derechos e intereses colectivos.

Después de la derogatoria del incentivo, Morris (2014) encontró una visible disminución en las acciones populares presentadas ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Atlántico. Según este autor, el número de acciones presentadas desde 2008 hasta 2013 fue la siguiente: “en 2008 se radicaron 616; en 2009, 1077; en 2010, 1430; en 2011, 318; en 2012, 111; en 2013, 6 y en 2014, 0 acciones populares” (p. 37). A partir de esta información, se observa un aumento progresivo de presentación de acciones populares entre los años 2008 y 2010. Igualmente, se evidencia una ostensible disminución en los años siguientes hasta llegar a 0 en el 2014. Esta investigación busca determinar entonces si en el Departamento de Risaralda se vivió una situación similar a la descrita por Morris (2014) en Barranquilla. Por lo tanto, la pregunta de investigación que surge es ¿Cuál es la incidencia de la eliminación del incentivo económico en la presentación de acciones populares para la protección del medio ambiente ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda, durante los años 2008 a 2012? Se considera que la eliminación ha debido incidir desfavorablemente reduciendo el número de acciones populares presentadas lo que, indirectamente, ha podido afectar la protección de los derechos ambientales en el Departamento.

Previo a la derogatoria del incentivo, el informe *Justiciabilidad de los Derechos Colectivos Balance de la ley de acciones populares y de grupo (Ley 472 de 1998) en sus primeros 10 años 1998-2008*, de Beatriz Londoño-Toro (2009) mencionaba que el incentivo era una condición esencial para incitar a las personas a presentar la acción popular (AP). No obstante, según la autora del informe, en “amplios sectores de la judicatura y, sobre todo, muchos sectores políticos en vez de estimular el uso de las

acciones populares [se desmotivó] a los accionantes [a presentarlas]” (Bohórquez, 2009, p. 161). Este informe ilustra, además, una variable importante: el silenciamiento de la importancia de las acciones populares como recurso ciudadano por parte de los medios de comunicación. Ciertamente, las acciones populares no tienen una “trascendencia mediática, ya que sus detractores corren el riesgo de que verdaderamente se incentive su uso, más aún si la gente se entera de los beneficios incluso personales que pueden lograrse cuando prospera la acción” (Bohórquez, 2009, p. 162).

El informe también plantea, después de analizar el impacto de las acciones populares en la defensa de los derechos colectivos, que la ley 472 de 1998 necesitaba tres modificaciones básicas: (i) Revisar los incentivos y unificarlos conforme a los lineamientos del artículo 39 de la Ley 472 de 1998; (ii) proponer “sanciones específicas a los accionantes temerarios y la reducción del incentivo para casos ‘repetidos’, de modo tal que no se desvíe la finalidad específica de esta acción” (Borrero-Restrepo *et al.*, 2009, p. 103); y (iii) determinar “la necesidad de una participación activa [por parte] del demandante en el proceso como requisito para el otorgamiento del incentivo” (Borrero-Restrepo *et al.*, 2009, p. 103). Estas modificaciones se planteaban ante las nefastas consecuencias que tendría, para el ejercicio de la acción, la eliminación del incentivo.

Sandoval (2010) también analizó el rol del incentivo en acciones populares pero en el caso particular de la protección del recurso hídrico. En su estudio, él propone que para garantizar el cumplimiento de los fines previstos por la ley, el incentivo “debería pagarse [solo] al final de la ejecución de la obligación dictaminada por el órgano judicial” (Sandoval, 2010, p. 151). En su criterio, esta manera de realizar el reconocimiento permitiría, en cierto modo, asegurar que los accionantes realizaran un constante seguimiento de las acciones y que el comité de verificación cumpliera con su objetivo de proteger el medio ambiente. Así, se aseguraría una “mayor responsabilidad en el seguimiento de la sentencia y en la aplicación efectiva de los fallos a través de los mecanismos coercitivos también estipulados en la Ley” (Sandoval, 2010, p. 151). En consecuencia, para Sandoval (2010), el problema no era el incentivo, sino la forma como éste había sido consagrado en la Ley 472 de 1998.

Esto explica por qué Sandoval (2010) no consideró la derogatoria del incentivo como una solución. A lo ya mencionado, se agrega que para él, pese al reconocimiento

constitucional y legal de las acciones populares, los actores presentaban dificultades para acceder al sistema judicial, en virtud de sus precarias condiciones económicas y culturales las cuales se convertían en barreras para solucionar los conflictos sociales.

Londoño-Toro y Torres-Villareal (2012) comparten algunos de los argumentos de Sandoval (2010). Para estas autoras, la eliminación del incentivo económico, por parte de la Ley 1425 de 2010, fue un ataque legislativo que comprometió la efectividad de las acciones populares. En su criterio, los argumentos presentados por el gobierno y los ponentes del proyecto de ley que buscaba su eliminación fueron más de conveniencia que de constitucionalidad. De hecho, ellas señalan que las argumentaciones carecían de respaldo probatorio frente a las consecuencias posibles sobre el interés general. Ciertamente, para las autoras, el incentivo no afectaba el principio de solidaridad sino que, por el contrario, buscaba la protección del interés general. Ahora bien, el gran cúmulo de acciones populares y las múltiples condenas por incentivo económico solo reflejaban las grandes y reiteradas falencias de la administración en la protección de los derechos colectivos. No obstante, la eliminación del incentivo; las sentencias C-630 y C-730 de 2011 de la Corte Constitucional y la Ley 1437 de 2011 lograron debilitar las acciones populares como acciones públicas diseñadas para permitir el acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad. Londoño-Toro y Torres-Villareal (2012) insistieron en que la eliminación del incentivo no era necesaria. Lo necesario era establecer una regulación clara y concreta sobre su procedencia.

Morris (2014), también se mostró en desacuerdo con la eliminación del incentivo. Para este autor, la eliminación es improcedente si se tiene en cuenta la justiciabilidad de los derechos colectivos y su importancia en la consecución y preservación de la justicia social. En efecto, “la supresión del incentivo económico, figura que hacía parte del mecanismo de AP (garantía secundaria), ha afectado la justiciabilidad y, por ende, el núcleo esencial de los derechos colectivos (garantía primaria)” (Morris, 2014, p. 78) porque él constituía “una figura con la cual se [buscaba] conjurar en parte la situación de desigualdad procesal en [la que se encontraban los actores populares] (...) [y los comprometía] a participar proactivamente en cada una de las etapas del proceso” (pp. 80-81). Como se mencionó anteriormente, este autor demostró que, para el caso de Barranquilla, la eliminación del incentivo desestimó el valor de las acciones populares desacelerando su uso y eficacia.

Para Páez-Murcia *et al.* (2017), el incentivo, contrariamente a lo manifestado por la Corte, era un mecanismo para amparar la pobreza tal y como ya se ha mencionado. En consecuencia, su objetivo no buscaba el lucro económico de los actores sino contribuir a disminuir las dificultades o impedimentos que pudiera tener el demandante al momento de presentar la AP.

Las investigaciones consultadas coinciden en que la eliminación del incentivo no era necesario porque ella, en lugar de favorecer la protección de los derechos colectivos en el Estado Social de Derecho, contribuía, indirectamente, a su menoscabo. Igualmente, para los autores presentados, la solución no era la eliminación sino su modificación a través de medidas que aseguraran su perfeccionamiento como las ya indicadas.

Finalmente, los autores también se pronunciaron sobre los resultados desfavorables en la protección efectiva de los derechos colectivos y ambientales tras la revocatoria del incentivo. La reducción en la presentación de acciones populares fue evidente tal como lo demostró Morris (2014) alcanzando niveles similares a los existentes antes de la adopción de la Ley 472 de 1998. En efecto, antes de la ley, la presentación de dichas acciones era muy reducida, por no decir, inexistente tal y como ocurrió después de la eliminación del incentivo. En esa medida, el futuro de las acciones populares en Colombia puede verse comprometido porque puede tratarse de una figura muy valiosa en el papel, pero aplicada en la práctica solo a casos que logren llamar la atención social dejando por fuera múltiples vulneraciones al medio ambiente debido a dificultades técnicas o económicas.

A partir de los antecedentes presentados, el objetivo de esta investigación es determinar la incidencia de la eliminación del incentivo económico en la presentación de acciones populares para la protección del medio ambiente ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda, durante los años 2008 a 2012. Para cumplir este objetivo general, se formulan los siguientes objetivos específicos: (i) explicar el marco jurídico y jurisprudencial de los derechos ambientales a nivel nacional e internacional para comprender su contenido y las intervenciones que exige su protección; (ii) describir la naturaleza de la AP en el ordenamiento jurídico colombiano con el fin de establecer sus alcances e importancia en la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el medio ambiente y (iii) analizar las acciones populares que se tramitaron en el Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda durante los años 2008 a 2012 con el fin

de verificar su posible disminución, después de la derogatoria del incentivo previsto en la Ley 1425 de 2010.

Los resultados de esta investigación contribuyen a demostrar cómo la presentación de acciones populares ha ido disminuyendo a través del tiempo a pesar de las reiteradas conductas que pueden afectar los derechos e intereses colectivos. En esa medida, las estadísticas que se presentarán deben conducir a una reflexión juiciosa sobre la conveniencia o no de instaurar nuevamente el incentivo económico como mecanismo para facilitar la defensa de esos derechos o de modificar el ejercicio de dichas acciones para asegurar su eficacia y efectividad real, teniendo en cuenta que se trata de un mecanismo de interés prioritario para toda la sociedad.

Los resultados permiten, igualmente, comparar la presentación de acciones populares con el fin de realizar diagnósticos nacionales o regionales sobre el tema en cuestión y comparar la inadecuada distribución de los costos ambientales en la comunidad. Asimismo, la investigación resulta de gran utilidad en el ámbito del derecho público ambiental, por que cuestiona cómo las políticas legislativas pueden influenciar la protección y defensa de los derechos colectivos.

Para la demostración de la hipótesis y la consecución de los objetivos propuestos, esta investigación se apoya en dos marcos conceptuales: (i) el derecho a la protección del medio ambiente y (ii) acceso a la justicia ambiental. La Declaración de Estocolmo sobre el Ambiente Humano (1972) establece que los Estados deben asegurar que “las actividades que se realicen dentro de sus fronteras, jurisdicción y control no causen daño a las personas, al entorno natural ni al medioambiente de otros Estados”.

Posteriormente, en la Cumbre de Rio (1992) se establece que la protección del medio ambiente y el crecimiento económico se debían abordar como una sola cuestión. A partir de entonces, la protección del ambiente y los recursos se ha convertido en un asunto de supervivencia para todos. Sin embargo, poco antes de la Cumbre, la constituyente colombiana ya había considerado la importancia de vincular de manera legislativa el medio ambiente. Es por ello que la Constitución Política (CP) de 1991, en diversos artículos, reconoce la importancia de proteger los recursos naturales (art. 80), el derecho a gozar de un ambiente sano (art. 79) y el deber de los ciudadanos de proteger los recursos culturales

y naturales del país (art. 95). De igual forma, atribuye responsabilidades al Contralor General de la República (art. 268) y al Procurador General de la Nación (art. 277) en materia ambiental. Asimismo, en el artículo 289 reconoce la importancia de proteger el medio ambiente en común unión con los países vecinos y el artículo 333, conecta las necesidades económicas con las ambientales. Todo lo anterior ilustra, de manera general, la importancia de la protección del derecho al medio ambiente dada en el país.

Para Cuadrado (2010), la protección al medio ambiente es un derecho global que involucra el derecho al medio ambiente sano, reconocido como verdadero derecho del ser humano según las Declaraciones de Estocolmo y de Río. Igualmente, este derecho es una “posición jurídica garantizada” lo que significa un interés de primer orden para el Estado colombiano. La Corte Constitucional (1993) ha establecido que: “[...] ya no puede ignorarse la necesidad de proteger el medio ambiente y de hacer titulares a las personas de aquellos derechos que sean indispensables para satisfacer tal exigencia.”. Agregaba además que:

En el ámbito del Derecho Constitucional y de la función judicial, se tiene que el principal aporte de este magno proceso de evolución de las sociedades contemporáneas, consiste en desligar la protección del medio ambiente, no sólo de su relación con los tradicionales derechos subjetivos amparables por las vías ordinarias, sino de la dependencia de su amparo conjunto con los derechos constitucionales fundamentales. (Corte Constitucional, Sentencia SU-067 de 1993)

Se entiende entonces que para el Estado, los derechos ambientales están al nivel de los derechos constitucionales. De ahí que, algunos análisis apunten a que la visión constitucional del medio ambiente ha recogido “una línea de opinión social preexistente, progresivamente concienciada de la imperiosa necesidad de proteger la naturaleza, suficiente para haber impulsado por sí sola el ordenamiento medioambiental hacia caminos análogos a los señalados por el propio texto constitucional” (López, 1991, p. 163).

Para López (1991), los derechos ambientales constitucionales se perfilan:

Como el reconocimiento del derecho al disfrute de unas calidades medioambientales adecuadas a la vida humana que han de mantenerse efectivas y constantes, como un atributo normal del entorno vital; lo que no debe ser confundido, aunque pueda parecer lo mismo, con el derecho a obtener una

indemnización en aquellos casos en que la degradación llega a tal extremo que produce un daño tangible y singularizado. (p. 164)

En tal sentido, se entiende que los derechos ambientales constitucionales se enfocan en garantías sobre la calidad de vida de los seres humanos, quienes requieren de un entorno ambiental sano para sustentar la existencia misma. Lo anterior justifica el enfoque de las constituciones contemporáneas, de acordar un espacio importante a las crecientes preocupaciones medioambientales del planeta. En efecto, ello resulta necesario

tanto por causa de su real deterioro como por el trasfondo ideológico que ello conlleva, dada la necesidad de resolver la delicada cuestión de situar en su rango respectivo lo relativo al desarrollo económico, por una parte, y las necesidades medioambientales e inquietudes ecologistas, de otra. (Mesa, 2010, p. 165)

Este auge “está marcado por la tradición constitucionalista europea del reconocimiento de intereses ambientales que toma auge a mediados del siglo XX” (Mesa, 2010, p. 84).

En un sentido más amplio es primordial entender la noción general de los derechos ambientales, siendo aquellos que "se corresponden con la necesidad de acceder, usar, producir, conservar, proteger e intercambiar adecuadamente los bienes naturales y ambientales en beneficio de todos los humanos y no-humanos actuales y futuros" (Mesa, 2010, p. 103). Esto implica que el bienestar ambiental debe cubrir tanto a las generaciones presentes y futuras, como a los animales y otras especies existentes en el planeta. Sin embargo, esta definición por sí sola carece de sentido si no se tiene en cuenta que los intereses políticos y económicos pueden estar en contradicción con los intereses ambientales. De ahí que para profundizar la idea de la protección del medio ambiente, también se debe hablar de principios generales ambientales, como el desarrollo económico y social, desarrollo sostenible, la protección de la biodiversidad, las políticas de población deben tener respeto el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza, protección especial para las zonas de paramos, subparamos, nacimientos de agua, y zonas de recarga de acuíferos, utilización de recursos hídricos, las políticas ambientales tendrán en cuenta el resultado de investigaciones científicas, principio de precaución, deberá ser protegido el paisaje como patrimonio común, principio de prevención, protección y recuperación ambiental (art. 1 Ley 99 de 1993). Ellos ponen

de manifiesto “los criterios políticos de fines mayores siendo mandatos de optimización por oposición a las reglas, las cuales identificamos como mandatos definitivos” (Mesa, 2010, p. 105). El autor destaca la importancia de pensar una *comunidad ambiental, multicultural, social y política* capacitada para enfrentar la actual crisis, desde una percepción que preste toda la atención a los derechos y obligaciones para dar paso a la edificación de una *ciudadanía global*.

En conclusión el derecho a la protección del medio ambiente se define desde los principios constitucionales de una nación y también desde los tratados internacionales que promulgan la priorización del medio ambiente, desde los principios pensados para ello. No obstante, su protección resultaría superficial si no logra contarse con un acceso a la justicia que permita a los ciudadanos acudir ante las autoridades públicas a dirimir sus conflictos en materia ambiental. De ahí surge el concepto de acceso a la justicia ambiental que se define como

El derecho [que] busca asegurar la justicia ambiental a través del reconocimiento de los derechos y los procedimientos jurídico-políticos de las personas ante los diferentes poderes del Estado (legislativo, ejecutivo, judicial), para que mediante el ejercicio de estos, se haga el control y la mediación del ciudadano a las decisiones que se vayan a tomar con relación al medio ambiente. (Valencia Hernández, 2013, p. 123)

Este acceso a la justicia ambiental tiene diferentes barreras que Valencia Hernández (2013) discrimina de la siguiente manera: (i) las barreras políticas son aquellas que se presentan cuando una comunidad entra en conflicto de intereses frente propósitos económicos y políticos que vulneran sus derechos ambientales; (ii) los obstáculos de igualdad que se originan ante los disímiles recursos con los que cuentan las partes enfrentadas en un eventual caso de vulneración de los derechos colectivos y ambientales; (iii) las barreras financieras que se enfocan en los diferentes costos que puede acarrear el litigio en todas las etapas del proceso que abarcan múltiples factores diferenciadores; (iv) la dificultad en el manejo de pruebas debido a su científicidad y tecnicismo, además de abarcar aspectos multidisciplinarios; (v) los variados intereses que vinculan un proceso de esta naturaleza donde “convergen circunstancias de tipo social, político, económico y ecosistémico” (Valencia Hernández, 2013, p. 138) y (vi) las competencias de las

instituciones políticas y jurídicas que se encuentran con impedimentos tales como la “falta de fueros especiales para la resolución judicial de los conflictos ambientales y la inclusión de su resolución en las diferentes jurisdicciones ordinarias” (Valencia Hernández, 2013, p. 141).

Bajo este panorama se entiende que el acceso a la justicia ambiental, es un tema complejo en donde convergen diversidad de circunstancias que limitan las garantías de los derechos ambientales, con lo cual se entiende por qué buscar salidas viables a las diferentes problemáticas de esta naturaleza en el mundo contemporáneo es una labor titánica.

La presente es una investigación con diseño metodológico mixto (empírico-analítica), toda vez que a partir del número de acciones populares presentadas y falladas entre los años 2008 a 2012 ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda se busca conocer el impacto que la derogatoria del incentivo económico tuvo sobre la presentación de acciones populares para la protección del medio ambiente sano. Para ello se realizó una revisión bibliográfica sobre dichas acciones y la protección del medio ambiente en la legislación, la jurisprudencia y la doctrina.

Igualmente se recolectó información sobre las acciones populares interpuestas en materia de protección del medio ambiente ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda durante los años 2008 a 2012 y se realizaron 12 entrevistas semi-estructuradas así: tres entrevistas a funcionarios judiciales, tres entrevistas a personas particulares que han sido actores populares, tres entrevistas a empleados que trabajan en la oficina jurídica de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda (Carter), y tres entrevistas a empleados que trabajan como defensores en el área de derecho administrativo de la Defensoría del Pueblo. Los funcionarios y accionantes se seleccionaron teniendo en cuenta su experiencia directa con las acciones populares, principalmente su conocimiento frente a las dinámicas de las demandas, antes y después de la derogatoria. Las entrevistas se llevaron a cabo en noviembre de 2017. Finalmente, se realizó una triangulación de la información recolectada a partir de diferentes fuentes, con el fin de confrontarla, compararla e interrogarla de manera más amplia.

Para cumplir con el propósito de este trabajo, inicialmente se presentará el marco jurídico y jurisprudencial de la protección del medio ambiente a nivel nacional e internacional con el fin de comprender su contenido y las intervenciones que resultan necesaria para su efectiva garantía. En un segundo momento, se describirá la AP en el ordenamiento jurídico colombiano teniendo en cuenta su origen, la forma en que ella fue regulada en el Código Civil (CC) y su consagración actual. Finalmente, se analizarán las acciones populares que se tramitaron en el Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda durante los años 2008 a 2012 con el fin de verificar si existe una disminución importante después de la derogatoria del incentivo previsto en la Ley 1425 de 2010.

Capítulo I

Marco jurídico y jurisprudencial de la protección del medio ambiente

El medio ambiente tiene un papel fundamental en el desarrollo de la sociedad y la supervivencia de las personas. Su protección resulta entonces esencial porque gracias a él tenemos las condiciones necesarias para la existencia no solo de la especie humana, sino de todo ser vivo. Valencia Hernández (2011) manifiesta además que es necesario “reconocer los riesgos y la responsabilidad que tienen las personas, las instituciones y los Estados, con el medio ambiente” (p. 7). De hecho, dicha responsabilidad ha obligado a los poderes públicos, a establecer una serie de instrumentos políticos y jurídicos para su manejo y protección (Valencia Hernández, 2011). En virtud de la importancia del medio ambiente, el objetivo de este capítulo es explicar el marco jurídico y jurisprudencial de los derechos ambientales a nivel nacional e internacional para comprender su contenido y las intervenciones que exige su protección. Con ello se busca tener un panorama general de la articulación del derecho ambiental.

Para cumplir este objetivo, inicialmente, se presentarán los instrumentos internacionales que se han ocupado de su protección con el fin de conocer los compromisos que los países adquieren. Posteriormente, se abordarán algunos fallos del Tribunal Internacional de la Haya, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Europea de Derechos humanos en los que pueden evidenciarse la importancia del medio ambiente y la necesidad de realizar su protección a través de mecanismos judiciales para hacerla efectiva. En una segunda parte de este capítulo se explicará la legislación colombiana sobre los derechos ambientales con el fin de establecer los parámetros que rigen su protección dentro de nuestro ordenamiento jurídico y la importancia de que todos los ciudadanos sean garantes y veedores en cuanto a su protección.

1.1. El reconocimiento y protección del medio ambiente en los tratados internacionales

El ambiente constituye uno de los valores protegidos por el orden jurídico internacional. Los problemas frente a su protección han ganado mayor interés entre figuras políticas y países que han empezado a caminar hacia la toma de medidas para reducir el

impacto negativo de las industrias, empresas, personas particulares y hasta del mismo Estado. Estas medidas parten del hecho que los problemas ambientales no solo afectan a un país sino también a todo el planeta. Para afrontarlos es necesario mirar más allá de una normativa interna, con el fin de establecer condiciones y herramientas internacionales que permitan asegurar una verdadera protección y conservación. Por ello, la comunidad internacional se ha reunido en diferentes organismos supranacionales donde se han diseñado instrumentos para la protección de la fauna y flora así como la promoción del desarrollo sostenible a través de compromisos sobre las condiciones de aprovechamiento, uso, protección y conservación que vinculen a los países a cumplirlos.

Inicialmente, se abordarán los diferentes tratados, convenciones o declaraciones más representativas sobre el tema para conocer la forma en la que se ha reconocido la protección del medio ambiente, indicando los compromisos a cargo de los países. Posteriormente, se presentarán algunos fallos que dan cuenta de cómo esa protección se materializa a través de las decisiones que salvaguardan, a nivel internacional el medio ambiente.

1.1.1. Tratados internacionales sobre la protección del medio ambiente

En 1972, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) creó el programa de las Naciones Unidas para el medio ambiente (PNUMA) después de la aprobación de la resolución 2997/XXIV por la Asamblea General de las Naciones Unidas. El programa ha tenido como objetivo buscar la promoción, el desarrollo y la prevención del medio ambiente y el desarrollo sostenible. Este programa presta servicios de consultoría y asesoramiento a los Estados con respecto al fomento de políticas en materia ambiental.

La ONU ha sido el organismo internacional que ha promovido la adopción de diferentes instrumentos muchos de los cuales han sido ratificados por Colombia. Los siete tratados más representativos, que además han ingresado a nuestra legislación a través del bloque de constitucionalidad, serán explicados a continuación desde el más antiguo al más reciente.

A. Convenio Ramsar

Este convenio se suscribió en Irán, el 2 de febrero de 1971 y entró en vigencia el 21 de diciembre de 1975. Su objetivo es proteger las zonas húmedas del planeta, el uso de

humedales de importancia internacional y las especies de aves acuáticas en vía de extinción. A través de este convenio, los Estados deben, mediante acciones regionales, locales y nacionales, proteger los humedales, especialmente el hábitat de las aves acuáticas, haciendo un uso racional de los recursos de dichos ecosistemas, e incluyéndolos en la lista que lleva el mismo nombre del convenio. Las acciones pueden diseñarse e implementarse mediante convenios de cooperación internacional que faciliten la protección de áreas de influencia en diferentes países dada la interrelación que existe entre ecosistemas. Expertos sobre el análisis e implementación de los tratados consideran este convenio como el primer tratado ambiental con mayor acogida de los Estados.

En la actualidad, más de 160 países han ratificado este convenio. En el caso de Colombia, el convenio se ratificó mediante la Ley 357 de 1997, la cual entró en vigencia el 18 de octubre de 1998. La ratificación del convenio ha permitido reconocer humedales de importancia internacional como el delta estuario del Río Magdalena-Ciénaga Grande de Santa Marta, la Laguna de la Cocha, el delta del Río San Juan, el delta del Río Baudó, el Complejo de Humedales de la Laguna del Otún y el sistema Lacustre de Chingaza. (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico de España, s.f.; Gobierno de Colombia, s.f.; Papel Político Universidad Javeriana, 2010).

B. Declaración de Estocolmo sobre el medio ambiente humano

Esta declaración, firmada en julio de 1972 en Estocolmo (Suecia), es el primer documento de la historia sobre una ley internacional ambiental. Ella fue establecida como una legislación blanda, es decir, una serie de acuerdos y parámetros no vinculantes para los estados que participaron en la misma, donde se destaca la participación de países desarrollados y no desarrollados, y donde fue ausente la entonces Unión Soviética y sus países conformantes. Se destaca que uno de los principales resultados de la conferencia fue la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente – PNUMA.

En dicha declaración se establecieron una serie de metas en materia de protección del medio ambiente para la preservación y mejora de la relación entre el medio ambiente y los seres humanos pues de él depende la subsistencia de los Estados y de la sociedad. Así como de la preservación de los recursos naturales de la tierra, y de la necesidad para las generaciones, presentes y futuras; la protección y racionalización de los recursos naturales

no renovables; la responsabilidad en la administración del patrimonio de la flora y fauna silvestre así como el principio de planificación como rector del desarrollo económico de los estados. La declaración también reconocía el derecho a conservar un ambiente natural saludable con el fin de evitar la degradación ambiental y la contaminación transfronteriza.

Además de ello, se estableció el derecho del hombre a gozar del medio ambiente, pero también su obligación de protegerlo para las generaciones presentes y futuras, así como una política de manejo adecuado de los recursos naturales no renovables, para que su uso presente no agote los mismos. La adopción de estas políticas tanto en países desarrollados como subdesarrollados, también comprende la eliminación de las armas de destrucción masiva como amenaza para la existencia de un equilibrio ecológico y ambiental, comprometiendo a los estados en el ámbito internacional a generar las medidas necesarias para la erradicación y eliminación de tales amenazas, entre ellas la nuclear.

La declaración colocó la problemática medio ambiental en la agenda de las relaciones internacionales los estados. De hecho, ella fue reafirmada en la Cumbre de la Tierra o Cumbre de Río, donde ya se establecieron una serie de obligaciones y compromisos por los estados suscriptores de dicha cumbre internacional. (Dipublico. Org. Derecho Internacional, s.f.; Wedocs.Unep.Org., s.f.).

C. Convenio de Cites o Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres

Este convenio, conocido comúnmente a través de su sigla en inglés CITES, y firmado en Washington D.C. (EEUU) el 3 de marzo de 1973 surge de la resolución de 1963 sobre la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza que buscaba asegurar el comercio internacional de animales y plantas salvajes sin amenazar su supervivencia en la naturaleza. Retomando ese objetivo, el convenio se enfoca, mas precisamente, en velar por que el comercio internacional de animales y plantas silvestres no se convierta en una amenaza para la supervivencia de las especies. De hecho, gracias al convenio, se restringe el comercio internacional de ciertas especies como mecanismo para controlar el comercio indiscriminado de especies amenazadas así como de cualquier otra especie que pueda verse afectada por el mismo. La preocupación surge en virtud del

comercio existente y de la necesidad de establecer una cooperación eficaz entre los países con el fin de limitar los impactos del comercio de especies.

A través de este convenio, los estados asumen el compromiso de crear en sus legislaciones internas medidas restrictivas para el comercio internacional de especies de fauna y flora. Al cumplir dicho compromiso, los estados pueden adoptar medidas mas restrictivas pero no mas leves a las establecidas en el convenio.

El convenio que entró en vigencia el 1 de julio de 1975 y, actualmente, hay más de 180 países miembros de dicho convenio. Colombia lo ratificó mediante la Ley 17 de 1981. (Gobierno de Colombia, s.f.; Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe, s.f.) .

D. Convenio sobre la biodiversidad biológica

Este convenio fue adoptado en la Cumbre para la Tierra de 1992 celebrada en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992 y entró en vigencia el 29 de diciembre de 1993. Se trata de una política de nación a partir del cual cada gobierno puede escoger una área a desarrollar sin dejar de lado el objetivo principal que es promover la conservación, el conocimiento y el uso sostenible de la biodiversidad y los recursos genético, así como la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados su utilización.

A través de este convenio los Estados que lo ratificaron adquirieron el compromiso de, con arreglo a la legislación nacional, respetar, preservar y mantener los conocimientos, innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida para la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad. El seguimiento, los planteamientos y los mecanismos de análisis y ejecución generados a partir de esta convención se revisan a través de la Conferencia de las Partes (COP). Este es el máximo órgano del convenio, el cual reúne todos los estados partes para analizar el futuro y desarrollo en el tiempo del convenio.

En la actualidad, más de 195 países los han suscrito, entre ellos todos los estados miembros de la ONU. En el caso de Colombia, el convenio fue ratificado el 28 de noviembre de 1994. (Gobierno de Colombia, s.f.; Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe, s.f.).

E. Protocolo de Kioto o Convención marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

Este protocolo fue adoptado el 11 de diciembre de 1997 en la ciudad de Kioto (Japón) y entró en vigencia el 16 de febrero de 2005. Su objetivo fue comprometer a los países industrializados a limitar y reducir la emisión de gases de efecto invernadero que causan el calentamiento global. Concretamente, el protocolo se pronuncia sobre la emisión de gases de vapor de agua; dióxido de carbono; metano; óxido de nitrógeno y ozono. El protocolo es, al mismo tiempo un instrumento para poner en práctica los acuerdos de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Cmnucc).

A través de este convenio, los estados parte se comprometían a regular, a través de sus legislaciones internas, la emisión de gases de efecto invernadero y la toma de decisiones de inversión o expansión en sectores productivos relacionados con el tema. La idea es que los sectores productivos según su contribución a la generación de gases invernadero adopten medidas ambientales de sostenibilidad. La obligación de adoptar medidas es más grande para los países industrializados o desarrollados. En efecto, ellos han sido invitados a adoptar políticas denominadas “intercambio de carbono”. Estas políticas permiten obtener bonos de carbono, como compensación de sus cuotas de emisiones, por la inversión en tecnologías limpias.

Actualmente, más de 84 países han ratificado el protocolo. No obstante, más de 170 países han asumido compromisos no vinculantes. La falta de ratificación por parte de los países industrializados genera preocupación, principalmente, porque son ellos quienes, en virtud de su crecimiento industrial y económico, generan las tasas más altas de gases de efecto invernadero. En nuestro caso, el protocolo de Kioto fue ratificado mediante la Ley 629 del 27 de diciembre de 2000. (Gobierno de Colombia, s.f.; United Nations Climate Change, s.f.).

F. Declaración de Johannesburgo

Esta declaración, también conocida como Declaración sobre el Desarrollo Sostenible, se realizó en Johannesburgo (Sudáfrica) en agosto/septiembre de 2002. Ella se fundamenta en los principios de los derechos humanos universales para impulsar el desarrollo sostenible en los ámbitos económico, social y ambiental. Igualmente, los estados

participantes consideraron que la reducción de la pobreza sería posible a través de este desarrollo sostenible. La declaración tuvo un gran impacto en materia ambiental porque gracias a ella se establecieron metas en materia de desarrollo sostenible, con el compromiso de grandes potencias.

Estas metas de desarrollo sostenible con impacto en la pobreza mundial tuvieron como ejes: (i) el agua y sanidad pública como forma de reducir la brecha de acceso al agua potable y al saneamiento básico; (ii) la ampliación en el uso de las fuentes energéticas renovables; (iii) el establecimiento de contribuciones voluntarias para la reducción de la pobreza mundial y (iv) la eliminación de los costos de patentes para el suministro de medicamentos en países que no podían asumir los costos de los fármacos para enfermedades como el sida. Adicionalmente, en esta declaración se establecieron compromisos para reducir la pérdida de especies, sin indicar el número o el tipo de especies y, en materia de comercio, se estableció que la Organización Mundial del Comercio (OMC) no podría anular los tratados ambientales globales por temas de comercio.

Esta revisión general de los instrumentos internacionales permitió conocer la importancia que se ha acordado a la protección del medio ambiente por los Estados, principalmente, debido a la preocupación sobre las consecuencias globales de su deterioro o afectación. A continuación se presentará a través de algunos fallos la forma como se aplican esos instrumentos por los tribunales internacionales cuando han sido llamados a pronunciarse sobre la protección del medio ambiente. (Suscripción Electrónica los Documentos de las Naciones Unidas, s.f.).

G. Declaración de Bariloche

Esta declaración, si bien no se trata de un convenio o un tratado internacional, abarca una amplia gama de temas como la gestión de áreas protegidas, las organizaciones civiles dedicadas a la conservación de la naturaleza y desarrollo social y los representantes de pueblos indígenas y de comunidades locales. Ella fue adoptada en el marco del II Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y Otras Áreas Protegidas realizado en Bariloche (Argentina) en octubre de 2007 y constituye el mayor evento en la historia sobre conservación de la naturaleza en escala regional.

El objetivo de esta declaración destacar la importancia de la implementación y permanencia de protección de áreas protegidas por los estados latinoamericanos. Ella buscaba de dicha forma contribuir al desarrollo sostenible de la región a partir del reconcomiendo de la naturaleza y el medio ambiente en el desarrollo social. (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, s.f.).

1.1.2. Las decisiones de los tribunales internacionales en la protección del medio ambiente

Cuando se presentan amenazas o vulneraciones al medio ambiente que van en contra de lo acordado por los Estados en los compromisos internacionales que se asumen a través de la ratificación de las declaraciones o convenios explicados anteriormente, es posible acudir a los tribunales internacionales para exigir su protección. Tribunales como el de la Haya, la Corte Interamericana y la Corte Europea de derechos humanos han tenido la posibilidad de dirimir conflictos ambientales entre países vecinos. Sus decisiones buscan, además de garantizar la protección del derecho amenazado o vulnerado en materia ambiental promover el bienestar y la paz entre los estados involucrados.

Las decisiones que estos tribunales toman tienen un impacto directo a nivel nacional debido a que el país involucrado debe acatar el fallo. Esta situación se presenta cuando el mismo Estado es un sujeto procesal. Las decisiones pueden, igualmente, tener un alcance internacional cuando dos o más estados se ven involucrados en el conflicto ambiental. En este caso, el fallo obliga a todos los estados, quienes deberán adoptar las medidas necesarias para cumplir con lo fallado. Finalmente, debe indicarse que las decisiones de estos tribunales crean precedentes a nivel internacional que pueden ser retomados por los jueces locales para motivar sus decisiones a nivel nacional.

A continuación se presentarán tres fallos proferidos por tribunales internacionales. En la presentación de cada caso se relacionarán los hechos que motivaron la demanda y las decisiones que en su momento se tomaron a favor de la protección del medio ambiente.

A. Pleito Costa Rica – Nicaragua ante la Corte Internacional de Justicia

El 15 de diciembre de 2015, la Corte Internacional de Justicia falló el caso presentado por Costa Rica contra Nicaragua por la realización de actividades que el estado demandado realizó en zona fronteriza. Según los hechos presentados por el gobierno

costarricense, Nicaragua desarrollo diversas actividades que impactaron la soberanía del estado Costarricense, el medio ambiente y una fuente hídrica que se encuentra en la parte norte de la Isla Portillos. Concretamente, en materia ambiental, la intervención incluyó la excavación de tres caños en dicha cuenta hídrica. Por tal hecho, Costa Rica exigió la reparación de los daños causados con la intervención ilícitas en territorio costarricense (Corte Internacional de Justicia, Fallo Costa Rica vs Nicaragua, 2015). Inicialmente, la Corte Internacional de Justicia estableció que dicha demanda debía ser acumulada con una contraria que ya había presentado Nicaragua contra Costa Rica, por situaciones similares de intervención en territorio fronterizo frente a recursos naturales (Corte Internacional de Justicia, Fallo Costa Rica vs Nicaragua, 2015).

La Corte internacional de justicia decidió que hubo una afectación medio ambiental en territorio fronterizo y una incursión militar por parte de Nicaragua. A partir de dichas constataciones, la Corte invitó a los estados, a que de manera diplomática, arreglaran las medidas de compensación o indemnización del daño ambiental general. De este fallo resulta importante destacar la insistencia de la Corte sobre “la necesidad de llevar a cabo una evaluación de impacto ambiental cuando existe el riesgo de que la actividad industrial propuesta pueda tener un impacto adverso significativo en un contexto transfronterizo” (Corte Internacional de Justicia, Fallo Costa Rica vs Nicaragua, 2015).

La Corte internacional de justicia debió, posteriormente, pronunciarse sobre la compensación debido a la imposibilidad de los Estados de llegar a un acuerdo porque partían de cifras muy diferentes y no coincidían en el método a emplear para cuantificar los daños. El monto de la indemnización se conoció en 2 de febrero de 2018 después de que Costa Rica presentara una solicitud para fijar la indemnización en enero de 2017. Dicha indemnización se fijó en la suma de US\$378.000, dada la imposibilidad de acuerdo entre ambos estados a pesar de que la Corte otorgó un plazo de 12 meses posterior al fallo para negociar la indemnización por el daño ambiental generado (Corte Internacional de Justicia, Fallo Costa Rica vs Nicaragua, 2015).

Adicional a ello, se tiene que dentro de esta misma causa de decisión, se acumuló una demanda de Nicaragua contra Costa Rica, por la construcción de una carretera a lo largo del río San Juan en este último país. Nicaragua alegó que Costa Rica violentó las normas internacionales en materia ambiental, al no haber realizado una evaluación del

impacto ambiental antes de comenzar la construcción de la vía realizada. De tal controversia, la Corte concluyó que el estado Costarricense incumplió su obligación de realizar una evaluación de impacto ambiental antes, durante y después de la construcción de la carretera. La Corte llegó a esta conclusión después de tener en cuenta que la evaluación del impacto ambiental solo se realizó 3 años después del inicio de la construcción. No obstante, en el fallo acumulado que la Corte profirió, ella indicó que el gobierno Nicaragüense no logró demostrar que con la construcción de la carretera se hubiese causado un daño transfronterizo a Nicaragua, pues no se encontró demostrado (Corte Internacional de Justicia, Fallo Costa Rica vs Nicaragua, 2015).

B. Colombia vs. Nicaragua ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos

En este caso, la CIDH tuvo la posibilidad de pronunciarse a través de un concepto relacionado con el ejercicio de derechos territoriales, sobre las obligaciones que tienen los estados en materia de medio ambiente. El caso que da origen al concepto se relaciona con las obras de ingeniería que Nicaragua estaba desarrollando para la construcción de un canal interoceánico con fines de circulación marítima en el Caribe. La solicitud de intervención del gobierno colombiano tenía como fin un pronunciamiento susceptible de utilizar en los pleitos territoriales pendientes con Nicaragua. Debe recordarse que sobre este punto específico, la Corte Internacional de Justicia ya había proferido un fallo en contra de los intereses de Colombia.

La Corte al emitir su concepto no solo se pronunció sobre los aspectos de impacto ambiental que generan este tipo de infraestructuras, sino que también estableció obligaciones en el ámbito internacional que tienen los estados frente a la protección del medio ambiente en virtud de los impactos que pueden generar estas obras. En efecto, cualquier impacto negativo que se llegue a causar por la ejecución de obras a cargo de un Estado genera una responsabilidad del mismo en el marco de los derechos ambientales a nivel global, independientemente, de que se trate de obras realizadas dentro de su jurisdicción o territorio.

Para llegar a esta decisión, la CIDH explicó, inicialmente, la interrelación entre los derechos humanos (DD. HH.) y el medio ambiente para, posteriormente, pronunciarse sobre la vulneración de los DD. HH a causa de la degradación del medio ambiente. De esta

manera, la Corte logró definir el marco jurídico general en el cual se encuadran las obligaciones estatales. El trabajo realizado por la CIDH resultó ser muy interesante porque, a diferencia de la Corte Europea de Derechos Humanos, la CIDH no había tenido muchas ocasiones de pronunciarse directamente sobre la protección del medio ambiente más allá de los casos sobre poblaciones indígenas.

La CIDH reconoció la existencia de una relación innegable entre la protección del medio ambiente y la realización de otros DD. HH, en tanto la degradación ambiental afecta el goce efectivo de los mismos. Asimismo, destacó la relación de interdependencia e indivisibilidad que existe entre los DD. HH, el medio ambiente y el desarrollo sostenible, pues el pleno disfrute de todos los DD. HH depende de un medio propicio. Debido a esta estrecha conexión, constató que actualmente otros múltiples DD. HH son vulnerados por la degradación del medio ambiente. Por tanto, las obligaciones ambientales de los Estados resultan determinantes para asegurar el respeto y garantía de estos derechos.

C. Propietarios de Tierras vs Alemania ante al Tribunal Europeo de Derechos Humanos

El 26 de junio de 2012, el Tribunal Europeo se pronunció sobre la reclamación realizada por un ciudadano de apellido Herrmann, quien reclamaba la protección del derecho a la propiedad privada, así como la protección del interés ambiental al no estar de acuerdo con la normatividad sobre la caza de diversas especies, como política aplicada en ciertos países europeos.

El ciudadano Herrmann alegaba que la autorización del gobierno alemán de permitir la caza de especies dentro de su propiedad atentaba contra su derecho a la propiedad privada, además de ser anti ecológica y desconocer sus convicciones y creencias. Frente a este reclamo, el gobierno alemán defendió su política argumentando que ella atendía condiciones de eficiencia y salubridad pública que buscaban evitar la sobrepoblación de especies y posible propagación de enfermedades.

El Tribunal Europeo consideró que era desproporcionada la obligación que el gobierno imponía a los propietarios de tierras de permitir la caza de animales en sus territorios, sin tener en cuenta sus opiniones u oposiciones fundadas en razones éticas de

protección de los animales por parte de estas personas. El Tribunal también consideró que dicha forma de proceder atentaba incluso contra el Convenio Europeo de Derechos Humanos en materia de libertad de conciencia, en este caso la ambiental.

Los fallos presentados dejan en evidencia la preocupación de los tribunales internacionales por asegurar la protección del medio ambiente. Sus decisiones tienen un papel protector y rector en la materia, por lo mencionado en la introducción de este aparte sobre el alcance y las repercusiones de sus fallos. El compromiso que han asumido los tribunales internacionales con el medio ambiente es un mensaje desde el marco internacional que los cobija.

Después de presentar este escenario internacional y el reconocimiento de la protección del medio ambiente como un derecho supranacional por los efectos globales que su afectación y degradación puede tener, se abordará el escenario nacional. Para ello se presentará el ordenamiento jurídico interno con el fin de conocer la protección otorgada y las acciones desplegadas legislativa y jurisprudencialmente para asegurar su efectiva garantía.

1.2. El reconocimiento y protección del medio ambiente en el ordenamiento jurídico colombiano

Para hablar del reconocimiento y la protección del medio ambiente en Colombia, es necesario partir desde la Constitución Política de 1991 por que con ella se generó un reconocimiento como categoría autónoma del derecho al medio ambiente. Este reconocimiento generó no solo para las autoridades, sino también para todos los particulares, un deber de protección que se encuentra consagrado en el artículo 8° de la Constitución.

El Constituyente de 1991 mostró un interés inédito, en el constitucionalismo colombiano, en la protección del medio ambiente. La necesidad de integrarla como un “valor determinante” permitió la creación del artículo 79 en beneficio de la ecología ambiental. Además, permitió establecer una relación con derechos fundamentales como la salud y vida de los ciudadanos.

La protección del medio ambiente implica entonces el establecimiento de condiciones para su aprovechamiento y uso, como también la adopción de medidas de

prevención frente a una posible vulneración. Frente al aprovechamiento, utilización o beneficio, Mesa (2010) indica que dichas actividades “se corresponden con la necesidad de acceder, usar, producir, conservar, proteger e intercambiar adecuadamente los bienes naturales y ambientales en beneficio de todos los humanos y no-humanos actuales y futuros” (p. 165). Esto implica que su protección debe cubrir tanto a los seres humanos como a los animales y a otras especies existentes en el planeta.

Ahora bien, para exponer el reconocimiento y de donde viene la protección al medio ambiente como derecho, entraremos a explicar el papel que juega la CP de 1991 en el desarrollo, estructuración y protección del medio ambiente. Igualmente, se presentará la legislación en materia ambiental encargada de asegurar su protección y algunos avances jurisprudenciales en su protección efectiva.

1.2.1. La importancia de la Constitución Política de 1991 en la protección del medio ambiente

La Carta Política de 1991 es la norma base que contiene los derechos y garantías que se consideran esenciales para toda persona e indica las normas mínimas para la organización del gobierno y las demás instituciones públicas. Ella introdujo al ordenamiento jurídico colombiano los derechos sociales, económicos y culturales así como los derechos colectivos y del ambiente en reconocimiento a la trascendencia de tales derechos para la sociedad y el individuo. Así, el Estado debe pensarse más desde lo social. En consecuencia, la Constitución de 1991, como norma jurídica de carácter superior y de contenido antropocéntrico, fue concebida como el instrumento jurídico para la protección especial del individuo y de su entorno.

El artículo 79 de la Constitución reconoce el derecho a gozar de un ambiente sano estableciendo como obligación del Estado la promoción y protección del medio ambiente y la diversidad ecológica. A su vez, el artículo 80 establece la obligación estatal de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, propendiendo con ello a la conservación, restauración y sustitución de tales recursos, con mirar a prevenir el daño al medio ambiente. La Corte ha explicado que este deber estatal debe cumplirse tanto por las autoridades nacionales como por las territoriales haciendo énfasis la labor preventiva de los organismos estatales, entre ellos las CAR, la necesidad de la educación ambiental y la

necesidad de desarrollo de estudios de impacto ambiental para la ejecución de proyectos y políticas públicas (Corte Constitucional, T-566, 1992). Igualmente, el artículo 95 establece la obligación a cargo de los ciudadanos colombianos de proteger los recursos naturales y velar por la conservación de un ambiente sano. La Constitución también otorga obligaciones a las autoridades públicas. por ejemplo, en el artículo 268 asigna al Contralor General de la República el deber de “presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente”. Adicional a ello también considera la necesidad de trabajar mancomunadamente con otros estados para proteger el medio ambiente con los países según lo dispuesto en el artículo 289. Vecinos. Finalmente, el artículo 333, conecta las necesidades económicas con las ambientales.

Bajo este entendido, y dado el reconocimiento del individuo y la protección de su entorno en la Constitución de 1991 se establece una relación estrecha entre los derechos fundamentales y los derechos del medio ambiente como derechos de tercera generación. De hecho, la Corte Constitucional ha indicado que “ya no puede ignorarse la necesidad de proteger el medio ambiente y de dar a las personas los derechos correlativos” (Corte Constitucional, SU-067, 1993). En ese sentido, el principal aporte de este proceso de evolución constitucional en las sociedades contemporáneas, consiste en ampliar el marco de protección del medio ambiente, no sólo de su relación con los tradicionales derechos subjetivos amparables por las vías ordinarias, sino también bajo la cobertura o conexión bajo el amparo conjunto con los derechos constitucionales fundamentales.

La relevancia de la protección del medio ambiente ha permitido reconocer la Constitución de 1991 como una constitución ecológica o constitución verde, debido a las numerosas disposiciones relacionadas con su protección, a los parámetros que deben respetarse en las relaciones entre la comunidad y la naturaleza, las cuales deben caracterizarse por su conservación y protección (Corte Constitucional, Sentencia C-431 de 2000). Igualmente, este reconocimiento lo sustenta el hecho que “de su protección depende la realización del derecho a la vida, en tanto que su deterioro constituye una amenaza inminente para la subsistencia humana” (Corte Constitucional, Sentencia T-760 de 2007). Además, en la misma sentencia, la Corte indica que el derecho al medio ambiente se encuentra conectado de forma estrecha con la salud pública, la vida digna y la integridad personal, entre otros derechos fundamentales.

La Corte ha indicado, igualmente, que la constitución ecológica como objetivo del Estado Social de Derecho contempla la protección de los animales como un deber para todos los individuos, la sociedad y el Estado. Así pues, tal interés superior incluye la protección de la fauna ante el padecimiento, el maltrato y la crueldad con algunas excepciones, al igual que su progresiva desaparición, lo cual refleja un contenido de moral política y conciencia de la responsabilidad que deben tener los seres humanos respecto de otros seres sintientes (Corte Constitucional, Sentencia C-032 de 2019).

Las múltiples disposiciones normativas que existen y el enfoque pluralista que promueve la propia Carta, hacen que el reconocimiento del medio ambiente no sea único y estático. Ciertamente, la protección del medio ambiente se reconoce como un objetivo de principio dentro del Estado social de derecho (artículos 1º, 2º y 366 superiores), un derecho fundamental por conexidad al estar ligado con la vida y la salud (artículos 11 y 49 superiores), un derecho colectivo que compromete a la comunidad (artículo 88 superior) y un deber constitucional en cabeza de todos (artículos 8º, 79, 95 y 333 superiores). Además, en virtud de su protección, el Congreso de la Republica tiene la obligación de reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales (Const, 1991, art. 150, Num. 7).

Cuando se trata de establecer la relación entre el hombre y el medio ambiente, es posible identificar al menos tres aproximaciones que explican el interés superior de la naturaleza en el ordenamiento jurídico colombiano y la protección reforzada que se le otorga. En primer lugar, se parte de una visión antropocéntrica que concibe al ser humano presente como única razón de ser del sistema legal y a los recursos naturales como meros objetos al servicio del primero. En segundo lugar, concepciones más globales y solidarias de la responsabilidad humana, que abogan por los deberes del hombre con la naturaleza y las generaciones venideras. Finalmente, se han formulado posturas contra-hegemónicas que conciben a la naturaleza como un auténtico sujeto de derechos, y que respaldan cosmovisiones plurales y alternativas a la posición mayoritaria (Corte Constitucional, Sentencia T-080 de 2015).

La Corte Constitucional como guardiana de la Constitución también señala que el derecho a un ambiente sano también tiene una connotación de servicio público (S.P.), lo que incluye por ejemplo el acceso a agua potable y a saneamiento ambiental, entre otros.

El objetivo social de este reconocimiento encuentra sustento en el fin esencial de propender por el mejoramiento de la calidad de vida de la población del país (Corte Constitucional, Sentencia T-626 de 2016). Esto explica por qué, en diversos fallos, la Corte ha protegido el derecho al agua a través de la acción de tutela. Sin duda, esta protección es necesaria cuando el agua tiene relación directa con los derechos a la vida, la salud y la salubridad de las personas no así cuando el acceso al agua está destinado a otras actividades como la explotación agropecuaria o a terrenos deshabitados (sobre el tema consultar las sentencias T-118 de 2018, T-012 de 2019, T-104 de 2021).

La protección del medio ambiente es un derecho del cual es titular toda la ciudadanía. Por tal razón, los ciudadanos están legitimados para participar en las decisiones que puedan afectarlo y ejercer las acciones necesarias para asegurar su promoción, conservación y desarrollo. Concomitantemente, el Estado tiene unos deberes correlativos para salvaguardar las riquezas naturales de la nación, los cuales ha enumerado la Corte:

- 1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera. (Corte Constitucional, Sentencia C-339 de 2002)

Cuando el medio ambiente se ve comprometido de alguna forma, las acciones que buscan su protección deben ir encaminadas a evitar o restablecer los daños que puedan ocasionarse. Esto es lo que se conoce como *restitutio in pristinum*. Según Sánchez (2011) esta expresión comprende:

[...] la necesidad de devolver a su estado inicial las cosas, objetos o bienes en general de contenido medioambiental dañados con ocasión del actuar de un particular o [...] de las administraciones públicas. Podemos usar también otros latinismos parecidos para expresar la misma idea, tales como la reparación in natura o la reparación quo ante, pero nos parece mejor esta expresión, más común

en el derecho civil romano, donde se habla de *in pristinum statum redire*, o sea, de la devolución de los bienes dañados a su estado primario, mediando reparación a cargo del que lesiona. (Sánchez, 2011, párr. 2).

La *restitutio in pristinum* difiere de la reparación integral del daño causado o *restitutio in integrum*, con la cual se hace referencia, según Sánchez (2011), a lo siguiente:

[...] la naturaleza específica de los bienes ambientales que requieren satisfacer al lesionado no solamente [implica] proceder al pago de cantidades monetarias, sino también regenerar el terreno dañado, compensándole el lucro cesante. La necesidad de restauración es uno de los principios fundamentales del medio ambiente, que nos coloca en la obligación de intentar devolver la esencia de la naturaleza dañada en su estado anterior. Es la causa de la dificultad, y a la vez, necesidad, de la *restitutio in pristinum*, una institución difícil porque marca la frontera entre la lógica y la justicia en el mundo del medio ambiente. (p. 2)

La importancia que se acuerda al medio ambiente, a través de los diferentes instrumentos jurídicos y materiales, exige entonces que se proteja no solo el sistema ecológico sino también el desarrollo social del territorio. Así es necesario relacionar los daños ambientales con los daños de particulares y tomar las medidas correctivas o preventivas necesarias para evitar un mayor impacto ambiental. De esta forma, contrario a lo que se ha pensado durante mucho tiempo, no siempre puede darse una prevalencia absoluta al ser humano, sus comportamientos e interés sino que debe pensarse en la protección del medio ambiente de modo que su evolución, regeneración y desarrollo estén asegurados.

Hemos visto como la Constitución de 1991 establece derechos para regular las relaciones y convivencia entre los seres humanos y el medio ambiente, realizando su importancia y caracterizándolos en la categoría de derechos colectivos. Ahora una vez expuesta la importancia del texto constitucional en la protección medio ambiental, veremos la legislación en materia ambiental para la protección del medio ambiente.

1.2.2. La legislación en materia ambiental como fuente para asegurar su protección práctica

La protección ambiental en Colombia está regulada por varias normas que permiten la protección efectiva de estos derechos, ayudando así a procurar su protección,

restauración y mantener, en lo posible, el equilibrio entre la humanidad y la naturaleza. Por esto se expondrán como la legislación colombiana en materia ambiental puede asegurar la protección del medio ambiente y lograr la protección efectiva de los derechos ambientales. Sin embargo, no basta con la creación de figuras o la adopción de normas que reglamenten la protección del medio ambiente también es importante que el acceso a esos derechos se realice de la mejor manera posible. Al respecto, Valencia (2013) ha analizado diferentes aspectos que evidencian los retos que implica el acceso a la justicia en materia ambiental. Desde las primeras concepciones que plantearon la justicia ambiental se reconoció “la dificultad que tenían los procesos en donde se hace la defensa ambiental y las barreras que encontraban los particulares para llevar adelante sus demandas” (Valencia Hernández, 2013, p. 126).

No obstante, el mismo autor en otra publicación, manifiesta que:

En el sistema jurídico colombiano existen las condiciones de validez para el derecho de acceso a la justicia ambiental, en tanto existe no sólo la institucionalidad ambiental y judicial, sino los instrumentos necesarios a favor de las personas y organizaciones sociales, para intervenir ante los jueces y la administración pública en busca de una solución al conflicto ambiental. (Valencia Hernández, 2012, p. 8)

La protección de los derechos ambientales y el acceso a la justicia ambiental puede lograrse a través de diversos mecanismos como:

- a. La consulta previa que permite a las autoridades representativas de las comunidades étnicas la participación y el acceso a la información sobre los proyectos, obras o actividades que se pretenda realizar en su territorio, siempre y cuando ellas puedan afectarlas de manera directa y específica en su calidad de tales. A través de este mecanismo se busca identificar, de manera conjunta, los impactos generados a sus prácticas colectivas, así como las medidas de manejo que prevendrán, mitigaran, corregirán o compensaran dichas afectaciones, logrando así salvaguardar la integridad étnica, cultural, social y económica de los pueblos indígenas y tribales que habitan en el territorio nacional (Ministerio del Interior, 2020).

- b. La audiencia pública ambiental, reglamentada mediante el Decreto 330 de 2007, en desarrollo del artículo 72 de la Ley 99 de 1993, es un espacio de participación, no de decisión, que permite a la comunidad, a las autoridades y a las organizaciones tomar en consideración diferentes puntos de vista e inquietudes sobre los impactos positivos o negativos que pueda generar en el ambiente alguna obra que se este realizando en su territorio. Igualmente, a través de la audiencia es posible conocer las medidas de manejo propuestas o implementadas para prevenir, mitigar, corregir y/o compensar los impactos ambientales de dichas obras o proyectos con miras a salvaguardar los intereses ambientales en juego.
- c. La consulta popular que se desarrollara en el capítulo siguiente.

Las propuestas o decisiones que se logren concretar a través de estos mecanismos no vinculantes con excepción de las decisiones judiciales que de tomen dentro de las acciones populares. No obstante, es necesario indicar que la información que se logra recolectar en los dos primeros mecanismos debe ser considerada por la autoridad ambiental al momento de emitir la resolución de la licencia ambiental.

Adicional a estos mecanismos, existen otros dos que aunque no están creados solo para los derechos colectivos, si permiten constitucionalmente la protección de derechos. Se trata de las acciones judiciales constitucionales (acciones de tutela, popular, de grupo, de cumplimiento, de simple nulidad y la acción pública de inconstitucional) que permiten a cada ciudadano exigir la protección de sus derechos. Estas acciones aseguran el restablecimiento de derechos fundamentales, colectivos o grupales amenazados o vulnerados así como la defensa y la legalidad de la constitucionalidad frente a un amplio margen de actuaciones y situaciones que puedan poner en riesgo los derechos ambientales.

Ahora bien materia ambiental, la legislación colombiana ha regulado las competencias para su control y vigilancia así como el uso, la conservación y la restauración del medio ambiente. A continuación se realiza una breve presentación de los cuatro preceptos normativos más relevantes sobre la materia. Ellos reglamentan temas como la contaminación del medio ambiente, los recursos naturales, la política ambiental y los organismos de regulación ambiental.

La Ley 23 de 1973 reguló el primero de los temas mencionados y estableció alternativas y estrategias para la conservación y recuperación de los recursos naturales, para la salud y el bienestar de la población. Posteriormente, el Decreto Ley 2811 de 1974 o Código de los recursos naturales y de protección al medio ambiente (en adelante el CRNR) adoptó disposiciones sobre diversos temas como la política ambiental nacional e internacional, las tasas retributivas de servicios ambientales, el uso de productos químicos y sustancias tóxicas y radiactivas, la atención de emergencias ambientales, el uso y conservación de los recursos naturales, entre otros temas. Su finalidad fue asegurar la preservación, restauración y conservación del medio ambiente. EL CNRN al reafirmar lo establecido en la ley 23 de 1973 implicó una evolución frente a la normatividad ambiental de la época porque modificó la visión utilitarista frente al medio ambiente por una visión proteccionista. Ello hace que el CNRN pueda considerarse como el precepto que da nacimiento al “derecho ambiental” colombiano.

El siguiente precepto relevante es la Ley 99 de 1993 que se conoce también como la ley general ambiental, pues establece el marco organizacional y rector de la política ambiental en Colombia. Ella reguló los fundamentos de la política ambiental colombiana, organizó el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y creó el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MinAmbiente), el Consejo Nacional Ambiental y las CAR como entidades del nivel territorial encargadas de la protección del medio ambiente. Estas entidades tienen como función principal administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, la ejecución de políticas, y planes y programas nacionales en materia ambiental (Ministerio de Ambiente, 2019, párr. 4). Además, la ley establece los organismos y entidades que se encargan de cuidar y proteger el medio ambiente.

La Ley 99 de 1993 también protege el medio ambiente a través del establecimiento de políticas públicas encaminadas a asegurar a su protección y explotación. La ejecución de estas políticas está a cargo de las autoridades mencionadas previamente quienes de manera articulada trabajan en su desarrollo, implementación y evaluación de mano con la ciudadanía como actor principal en la protección del medio ambiente. En esa medida, la Ley 99 de 1993 se convierte en el eje central de la política ambiental y de la protección a este derecho colectivo.

Por último, se tiene la Ley 1333 de 2009 que impuso la responsabilidad a las CAR de adelantar los procesos sancionatorios ambientales, proceso que puede conforme regulación normativa, ser promovido por los mismos ciudadanos o de manera oficiosa por la misma autoridad ambiental, todo ello en búsqueda de asegurar la protección del medio ambiente, de los ecosistemas, de todos los recursos naturales renovables y no renovables, y de todas las especies puestas en peligro o fuera de su hábitat.

Además de las CAR, es de resaltar que a nivel local, existen diversas entidades que controlan y vigilan la protección del medio ambiente; según el Ministerio del Medio Ambiente, en Colombia, existen 52 entidades de tipo nacional y territorial encargadas de este tema, como las Corporaciones de desarrollo sostenible, el Fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos, la Contraloría General de la República, las Contralorías delegadas, y la Defensoría del pueblo, entre otros.

Luego de exponer los aspectos generales de la legislación colombiana para la protección del medio ambiente, donde vimos organismos, herramientas o mecanismos para la protección del medio ambiente como derecho, entraremos a revisar los avances en materia jurisprudencial en la protección efectiva del medio ambiente.

1.2.3. Avances jurisprudenciales en la protección efectiva del medio ambiente

La protección del medio ambiente se ha fortalecido a partir de los diversos fallos proferidos por la Corte Constitucional. Esta corporación ha desempeñado un papel fundamental a través de interpretaciones innovadoras que se han plasmado en las decisiones de acciones constitucionales. Esto ha permitido la creación de una doctrina constitucional que busca la efectividad real y material de este derecho.

Uno de los avances jurisprudenciales de la Corte Constitucional, fue la protección del medio ambiente, como derecho fundamental por conexidad cuando se vulnera algún derecho fundamental, tal y como ya se mencionó. En este caso, la acción de tutela resulta procedente para proteger este derecho de tercera generación. Al respecto, la Corte ha expuso que:

[Si bien] el derecho a gozar de un ambiente sano se protege a través de la acción popular, es posible impetrar la acción de tutela en los casos en que la violación o amenaza de vulneración de aquél, implica la transgresión o la inminencia de la

violación de un derecho constitucional fundamental con respecto a una o varias personas determinadas. Por consiguiente, si con la acción o la omisión de las autoridades públicas, o de los particulares, encargados de la prestación de un servicio público o que coloquen en estado de subordinación o indefensión a las personas o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, se vulneran o amenazan los derechos a la vida o a la salud u otros derechos fundamentales, es procedente la acción de tutela. Es así como, aun cuando el numeral 3 del art. 6 del decreto 2591 de 1991, considera improcedente la tutela para proteger derechos colectivos, permite su ejercicio cuando se requiera amparar "derechos amenazados o violados en situaciones que comprometen derechos colectivos siempre que se trate de impedir un perjuicio irremediable" (Corte Constitucional, Sentencia T-257, 1996).

Esta posición fue ratificada en la sentencia T-257 de 1996 cuando indicó que:

Con todo, cuando la violación del derecho a un ambiente sano implica o conlleva simultáneamente un ataque directo y concreto a un derecho fundamental, se convierte la acción de tutela en el instrumento de protección de todos los derechos amenazados, por virtud de la mayor jerarquía que ostentan los derechos fundamentales dentro de la órbita constitucional.

Esa conexidad por razón de la identidad del ataque a los derechos colectivo y fundamental genera, pues, una unidad en su defensa, que obedece tanto a un principio de economía procesal como de prevalencia de la tutela sobre las acciones populares, que de otra manera debería aplicarse independientemente como figuras autónomas que son (Corte Constitucional, Sentencia T-257, 1996).

Años después, en la Sentencia C-431 de 2000, la Corte explicó la doble categoría de derecho y deber del medio ambiente en el marco de la Constitución. Al respecto señaló que el medio ambiente no solo reviste un deber de protección por parte de las entidades del Estado así como de todas y cada una de las personas, sino que también es un derecho colectivo de garantía universal. Mas precisamente, la Corte estableció que:

La defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho. En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la

jurisprudencia ha denominado “Constitución ecológica”, conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección. Siguiendo lo dicho por esta Corporación en anterior pronunciamiento, el tema ambiental constituyó, sin lugar a dudas, una seria preocupación para la Asamblea Nacional Constituyente, pues ninguna Constitución moderna puede sustraer de su normatividad el manejo de un problema vital, no sólo para la comunidad nacional, sino para toda la humanidad; por ello, se ha afirmado con toda razón, que el ambiente es un patrimonio común de la humanidad y que su protección asegura la supervivencia de las generaciones presentes y futuras.

Al momento de proteger el medio ambiente, la Corte Constitucional se ha valido de una serie de principios para justificar la intervención de las autoridades. Es el caso del principio de precaución. Sobre este principio en materia ambiental, la Corte Constitucional ha indicado que su función, principalmente preventiva, busca evitar “los riesgos o daños cuyo efecto no pueda ser conocido anticipadamente, como aquellos en los cuales resulta posible conocer el efecto antes de su producción” (Corte Constitucional, Sentencia C-703, 2010). Así, debe entenderse que este principio comprende todas aquellas actuaciones cautas y razonables que deben realizar todos los actores ambientales para prevenir la generación de daños o la prudencia que debe acompañarlos al momento de tomar riesgos que puedan generar situaciones adversas para el medio ambiente. En consecuencia, la aplicación práctica de este principio se traduce en todas las actuaciones administrativas y de implementación de políticas públicas dentro del marco rector de la política ambiental para proteger el medio ambiente.

En asocio con el principio de precaución, la Corte ha insistido en la necesidad de reconocer que el medio ambiente debe protegerse conjuntamente con los países vecinos. A través de lo que la Corte ha denominado “la internacionalización de las relaciones ecológicas” ella ha establecido que:

En oposición al principio según el cual la soberanía de los Estados implica su autodeterminación y la consecuente defensa de intereses particulares, enmarcados dentro del límite de sus fronteras políticas, la degradación del medio ambiente, al desbordar estas fronteras, se convierte en un problema global. En consecuencia, su

protección se traduce en un propósito conjunto de todos los Estados, que a su vez se preparan para enfrentar un futuro común. Se pueden citar muchos ejemplos sobre las implicaciones globales del deterioro del medio ambiente, el cual por lo general es irreversible: en varias ocasiones la polución afecta a Estados distintos al que contiene la fuente de la misma; el calentamiento de la tierra proviene de actividades que se generan en una multiplicidad de Estados y sus efectos se resienten en todo el planeta; las especies migratorias atraviesan territorios que abarcan diversos Estados; en general, los distintos ecosistemas son multidimensionales y los elementos de cada uno guardan una compleja interrelación, por lo que no contemplan fronteras geopolíticas. (Corte Constitucional, Sentencia C-671, 2001)

Dieciséis años después de la primera sentencia a la que se ha hecho alusión, podemos evidenciar una posición clara sobre el derecho al medio ambiente como bien jurídico que debe asegurarse a las generaciones futuras y protegerse no solo desde el ámbito nacional sino también desde el internacional. Esta posición quedó claramente expuesta en la sentencia C-703 de 2010, donde la Corte manifestó:

Como lo ha señalado la Corte, basándose en el pensamiento expuesto por el Constituyente, la protección del ambiente “asegura la supervivencia de las generaciones presentes y futuras”, condiciona el ejercicio de ciertas facultades “que se ven limitadas por los derechos de quienes aún no han nacido, esto es, de las generaciones futuras, conforme a la función ecológica de la propiedad y la idea del desarrollo sostenible” y obliga a actuar de determinada manera, dado que “la satisfacción de las necesidades presentes requiere de planificación económica y de responsabilidad en materia de desarrollo, con el fin de que, como se señaló, las generaciones futuras cuenten con la capacidad de aprovechar los recursos naturales para satisfacer sus propias necesidades”, planificación y responsabilidad que “para el caso colombiano, les compete, por mandato constitucional, al Estado y a sus agentes, así como a todos los particulares, sin importar en cuál campo económico, político o social se encuentren”.

Pero la relación del medio ambiente con la persona, fuera de comprometer a la comunidad nacional, también compromete a la comunidad internacional, como que se trata del manejo de “un problema vital, no solo para la comunidad nacional, sino para toda la humanidad”, porque la degradación del ambiente y su progresiva

destrucción es capaz de alterar las condiciones que han permitido el desarrollo del hombre y de condenarnos “a la pérdida de nuestra calidad de vida, la de nuestros descendientes y eventualmente a la desaparición de la especie humana”.

En la misma sentencia la Corte insiste en que:

actualmente la internacionalización es uno de los rasgos distintivos de las “relaciones ecológicas” y se manifiesta en la existencia de una serie de instrumentos internacionales que buscan preservar un ambiente sano, responder a la degradación ambiental y proteger a las generaciones presentes y futuras. De entre esos instrumentos se destacan la Declaración de Estocolmo sobre el medio ambiente humano de 1972, la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982, la Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo de 1992, el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, el protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático y el Acuerdo de Copenhague de 2009 (Corte Constitucional, Sentencia C-703, 2010)

En la sentencia T-608 de 2011, la Corte destaca el papel del derecho al medio ambiente dentro de la protección de los derechos colectivos, así como su destacada relevancia en lo que atañe a la carta constitucional. En dicha sentencia, la Corte presenta la evolución del derecho del medio ambiente en el ordenamiento colombiano, pasando de ser un derecho asociado a la propiedad privada reconocida a las personas, quienes tenían la posibilidad de utilizar el medio ambiente y los recursos naturales (como las aguas y bosques) sin limitación alguna en aras del progreso de la humanidad, a tener una consagración legal como derecho autónomo y común de los individuos. Así, se deja de lado el carácter de propiedad y privado para reconocerse como un derecho de obligatoria protección para el Estado y la sociedad en general (Corte Constitucional, Sentencia T-608, 2011).

La visión individualista y utilitarista del medio ambiente empezó a cambiar con la Declaración de Estocolmo y la adopción de la Ley 23 de 1973 por medio de la cual se concedieron facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y protección al medio ambiente.

Esta visión se consolidó con la adopción de la CP de 1991 tal y como se presentó previamente. De hecho, la Corte Constitucional, a través de sus fallos, ha resaltado la importancia de esta nueva visión indicando que:

[...] el riesgo al cual nos enfrentamos no es propiamente el de la destrucción del planeta sino el de la vida como la conocemos. El planeta vivirá con esta o con otra biosfera dentro del pequeño paréntesis biológico que representa la vida humana en su existencia de millones de años, mientras que con nuestra estulticia sí se destruye la biosfera que ha permitido nacer y desarrollarse a nuestra especie estamos condenándonos a la pérdida de nuestra calidad de vida, la de nuestros descendientes y eventualmente a la desaparición de la especie humana. (Corte Constitucional. Sentencia C-339, 2002).

Teniendo en cuenta lo anterior y de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, a partir de la expedición de la Constitución de 1991, el derecho al medio ambiente se compone de tres facetas: i) proporciona la facultad a cada individuo de gozar de un medio ambiente sano, derecho que es exigible por medio de acciones judiciales; ii) impone una obligación a todos los ciudadanos nacionales y al Estado, de proteger la diversidad e integridad del medio ambiente y, finalmente, iii) determina la protección del derecho al medio ambiente, como principio constitucional que irradia todo el ordenamiento jurídico, y por tanto debe ser protegido de manera transversal.

Por último, en lo que atañe al componente del medio ambiente, la Corte ha dejado claro que el medio ambiente no es un concepto simple y sencillo, sino que se debe entender en un contexto amplio con relación a todos aquellos seres vivos distintos al hombre, entendiendo la protección medio ambiente como una protección íntegra a la flora y fauna, dentro de las cuales gira el entorno de vida del hombre. Ante tal relevancia para la vida y sostenibilidad de la especie humana, es de vital importancia su protección, lo cual se puede apreciar en la sentencia T-146 de 2016, que sobre la protección al medio ambiente y frente al aprovechamiento de la fauna por el hombre, expuso:

Desde una perspectiva general, el concepto de ambiente protegido involucra todos los elementos que integran el entorno en el que se desarrollan los seres humanos, entre los que se encuentran la flora y la fauna. Sin embargo, a pesar de que este concepto se define a partir de su relación con el ser humano, la Corte ha sido enfática en señalar en que sus

distintos componentes no son objeto de protección por la sola utilidad que representan para el hombre. En efecto, paulatinamente, se ha superado una visión netamente utilitarista, para pasar a una postura de cuidado y respeto derivada de concepciones ontológicas, en el que el amparo se deriva de la importancia del ambiente en sí misma considerada (Corte Constitucional, Sentencia T-146, 2016).

En otras palabras, la dignidad que explica y le otorga valor al ser humano, también genera una nueva visión de su relación con el ambiente, ya que va más allá del aprovechamiento de recursos naturales renovables y no renovables. Tal y como se viene mencionando, es necesario que el hombre conviva de manera armónica con las demás formas de vida. De ahí que, el ambiente sea destinatario de “la visión empática de los seres humanos por el contexto –o ambiente– en el que se desarrolla su existencia” (Corte Constitucional, Sentencia T-146, 2016). Lo anterior fue ratificado por la Declaración de Estocolmo de 1972, la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982, la Declaración de Río y la Resolución 45/94 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en las que se empezó a reconocer internacionalmente que existe un lazo entre la realización de la dignidad humana y el medio ambiente de calidad, pues de ello depende el bienestar futuro de las personas.

Bajo lo anteriormente expuesto, se evidencia que la Corte Constitucional a través de sus fallos imparte protección al medio ambiente, y como ilustración de ello, se puede concluir que esta Corporación desde sus primeras sentencias, ha mantenido una tesis uniforme en cuanto a la protección de los derechos colectivos, incluido el medio ambiente. De hecho, existe una teoría sobre la conexidad del mismo con los derechos fundamentales, pues tal derecho colectivo hace parte del núcleo esencial del derecho a la vida en condiciones dignas por cuanto tienen especial relevancia e injerencia en la sostenibilidad de la vida del hombre.

Después de haber presentado la normatividad nacional en materia de protección ambiental, y de ver los avances jurisprudenciales en el país sobre este tema, se estudiará el mecanismo idóneo para exigir su protección. La AP, tal y como se explicará en el capítulo siguiente es un mecanismo que no es nuevo en nuestro ordenamiento jurídico. En efecto ella se encuentra regulada desde 1887. Sin embargo, la adopción de la CP de 1991 implicó cambios importantes en su procedimiento y eficacia.

Capítulo II

La acción popular en el ordenamiento jurídico colombiano

La AP es de carácter público, característica que implica que su ejercicio se dirija a la protección de un derecho colectivo o a la protección de un interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos con relaciones sociales permanentes. Su presentación ante la autoridad judicial puede hacerse de forma directa y personal al no tener que hacer uso del derecho de postulación. Esto evidencia una informalidad de la acción en aras de materializar el derecho sustantivo. En otras palabras, cualquier persona está legitimada procesalmente para defender sus intereses y los de su comunidad, en los eventos de afectación o amenazada de los derechos colectivos y del medio ambiente.

Según Tamayo Jaramillo (2001),

[L]a ley concibió las acciones populares como un mecanismo para suprimir o prevenir la amenaza de un daño contingente que pudiese afectar los derechos colectivos, siendo los daños colectivos aquellos que afectan los bienes patrimoniales y extrapatrimoniales de personas determinadas. Cuando esos daños afectan a un número de personas más o menos grande, que están identificados o son identificables, estamos frente a un daño grupal o masivo. Ese daño grupal afecta a la comunidad y debe ejercitarse una acción preventiva o reparadora, siendo procedente la acción popular. (p. 51)

Este capítulo tiene por objetivo describir la naturaleza de la AP en el ordenamiento jurídico colombiano con el fin de establecer sus alcances e importancia en la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el medio ambiente. Para ello, en una primera parte, se abordará el reconocimiento de la AP como mecanismo de defensa de los derechos e intereses colectivos relacionados con el medio ambiente. Esta primera parte permitirá presentar la evolución histórica de la AP y su reconocimiento legal y constitucional en Colombia. En la segunda parte, se explicará el papel que las acciones populares han desempeñado en la protección de los derechos ambientales en Colombia a través de los fallos judiciales. Para ello se presentarán cuatro fallos del Consejo de Estado que permiten evidenciar la protección del medio ambiente en casos de contaminación de fuentes hídricas y del aire.

2.1. Reconocimiento de la acción popular como mecanismo de defensa de los derechos e intereses colectivos relacionados con el medio ambiente

En la CP de 1991, la protección de los derechos se garantiza a través de las acciones constitucionales reconocidas en los artículos 30 y del 83 hasta el 94 de la misma. Adicionalmente, ellas están reguladas en normas jurídicas como el Decreto 2591 de 1991 para la acción de tutela y la Ley 472 de 1998 para las acciones populares y de grupo.

Estas acciones facultan a cualquier persona para acudir ante un juez competente, a través de un proceso especial, y solicitar la protección de los derechos o intereses conculcados o en grave riesgo, debido a la actuación de una autoridad pública o de un particular. En el caso concreto de las acciones populares, la Corte Constitucional ha señalado que ellas buscan proteger derechos e intereses relacionados con “el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia y otros de similar naturaleza que se definan por el legislador” (Corte Constitucional, Sentencia C-215 de 1999)

De esta manera, la AP se dirige a hacer efectivos los derechos y garantías colectivas de la sociedad, cuando se presentan conductas no solo en el ejercicio de la función pública establecida en el artículo 209 de la Constitución, sino también por las vulneraciones a los derechos ambientales ocasionadas por cualquier persona. Así, la AP se caracteriza por tener un carácter preventivo y reparador que controla, no solo el ejercicio de la función administrativa por parte del Estado, sino que también vigila y resguarda el comportamiento de los particulares frente a los derechos e intereses colectivos que son objeto de protección constitucional.

No obstante, los derechos e intereses colectivos también pueden, eventualmente, ser objeto de protección por medio de la acción de tutela. Esto es posible porque los derechos fundamentales, como lo manifiesta la Sentencia T-406 de 1992, se extienden a los derechos de segunda y tercera generación siempre y cuando se presenten en conexidad con un derecho fundamental. La conexidad se entiende como el vínculo axiológico entre los derechos fundamentales nominados con los derechos sociales, económicos y políticos, o un derecho colectivo y del ambiente, con la finalidad de proteger inmediatamente el núcleo esencial (Corte Constitucional, 2011). Por ejemplo, se ha establecido que el

mecanismo más idóneo para proteger el derecho a la salubridad pública es la acción de tutela a través de la conexidad que existe entre este derecho y el derecho a la vida. Igualmente, la Corte ha entendido que la protección al medio ambiente, reconocido como derecho colectivo, tiene una amplia conexidad con los derechos fundamentales. Por tal razón, la acción de tutela permite proteger este derecho cuando su afectación represente un daño irremediable que lleve a la vulneración directa o indirecta de un derecho fundamental (Corte Constitucional, 2011).

A pesar de lo anterior, el mecanismo que debe privilegiarse en la protección de los derechos e intereses colectivos es la AP. Ello puede evidenciarse a partir de la evolución histórica de dicha figura y de su reconocimiento legal y constitucional en Colombia.

2.1.1. Evolución histórica de la figura

Las acciones populares, como mecanismo judicial para la protección de los derechos colectivos, se encontraban reguladas en el ordenamiento jurídico colombiano desde la implementación del CC en el siglo XIX. Sin embargo, su origen se remonta al derecho romano donde su ejercicio permitía la defensa de los bienes de uso público o su protección ante un daño inminente. Inicialmente, se crearon dos acciones de carácter popular: los interdictos y las acciones populares. Los primeros se originaron desde la Monarquía con el objetivo de defender la “*res sacra*” (*Bienes sagrados*) y la “*res publicae*” ante el formalismo y la ineficiencia de las acciones procesales ordinarias (Valencia, 2005). Las segundas se originan en la República cuando se confiere competencia a los pretores para tomar decisiones sobre la interposición de estas acciones procesales con el fin de proteger el interés particular a través del restablecimiento del interés general menoscabado (Valencia, 2005). Al respecto, Petit (1949) señala que:

Al lado de los derechos consagrados por las leyes y las costumbres, cuya violación permitía a los particulares ejercitar una acción, había otras relaciones que no tenían el carácter preciso de un derecho, librándose de una reglamentación general; pero no por eso merecían menor atención del magistrado y naturalmente necesitaban su intervención en caso de desavenencia. Tales eran diversos intereses de derecho público o divino, como la protección contra toda ofensa o usurpación de cosas públicas o sagradas, de templos, plazas, caminos y ríos. (p. 83)

Así pues, en la fase de la República, las actuaciones requerían para su perfección de la “*rogatio*” del magistrado y la aprobación del pueblo. En consecuencia, el “*populus*” personificaba el sujeto activo que orientaba sus actuaciones hacia el interés común, con la finalidad de integrar a los habitantes y hacerlos partícipes de la toma de decisiones generales. El “*populus romanus*” era más que un número plural de personas, puesto que lo que buscaba era integrar a la comunidad como órgano político. Sarmiento (1998) precisa que Cicerón estableció los tres elementos que conformaban el “*populus romanus*”: “1. La multitud de personas. 2. Reunidas por un consenso jurídico. 3. Para lograr una utilidad superior” (p. 17). Desde inicios de la sociedad ambos actores resultaban necesarios para proteger el bien común. En los inicios de la sociedad se propendieron a establecer mecanismos para la protección de un bien común.

Estos tres elementos constituyeron un órgano que alcanzó el carácter de sujeto de derecho, similar al que tenían los municipios, las colonias y las asociaciones en Roma. Esta condición de sujeto de derecho del “*populus*” romano le dio la titularidad de derechos, permitiendo hacer frente a los conflictos jurídicos mediante la interposición de acciones y recursos procesales. Es de anotar que no fue considerado persona jurídica de carácter público, no obstante, su condición de sujeto de derecho para fines procesales (Valencia, 2005).

Junto a la figura del “*populus romanus*” se encuentra el concepto de “*Res publicae*” –bienes de la República-. Estas cosas o bienes eran susceptibles de protección a través de las acciones que interponía la comunidad con la finalidad de protegerlos de la acción u omisión de las autoridades de la República. Estos bienes se clasificaban en “*res publicae usi destinatae*” que eran aquellos bienes que estaban fuera del comercio, como los puentes, las plazas, entre otros; y “*res in pecunia*” o “*in patrimonio populi*” o bienes fiscales de uso exclusivo de la República (Valencia, 2005).

Ya en el CC colombiano se reconocen dos clases de AP: la acción orientada a la protección de bienes de uso público y la AP de daño contingente. Frente a la primera, el artículo 1005 del CC establece que:

La municipalidad y cualquiera persona del pueblo tendrá en favor de los caminos, plazas u otros lugares de uso público, y para la seguridad de los que transitan por ellos, los derechos concedidos a los dueños de heredades o edificios privados. Y

siempre que a consecuencia de una acción popular haya de demolerse o enmendarse una construcción, o de resarcirse un daño sufrido, se recompensará al actor, a costas del querellado, con una suma que no baje de la décima, ni exceda de la tercera parte de lo que cueste la demolición o enmienda, o el resarcimiento del daño; sin perjuicio de que, si se castiga el delito o negligencia con una pena pecuniaria, se adjudique al actor la mitad.

Estas acciones populares eran ejercidas por cualquier persona quien tenía derechos sobre el uso común de los bienes de uso público del Estado y su interposición le permitía exigir el pago de una pena pecuniaria. Sarmiento (1998) menciona al respecto que para la procedencia de la acción debían existir tres elementos: “1. El interés público, 2. el interés privado del demandante orientado a solicitar un incentivo económico; y finalmente, 3. la recompensa” (p. 17).

El objetivo de esta acción era garantizar la prestación de un servicio a la comunidad y la utilización de estos bienes de acuerdo con su naturaleza, evitando de esta forma, cualquier acto lesivo que afecte su integridad y su vocación orientada al interés general. Para ello se debe analizar la naturaleza de los bienes de uso público y diferenciarlos de los bienes de dominio privado del Estado. Esta tarea debe realizarse a partir de la noción de titularidad del Estado. Sobre el tema, Rico (2009) sostiene que esta titularidad “está integrada por todos aquellos bienes sobre los cuales, o con respecto a los cuales, el Estado, en cualquiera de sus manifestaciones, ejerce un derecho” (p. 68).

Para comprender la noción de titularidad del Estado es necesario tener presente que tanto el derecho privado como el derecho público plantean una categorización de los bienes. En este sentido, estos dos ámbitos del Derecho son mundos conectados lo que implica que uno no puede ser estudiado sin el otro, es decir, que el derecho público no se puede concebir sin el derecho privado, a pesar de su naturaleza distinta. Los bienes privados, desarrollados en el CC y transmitidos mediante el título, la fuente y el modo, se caracterizan por ser comerciables, prescriptibles, enajenables y embargables, a diferencia de los bienes públicos que se caracterizan, contrariamente, por ser imprescriptibles, inembargables e inajenables.

Sumado a lo anterior, se debe tener en cuenta que la titularidad del Estado puede recaer sobre “cualquiera de las especies de las cosas o bienes de las estudiadas en las

clasificaciones propias del derecho civil” (Rico, 2009, p. 11). De este modo, los bienes de la titularidad estatal pueden ser muebles o inmuebles, corporales o incorporeales, presentes o futuros, divisibles e indivisibles, principales o accesorios, entre otros. Frente a ellos, el Estado realiza una doble manifestación de poder: (i) un poder de supra ordenación en el cual el Estado actúa como Estado, como poder, en relación de supra ordenación frente a los particulares, quienes se subordinan a las decisiones tomadas por él y (ii) y un poder de coordinación donde el estado actúa como particular o sujeto de derechos, es decir, que el Estado no actúa como poder, sino en un plano de coordinación con los particulares (Rico, 2009).

En consecuencia, el Estado tiene dos clases de propiedad que se materializa en los bienes de dominio público y en los bienes de dominio privado del Estado. En la primera categoría, el régimen jurídico que los regula es el derecho público; mientras que, en la segunda categoría, el régimen jurídico que los regula es mixto. Así, se aplica el derecho privado sobre el vínculo que el Estado tiene frente a los bienes en relación con los particulares y el derecho público, el derecho administrativo y la Ley 80 de 1993 cuando se adquieren, administran y enajenan esta clase de bienes.

Además, los bienes de dominio público no pueden ser materia de usufructo; son inajenables; intransferibles; inembargables; se encuentran por fuera del comercio; no son bienes patrimoniales del Estado y no son prescriptibles en ningún caso porque están para el uso de todos. Esta categoría de bienes se afecta al uso público. Por tal razón, estos bienes no son objeto de posesión por un particular. Igualmente, la entidad estatal no ejerce sobre estos bienes los atributos de uso, goce y disposición, los cuales pertenecen a los habitantes. Estos bienes se clasifican en bienes de uso común, como los recursos minerales y naturales, bienes destinados a un S. P. y bienes propios como son los parques.

Contrariamente a los bienes anteriormente presentados, los bienes de dominio privado del Estado se caracterizan porque son comerciables, enajenables, adquiridos por el Estado a título oneroso o gratuito e incluso por prescripción adquisitiva. Se trata, igualmente, de bienes embargables, sobre los que pueden constituirse servidumbres y pueden someterse al régimen de la fiducia. Por consiguiente, los bienes de dominio privado del Estado son los bienes fiscales por naturaleza.

Junto con la acción orientada a la protección de los bienes de uso público, el CC reguló la AP de daño contingente en el artículo 2359. Una contingencia es un riesgo, entonces la acción se interponía en aquellos eventos donde un daño había ocurrido o podía ocurrir afectando los derechos colectivos. Uno de los requisitos para interponer esta AP consiste en un daño, en cuyo caso, el afectado tendría que seguir un proceso de responsabilidad civil extracontractual, o una amenaza a los derechos colectivos. Al respecto, el artículo señala que “Por regla general se concede acción en todos los casos de daño contingente, que, por imprudencia o negligencia de alguno, amenace a personas indeterminadas; pero si el daño amenazare solamente a personas determinadas solo alguna de estas podrá intentar la acción”.

La AP, además del CC, también se encontraba regulada en el Decreto 2303 del 1989, por medio del cual se organizó la jurisdicción agraria y se estableció el uso de las acciones populares para la protección del medio ambiente rural. El objeto de protección de estas acciones populares era reducido. En tal sentido, el artículo 2 del Decreto mencionaba que la jurisdicción agraria conocería de “los procesos originados en acciones populares fundamentadas en normas sobre preservación del medio ambiente rural y manejo de los recursos naturales renovables de carácter agrario [...] cuando el asunto no sea de competencia de las autoridades administrativas”. El artículo 118 del Decreto reiteraba el alcance de la AP en los siguientes términos:

El ambiente rural y los recursos naturales renovables del dominio público que hacen parte de aquél, podrán ser definidos judicialmente por cualquier ciudadano contra actos o hechos humanos que les causen o puedan causar deterioro, si el asunto no es de competencia de la Administración, mediante la acción popular consagrada en los artículos 1005 y 2359 del código civil, especialmente en los casos previstos en el inciso 2 del artículo 16 de la ley 23 de 1973.

Como se presentó, la AP es una figura que viene reconociéndose desde el derecho romano para garantizar la protección de los derechos colectivos y los bienes públicos. Ella no es ajena a la tradición legal Colombiana. Desde el CC en 1887 se consagraron varias figuras al alcance de la ciudadanía en general o de los vecinos de un determinado lugar con el objetivo de conjurar el riesgo sobre un bien público o de interés común, así como de resarcir el daño ocasionado sobre el mismo. En 1991, el reconocimiento de estas acciones

se integró al texto constitucional en el artículo 88. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha señalado que:

En materia de derechos colectivos es claro que el propósito del Constituyente fue el de extender el campo tradicional de esta clase de acciones que ya existían en estatutos civiles anteriores, fortaleciendo la competencia de los jueces y su capacidad para proteger los derechos de las personas. La Corte Constitucional ha explicado que, a la luz del nuevo marco institucional y social resumido a través de la fórmula del Estado social de derecho, se reivindica la prevalencia del interés público al tiempo que empodera a los ciudadanos con herramientas jurídicas efectivas para que velen activamente por lo comunitario.

En virtud de lo anterior, a continuación se abordará la consagración de las acciones populares en la Constitución y su desarrollo en la Ley 472 de 1998.

2.1.2. Reconocimiento constitucional y legal de la acción popular en Colombia

La Carta Política desde sus artículos iniciales reconoce la superioridad del interés general y el deber, en cabeza del Estado, de velar por la protección de los derechos particulares y generales de todos colombianos (Asamblea Nacional Constituyente, 1991). A ello debe unirse la promoción y defensa de lo público a través de acciones constitucionales que aseguran su protección real y efectiva. Es el caso de las acciones populares que según Sarmiento (2006) son “aquellas en las que cualquier persona perteneciente a un grupo de la comunidad, está legitimada procesalmente para defender al grupo afectado por unos hechos comunes, con lo cual, simultáneamente protege su propio interés” (p. 41).

En la Constitución de 1991, el artículo 88 reconoce que la AP es el mecanismo más idóneo para la protección de los derechos colectivos en los siguientes términos:

La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella. También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares. Así mismo, definirá los

casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.

En la Sentencia T-080 de 2015, la Corte explicó el rango constitucional de los derechos colectivos como mecanismo para permitir su desarrollo integral debido a que anteriormente había sido regulado en leyes civiles.

Por ello, para la Corte Constitucional, estas acciones son:

Instrumentos que forman parte del conjunto de mecanismos que el movimiento constitucionalista occidental contemporáneo ha ido incorporando de manera paulatina a los sistemas jurídicos, para optimizar los medios de defensa de las personas frente a los poderes del Estado, de la administración pública y de los grupos económicamente más fuertes. (Corte Constitucional, Sentencia C-630 de 2011)

En esa medida, la Corte ha indicado que su ejercicio debe entenderse “en el contexto de una sociedad que se erige como democrática y que defiende a las personas frente a intrusiones ilegítimas de los derechos, sin importar a qué tipo de poder sean adjudicables” (Corte Constitucional, Sentencia C-630 de 2011). Por ello, la Corte Constitucional ha desarrollado la AP desde el contexto de la democracia (Valencia Hernández, 2007) y como derecho político constitucional. En tal sentido, la democracia no se agota en el ejercicio del voto cada cuatro años, sino que va más allá, puesto que esta forma de gobierno se fortalece con la participación activa de ciudadanos en la protección de sus derechos colectivos y del ambiente.

Al respecto conviene decir que la Corte Constitucional señaló que:

Hay [un] nuevo modelo de democracia, [donde] los ciudadanos no sólo participan en el gobierno de su país mediante la elección libre de sus representantes, sino que, a través de diversos mecanismos de deliberación, colaboración, consulta y control diseñados por el constituyente, se les permite intervenir de manera activa en las decisiones que los afectan e impulsar la acción de las autoridades en el propósito común de asegurar el cumplimiento de los fines del Estado. (Corte Constitucional, Sentencia C-630 de 2011)

Apoyando la posición de la Corte, Romero (2011) considera que estamos ante un nuevo modelo de Estado y un nuevo derecho que se caracterizan por la protección especial

a los derechos y a la materialización del principio de la dignidad humana (Romero, 2011). En consecuencia, la CP de 1991 introdujo cambios importantes a la estructura del Estado, a la forma de gobierno, a la relación entre Estado e individuos, entre otros. De esta forma, la Carta de Derechos le otorgó la capacidad de participación al individuo al momento de decidir y en el ejercicio del control y vigilancia de situaciones jurídicas relevantes para el conglomerado social.

Estos cambios sustanciales se observan con la creación del Estado Social de Derecho, superando el modelo decimonónico del Estado de Derecho que se había establecido bajo la vigencia de la Constitución de 1886. Esa forma de Estado establecida en 1991 ha permitido a las personas acceder a la administración de justicia para solicitar la protección de derechos individuales y colectivos a través del fortalecimiento de sus mecanismos de protección. Así las cosas, se puede afirmar que la inclusión de las acciones populares dentro de la Constitución es un reconocimiento que el constituyente de 1991 hizo de los avances sociales, políticos, ambientales y culturales que ya se habían logrado en la década de los 80 y 90, no solo en el contexto político colombiano, sino también en las dinámicas en el ámbito global. Sobre el tema, la Corte Constitucional ha manifestado que la constitucionalización de estas acciones obedeció:

A la necesidad de protección de los derechos derivados de la aparición de nuevas realidades o situaciones socioeconómicas, en las que el interés afectado no es ya particular, sino que es compartido por una pluralidad más o menos extensa de individuos. Las personas ejercen entonces, verdaderos derechos de orden colectivo para la satisfacción de necesidades comunes, de manera que cuando quiera que tales prerrogativas sean desconocidas y se produzca un agravio o daño colectivo, se cuente con la protección que la Constitución le ha atribuido a las acciones populares, como derecho de defensa de la comunidad. (Corte Constitucional, C-215 de 1999)

Como ejemplos de esas nuevas realidades y situaciones socioeconómicas, específicamente en materia ambiental, se pueden citar los Hidrocarburos, el desarrollo sostenible, el manejo de las aguas, las aguas residuales, la contaminación del aire, el cambio climático, la deforestación, la intervención en áreas protegidas, el manejo de residuos especiales, las disposiciones sanitarias, entre otros.

Cuando estas nuevas realidades o situaciones afectan los derechos colectivos, la AP debe ser el medio procesal que asegure, según la Sentencia C-630 de 2011:

una protección judicial efectiva de los derechos e intereses colectivos, afectados o amenazados por las actuaciones de las autoridades públicas o de un particular, teniendo como finalidad la de a) evitar el daño contingente (preventiva), b) hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre esa categoría de derechos e intereses (suspensiva), c) o restituir las cosas a su estado anterior (restaurativa).

En la misma sentencia, se indican diferentes ejemplos que pueden dar origen a la interposición de la acción como “la inadecuada explotación de los recursos naturales, los productos médicos defectuosos, la imprevisión, omisión o retraso en la construcción de una obra, el cobro excesivo de bienes o servicios, la alteración en la calidad de los alimentos, la publicidad engañosa o los fraudes del sector financiero”.

De esta manera, se observa que la AP es un mecanismo o un instrumento al servicio de todos y cada uno de los ciudadanos que integran la sociedad. Ella puede tener un fin correctivo cuando trata de volver las cosas a su estado anterior (retrotraer el daño causado) o preventivo cuando busca evitar que el daño se produzca. De esta manera, la AP al estar consagrada constitucional y legalmente como un mecanismo procesal, de libre acceso y ejercicio, permite que los ciudadanos puedan intervenir en las decisiones que como sociedad y como individuos pueden afectarlos en lo colectivo y en lo personal. Igualmente, la acción procede cuando exista una acción u omisión de una entidad estatal en el ejercicio o cumplimiento de los fines estatales, consagrados en el artículo 2 de la CP, o una acción u omisión de un particular. Todo ello, dentro del marco de los derechos y garantías mínimas que involucran a la sociedad, dentro del denominado Estado social de derecho, así como de su principio rector de solidaridad el cual no solo abarca la órbita funcional de las entidades u organismos del estado, sino también, a la misma sociedad que debe velar por sus propios intereses. En tal sentido, la Corte ha determinado que:

La consagración de la acción popular se relaciona con el modelo de Estado adoptado en la Carta Política y con el principio de solidaridad. Constituye un mecanismo por medio del cual los ciudadanos intervienen en las decisiones que los afectan para asegurar el cumplimiento de los fines del Estado, especialmente por su

diseño. El modelo de estado social implica un deber de intervención mayor en los asuntos diarios de las personas, como forma de garantizar el mínimo vital en una sociedad compleja contemporánea y globalizada, supone, no sólo una expresión de las libertades individuales y de participación democrática reforzada ante un estado con funciones de intervención social, sino también, una manifestación del principio de solidaridad. (Corte Constitucional, Sentencia C-630 de 2011)

En igual sentido, Bejarano (1999) sostiene:

Bajo este esquema conceptual las acciones populares combinan el deber de solidaridad que a todas las personas les atañe, con la potestad del Estado para inducir, promocionar, patrocinar, premiar y, en general, estimular el ejercicio de tales acciones en orden a la materialización y preservación de determinados bienes jurídicos de especial connotación social. (p. 82)

Las acciones populares fueron reglamentadas por la Ley 472 de 1998, que conservó el doble propósito de prevención y restitución del derecho colectivo amenazado o vulnerado. Al mismo tiempo, esta ley dispuso un marco legal más específico y orientado a la protección del derecho sustancial y al equilibrio entre las partes convocadas (Corte Constitucional, T-080 de 2015).

Las acciones populares se tramitan a través de un procedimiento preferencial, especialmente, frente a las acciones que conoce la justicia ordinaria. En virtud de dicho trámite, el juez debe adelantar el proceso y proferir una decisión de fondo dentro de los 30 días siguientes contados a partir del vencimiento del término de traslado (art. 22 Ley 472 de 1998). No obstante, el juez de oficio o a petición de parte, antes de la notificación de la demanda o en cualquier estado del proceso, podrá adoptar las medidas cautelares que considere pertinentes, para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado (art. 25 Ley 472 de 1998).

Dentro del proceso, se realiza una audiencia de pacto de cumplimiento en la cual, el juez escuchará las diversas posiciones sobre la acción instaurada, con la finalidad de que las partes implicadas se pongan de acuerdo o concilien voluntariamente sus diferencias. Además de las partes, en la audiencia podrán intervenir las personas naturales o jurídicas que hayan registrado comentarios escritos sobre el proyecto de pacto de cumplimiento, el

Ministerio Público y la entidad responsable de velar por el derecho e interés colectivo. Estas dos últimas entidades deben asistir obligatoriamente a la audiencia.

La audiencia puede terminar con un pacto o declararse fallida. En el primer caso, el pacto establece la forma de protección del interés colectivo vulnerado y las acciones preventivas o restaurativas a desplegar para asegurar que el estado de cosas vuelva a su estado anterior, de ser posible. El pacto, que permitirá dar por terminado el proceso de forma anticipada, será aprobado por el juez mediante sentencia que hará tránsito a cosa juzgada. En el segundo caso, el proceso continúa con la práctica de pruebas, los alegatos y la sentencia. Si la acción es fallada a favor del actor o actores populares, la sentencia tendrá un carácter protector y preventivo o reparador en virtud de las medidas que el juez adopte para proteger el interés colectivo vulnerado o amenazado. La sentencia también señalará el plazo con el que cuenta la parte vencida para dar cumplimiento a la misma.

Inicialmente, los artículos 15 y 16 de la Ley 472 de 1998 atribuían el conocimiento de las acciones a los jueces administrativos cuando la acción se originara en actos, acciones y omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñaran funciones administrativas o a los jueces civiles del circuito en los demás casos. Posteriormente, los artículos 57 y 58 de la Ley 1395 de 2010 modificaron la competencia de los jueces de la siguiente manera: las acciones populares contra entidades de nivel nacional pasaron a ser competencia de los Tribunales Contenciosos Administrativos y las acciones contra entidades de carácter departamental, distrital y municipal, quedaron a cargo de los jueces administrativos en primera instancia. Actualmente, esta competencia se mantiene según las disposiciones de la Ley 1437 de 2011.

Como se pudo observar en lo anteriormente expuesto, ante la necesidad de un mecanismo que las personas pudieran ejercer para la protección de los derechos e intereses colectivos, se presentó el desarrollo normativo en Colombia del instrumento previsto constitucional y legalmente para tal fin. En la siguiente parte de este capítulo se evidenciara la manera como las acciones populares, a través de los fallos judiciales, ha contribuido en la protección de los derechos ambientales.

2.2. Las acciones populares en la protección de los derechos ambientales

Los ciudadanos estamos en la obligación de respetar los derechos individuales y colectivos. No obstante, frente a su vulneración los mecanismos legales instituidos para su protección, permiten restablecer el equilibrio entre los diferentes intereses en conflicto. Por ejemplo, en el caso de vulneración de derechos ambientales por acción u omisión de los particulares o del Estado, las acciones populares, a través de las decisiones judiciales, buscan crear un balance entre la protección del medio ambiente, el desarrollo económico y desarrollo urbanístico en la sociedad. Así, la responsabilidad de la protección efectiva de los derechos ambientales viene recayendo en los jueces debido al papel importante y decisivo que tienen en la protección de los derechos e intereses colectivos en materia ambiental. Ciertamente, la autoridad de la que están investidos, les permite resolver conflictos en materia ambiental, establecer las condiciones y mecanismos a través de los cuales se previenen o restablecen los daños ambientales y hacer seguimiento a las decisiones tomadas para asegurar el efectivo cumplimiento de las mismas.

Para evidenciar la contribución de las acciones populares en la protección del medio ambiente se explicarán dos casos identificados a partir de los fallos más representativos del Consejo de Estado. El primer grupo de fallos abordará la contaminación de fuentes hídricas y las decisiones que los jueces de instancia adoptaron para proteger el agua como recurso indispensable para los seres vivos y el sostenimiento de los sistemas medio ambientales. El segundo grupo de fallos analizará la contaminación del aire y las decisiones que los jueces de instancia adoptaron para proteger la calidad de vida de los habitantes y reducir la morbilidad derivada de “accidentes cerebrovasculares, cánceres de pulmón y neuropatías crónicas y agudas, entre ellas el asma” (Organización mundial de la salud, 2021).

2.2.1. Las acciones populares y la protección de los derechos ambientales en la contaminación de fuentes hídricas

La protección del agua es una de las principales preocupaciones frente al medio ambiente al tratarse de un “recurso natural escaso, indispensable para la vida humana y el sostenimiento del medio ambiente, que, como consecuencia del rápido desarrollo humano y económico y del uso inadecuado que se ha hecho de ella como medio de eliminación, ha

sufrido un alarmante deterioro” (Damià y López, 2008, p. 1). La contaminación del agua puede producirse por desechos o desperdicios que se arrojan al mar o a los ríos como aguas residuales, productos químicos o tóxicos, residuos sólidos, entre otros. Dicha contaminación tiene efectos devastadores en el mantenimiento y renovación de los ecosistemas, la agricultura y la ganadería como fuentes de generación de alimento de consumo humano y animal, la disponibilidad de agua para la atención de las necesidades de saneamiento básico, las reservas de agua para uso recreativo y la salud humana. El problema de la contaminación exige medidas radicales y urgentes ya que a él se suma los escasos de agua a causa del cambio climático.

El primer caso donde el juez en virtud de la autoridad que lo enviste debió tomar medidas para remediar la contaminación de fuentes hídricas ocurrió en la vereda Expansión, corregimiento de Boquia, municipio de Salento. En dicha vereda, se produjeron vertimientos de aguas residuales sin tratamiento adecuado al Río Quindío, en el sector donde las Empresas Publicas de Armenia captaban el agua potable para consumo de los habitantes del municipio de Salento. La causa de estos vertimientos fue la filtración de un pozo séptico cuya operación estaba a cargo de la Asociación de suscriptores del Acueducto Rural el Rosario. Además, se presentaba una captación de agua para actividades agrícolas y la vulneración de las áreas forestales protectoras. En el expediente se cuestionó la inadecuada prestación del S. P. de alcantarillado; pero también la falta de protección especial a los sectores en donde se capta el agua para el consumo humano según las disposiciones de nuestro ordenamiento jurídico.

La situación vivida por dichos habitantes vulneró los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico, al manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, a la seguridad y la salubridad pública, al acceso a los servicios públicos (acueducto, alcantarillado, agua potable y saneamiento básico), el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública así como a la prestación eficiente y oportuna de los mismos. Igualmente, se afectaron los derechos fundamentales a la vida y a la salud al comprometer las garantías inherentes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Dentro de esta acción, los actores populares fueron el Procurador 34 Judicial I para asuntos Ambientales y Agrarios, la Defensora del Pueblo - Regional Quindío y la Personera Municipal de Armenia. La AP fue dirigida contra la Nación - Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Departamento de Quindío, el Municipio de Salento, el Municipio de Armenia, la Corporación Autónoma Regional del Quindío y la Empresa Públicas de Armenia - EPA E.S.P.

Mediante sentencia del 5 de diciembre de 2019, el Tribunal Administrativo del Quindío encontró acreditada la afectación que ocasionó la vulneración de los derechos colectivos ambientales con fundamento en las pruebas allegadas al plenario y, en consecuencia, profirió un total de doce (12) órdenes de restablecimiento que no se mencionan la sentencia de segunda instancia. Las Empresas Publicas de Armenia-E.P.A. E.S.P. interpuso recurso de apelación contra la decisión de primera instancia con miras a obtener su revocatoria y/o modificación.

El Consejo de Estado modificó la sentencia de primera instancia ordenando a las entidades condenadas la protección, la conservación, el mantenimiento y la restauración de la cuenca del Río Quindío y sus afluentes, desde su nacimiento hasta su desembocadura. Para mayor información sobre las órdenes impartidas a cada uno de las entidades accionadas se recomienda consultar la parte resolutive de la sentencia del Consejo de Estado (Consejo de Estado, 2020).

En el segundo caso ocurrió en la ciudad de Bogotá. Los accionantes buscaron a través de la AP recuperar la cuenca hidrográfica del Río Bogotá con el fin de asegurar el mejoramiento continuo y sostenible de la calidad de vida de los habitantes. Ellos pretendían que la autoridad judicial ordenara implementar una solución integral a la problemática del río a partir del análisis de los subsistemas que integran esta fuente hídrica, caracterizados por factores físicos, bióticos, y socioeconómicos propios.

Los actores consideraron que la contaminación de la cuenca del Río Bogotá vulneraba su derecho a un ambiente sano como derecho fundamental en virtud de su inescindible relación con los derechos a la vida y a la salud, al agua potable y al saneamiento. Dentro de la argumentación de la sentencia, además de reconocer vulnerados los derechos mencionados, el Consejo de Estado también consideró que dicha situación

desconocía los principios que guían el derecho ambiental, como: el principio de precaución, el principio de desarrollo sostenible y el principio de sostenibilidad.

Dentro de esta acción, los actores populares fueron principalmente particulares, mientras que las entidades accionadas incluyeron varios municipios que se encuentra en el área de acción de la cuenca del Río Bogotá, diversas entidades de servicios públicos domiciliarios que prestan sus servicios en dichos municipios como la Empresa de Energía de Bogotá, y otras entidades de carácter nacional. Mediante sentencia del 25 de agosto y su complementaria del 16 de septiembre de 2004, proferidas por la Sección Cuarta, Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al encontrar vulnerados los derechos colectivos mencionados, se declararon responsables por acción u omisión a los habitantes e industrias de la cuenca por los vertimientos domésticos e industriales. En la sentencia también se absolvieron algunas entidades accionadas y se establecieron las directrices a seguir para restituir las cosas al estado anterior, recordando la ejecución de obras y gestiones precisas a las autoridades demandadas. Finalmente, se reconoció, a favor de los actores, la suma equivalente a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales por concepto de incentivo económico y se ordenó la constitución del comité de verificación del cumplimiento del fallo.

El Consejo de Estado modificó la sentencia de primera instancia ordenando amparar los derechos colectivos relacionados con el agua, el goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas. Igualmente, en la sentencia se ordenaron proteger los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente; el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; la defensa del patrimonio público; la defensa del patrimonio cultural de la Nación; la seguridad y salubridad públicas; el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, así como los derechos de los

consumidores y usuarios. La sentencia también ordenó la presentación de un proyecto de Ley por el Ministerio de medio ambiente para la creación de una Gerencia de la cuenca hidrográfica del Río Bogotá, además de constituir un consejo estratégico para la protección de la cuenca, entre otras medidas.

Los casos presentados permiten evidenciar como el juez a través de sus facultades legales dicta órdenes con el fin de disminuir o controlar la contaminación de fuentes hídricas. El juez también ha tenido la posibilidad de pronunciarse en otros temas donde la protección principal es la protección del medio ambiente, es el caso de la protección del aire.

2.2.2. Las acciones populares y la protección de los derechos ambientales en la contaminación del aire

El aire es indispensable para todo ser vivo y de él depende en gran medida la posibilidad de tener una vida saludable. Su contaminación ha sido considerada, por la Organización Mundial de la Salud, uno de los riesgos medioambientales más importantes para la salud porque de su calidad depende la salud cardiovascular y respiratoria de la población a corto y largo plazo (Organización Mundial de la Salud, 2021). No obstante, la contaminación del aire sigue aumentando en la misma medida en que se produce el desarrollo de los centros urbanos y el crecimiento industrial. Esto ha llevado a que los “gobernantes y tomadores de decisiones de importantes ciudades del mundo reconocieron la contaminación del aire como uno de los mayores desafíos ambientales que deben enfrenar las ciudades de hoy” (Franco, 2012, p. 193).

El primer caso se presentó en el Municipio de Mocoa, donde se instauró una AP, por la vulneración de los derechos colectivos ambientales, frente a las obligaciones, condiciones y requisitos que debe cumplir la Empresa Metropolitana de Aseo EMAS S.A.S. E.S.P., como titular de la licencia ambiental, para la construcción y operación del Relleno Sanitario en el Municipio de Mocoa. Esta acción de carácter preventivo buscaba prever los posibles impactos ambientales negativos que la operación del relleno sanitario pudiera ocasionar y la creación e implementación de un plan de contingencia para la disposición de los residuos sólidos, en caso de producirse un daño ambiental.

La acción preventiva buscaba la protección de los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y al manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución. Igualmente, se buscaba la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente, la seguridad y salubridad pública y el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.

En la AP, el actor fue la Defensoría del Pueblo – Regional Putumayo, y los accionados, el Municipio de Mocoa, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (Corpoamazonia) y la Empresa Metropolitana EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P. En criterio de la Defensoría del Pueblo, el manejo de los residuos sólidos y lixiviados en las celdas transitorias de vertimiento de desechos en el Municipio de Mocoa era inadecuado porque ellos eran vertidos a una quebrada sin previo tratamiento, lo cual, en criterio de la Defensoría del Pueblo – Regional Putumayo, contaminando el agua y generando malos olores. Como consecuencia de esta contaminación, algunas familias no pudieron seguir viviendo en el sector donde funciona el relleno sanitario y varios animales murieron después de beber agua de la quebrada contaminada. Igualmente, el Municipio de Villa Garzón depositaba sus basuras en el Municipio de Mocoa, sin que el mismo y la Empresa Metropolitana de Aseo EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P. contara con un permiso de vertimientos para la operación del relleno sanitario. Las basuras eran cubiertas únicamente con una lona verde, los residuos contaminados se mezclaban con las aguas lluvias y no existía un sistema evitara el derrumbe de las basuras.

Dado la inacción de las autoridades administrativas que conocieron el caso, el Tribunal Administrativo de Nariño (no hay explicación de porqué este tribunal asume la competencia de este caso en particular), mediante fallo del 26 de septiembre de 2018, declaró la carencia actual de objeto por hecho superado. Esta decisión fue apelada y el Consejo de Estado, mediante fallo del 28 de junio de 2019, revocó el fallo de primera instancia y ordenó a las entidades demandadas elaborar un plan que permitiera la restauración del medio ambiente y de los recursos naturales en la Vereda Medio Afán del

Municipio de Mocoa, en especial de la Quebrada Guadual del mismo municipio. El plan debía contener, de forma clara, las acciones que se ejecutarían y el plazo de las mismas. Además, debía ser presentado ante Corpoamazonia.

El segundo caso ocurrió en el municipio de Purificación (Tolima), donde se instauró una AP por la indebida gestión integral de los residuos sólidos a cielo abierto del municipio y la ausencia de un sitio apropiado para su disposición final. El manejo de dichos residuos estaba causando proliferación de vectores, malos olores y riesgos para la salubridad pública por la presencia de roedores y otras plagas. Esta situación vulneraba los derechos fundamentales de los habitantes al ambiente sano y a la salubridad pública.

Dentro de esta acción, el actor popular fue un particular, y las partes accionadas fueron el municipio de Purificación (Tolima) y la Empresa de Servicio Público de Aseo de Purificación PURIFICA S.A. E.S.P. Mediante sentencia del 13 de junio de 2005, el Tribunal Contencioso Administrativo de Tolima amparó los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la seguridad, a la salubridad pública, al acceso a los servicios públicos y a su prestación eficiente y oportuna de los mismos.

El Consejo de Estado, en fallo de segunda instancia del 6 de diciembre de 2007, confirmó la sentencia de primera instancia. Igualmente, en la parte resolutive, adicionó la obligación, a cargo de las entidades accionadas, de adoptar un plan de acción con el fin de reubicar el relleno sanitario en un plazo no superior a dos años. El plan de acción, junto con su cronograma de trabajo, debía elaborarse dentro de los seis meses siguientes a la publicación del fallo e incluir las gestiones administrativas y presupuestales, la formulación de los proyectos, la planeación y los trámites contractuales para asegurar construcción y reubicación del relleno sanitario. Además, la sentencia ordenó a las entidades accionadas tomar medidas de (i) implementación de procedimientos, (ii) protección de los derechos vulnerados y (iii) preventivas como las campañas de educación sanitaria.

Los cuatro fallos presentados permiten evidenciar como los jueces han ordenado diferentes acciones correctivas para proteger el medio ambiente y otros intereses colectivos de quienes se ven afectados por la contaminación de fuentes hídricas o del aire. En esa medida, el juez juega un papel fundamental y decisivo en la protección de los derechos

ambientales y las acciones populares se convierten en una herramienta jurídica necesaria para lograr un equilibrio entre el desarrollo y evolución de un país cuya diversidad es indispensable para fortalecer los servicios naturales que se necesitan para el bienestar y cuidado de los seres humanos. Para ilustrar un poco más el papel de las acciones populares en la protección de los derechos ambientales, en el capítulo siguiente se presentará el caso del Departamento de Risaralda a través de un análisis de las acciones interpuestas para la protección de los derechos colectivos. Igualmente, a partir de entrevistas y la retribución que lleva la interposición de las acciones populares, no solo en la protección de derechos sino también el incentivo que otorgan estas acciones a los actores populares de las mismas.

Capítulo III

Las acciones populares en el Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda y el efecto de la derogatoria del incentivo

En el departamento de Risaralda, el actuar del ser humano ha generado afectaciones al medio ambiente lo que ha generado que diversas autoridades públicas y/o particulares promuevan la AP como mecanismo de protección de la comunidad de su derecho colectivo al medio ambiente. Dos de los casos que más han captado la atención de las autoridades judiciales y administrativas pero también del público han sido la contaminación de la quebrada La Dulcera y el compromiso de la cuenca media y alta del río Otún.

En el primer caso, las aguas residuales del alcantarillado de los asentamientos humanos a proximidad de la quebrada fueron vertidos directamente sobre ella. El Consejo de Estado, al resolver el recurso de alzada presentado por la Empresa de Aseo de Pereira, Atesa de Occidente y del Municipio de Pereira decidió condenar a dichas entidades por vulnerar el derecho colectivo de goce de un ambiente sano, la seguridad y salubridad pública, la existencia del equilibrio ecológico y el aprovechamiento y manejo racional de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible. En la sentencia, se ordenó al Municipio y a la Empresa de Aseo a realizar las gestiones operativas y presupuestales necesarias para extraer los residuos sólidos ordinarios de la zona ribereña de la quebrada La Dulcera, y ejercer las labores de inspección, vigilancia y correctivas para evitar la contaminación de la misma por parte de la comunidad. (Consejo de Estado, Sentencia 2021).

En el segundo caso, los asentamientos humanos no regulados, lo que incluía restaurantes, lugares de comercio, loteos y parcelaciones, así como plantaciones y actividades agropecuarias estaban afectado el área de influencia de la cuenca del río Otún comprometiendo, en virtud de su importancia ambiental, la sostenibilidad del recurso hídrico para Pereira. En dicho caso, la Procuraduría Judicial II No. 28 Agraria y Ambiental de Pereira solicitó al Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda declarar la vulneración del derecho al medio ambiente sano y al equilibrio ecológico y ordenar el cese de vertimientos y agentes contaminantes a la fuente hídrica, así como la ejecución de

medidas administrativas y operativas tendientes a proteger la cuenca alta y media del río Otún. La Procuraduría solicitó que estas obligaciones quedaran a cargo de los municipios de Pereira y Santa Rosa de Cabal, la CARDER y Parques Nacionales Naturales. Este caso se encuentra actualmente en etapa probatoria. Por tal razón, no hay una decisión que haya sido proferida a la fecha (Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda, Auto Admisorio, 2019).

Los dos casos presentados sumariamente permiten evidenciar que en el departamento de Risaralda, al igual que ocurre en otras regiones, las afectaciones al medio ambiente se presentan con relativa frecuencia comprometiendo la durabilidad y sostenimiento de los recursos naturales. La derogatoria del incentivo preocupa entonces porque los actores populares se quedaron sin un instrumento que les permitiera preparar las acciones populares como se explicó previamente. Así, resulta relevante analizar el impacto de la derogatoria del incentivo, para establecer si ella puede ocasionar, directa o indirecta, una mayor desprotección de los derechos colectivos. Para analizar el impacto de la derogatoria del incentivo se hace necesario hacer un análisis de las acciones presentadas en la jurisdicción contenciosa dentro del marco territorial y temporal fijado en el presente estudio. Para ello se realizará un contraste que comprenderá los 2 años previos a la derogatoria del incentivo económico por la Ley 1425 de 2010 y los 2 años posteriores a su derogatoria, con el fin de establecer lo que ha ocurrido en la práctica medir el impacto generado.

Bajo lo anterior, se analizarán las acciones populares que se tramitaron en el TCAR durante los años 2008 a 2012 con el fin de ofrecer una posible explicación a los cambios que pudo generar la derogatoria del incentivo previsto en los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998. En caso de disminución, ella pudo generar tres impactos diferentes. De una parte, ella pudo contribuir a la descongestión judicial en virtud del menor número de acciones a resolver y, al evitar la temeridad, proteger el patrimonio del departamento de Risaralda. De otra parte, la disminución puede generar un impacto negativo porque los derechos ambientales amenazados o vulnerados no fueron protegidos ante la falta de un apoyo económico para promover la acción o sufragar los gastos de la misma. En caso de mantenerse el promedio de acciones presentadas, se considerará que la derogatoria del incentivo no tuvo incidencia alguna en la presentación de acciones populares.

En el caso particular del Tribunal Administrativo de Risaralda veremos las acciones tramitadas por esta Corporación en materia ambiental. Para esto, caracterizaremos las acciones instauradas entre los años 2008-2012, y se expondrá el comportamiento de las mismas en Colombia y, especialmente, en el Departamento de Risaralda. También se presentarán los efectos de la derogatoria del incentivo económico en la presentación de acciones populares a partir del relato de diversos actores que han hecho parte del trámite de las mismas, para así llegar a concluir si hubo o no una afectación en la protección de los derechos ambientales en virtud de la derogatoria del incentivo económico en la presentación de estas acciones. Por lo anterior entraremos a ver la caracterización de las acciones populares durante los años 2008-2010 en Colombia.

3.1. Caracterización de acciones populares presentadas en Colombia y en Risaralda para los años 2008-2012

Como puede ser usual en muchos casos, el auge o decadencia de ciertos fenómenos jurídico procesales como la tutela o la acción constitucional objeto de estudio pueden explicarse a través de su uso, al igual que permite conocer circunstancias particulares políticas, sociales y jurídicas de los territorios (como mayor o menor vulneración/protección de los derechos). En este aparte se realizará una caracterización de las acciones populares. Inicialmente, se expone una síntesis de las acciones populares presentadas en el país como una descripción general. Esta estadística permite hacer el análisis, la observación y comportamiento de lo ocurrido en todo el país, frente a la presentación de las acciones, para desentrañar el objetivo específico, en el periodo de información comprendido entre los años 2008-2012 para particularizar las estadísticas. Posteriormente, se realizará un análisis del comportamiento de las acciones populares en el Departamento de Risaralda.

3.1.1. Comportamiento de las acciones populares presentadas en Colombia

En Colombia, diversas investigaciones se han ocupado de analizar la presentación de acciones populares a nivel nacional. Una de dichas investigaciones ha sido la realizada por la Clínica Jurídica de la Universidad del Rosario. En el Boletín de Investigación se indica que “los derechos más solicitados mediante el ejercicio de acciones populares son la protección de los derechos al ambiente sano (17%), al espacio público (15%), a la

salubridad pública (14%), al desarrollo urbano y planeación (13%) y a los servicios públicos (13%)” (Clínica Jurídica en Acciones Públicas, 2010, párr. 1). A partir de esta información, se concluye que, dentro de las acciones populares, la protección y garantía de los derechos ambientales es el tema que se aborda con mayor frecuencia.

Esta información, si bien es muy general, es de gran valor ya que según el Grupo de Acciones Públicas (GAP) de la Universidad del Rosario, el registro de las acciones populares contribuye a determinar el estado actual de la protección de los derechos colectivos. No obstante, la ausencia de un registro nacional actualizado de acciones populares impide que se puedan realizar “análisis especializados desde la fecha de expedición de la ley, por derechos, actores, demandados, duración de los procesos y tipología de casos” (Clínica Jurídica en Acciones Públicas, 2010, párr. 2)

Dentro de la escasa información disponible sobre el tema, es posible identificar los departamentos con mayores y menores acciones populares en Colombia (ver tabla 1). Esta información permite tener un panorama general sobre la protección de los derechos colectivos a nivel nacional.

Tabla 1. Departamentos con mayores y menores acciones populares en Colombia.

Los departamentos con mayor ejercicio de acciones populares en materia ambiental en Colombia	Cundinamarca, Bogotá, Quindío, San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Arauca, Antioquia, Córdoba, Caldas y Chocó.
Los que menos utilizan mecanismo son	Norte de Santander, Nariño, Guajira y Meta

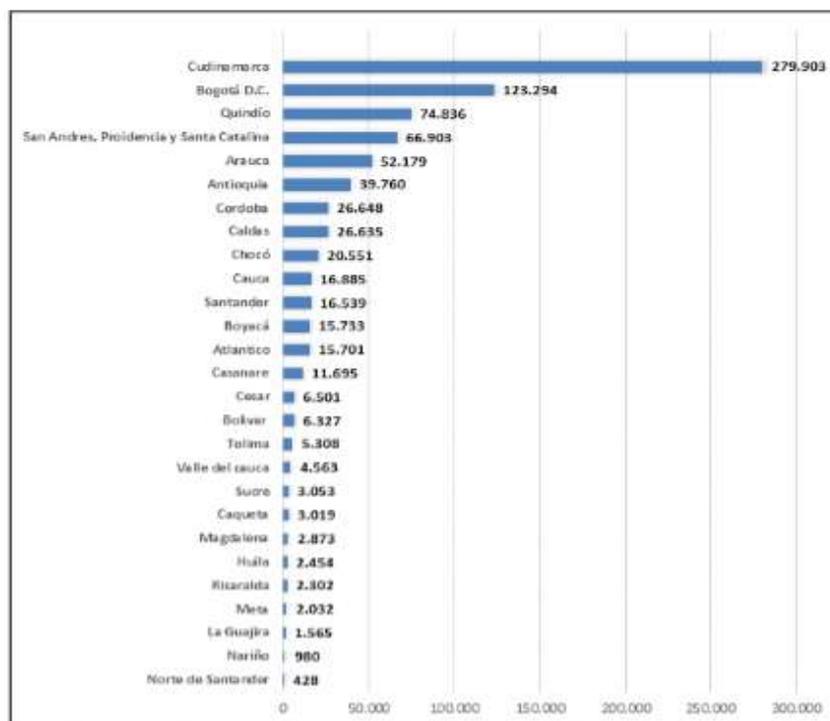
Fuente: elaboración propia

En el caso de Quindío y San Andrés y Providencia, el GAP indica que estos departamentos no solo se encuentran entre aquellos con mayor número de acciones populares presentadas, sino que ellos también evidencian un incremento en cuanto al número de acciones presentadas para exigir la protección de los derechos colectivos y del medio ambiente.

En la gráfica 1, se presenta un reporte más detallado de las acciones populares entabladas en cada departamento. Debe advertirse que el número refleja la totalidad de acciones populares sin discriminar un derecho colectivo cuya protección se exige de manera particular. Estas cifras incluyen las acciones presentadas entre los años 2001 a 2018. En el caso específico de Risaralda, departamento que será analizado en el aparte

siguiente, las acciones presentadas y tramitadas durante ese periodo de tiempo ascienden a 2.302.

Gráfica 1. Acciones Populares por departamentos



Fuente: Clínica Jurídica en Acciones Públicas (2010, párr. 2)

A partir de la información de la gráfica 1 se puede evidenciar que, a nivel nacional, la presentación de acciones populares ha sido alta con un total de 809.113 acciones presentadas en el periodo ya indicado. Esto equivale a un promedio anual de 44950 acciones populares. En Risaralda, específicamente, el promedio anual asciende a 128 acciones populares. A continuación se analizarán con más detalle las acciones presentadas en este departamento.

3.1.2. Comportamiento de las acciones populares presentadas en el Departamento de Risaralda entre el 2008-2012

Para exponer la estadística de acciones populares presentadas para los años 2008-2012 en el Departamento de Risaralda, se presenta la tabla 2 en la cual se evidencian las acciones populares de las cuales tiene información la Carder, para este periodo. En la tabla puede encontrarse información sobre el actor popular que ha presentado la acción, la o las entidades públicas accionadas, el estado en el que se encuentra la acción al momento de

realizar la consulta en el mes de junio de 2018 y las observaciones que permiten conocer el estado de las mismas.

Tabla 2. Acciones populares presentadas en Risaralda (2008-2012).

Radicación	Demandante	Demandado	Acción	Observaciones
00278-2008	Diego Luis Vélez Giraldo	Municipio de Dosquebradas	Archivo Definitivo	NNA (Necesariamente no están activas- pueden tener tramite posterior)
00488-2008	Adriana Arbeláez Duque	Municipio de Dosquebradas, Carder	Seguimiento	Reunión Juan Pablo González, Jurídica
00215-2009	Jorge Mejía Jaramillo	Municipio de Pereira, Carder	Seguimiento	NNA
00372-2009	Oscar Julian Rodas Quintero	Municipio de Dosquebradas, Serviciudad, Carder	Seguimiento	NNA
00512-2009	Alirio Cortes Londoño	Municipio de Santuario, Diócesis Pereira, Carder	Seguimiento	NNA
00186-2010	Marelvi Quintero Giraldo	Municipio de Dosquebradas, Serviciudad.	Archivo Definitivo	NNA
00304-2010	Efrén De Jesús Henao	Municipio de Pereira, Empresa de Acueducto y Alcantarillado, Carder	Seguimiento	NNA
00343-2010	María Ximena Pereira Acosta y Otros	Departamento de Risaralda, Municipio de Pueblo Rico y Carder Departamento de Risaralda, Municipio de Pueblo Rico y Carder	Seguimiento	Se Encuentra en el Procedimiento Judicial Respectivo
00386-2010	Gloria Beatriz Giraldo Hincapié	Municipio de Pereira, Carder	Archivo Definitivo	NNA
00587-2010	Jorge Alejandro Castaño Tobón	Departamento de Policía, Carder		NNA
00692-2010	Ricardo Alfonso Reina Zambrano	Municipio de Pereira	Seguimiento	NNA

Fuente: Adaptada de Carder (2018)

Las acciones populares anteriores, donde participó la CARDER como parte en el proceso, se tramitaron para exigir protección al medio ambiente específicamente en lo relacionado con la defensa de las fuentes hídricas, la garantía del disfrute a un ambiente sano, el cuidado de la flora y la fauna, entre otras.

Esta información se complementó con la proporcionada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Risaralda. A través de un derecho de petición, se solicitó al Tribunal informar sobre las acciones populares tramitadas en materia ambiental para los

años 2008 a 2012, indicando en cuales de ellas se había reconocido el incentivo económico a los actores populares. Mediante oficio No. 2560 del 20 de octubre de 2017, la Corporación dio respuesta en la cual informa tres casos de acciones populares presentadas, donde se accedió a las pretensiones del actor y se concedió el incentivo económico (ver tabla 3).

Tabla 3. Acciones populares registradas en el Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda entre 2008 y 2010.

Radicado	Accionante	Accionado	Sentencia
66001-32-31-001-2008-00448-01 (C0005-2011)	Adriana Arbeláez Duque	Municipio de Dosquebradas y otros	Fallo de segunda instancia septiembre 15 de 2011. Confirma sentencia proferida por el juzgado primero administrativo del circuito de la ciudad de Pereira
66001-33-31-002-2008-00557-01 (D-0073-2010)	Procuradora 38 Judicial II	Municipio de Dosquebradas-Carder	Fallo de segunda instancia mayo 13 de 2010 confirma y modifica numeral 6 de la sentencia proferida por el juzgado segundo administrativo del circuito judicial de Pereira
66001-33-31-002-2009-005322-01 (F-0013-2010)	Efrén de Jesús Henao Henao	Municipio de Pereira y Otro	Fallo de segunda instancia agosto 5 de 2010 confirma y modifica numerales 4 y 8 de la sentencia proferida por el juzgado segundo administrativo del circuito judicial de Pereira

Fuente: elaboración propia

En las acciones populares referenciadas en la tabla 3, se amparan los derechos colectivos a la salubridad pública, al ambiente sano, a la prevención de desastres y a la garantía del desarrollo sostenible. Ellas buscan además proteger la calidad de vida de todos los habitantes afectados por la obras o intervenciones frente a las cuales se solicitaban las medidas de protección.

A partir de las estadísticas del TCAR, durante el periodo 2008 a 2012, solo se tiene noticias de 3 acciones populares donde se reconoció el incentivo económico. No obstante, ello no significa que otras acciones no se hayan presentado. En efecto, otras acciones pudieron presentarse, pero ser denegadas. De la información suministrada por el TCAR, también se puede concluir que, después del año 2010, no fue concedida ninguna AP en materia ambiental. La afirmación anterior se sustenta en que por el año de radicado de las acciones en esa Corporación (2008 y 2009), desde el año 2010 y hasta el año 2012, no se reporta la presentación de nuevas acciones en materia ambiental. Esto demuestra la existencia de una disminución de las acciones populares desde el año 2010.

Para respaldar el punto anterior y establecer una posible relación con el incentivo económico y su derogatoria, se hace necesario entrar a explicar los posibles efectos de la derogatoria del mismo, lo que desarrollaremos en el siguiente aparte.

3.2. Posibles efectos de la derogatoria del incentivo en la presentación de acciones populares

Como se mencionó en el capítulo precedente, las acciones populares fueron reglamentadas inicialmente en la Ley 472 de 1998. Esta ley establecía en sus artículos 39 y 40 un reconocimiento económico a los actores populares por la presentación de las mismas. Este incentivo buscaba, tal y cómo se explicó, resarcir al particular demandante por los gastos en que debía incurrir durante todo el trámite procesal y reconocer su esfuerzo por proteger el interés general. Este reconocimiento tenía, al mismo tiempo, un carácter de sanción para el demandado puesto que él era el responsable de cancelar al demandante la recompensa decretada por el juez o tribunal de conocimiento.

Dicho incentivo económico se creó entonces como un aliciente o una motivación para los actores judiciales que buscaban proteger los derechos colectivos. No obstante, 12 años después de su reconocimiento, dicho incentivo fue derogado por la Ley 1425 de 2010 por las razones que se explicaron con detalle en la introducción de este documento dadas las implicaciones que generó el reconocimiento del incentivo económico, lo que generó varios argumentos que entraremos a exponer a continuación, entre otras motivaciones que llevaron a su derogatoria, además de las diversas opiniones en cuanto a su vigencia y derogación.

3.2.1. Análisis sobre el impacto de la derogatoria del incentivo en la presentación de acciones populares

Si bien los argumentos expuestos en la introducción sirvieron de fundamento para eliminar el incentivo, es necesario mencionar que, después de casi 12 años de vigencia de la Ley 472 de 1998, no se había realizado ningún análisis con el fin de verificar la efectividad y transformaciones generadas por la AP en materia de protección de los derechos colectivos. Aunado a ello, tampoco existía un análisis sobre la real incidencia o afectación del incentivo en el patrimonio público, pues como se expuso claramente en la investigación académica de Morris (2014):

Contrario a lo sostenido por el ponente [del proyecto que dio origen a la Ley 1425 de 2010], el incentivo económico no ha ocasionado desmedro a las finanzas públicas, lo cual fue demostrado por la Defensoría del Pueblo en su intervención dentro del trámite de la acción de inconstitucionalidad promovida contra la Ley 1425 / 2010. (p. 56)

Ahora bien, a partir de las estadísticas de la Defensoría del Pueblo mencionadas en la Sentencia C-630 de 2011 de la Corte Constitucional, de 14.985 acciones populares ya falladas o con sentencia sólo se ha reconocido el incentivo en 1.464 procesos, lo que representa un índice cercano al 10% del universo de casos. Continúa indicando la Corte que de ese 10% de casos, en el 90% de los mismos, es decir en 1317 casos, el incentivo económico solo alcanzaba el monto mínimo establecido por la ley, a saber, diez (10) salarios mínimos. A partir de estos datos puede entenderse que los argumentos sobre la protección del presupuesto público no son verdaderos en virtud de la tendencia general observada en la práctica por lo que, de la misma forma en que lo estimó la Corte, el reconocimiento del incentivo no representa un riesgo real para las finanzas públicas.

Así, los motivos por los cuales se presentó el proyecto de Ley 056 de 2009 no tuvieron motivos realmente fundados en la razonabilidad y la proporcionalidad. Los motivos pueden interpretarse más bien como políticos, presupuestales y administrativos. Esta decisión sin duda, creó un riesgo de protección frente a los derechos colectivos dejando como contrapartida el resguardo de la actividad de la administración y sus recursos.

Frente a la pregunta concreta de la incidencia de la derogatoria en la presentación de acciones populares, en noviembre de 2012, una publicación especializada en temas jurídicos indicaba que “[h]ace un año, el Ministerio de Justicia afirmó que las acciones populares se redujeron en un 90 % y celebró el hecho de que, en su opinión, esto demostraba que ya no se estaban empleando de forma abusiva” (Ámbito Jurídico, 2012, párr. 5). Sin embargo, no existe mayor explicación o justificación a la afirmación sobre el empleo abusivo de las acciones populares. Pareciera que la simple reducción en número fue suficiente para soportarla. En la misma publicación, se continúa brindando información sobre la reducción a partir de datos suministrados por la Defensoría del Pueblo. Se informa entonces que “en Bogotá, durante el año 2010, se radicaron 1.024 acciones populares,

mientras que, entre enero del 2011 y el primer trimestre del 2012, solo se tramitaron 359. Cabe resaltar que esta disminución también se presentó en otros departamentos del país” (Ámbito Jurídico, 2012, párr. 6).

Esta reducción también fue constatada por expertos en el tema como Beatriz Londoño, directora del Grupo de Investigación en Derechos Humanos y de la Clínica de Interés Público de la Universidad del Rosario. Para ella es claro que a pesar de la ausencia de una información estadística consolidada, la presentación de acciones populares sufrió una reducción en términos absolutos.

A partir de la publicación especializada puede afirmarse que para el Ministerio de Justicia, la reducción de presentación de acciones populares después del incentivo se estima en un 90% mientras que para la Defensoría del Pueblo, la reducción fue de tan solo el 60 % (de 1.024 acciones populares en el año 2010 se pasó a 359 acciones en el año 2011 y primer trimestre 2012). La reducción, también constatada por el Grupo de Investigación en Derechos Humanos y de la Clínica de Interés Público de la Universidad del Rosario corroboran que dicha reducción si tiene una conexión importante y deducible con relación a la derogatoria del incentivo económico.

Ahora bien, partiendo de esta reducción probablemente ocasionada por la derogatoria del incentivo económico, Monroy Cely y Pinzón Camargo (2012, como se citaron en Manjarrés, 2013) proponen una relectura de los derechos colectivos esta vez desde la perspectiva del análisis económico del derecho, para cuyo efecto, parten de considerar este tipo de derechos como bienes públicos y el incentivo como un estímulo en la producción de estos bienes.

Resulta claro que la solución adoptada en la Ley 1425 de 2010, provoca un resultado negativo, por cuanto al derogarse los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998, por medio de los cuales se asignaban incentivos selectivos hace que el problema de acción colectiva se haga evidente. Y, finalmente concluyen en el sentido de precisar que (i) el incentivo es un mecanismo orientador de la conducta de los individuos (ii) nos enfrentamos a un escenario de desprotección de los derechos colectivos (iii) el costo de la eliminación del incentivo como mecanismo de estímulo, a largo plazo puede ser mayor que el que se pretendía evitar (iv) con el fin de corregir dicha situación es necesario buscar un mecanismo que promueva

la producción de los bienes- entiéndase el amparo de los derechos colectivos-, y que se caracterice por: no afectar el erario, no propiciar congestión judicial; y, alcanzar un superior de pareto “es decir una situación en donde se mejore la situación de una de las partes interesadas sin afectar la situación de las demás. Para el caso concreto, la situación propuesta se lograría al alcanzar un escenario en donde se cumplan las motivaciones que llevaron a derogar los artículos 39 y 40 de la ley 472 de 1998, y a su vez se permita continuar con la protección de los derechos colectivos en situaciones diferentes a las señaladas como extremas”. (Manjarrés, 2013, p. 37)

Al lado de los argumentos políticos para justificar la derogatoria, a saber, la descongestión judicial y la protección del patrimonio público, desde la academia lo que se logra confirmar es que la derogatoria fue reversiva frente al desarrollo y aplicación de las acciones populares. En palabras comunes “la solución fue más grave que la enfermedad”, porque la eliminación del incentivo en virtud del alto número de acciones presentadas pueden manejarse mejor a través de una decisión más acertada y menos regresiva como una regulación más drástica y proactiva sobre la concesión del incentivo y la efectiva demostración de la vulneración del derecho colectivo por parte del actor popular. Dado que la mayoría de las acciones presentadas buscaba la protección del medio ambiente, la eliminación del incentivo fue una medida regresiva porque el legislador lo suprimió sin un análisis real de las consecuencias negativas de tal derogatoria.

El escenario descrito permite afirmar que la derogatoria del incentivo económico generó un impacto en la aplicación de la acción, que no tenía por qué haberse dado si el legislador, contrario a la decisión tomada, hubiese regulado de mejor manera el reconocimiento del incentivo económico y la actuación del actor popular en la presentación de tales acciones. Ni antes ni ahora puede desconocerse la necesidad de acudir a este medio judicial y constitucional, principalmente, cuando se trata de garantizar de la protección al medio ambiente. Debe recordarse que en el capítulo segundo se presentaron varios casos donde solo la decisión del juez, dentro del trámite de la AP, pudo contribuir a la toma de decisiones orientadas a proteger el derecho al ambiente sano junto con otros derechos. La eliminación del incentivo y la consecuente reducción en la presentación de acciones populares impacta sin duda la efectividad de estos derechos. Esta situación se agrava si se tiene en cuenta que estos derechos son más genéricos e indirectos que los demás derechos

colectivos, pues su impacto pese a ser esencial para la sociedad, es más difuso y alejado en la colectividad.

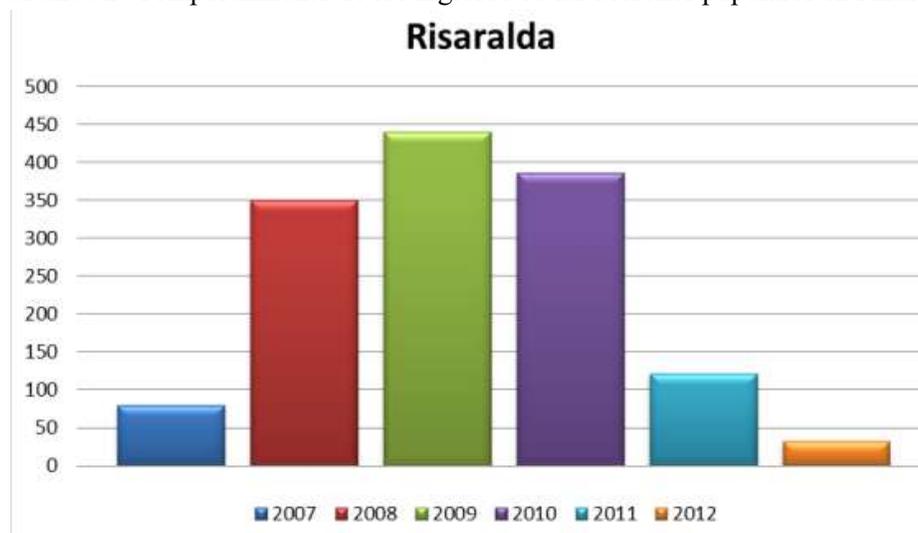
Luego del año 2010 donde entró en vigencia la Ley 1425 de 2010 que derogó el incentivo, según la Clínica Jurídica en Acciones Populares-GAP se puede evidenciar que donde los departamentos con cifras más altas de presentación de las acciones populares para protección de derechos ambientales, vivieron una reducción en significativa de las mismas (ver tabla 4).

Tabla 4. Reducción de la presentación de acciones populares a nivel nacional.

Departamento	2010	2011
Atlántico	280	84
Bogotá	1.024	359
Boyacá	94	7
Cauca	125	9
Cundinamarca	260	101
Magdalena	61	9
Nariño	80	9
Quindío	287	49
Santander	1.397	193
Valle	114	21

Fuente: elaboración propia

Ahora bien, para ver el comportamiento de las acciones en el caso concreto del departamento de Risaralda, el número de acciones populares fue disminuyendo de manera importante después de la eliminación del incentivo. En la gráfica 2, Manjarrés (2013), muestra como desde el 2007 al 2012 hay una disminución evidente en el departamento frente a la presentación de acciones populares en el Tribunal Administrativo de Risaralda.

Gráfica 2. Comportamiento de los ingresos de las acciones populares en Risaralda.

Fuente: Manjarrés (2013, p. 142)

La gráfica anterior permite evidenciar una alza en la presentación de acciones populares para los años 2007, 2008 y 2009. Sin embargo, el número de acciones disminuye a partir del año 2010, posiblemente, por la derogatoria del incentivo.

Luego de contextualizar frente al tema puntal de la derogatoria del incentivo económico de las acciones populares, y exponer así la problemática que se presentó con su derogatoria conoceremos la opinión de diversos funcionarios encargados de proteger el medio ambiente en Risaralda frente a los posibles efectos que pudo tener la derogatoria del incentivo económico en las acciones populares y frente a la protección actual efectiva del medio ambiente.

3.2.2. La visión de quienes trabajan en el trámite y resolución de las acciones populares frente al impacto de la derogatoria del incentivo

Para exponer el punto de vista de algunos funcionarios que participan en la formulación, resolución, seguimiento o cumplimiento de algunas de las acciones populares para la protección al derecho al medio ambiente se realizó una entrevista semiestructurada a las personas descritas en la introducción de este documento.

Las preguntas realizadas en la entrevista buscaban conocer las perspectivas institucionales de los funcionarios públicos y personales de los actores populares entrevistados con respecto a su protección y la eliminación del incentivo. Por ejemplo, a la pregunta sobre si las acciones populares en materia de medio ambiente constituyen un

mecanismo para la protección judicial del medio ambiente, ellos respondieron afirmativamente. Insistieron, además, en que, en muchos casos encontramos a funcionarios o actores del Desarrollo que no conocen la normatividad ambiental y ejecutan sus acciones privadas o de gobierno de la manera que les parece. Explicaban esta afirmación diciendo que sus actuaciones no respetan la norma y que, en esos casos, las acciones populares se convierten en el mecanismo judicial que les permite proteger el ambiente en virtud de lo consagrado en la Constitución y la ley (profesional universitario de la jurídica de la Carder, entrevista personal 1, 2017). Otro de los entrevistados respondió a la misma pregunta señalando que las acciones populares sirven para proteger los derechos colectivos (Oficial Mayor Juzgados Administrativos, entrevista personal 2, 2017).

Frente a la pregunta sobre el conocimiento de acciones populares en el ejercicio de su cargo, ellos se pronunciaron positivamente. De hecho, una de las personas entrevistadas insistía que cuando las acciones eran presentadas en materia ambiental, la mayoría de ellas eran falladas a favor de los demandantes (Oficial Mayor Juzgados Administrativos, entrevista personal 8, 2017). Otra de las personas entrevistadas precisaba que la gran mayoría de ellas estaba relacionada con la construcción en áreas protegidas (Actor popular, entrevista personal 9, 2017).

Indagados sobre el impacto que la derogatoria del incentivo pudo tener, uno de los entrevistados precisaba que el número de acciones había disminuido “porque el dinero que daban como incentivo, ayudaba al esfuerzo y gasto que teníamos como demandantes” (entrevista 3, actor popular). Otro de los entrevistados indicaba que la disminución de las acciones populares no solo era evidente en materia ambiental “sino en todas las acciones populares, porque ya las personas no presentan tantas como en la vigencia del incentivo” (entrevista 4, Defensor público).

De las respuestas anteriores, era necesario indagar si el incentivo económico podría considerarse como la motivación principal para presentar acciones populares en materia de medio ambiente. La respuesta no fue unánime. Por ejemplo, uno de los actores indicaba, inicialmente, que esa visión no sería aceptable porque “todo lo relacionado con el medio ambiente va sujeto al bienestar de todos los ciudadanos colombianos” (Defensor Público, entrevista personal 4, 2017). No obstante, este mismo entrevistado afirmaba posteriormente que “como lo mencione anteriormente es evidente que los que estaban en

dicho ejercicio lo hacían más por el dinero que por la misma protección al mismo” (Defensor Público, entrevista personal 4, 2017). Para otro entrevistado, el incentivo solo permitía cubrir los costos que implican imponer una acción popular” (Actor popular, entrevista personal 5, 2017).

Otra de las preguntas relacionadas, buscaba saber si para los entrevistados el medio ambiente debía ser protegidos de oficio por parte de las autoridades judiciales. Frente a esta pregunta, la respuesta si fue unánime en el sentido de que las autoridades deberían hacerlo. Uno de los entrevistados indicaba precisamente que “Sí, porque tales autoridades tienen todas las facultades para la protección efectiva de estos derechos” (Defensor Público entrevista personal 6, 2017). Otro de los entrevistados manifestaba al respecto que “Definitivamente, el medio ambiente es un derecho que deberían de proteger tanto las autoridades ambientales como todos los juzgados y tribunales si lo ven amenazado, sin necesidad de interponer demandas populares” (Defensor Público, entrevista personal 7, 2017).

De las anteriores respuestas se puede afirmar que para las autoridades públicas, la importancia del derecho al medio ambiente debería motivar una actuación oficiosa frente a los casos donde pueda verse amenazado o vulnerado. Esta obligación resulta, actualmente, más importante si se tiene en cuenta que a partir de la derogatoria del incentivo, el número de acciones populares disminuyó considerablemente, tal y como se demostró previamente. Las respuestas a las entrevistas dejan en claro la relevancia de la protección del medio ambiente pero también lo exigente de su protección. Frente a este último punto hay que mencionar que los retos de su protección no vienen solamente de la identificación de los casos y la derogación del incentivo sino también de la efectividad real de las decisiones judiciales que se toman. De nada sirve tener excelentes fallos si su cumplimiento no puede asegurarse en la práctica.

En virtud de lo anterior puede afirmarse que la derogación del incentivo unido a otras circunstancias como el cumplimiento del fallo hacen que la protección del medio ambiente se encuentre en mayor riesgo debido al desinterés de los actores populares para presentar las acciones debido a los retos que implica la presentación de la acción en si misma.

Sin embargo, como se ha mencionado en diferentes partes de este documento, para ciertos actores y académicos, el simple reconocimiento de las acciones populares en el ordenamiento jurídico es suficiente para su implementación. No obstante, cuando se aborda el tema es imposible desconocer las voces que desde diferentes sectores exigen el restablecimiento del incentivo como mecanismo para facilitar la presentación de las acciones populares y reconocer una retribución económica a los esfuerzos de los actores populares.

Conclusiones

A lo largo de este trabajo se ha presentado la importancia del medio ambiente a nivel nacional e internacional, el acceso a la justicia ambiental y las herramientas que se consagran en el ordenamiento interno para la protección del medio ambiente.

En el primer capítulo se abordó el contexto normativo en la protección al medio ambiente. Para ello se explicó cómo, a partir de los instrumentos internacionales, ha evolucionado dicha protección en virtud del reconocimiento del medio ambiente como un derecho de todos los ciudadanos. A nivel nacional, también existen diferentes disposiciones normativas que, a tono con los tratados, convenciones y declaraciones, reconocen la importancia de este derecho y la necesidad de una especial protección como mecanismo para proteger al mismo tiempo la vida humana. La protección del medio ambiente en Colombia ha venido avanzando con el transcurso del tiempo. Inicialmente, la Constitución de 1991 consagró la obligación de proteger todos los derechos ambientales desde su divulgación. Sin embargo, dicho reconocimiento no ha sido suficiente. Por tal razón, el Estado ha tomado medidas necesarias para su cumplimiento las cuales se ven evidenciadas en diferentes hallazgos y acciones correspondientes al desarrollo sostenible, la restitución de tierras, la protección de los ríos, el uso del suelo entre otros.

A nivel nacional, tenemos, igualmente, una herramienta para exigir su protección. Se trata de las acciones populares, toda vez que ellas constituyen el mecanismo de defensa específico para aquellos derechos que tienen por titular a la sociedad y que hacen parte de la llamada tercera generación de los DD. HH. Estas acciones populares son entonces el mecanismo constitucional más idóneo para velar por la protección de derechos colectivos y ambientales que se puedan ver amenazados o vulnerados. Al momento de ser reguadas en 1998, el legislador no previó las consecuencias positivas o negativas que acarrearía otorgar un incentivo para esta herramienta. No obstante, la ley 1425 de 2010 buscó rectificar la decisión frente al incentivo económico eliminándolo completamente. Esta decisión tuvo un efecto inmediato en el número de acciones presentadas lo que ha sido percibido como positivo porque disminuyó la congestión judicial en ese tema pero también como negativo por la posible mayor afectación sobre el medio ambiente. Después de la vigencia de la Ley 1425 de 2010, como pudimos observar en la tabla 4 del presente capítulo, se evidencia una reducción de las acciones populares presentadas a nivel nacional. A esta afirmación se

llegó a través de una comparación del número de las acciones presentadas en el año inmediatamente anterior, es decir, antes y después de la derogatoria del incentivo. Para algunos autores, la disminución se produjo por el ánimo de lucro que movía a la mayoría de actores populares. No obstante, esta afirmación es general y no cuenta con investigaciones sólidas que la soporten. Se trata más bien de una opinión personal que fue empleada desde la política para promover la derogatoria del incentivo.

En el caso concreto de Risaralda, como ya se observó en la ilustración de Manjarrés (2013), donde expone como desde el 2007 al año 2012, hubo una disminución notoria en el departamento, en la presentación de acciones populares ante el Tribunal contencioso Administrativo de Risaralda, evidenciando un incremento de interposición de estas acciones en los años donde estuvo vigente el incentivo económico 2007, 2008 y 2009, y una disminución en la presentación de acciones populares a partir del año 2010.

Los estudios presentados a nivel nacional y departamental dejaron en evidencia la disminución del número de acciones. Si bien, como ya se mencionó precedentemente, no existen estudios que permitan establecer que el incentivo económico era un negocio, y que los accionantes lo hacían por lucrarse, desde el punto de vista objetivo, se puede determinar que si hubo un efecto sobre la presentación de acciones populares con la derogatoria del incentivo económico a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1425 de 2010.

Esta conclusión deja en evidencia un problema sobre el empoderamiento de los actores y su verdadera intención de proteger el medio ambiente. A partir de la teoría de Multitud de Negri (2002), el resultado es preocupante porque cuando la sociedad se une reconociendo las habilidades y derechos individuales el resultado siempre será el bien común. En este caso, el resultado fue exactamente el contrario. Ciertamente, aunque la protección ambiental depende de todos, las acciones populares deberían ser el mecanismo adecuado, y constante para tener el control y vigilancia del buen aprovechamiento y desarrollo de la gestión ecológica y ambiental pero esta posibilidad se redujo considerablemente con la eliminación del incentivo.

Ahora bien, lo anterior permite cuestionar, si por el hecho de la derogatoria del incentivo económico, se estaría dejando más desprotegido el medio ambiente o más

expuestos al momento de buscar su protección, o si por el contrario, se crea una conciencia más amplia para que este tipo de acciones cumplan su verdadero fin.

De lo expuesto podemos concluir que, frente a la protección de los derechos colectivos en materia ambiental, pese a la derogatoria del incentivo económico, la AP en sí misma, como mecanismo constitucional, no se vio afectada. Sin embargo, la protección de los derechos ambientales podría estar en riesgo por la ausencia de un apoyo que logre sufragar, parcialmente, los gastos en los que deben incurrir los actores para entablar de manera satisfactoria la acción. La preocupación debe ser mayor si se tiene en cuenta el medio ambiente sigue siendo expuesto a mayores retos y exigencias para cumplir con los objetivos económicos los cuales distan, en muchos casos, de un abordaje real y efectivo de los daños contingentes, las amenazas o la vulneración sobre estos derechos. Eso sin contar las pocas oportunidades reales que existen de revertir los impactos ambientales o al estado anterior de cosas.

Finalmente, lo expuesto a lo largo de esta investigación, nos lleva a realizar una reflexión por parte de cada uno de nosotros en cuanto a la real importancia del medio ambiente para asegurar el bienestar de las personas y el desarrollo de un país. Se une a esta reflexión, la necesidad de velar de manera real por la protección de este derecho acudiendo a las herramientas que la Ley otorga con el fin de proteger este derecho.

Bibliografía

- Ámbito Jurídico. (14 de noviembre de 2012). Informe. ¿La eliminación del incentivo afectó la acción popular?. *Ámbito Jurídico*.
<https://www.ambitojuridico.com/noticias/informe/constitucional-y-derechos-humanos/la-eliminacion-del-incentivo-afecto-la-accion>
- Banco de la República. (2015). Red cultural: Ambiente y sostenibilidad. Banco de la República.
- Bejarano, R. (1999). *Las Acciones Populares*. Editorial Ibáñez.
- Bello, A. (1873). Acciones populares o municipales. En *Código Civil colombiano* (Artículo 1005).
- Bello, A. (1873). Titular de la acción por daño contingente. En *Código Civil colombiano* (Artículo 2359).
- Bohórquez, M. A. (2009). Ponencia sobre la importancia de los incentivos para las acciones populares. En B. Londoño-Toro (ed.), *Justiciabilidad de los Derechos Colectivos: Balance de la ley de acciones populares y de grupo (Ley 472 de 1998) en sus primeros 10 años 1998-2008* (pp. 161-166). Editorial Universidad del Rosario.
- Borrero-Restrepo, G. M., Trujillo, L. F., Botero, A. y Durán, J. (2009). Balance de la Corporación Excelencia en la Justicia. En B. Londoño-Toro (ed.), *Justiciabilidad de los Derechos Colectivos: Balance de la ley de acciones populares y de grupo (Ley 472 de 1998) en sus primeros 10 años 1998-2008* (pp. 51-107). Editorial Universidad del Rosario.
- Cely, G. (2008). Una mirada bioética del proceso de globalización. *Revista Latinoamericana de Bioética*, 8(14), 014-021.
- Cierco, C. (2004). El principio de precaución: reflexiones sobre su contenido y alcance en los derechos comunitario y español. *Revista de Administración Pública*, (163), 73-126.
- Colombia. Cámara de Representantes. (21 de julio de 2009). Proyecto de Ley 056 de 2009. Derogatoria parcial Ley 142 de 1998 (Acciones Populares y de Grupo).
- Colombia. Consejo de Estado. (2000). Sentencia de febrero 17-Radicación: AP-013. Sala de lo Contencioso Administrativo.

- Colombia. Consejo de Estado. (2000). Sentencia 31 de marzo exp. AP-005. Sala de lo Contencioso Administrativo.
- Colombia. Consejo de Estado. (2001). Sentencia de 3 de diciembre- Radicación número: AP-102.
- Colombia. Consejo de Estado. (2021). Sentencia de febrero 18-Radicación: AP-2015-00292. Sala de lo Contencioso Administrativo.
- Colombia. Constitución Política. (1991). Artículo 1.
- Colombia. Constitución Política. (1991). Artículo 80.
- Colombia. Constitución Política. (1991). Artículo 88.
- Colombia. Congreso de la República. (19 de diciembre de 1973). Ley 23 de 1973. Por el cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones.
- <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9018>
- Colombia. Congreso de la República. (22 de enero de 1981). Ley 17 de 1981. Por la cual se aprueba la "Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres", suscrita en Washington, D.C. el 3 de marzo de 1973. Diario Oficial. *Diario Oficial* n.º 35711.
- Colombia. Congreso de la República. (5 de agosto de 1988). Ley 472 de 1988. Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 43.357.
- Colombia. Congreso de la República. (27 de diciembre de 1989). Ley 84 de 1989. Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Protección de los Animales y se crean unas contravenciones y se regula lo referente a su procedimiento y competencia. *Diario Oficial* n.º 39.120.
- Colombia. Congreso de la República. (28 de octubre de 1993). Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. *Diario Oficial* n.º 41.094.
- Colombia. Congreso de la República. (22 de diciembre de 1993). Ley 99 de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público

encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 41.146.

Colombia. Congreso de la República. (21 de enero de 1997). Ley 357 de 1997. Por medio de la cual se aprueba la "Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas", suscrita en Ramsar el dos (2) de febrero de mil novecientos setenta y uno (1971). *Diario Oficial* n.º 42.967.

Colombia. Congreso de la República. (5 de agosto de 1998). Ley 472 de 1998. Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 43.357.

Colombia. Congreso de la República. (27 de diciembre de 2000). Ley 629 de 2000. Aprueba el "Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático", hecho en Kyoto el 11 de diciembre de 1997. *Diario Oficial* n.º 44.272.

Colombia. Congreso de la República. (21 de julio de 2009). Ley 1333 de 2009. Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras. *Diario Oficial* n.º 47.417.

Colombia. Congreso de la República. (12 de julio de 2010). Ley 1395 de 2010. Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial. *Diario Oficial* n.º 47768.

Colombia. Congreso de la República. (29 de diciembre de 2010). Ley 1425 de 2010. Declarada EXEQUIBLE por la Corte Constitucional con relación al cargo de violación de reserva de la ley estatutaria, mediante Sentencia C-902 de 2011. Declarada EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencias C-630 y C-730 de 2011, por las razones analizadas. Por medio de la cual se derogan artículos de la Ley 472 de 1998 Acciones Populares y Grupo. *Diario Oficial* n.º 47937.

Colombia. Congreso de la República. (18 de enero de 2011). Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. *Diario Oficial* n.º 47.956.

Colombia. Congreso de la República. (6 de enero de 2016). Ley 1774 de 2016. Por medio de la cual se modifican el Código Civil, la Ley 84 de 1989, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 49.747.

Colombia. Corte Constitucional. (3 de Febrero de 1997). Sentencia SU-039/97. [MP Antonio Barrera Carbonell].

Colombia. Corte Constitucional. (17 de junio de 1992). Sentencia T-406/92. [MP Ciro Angarita Baron].

Colombia. Corte Constitucional. (17 de junio de 1992). Sentencia T-411/92. [MP Alejandro Martinez Caballero].

Colombia. Corte Constitucional. (10 de julio de 1992). Sentencia T-451/92. [MP Ciro Angarita Baron].

Colombia. Corte Constitucional. (17 de junio de 1992). Sentencia T-411/92. [MP Alejandro Martinez Caballero].

Colombia. Corte Constitucional. (23 de octubre de 1992). Sentencia T-566/92. [MP Alejandro Martinez Caballero].

Colombia. Corte Constitucional. (24 de febrero de 1993). Sentencia SU-067/93. [MP Fabio Moron Diaz y MP Ciro Angarita Baron].

Colombia. Corte Constitucional. (14 de abril de 1999). Sentencia C-215/99. [MP Martha Victoria SÁCHICA de Moncaleano].

Colombia. Corte Constitucional. (12 de abril de 2000). Sentencia C-431/00. [MP Vladimiro Naranjo Mesa].

Colombia. Corte Constitucional. (23 de abril de 2002). Sentencia C-293/02. [MP Alfredo Beltrán Sierra].

Colombia. Corte Constitucional. (7 de mayo de 2002). Sentencia C-339/02. [MP Jaime Araujo Renteria].

Colombia. Corte Constitucional. (5 de Agosto de 2004). Sentencia C-459/04. [MP Jaime Araújo Rentería].

Colombia. Corte Constitucional. (6 de Septiembre de 2010). Sentencia C-703/10. [MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo].

- Colombia. Corte Constitucional. (25 de septiembre de 2007). Sentencia T-760/07. [MP Clara Inés Vargas Hernández].
- Colombia. Corte Constitucional. (27 de julio de 2010). Sentencia C-595/10. [MP Jorge Iván Palacio Palacio].
- Colombia. Corte Constitucional. (24 de agosto de 2011). Sentencia C-630/11. [MP María Victoria Calle Correa].
- Colombia. Corte Constitucional. (31 de agosto de 2011). Sentencia C-644/11. [MP Jorge Iván Palacio Palacio].
- Colombia. Corte Constitucional. (7 de febrero de 2012). Sentencia C-050/12. [MP Luis Ernesto Vargas Silva].
- Colombia. Corte Constitucional. (20 de febrero de 2015). Sentencia T-080/15. [MP Jorge Iván Palacio Palacio].
- Colombia. Corte Constitucional. (16 de julio de 2015). Sentencia C-449/15. [MP Jorge Iván Palacio Palacio].
- Colombia. Corte Constitucional. (11 de noviembre de 2016). Sentencia T-626/16. [MP María Victoria Calle Correa].
- Colombia. Corte Constitucional. (28 de noviembre de 2018). Sentencia C-132/18. [MP Alberto Rojas Ríos].
- Colombia. Corte Constitucional. (30 de enero de 2019). Sentencia C-032/19. [MS Gloria Stella Ortiz Delgado].
- Colombia. Presidente de la República. (18 de diciembre de 1974). Decreto Ley 2811 de 1974. “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.”
- Colombia. Presidente de la República. (7 de octubre de 1989). Decreto 2303 de 1989. Por el cual se crea y organiza la jurisdicción agraria.
- Colombia. Presidente de la República. (8 de febrero de 2007). Decreto 330. Por el cual se reglamentan las audiencias públicas ambientales y se deroga el Decreto 2762 de 2005.
- Colombia. Presidente de la República. (22 de abril de 2008). Decreto 1299. por el cual se reglamenta el departamento de gestión ambiental de las empresas a nivel industrial y se dictan otras disposiciones.

- Colombia. Presidente de la República. (5 de agosto de 2010). Decreto 2820. Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales.
<https://corponarino.gov.co/expedientes/juridica/2010decreto2820.pdf>
- Colombia. Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda. (2019). Auto Admisorio de marzo 22-Radicación: AP-2019-00193. MP Leonardo Rodríguez Arango.
- Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ). (29 de julio de 2018). Eliminación del incentivo económico reduce las acciones populares. *CEJ*. <https://bit.ly/33muUwJ>
- Corporación Autónoma Regional de Risaralda (Carder). *Jurisdicción Risaralda*.
[https://www.carder.gov.co/jurisdiccion/#:~:text=La%20Corporaci%C3%B3n%20Aut%C3%B3noma%20Regional%20de,datos%20del%20censo%202005\).%20](https://www.carder.gov.co/jurisdiccion/#:~:text=La%20Corporaci%C3%B3n%20Aut%C3%B3noma%20Regional%20de,datos%20del%20censo%202005).%20)
- Corporación Autónoma Regional de Risaralda (Carder). (2016). *Acciones Populares presentadas en Risaralda*. Pereira.
- Corporación Autónoma Regional de Risaralda (Carder). (2019). *Plan de gestión ambiental regional PGAR 2008-2019*. Pereira.
- Correa, R. S. (2007). Los poderes del juez frente al acto administrativo ilegal dentro de la acción popular. *Con-texto*, (21), 135-158.
- Cuadrado Ruiz, M.A., “Medio ambiente y Derecho”, en Revista electrónica de Derecho ambiental, No. 21, 2010.
- Damià, L. y López, M. J. (2008). Contaminación y calidad química del agua: el problema de los contaminantes emergentes. *Jornadas de presentación de resultados: el estado ecológico de las masas de agua. Panel científico-técnico de seguimiento de la política de aguas, Sevilla*, 1-27
- Defensoría del Pueblo. (2017). *Vigésimo Cuarto Informe del Defensor del Pueblo* (informe). Defensoría del Pueblo.
- Díaz, C. A. (2019). Significados del acto administrativo en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 21(2), 259-291.
- Dipublico Org. derecho Internacional, s.f. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio Humano- Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972.
<https://www.dipublico.org/conferencias-diplomaticas-naciones-unidas/conferencia-de-las-naciones-unidas-sobre-el-medio-humano-estocolmo-5-a-16-de-junio-de-1972/>

El Nuevo Siglo. (17 de enero de 2017). Ambiente y ciencia. Ambiente sano, el derecho más reclamado en acciones populares. *El Nuevo Siglo*.

<https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/01-2019-ambiente-sano-el-derecho-mas-reclamado-en-acciones-populares>

Franco, J. F. (2012). Contaminación atmosférica en centros urbanos. Desafío para lograr su sostenibilidad: caso de estudio Bogotá. *Revista EAN*, (72), 193-204.

Gobierno de Colombia. S.f. Convenio sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES).

<https://www.cancilleria.gov.co/convencion-sobre-comercio-internacional-especies-amenazadas-fauna-y-flora-silvestres-cites>

Gobierno de Colombia. Cambio Climático.

<https://www.cancilleria.gov.co/international/politics/environmental/climate>

Gobierno de Colombia. S.f. Convenio sobre Diversidad Biológica (CBD) .

<https://www.cancilleria.gov.co/convenio-sobre-diversidad-biologica-cbd>

Gobierno de Colombia. Convención Ramsar sobre Humedales de Importancia Nacional.

https://www.cancilleria.gov.co/convencion-ramsar-sobre-humedales-importancia-internacional?_cf_chl_jschl_tk_=6eefjhHRHgZz_GyU9NiES3YiKyGYOy7m6gq6ieiyyRQ-1642458201-0-gaNycGzNChE

Grün, E. (2006). Las globalizaciones jurídicas. *Revista facultad de derecho y ciencias políticas*, 36(105), 323-339.

Grupo de Acciones Públicas Universidad del Rosario (2010). *Cartilla. El medio ambiente sano un Derecho de todos*. Editorial Universidad del Rosario.

Londoño-Toro, B. (Ed.). (2009). *Justiciabilidad de los Derechos Colectivos: Balance de la ley de acciones populares y de grupo (Ley 472 de 1998) en sus primeros 10 años 1998-2008*. Editorial Universidad del Rosario.

Londoño Toro, B., González Acosta, A. y Fager Sáenz, B. L. (2010). *El medio ambiente sano, un derecho de todos*. Editorial Universidad del Rosario.

- Londoño-Toro, B. y Torres-Villareal, M. L. (2012). ¿Podrán las acciones populares colombianas sobrevivir a los recientes ataques legislativos y jurisprudenciales?. *Vniversitas*, (24), 235-259. <https://www.redalyc.org/pdf/825/82524891009.pdf>
- López, F. (1991). El derecho a la protección del medio ambiente. *Centro de Estudios Constitucionales*, (10), 161-201. <https://bit.ly/3FVccek>
- López Vargas, S. L., Hernández Albarracín, J. D. y Méndez Castillo, C. S. (2019). Desarrollo jurisprudencial de la protección ambiental en Colombia: aportes desde la perspectiva neoconstitucionalista. *Opera*, (24).
- Manjarrés, P. V. (2013). *¿Se han transformado las acciones populares con ocasión de los cambios normativos y jurisprudenciales ocurridos en el periodo 2006-2012?* (tesis de maestría). Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia.
- Mariño, R. A. (2003). *Acciones Populares, un instrumento de Justicia*. Editorial Javeriana.
- Matallana Camacho, E. (2010). Acción Popular de Moralidad Administrativa. *Revista digital de Derecho Administrativo*, (4), 195-262.
- Mesa, G. (2010). *Debates ambientales contemporáneos (informe de investigación del grupo de investigación en derechos colectivos y ambientales, GIDCA)*. Universidad Nacional de Colombia.
- Ministerio del Interior de Colombia. (30 de 05 de 2020). El Derecho de las Minorías Étnicas a la Consulta Previa (Memorias). Obtenido de <https://www.mininterior.gov.co/content/que-es-la-consulta-previa>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Minambiente). (5 de julio de 2019). Objetivos y Funciones. <https://www.minambiente.gov.co/index.php/ministerio/objetivos-y-funciones>
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico de España, s.f.. convenio de Ramsar https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/ecosistemas-y-conectividad/conservacion-de-humedales/ch_hum_convenio_ramsar.aspx
- Morris, P. R. (2014). *Efectos de la supresión del incentivo económico en las acciones populares* (tesis de maestría). Universidad Libre, Bogotá, Colombia. <https://bit.ly/3JCXcnu>
- Navarro Gómez, A. y Ruiz Salgado, A. (2016). *La Importancia Social del Medio Ambiente y de la Biodiversidad*. Asociación de Fundaciones para la Conservación de la

- Naturaleza y Fundación Biodiversidad – Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Burgos. <https://bit.ly/3JTV0lj>
- Negri, A. y Zolo, D. (2002). El Imperio y la Multitud. Un dialogo sobre el Nuevo Orden de la Globalizacion. Da Rest. Publicado en Internet por Rebellion y extraido el 06 de junio de 2009. <http://www.scribd.com/doc/8549570/Toni-Negri-Danilo-Zolo-El-Imperio-y-la-Multitud>
- Observatorio Colombiano de Gobernanza del Agua (OCGA). (s.f.). Entidades ambientales. *OCGA*. <https://bit.ly/3fbjOgQ>
- Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe, s.f. Convenio sobre el comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres <https://observatoriop10.cepal.org/es/tratados/convenio-comercio-internacional-especies-amenazadas-fauna-flora-silvestres>
- Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe, s.f. Convenio sobre la Diversidad Biológica <https://observatoriop10.cepal.org/es/tratados/convenio-la-diversidad-biologica>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1992). Cumbre de la Tierra. Río de Janeiro.
- Ovalle Favela, J. (2003). Acciones populares y acciones para la tutela de los intereses colectivos. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 35(107), 587-615. <https://www.redalyc.org/pdf/427/42710706.pdf>
- Páez-Murcia, Á. M., Lamprea-Montealegre, E. y Vallejo-Piedrahíta, C. (2017). Medio ambiente y acciones populares en Colombia: un estudio empírico. *Vniversitas*, (134), 209-248. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.vj134.maap>
- Papel Político Universidad Javeriana. (julio de 2010). Vol. 15 No. 2. Convenio de Ramsar a lo Largo del Eje Local-Global. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-44092010000200007
- Patiño, P. M. (2012). ¿ Los incentivos a las acciones populares en Colombia han desaparecido?. *Jurídicas*, 8(2), 58-72.
- Petit, E. (1949). *Tratado elemental de derecho romano*. Editora Nacional.
- Rico, L. A. (2009). *Teoría general y práctica de la contratación estatal*. Leyer.

- Romero, J. P. (2011). Caleidoscopio del principio de la dignidad humana desde la jurisprudencia constitucional colombiana. *Revista Iusta*, 1(34), 37-43.
- Sánchez, A. J. (2011). La "restitutio in pristinum" como mecanismo deseable para la reparación de los daños causados al medio ambiente. *Medio Ambiente & Derecho*. https://personal.us.es/patroclo/publicaciones_pdf/la_restituo_in_pristinum.pdf
- Sánchez, A. M. (2003). Patrimonio cultural natural. Efectos jurídicos de su declaración. *Estudios Socio-Jurídicos*, 5(2), 156-197.
- Sandoval, D. C. (2010). *Cumplimiento de acciones populares en materia ambiental específicamente en aguas* (tesis de maestría). Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia. <https://bit.ly/32Q6RGL>
- Sarmiento, G. (1988). *Las acciones populares en el derecho privado colombiano*. Banco de la República.
- Sarmiento, G. (2006). *Las acciones populares en el derecho privado colombiano*. Universidad del Rosario.
- Servi, A. (1998). El Derecho Ambiental Internacional. *Relaciones Internacionales*, 7(14), <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1785>
- Santos, B. S. (2003). *Crítica de la Razón Indolente*. Desclee.
- Suscripción Electrónica los Documentos de las Naciones Unidas, s.f. Informe de la Cumbre Mundial Sobre el Desarrollo Sostenible. <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/CONF.199/20>
- Tamayo Jaramillo, J. (2001). *Las acciones populares y de grupo*. Bogotá: Baker & Mackenzie.
- United Nations Climate Change, s.f.. Que es el Protocolo de Kioto. https://unfccc.int/es/kyoto_protocol
- Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, s.f. Declaración de Bariloche. <https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/declaracionbariloche.pdf>
- Valencia, H. (2005). *Derecho Romano Privado*. Señal Editora.
- Valencia Hernández, J. G. (2007). Estado ambiental, democracia y participación ciudadana en Colombia a partir de la Constitución de 1991. *Jurídicas*, 4(2), 163-185. http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/Juridicas4-2_10.pdf

- Valencia Hernández, J. G. (2011). *El derecho de acceso a la justicia ambiental y sus mecanismos de aplicación en Colombia* (tesis de doctorado). Universidad de Alicante, Alicante, España.
- Valencia Hernández, J. G. (2013). Los obstáculos y retos para la eficacia del acceso a la justicia ambiental. *Jurídicas*, 10(1), 123-146.
[http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/Juridicas10\(1\)_8.pdf](http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/Juridicas10(1)_8.pdf)
- Valencia Hernández, J. G. (11 de julio de 2014). Javier Gonzaga Valencia: “La acción popular es el mejor instrumento de acceso a la justicia ambiental. *Ámbito Jurídico*.
<https://www.ambitojuridico.com/noticias/en-ejercicio/educacion-y-cultura/javier-gonzaga-valencia-la-accion-popular-es-el-mejor>
- Valencia Hernández, J. G., Aguirre Fajardo, A. M. y Ríos Sarmiento, M. (2015). Desafíos de la justicia ambiental y el acceso a la justicia ambiental en el desplazamiento ambiental por efectos asociados al cambio climático. *Luna Azul*, (41), 323-347.
http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1909-24742015000200018
- Vega-Orjuela, L. A. (2014). Eliminación del incentivo económico de las acciones populares: “constitucional pero inconveniente”. *Iter Ad Veritatem*, 13, 199-227.
- Wedocs. Unep.Org., s.f. Directrices y principios de Derecho Ambiental. Declaración de Estocolmo.
https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/29567/ELGP1StockD_SP.pdf?sequence=5&isAllowed=y