

El medio ambiente sano, un derecho de todos

Cartilla de aprendizaje

Grupo de Acciones Públicas



UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario - 1653
Facultad de Jurisprudencia



El medio ambiente sano, un derecho de todos

Cartilla de aprendizaje
Grupo de Acciones Públicas
Universidad del Rosario

Comisión de Investigación
Clínica de Interés Público
2010

El medio ambiente sano, un derecho de todos

Cartilla de aprendizaje
Grupo de Acciones Públicas
Universidad del Rosario



Beatriz Londoño Toro
Directora del Grupo Acciones Públicas

Angélica González Acosta
Supervisora del Grupo de Acciones Públicas

Nayid Abú Fager Sáenz
Supervisor del Grupo de Acciones Públicas

Comisión de Investigación GAP

Carolina Gómez López
Juan Pablo Muñoz Onofre
Natalia Alzate Mora
Hernán Panesso Mercado



FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

© 2010 Editorial Universidad del Rosario
© 2010 Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario,
Facultad de Jurisprudencia
© 2010 Beatriz Londoño Toro, Angélica González Acosta, Nayid Abú Fager Sáenz,
Carolina Gómez López, Juan Pablo Muñoz Onofre, Natalia Alzate Mora,
Hernán Panesso Mercado

ISBN: 978-958-738-157-3

Primera edición: Bogotá, D.C., noviembre de 2010
Corrección de estilo: Rodrigo Díaz
Diseño y diagramación: María del Pilar Palacio Cardona
Diseño de cubierta: María del Pilar Palacio Cardona
Imagen de cubierta: *Love Green Vector* by www.123freevectors.com
Impresión: Javegraf
Editorial Universidad del Rosario
Carrera 7 No. 13-41 oficina 501 Tel.: 297 0200 ext: 7724
editorial@urosario.edu.co

Todos los derechos reservados. Esta obra no puede ser
reproducida sin el permiso previo escrito de la
Editorial Universidad del Rosario.

El medio ambiente sano, un derecho de todos: cartilla de aprendizaje. Grupo de Acciones Públicas,
Universidad del Rosario / Beatriz Londoño Toro, directora del Grupo de Acciones Públicas, Universidad del
Rosario; Facultad de Jurisprudencia. —Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2010. 64 p. :il.

ISBN: 978-958-738-157-3

DERECHOS CIVILES - COLOMBIA / DERECHO AMBIENTAL – ASPECTOS
CONSTITUCIONALES – COLOMBIA / DERECHO INTERNACIONAL AMBIENTAL / MEDIO
AMBIENTE – LEGISLACIÓN - COLOMBIA / PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE –
LEGISLACIÓN - COLOMBIA / I. LONDOÑO TORO, BEATRIZ / II. TÍTULO.

344.046 SCDD 20

Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

CONTENIDO

Introducción	9
--------------------	---

PRIMERA PARTE

VISIÓN CONSTITUCIONAL DEL MEDIO AMBIENTE COMO DERECHO HUMANO

El medio ambiente como derecho fundamental a nivel internacional.....	11
El medio ambiente a nivel internacional.....	11
El medio ambiente en la Constitución Política Colombiana.....	13
El medio ambiente como derecho colectivo.....	15
El interés colectivo como interés general.....	15
Mecanismos de participación ambiental	18
La consulta previa	18
Audiencia pública ambiental	18
Derecho de petición	19
Acciones judiciales.....	19
Principios del derecho al medio ambiente sano.....	20
Principio de precaución.....	20
Principio de progresividad.....	21
Límites al Principio de progresividad.....	21
Constitucionalización del Principio de progresividad.....	21
Principio de desarrollo sostenible - equidad intergeneracional	22
Principio de responsabilidad objetiva.....	23

SEGUNDA PARTE

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS AMBIENTALES

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.....	25
Corporaciones Autónomas Regionales (CAR)	26
Licencias ambientales	28
A. Aspectos generales.....	28
B. Características.....	29

C. Autoridades competentes.....	30
D. Modalidades de licencia ambiental	31
E. Procedimiento	32

TERCERA PARTE

ACCIONES JUDICIALES PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

Acción de tutela.....	35
Acción de tutela por conexidad	36
Ejemplo de una Acción de tutela.....	38
Acción de cumplimiento	42
Ejemplo de un Derecho de petición por medio del cual se constituye en <i>renuencia</i> a la entidad demandada con el fin de poder presentar la Acción de cumplimiento	44
Ejemplo de una Acción de cumplimiento.....	45
Acciones populares	47
Ejemplo de una Acción popular	51
Acciones de grupo	54
Ejemplo de una Acción de grupo.....	57
Acción pública de inconstitucionalidad	61
Ejemplo de una Acción pública de inconstitucionalidad.....	62

Introducción



El medio ambiente y su conservación se han convertido en un tema fundamental para las sociedades modernas, por el impacto que su desconocimiento está ocasionando en el planeta tanto para las generaciones presentes cuanto para las generaciones futuras, en el corto, mediano y largo plazo.

El daño ocasionado al medio ambiente desde todas las esferas de la sociedad ha afectado y seguirá afectando todas las categorías de derechos humanos, al ser una fuente vital de donde nace el derecho fundamental de todo ser humano, la vida.

Consciente del problema ambiental que a diario viven las diferentes comunidades en nuestro país, y de la necesidad de crear conciencia en la colectividad en general, el Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario (GAP), como clínica de interés público preocupada por defender la garantía y protección de los derechos humanos, reconociendo el papel activo que en este proceso debe desempeñar la sociedad en general, presenta esta cartilla, la cual pretende mediante

una estrategia pedagógica señalar todas las herramientas constitucionales que existen en nuestro país y que le permitirán a la comunidad conocer, participar y controlar el manejo gubernamental y social en materia ambiental, de una manera muy didáctica.

Es claro para el Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario que la simple consagración de los derechos no garantiza ni su protección ni su ejercicio, y es necesario que los ciudadanos estén informados acerca de cuáles son sus derechos, sus deberes en torno al medio ambiente, y las instituciones que están en la obligación de proteger el medio ambiente y sancionar a quienes atenten en contra de él.

Dentro de los objetivos planteados por el Grupo al elaborar esta cartilla se resalta la importancia de concientizar y orientar a niños, niñas, jóvenes, adultos, líderes locales, y a la comunidad en general, hacia una dirección correcta que permita la materialización y efectividad del derecho,

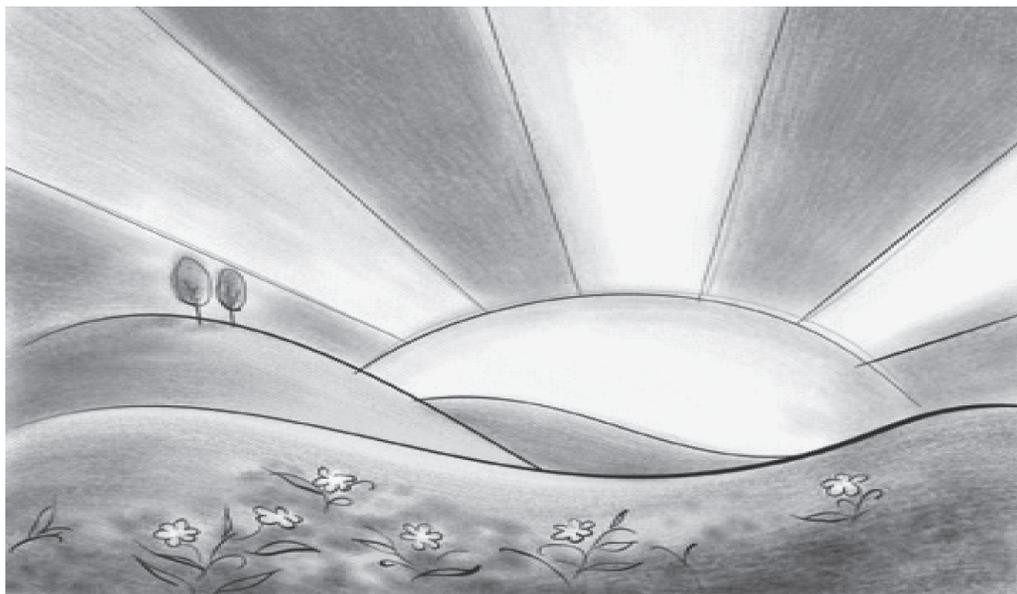
mediante información didáctica y básica respecto a preguntas como las siguientes: ¿Qué es el derecho al medio ambiente?; ¿cómo se protege este derecho?; ¿quiénes lo pueden proteger?; ¿cuáles son los mecanismos de protección?; ¿ante quién se puede solicitar la protección de este derecho?; entre otras.

Esperamos que esta cartilla sea un apoyo y una guía importante para todas aquellas personas

que, como nosotros, ven en el medio ambiente no sólo un derecho, sino también un deber de todos, que implica un papel activo de cada uno de los miembros de la sociedad con el fin de protegerlo y cuidarlo, para que tanto quienes habitamos la tierra cuanto las generaciones futuras podamos disfrutar todo lo que este maravilloso planeta nos ofrece.

Primera parte

Visión constitucional del medio ambiente como derecho humano



El medio ambiente como derecho fundamental a nivel internacional

El medio ambiente a nivel internacional

El derecho al medio ambiente es un derecho de relativa novedad. Su ingreso al panorama jurídico internacional se ubica en las décadas de los setenta y ochenta.

Es por ello que aún existen numerosas controversias en cuanto a su mismo carácter como derecho humano.

Después de diversas luchas de diferentes grupos a nivel nacional e internacional, finalmente se logra positivizar como derecho humano en la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano reunida en Estocolmo en 1972.

Superada esta discusión, el mundo se plantea otra inquietud relacionada con su efectividad y for-

ma de protección, en cuanto si este derecho humano goza de un carácter fundamental, o si en cambio es un derecho colectivo de tercera generación.

En Colombia, la implicación de la respuesta a esta inquietud es muy importante, pues como se ha mencionado anteriormente, al ser entendido como un derecho colectivo, y no fundamental, este derecho no se podría proteger a través de la acción de tutela directamente, sino que el mecanismo idóneo para su posible protección sería a través de las acciones populares.

A nivel internacional, la discusión ha sido resuelta favorablemente por la concepción del derecho al medio ambiente como derecho funda-

mental, a diferencia de la posición que ha tomado el ordenamiento jurídico colombiano al categorizar este derecho como un derecho colectivo.

El primer principio consagrado en la declaración de Estocolmo afirma el carácter *fundamental* del derecho al medio ambiente. Al respecto dice:

El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas *en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna* y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras (cursivas añadidas).

Esta misma posición se sigue reafirmando a través de los diferentes aportes académicos que enriquecen la discusión a nivel internacional, propiciando que cada vez más países acojan dicha postura como propia dentro de sus ordenamientos, pero la discusión aún no termina.

Ahora bien, cabe la pena preguntarse sobre qué implicación tiene para el ordenamiento jurídico colombiano este reconocimiento a nivel internacional de concebir el derecho al medio ambiente sano como un derecho fundamental.

El bloque de constitucionalidad

Para dar respuesta a la anterior pregunta debemos detenernos por un instante en el concepto de *Bloque de constitucionalidad* que ha introducido la Corte Constitucional en el ordenamiento jurídico colombiano, a través de la sentencia C-225 de 1995.

En esta sentencia, que tiene por objeto la revisión constitucional de la ley aprobatoria sobre el Protocolo adicional n.º. II a los Convenios de Ginebra, la Corte Constitucional realiza una interpretación de los artículos 93 y 94 de la

Constitución Política de Colombia, e introduce al ordenamiento jurídico colombiano el concepto de *Bloque de constitucionalidad*.

A continuación, veamos qué dice el artículo 93 de la Constitución Política para entender mejor el concepto:

ARTÍCULO 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

La Corte, a través de la interpretación de estos artículos, ha creado una ficción jurídica que amplía la Constitución más allá de su simple articulado y la integra con los tratados internacionales ratificados por Colombia en materia de derechos humanos. De este modo, les da un rango constitucional superior al de las leyes u otras normas del ordenamiento jurídico interno.

Pero es necesario aclarar que no todos los tratados de derechos humanos tienen el mismo rango constitucional.

En sentido estricto, sólo tienen rango jerárquico igual a la Constitución aquellos tratados que cumplan con dos requisitos: 1) que sean tratados sobre derechos humanos, y 2) que prohíban la limitación de estos derechos en estados de excepción, de acuerdo con el inciso 1º del artículo 93 de la Constitución.

En sentido lato, el resto de tratados de derechos humanos ratificados por Colombia sirven como directrices para la interpretación de todos

los deberes, derechos y actuaciones dentro del sistema jurídico colombiano, por lo cual tienen una jerarquía inferior a la Constitución, y por lo tanto, una función interpretativa.

Ahora bien, lo anterior tiene gran relevancia para el derecho ambiental, ya que su protección dentro del sistema jurídico colombiano puede realizarse apelando al concepto de Bloque de constitucionalidad que hemos explicado.

El derecho humano al medio ambiente ha sido reconocido por un tratado internacional ratificado

por Colombia, que podría integrarse al Bloque de constitucionalidad en sentido lato.

La implicación concreta a nivel internacional del reconocimiento como derecho fundamental al medio ambiente, debe ser un criterio de interpretación en el sistema interno, una directriz para cualquier decisión judicial, y/o la realización de políticas públicas y leyes en cualquier materia, como progresivamente lo ha venido entendiendo la Corte Constitucional en diferentes fallos.

El medio ambiente en la Constitución Política Colombiana

La Constitución Política colombiana de 1991 contiene una serie de principios y normas en materia ambiental que la han identificado como una “Constitución Ecológica”. Lo anterior implica que la defensa del medio ambiente sano es un objetivo fundamental en la estructura del Estado Social de Derecho.

En este orden de ideas, los principios que conforman la Constitución Ecológica son a la vez mandatos de protección y derechos constitucionales. La Constitución Ecológica concibe al medio ambiente desde tres perspectivas: Como principio fundamental del ordenamiento jurídico, como derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano, y como mandato que contiene obligaciones para las autoridades y los particulares.

El derecho al medio ambiente sano como derecho fundamental en el ordenamiento jurídico colombiano

El ordenamiento jurídico colombiano pone los derechos fundamentales a la cabeza del sistema

normativo. Por lo tanto, les atribuye un carácter preferente y de protección inexcusable.

Lo anterior no sólo implica que tienen el máximo grado de importancia jurídica, sino que su garantía y satisfacción hacen parte de los objetivos fundamentales de todo ordenamiento jurídico.

En este sentido, el sistema normativo colombiano ha diseñado mecanismos de protección especiales para la defensa de los derechos fundamentales. El mecanismo por excelencia para la defensa de estos derechos es la *Acción de tutela*, que se ha estructurado como un mecanismo preferente y sumario para la protección eficiente e inmediata de derechos fundamentales vulnerados.

Naturaleza jurídica del derecho al medio ambiente sano

Como lo vimos anteriormente, dentro de nuestro ordenamiento jurídico, el derecho al medio ambiente sano *no* es en principio un derecho fundamental. La jurisprudencia lo ha considerado en múltiples pronunciamientos como derecho co-

lectivo, cuya protección puede solicitarse a través de acciones populares o de grupo.

No obstante lo anterior, la identificación de los derechos fundamentales no responde a un criterio único. En efecto, la simple lectura de la estructura de la Constitución o la referencia al *nomen juris* de cada disposición no son procedimientos suficientes para identificar la naturaleza de un derecho como fundamental.

En vista de lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha señalado como uno de los criterios de identificación de los derechos fundamentales la *conexidad*. Por esta vía es posible solicitar, por medio de una acción de tutela, la protección de un derecho que en principio no es fundamental, pero que reviste ese carácter, teniendo en cuenta la integralidad e interrelación de los derechos humanos, lo que impide una categorización de los mismos.

En efecto, en ciertos eventos es posible que la eficacia y protección de los derechos considerados

fundamentales de manera expresa, sea sólo posible mediante la garantía de otros que no revisten en principio ese carácter. En muchas ocasiones, las circunstancias particulares vinculan de tal forma unos derechos con otros, que su garantía autónoma es poco viable.

En este sentido, es posible que sólo mediante la protección de derechos colectivos o derechos económicos, sociales y culturales por vía de acción de tutela, sea posible proteger íntegramente los derechos fundamentales que en el caso bajo estudio le estén ligados.

De esta manera, si bien es cierto que el derecho a gozar de un medio ambiente sano es en principio un derecho *colectivo*, en aquellos eventos en los cuales la vulneración de ese derecho implique la afectación de un derecho fundamental constitucional, cabe la *Acción de tutela por conexidad*, y el juez debe conceder el amparo.

El medio ambiente como derecho colectivo



El interés colectivo como interés general

En las sociedades democráticas se asimila el interés general con el interés de la mayoría, adscrito a las leyes como presupuesto del derecho y del discurso jurídico.

La sostenibilidad de una sociedad depende de la armonía de los sujetos que se asocian, razón por la cual el derecho de un agente no puede primar sobre el de los demás. Así, el interés general está supeditado al desarrollo de principios sociales que como la solidaridad y la igualdad garantizan el supuesto de sociedad.

Los intereses colectivos son la adopción de esta perspectiva de sociedad, perspectiva que se toma como la adecuada para entender las relaciones jurídicas.

La colectividad no tiene un carácter ni económico, ni religioso, ni político, sino un carácter

inclusivo, por lo que la vulneración de un derecho colectivo no tiene un impacto discriminado, sino un impacto general.

De esta manera, las garantías a los intereses colectivos son cardinales para la existencia y persistencia de la sociedad. De ahí que podamos comprender los intereses colectivos como intereses absolutos de la sociedad, y en últimas, como la encarnación más general de los intereses generales.

El medio ambiente como derecho colectivo

En el artículo 88 de la Constitución Política de 1991 se incluye al medio ambiente como uno de los derechos e intereses colectivos. Por lo mismo, esta nueva categoría de derechos humanos es objeto de todo el sistema de protección constitucional y legal.

Jurisprudencia

Consejo de Estado:

AP-019 de 2000

AP-0527 de 2004

AP-0862 de 2006

Corte Constitucional:

Sentencia C-671/2001

Sentencia T-666/2002

Sentencia C-189/2006

Sentencia T-446/2007

Características de los derechos colectivos

En países como Italia se ha intentado distinguir los derechos colectivos de los derechos difusos, señalando que mientras los primeros tienen un titular determinado, los segundos carecen de él. Esta distinción resulta irrelevante, pues la principal característica de los derechos colectivos es la de ser *difusos*, lo que en términos prácticos quiere decir que cualquier persona puede exigir su cumplimiento, principalmente mediante una acción popular.

Una segunda característica es que su titularidad es tanto colectiva cuanto individual, precisamente por el carácter difuso de estos derechos; por eso se dice que vinculan lo público y lo privado.¹

Una tercera característica es que son derechos susceptibles de protección preventiva, es decir, que basta la amenaza de daño o riesgo de vulneración para que pueda anticiparse su protección.

Por último, tenemos que la garantía de derechos colectivos, además de ser una obligación del Estado que permite a cualquier persona reclamar su protección, en virtud del principio de solidaridad exige de los ciudadanos el deber común de respetarlos por su especial naturaleza (involucran el interés general).

Función social y ecológica de la propiedad

El artículo 58 de la Constitución Política dispone en su inciso 2º: “La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica”.

¿Qué significa esto?

No es gratuito que el constituyente de 1991, además de reafirmar el carácter social que ya se predicaba de la propiedad desde 1936, le añadiera a su esencia una función ecológica. Semejantes características sólo se explican a la luz de un Estado que reconoce en la solidaridad un valor intrínseco de sí mismo.

Afirmar que la propiedad es una función social supone ver en el propietario al titular no sólo de derechos, sino también de algunos deberes; aquellos que le impone su vida en sociedad, una sociedad fundada en la solidaridad. De allí que la Corte Constitucional se haya pronunciado en el sentido según el cual, “quien es dueño se convierte en un funcionario, es decir alguien que debe administrar lo que posee en función de los intereses sociales”. Nadie tiene, entonces, derechos de propiedad absolutos que le permitan la arbitrariedad en su ejercicio.

Pero cuando además de ello se dice en el artículo 58 que tras esa función social existe en forma inhe-

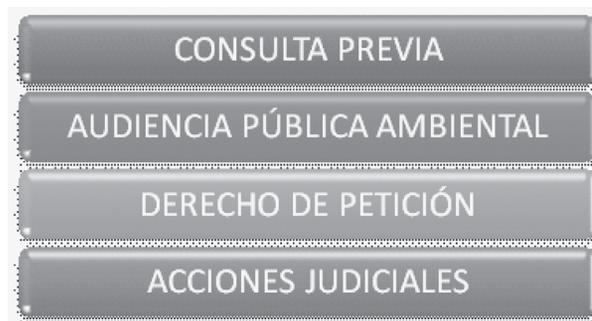
¹ Consejo de Estado: AP-019 de 2000.

rente una función ecológica, se está imponiendo al propietario unas cargas relacionadas con el cuidado del ambiente, el buen manejo de los recursos naturales, y en general, el disfrute de su derecho en un marco ecológico, tanto así que se ha llegado a hablar de una *ecologización de la propiedad*.

Ahora bien, la obligación de preservar el medio ambiente recae sobre el Estado y los ciudadanos; el primero la cumple, como lo dispone el artículo 79 de la Constitución, a través de la

protección de la diversidad y la integridad del ambiente, mediante la conservación de las áreas de especial importancia ecológica, así como por medio del fomento de la educación ambiental. A los ciudadanos, por su parte, les corresponde, en desarrollo de esa función ecológica, acatar la reglamentación ambiental y hacer uso de los espacios de participación que les ofrecen la Constitución y la ley, espacios que permiten hacer un seguimiento constante del respeto al medio ambiente sano.

Mecanismos de participación ambiental



La consulta previa

Tiene por objeto promover la participación de las minorías en las decisiones ambientales que les interesan –concretamente en la realización de obras y proyectos dentro de territorios pertenecientes a dichas comunidades– para procurar el reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana.

Los gobiernos deberán velar porque siempre que haya lugar se efectúen estudios necesarios en cooperación con los pueblos interesados, con el fin de evaluar la incidencia social, espiritual, cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos.

Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

La consulta previa debe realizarse de manera obligatoria sobre los territorios de las comunidades indígenas, afrocolombianas, raizales y gitanos.

El resultado de la consulta previa no es de obligatorio cumplimiento por parte de la entidad que pretende la licencia o permiso ambiental, pero sí debe ser considerado por la autoridad ambiental al momento de emitir su decisión sobre la auto-

rización –licencia ambiental– o no de permitir la ejecución de la obra o proyecto que se pretende realizar, teniendo en cuenta su carácter de derecho fundamental. Al respecto, en la sentencia SU-039 de 1997, en relación con los grupos indígenas, la Corte Constitucional señaló:

La participación de las comunidades indígenas en las decisiones que pueden afectarlas en relación con la explotación de los recursos naturales adquiere la connotación de derecho fundamental. Pues se erige en un instrumento que es básico para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades.

Audiencia pública ambiental

El Decreto 330 de 2007, en desarrollo del artículo 72 de la Ley 99 de 1993, reglamenta las audiencias ambientales. La Audiencia pública ambiental es un espacio de participación, mediante al cual se permite a la comunidad, a las autoridades y a las organizaciones la posibilidad de conocer, informarse, sobre la solicitud, las obras o actividades que se estén desarrollando en un proyecto, los impactos positivos o negativos que esto pueda

generar en el ambiente, y las medidas de manejo propuestas o implementadas para prevenir, mitigar, corregir y/o compensar dichos impactos. Si bien este no es un escenario de decisión, permite la participación y la información que aporten la comunidad y las entidades públicas o privadas que tomen en consideración sus puntos de vista e inquietudes, de manera que se permita, de manera temprana o como mecanismo de alerta, salvaguardar los intereses ambientales en juego.

En la audiencia pública se recibirán opiniones, informaciones y documentos que deberán tenerse en cuenta en el momento de la toma de decisiones por parte de la autoridad ambiental competente.

La celebración de una audiencia pública ambiental procederá en los siguientes casos: a) con anticipación al acto que le ponga término a la actuación administrativa, para la expedición o modificación de la licencia ambiental o los permisos que se requieran para el uso y/o aprovechamiento de los recursos naturales renovables; b) durante la ejecución de un proyecto, obra o actividad, cuando fuere manifiesta la violación de los requisitos, términos, condiciones y obligaciones bajo los cuales se otorgó la licencia o el permiso ambiental.

La celebración de una audiencia pública ambiental puede ser solicitada por el Procurador general de la Nación o el Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios, el Defensor del Pueblo, el Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, los directores generales de las demás

autoridades ambientales, los gobernadores, los alcaldes, o por lo menos cien (100) personas o tres (3) entidades sin ánimo de lucro.

Derecho de petición

Cualquier persona tiene la potestad de solicitar información sobre cualquier hecho de relevancia ambiental, ante la autoridad competente, mediante escrito o solicitud, en interés particular o general sobre obras, proyectos o actividades que generen un impacto en el medio ambiente.

La actividad sobre la que se eleva la petición puede versar sobre permisos o licencias ambientales, así como actividades que aunque causen daño en el medio ambiente, no se hayan solicitado en la respectiva licencia o permiso ambiental.

Cuando la petición es en interés particular, se requiere demostrar un beneficio o perjuicio por lo resuelto por la Administración.

Igualmente, el particular, por intermedio de este mecanismo puede solicitar información y documentación a su cargo a la autoridad ambiental.

Acciones judiciales

El particular goza de la posibilidad de participar en las decisiones ambientales y hacer cumplir sus derechos por conducto de las acciones judiciales, entre las que se encuentran: la acción de tutela, la acción de cumplimiento, la acción popular, la acción de grupo, la acción de simple nulidad y la acción pública de inconstitucionalidad.

Principios del derecho al medio ambiente sano



Principio de precaución

No existe mejor forma de preservar el ambiente que anticipándonos a los daños que pueda producirle una determinada actividad humana, es decir, evitar que éstos ocurran; esto sobre todo si se tienen en cuenta las características de algunos recursos y ecosistemas, para los que un daño –por pequeño que sea– puede significar años de recuperación, o incluso su pérdida definitiva.

Ahora bien, identificar con certeza cuándo una determinada actividad puede causar un daño en el ambiente, es una labor no siempre exitosa, ya que las técnicas disponibles, que la ciencia nos ofrece, muchas veces no son suficientes para darnos ese convencimiento.

Sentencias para consultar

C-293 de 2002,
M.P. Alfredo Beltrán Sierra

C-339 de 2002,
M.P. Jaime Araújo Rentería

El principio de cautela o precaución contiene un mandato dirigido tanto a las autoridades ambientales cuanto a los ciudadanos particulares, en el que los lleva a resolver en favor del ambiente esa duda o incertidumbre en relación con la ocurrencia de un daño futuro; es decir, impone –como se desprende de su nombre– el ser cautelosos y precavidos en la labor de protección del medio ambiente.

En este sentido, una vez identificado el peligro de un eventual daño, y aunque no se tenga la certeza de que éste va a producirse, lo que corresponde es adoptar las medidas que se requieran para que el peligro desaparezca; y no puede entonces una auto-

ridad o un particular, so pretexto de esa incertidumbre, negarse a emprender acciones de precaución.

Es interesante el origen internacional de este principio, ya que esto da cuenta de que su desarrollo ha sido el resultado de consensos entre los Estados en torno a la necesidad de proteger de una manera más efectiva los recursos naturales del planeta.

En Colombia este principio encontró desarrollo en la Ley 99 de 1993, como orientador de las políticas ambientales, y en la Ley 472 de 1998, la cual, mediante las acciones populares, ha permitido su materialización por la cualidad preventiva que las caracteriza.

Principio de progresividad

El principio de progresividad limita el poder de las autoridades de expedir normatividades en desmedro de progresos normativos previos en la garantía de un derecho. Así mismo, consagra el deber de avanzar gradualmente en la protección del derecho.

Este principio consolidaría entonces el avance en la protección de derechos, pero no de todos los derechos, sino de aquellos como los económicos, los sociales, los culturales, los colectivos y los ambientales que son de desarrollo progresivo (distintos de los derechos fundamentales que son derechos de aplicación inmediata).

Esto se podría resumir así “poco a poco se debe avanzar en la protección de un derecho, y una vez se dé un avance no se puede dar un paso atrás”. Por lo tanto, el principio de progresividad inherentemente consagra el de no regresividad.

Límites al Principio de progresividad

Todo principio tiene límites en su aplicación, es decir, un principio si bien fija algunos lineamien-

tos para el contenido y forma de la regulación y de la conducta pública, no es el ejemplo absoluto para determinarla; deben existir criterios de ponderación e interrelación al momento de su aplicación que eviten el desconocimiento de otros principios de igual o mayor relevancia.

Para saber cuál principio prima en caso de conflicto, los jueces normalmente ponderan la solución en el caso concreto, buscando que se vulneren en el menor grado posible los principios que se encuentran en conflicto.

Constitucionalización del Principio de progresividad

Aunque la Constitución Política consagra textualmente la aplicación del principio de progresividad en el caso de impuestos y cobertura en salud, el artículo 93 de la Constitución Política de 1991 –*Bloque de constitucionalidad*– integra instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ratificado por Colombia), que en su artículo 2º establece:

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, *para lograr progresivamente*, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos (cursivas añadidas).

Lo anterior cobra vital importancia si se tiene en cuenta que en el artículo 12 del mismo Pacto se consagra la obligación de los Estados de velar

por la protección al medio ambiente sano, ligado al derecho a la salud.

Principio de desarrollo sostenible - equidad intergeneracional

El desarrollo sostenible como principio constitucional se encuentra en el artículo 80 de la Constitución Política, el cual pretende armonizar el crecimiento de la economía con las necesidades ambientales.

En este sentido, el ordenamiento jurídico reconoce la importancia del desarrollo económico para el cumplimiento de los fines del Estado, pero enfatiza la exigencia de que éste no se realice desequilibradamente, sin considerar los límites que imponen los demás deberes estatales, como la garantía y protección del medio ambiente.

El punto de contacto de estas dos exigencias constitucionales, el desarrollo económico y la protección al medio ambiente, en efecto, se traducía tradicionalmente en una actitud puramente conservacionista respecto al segundo.

En la actualidad y gracias al moderno principio del desarrollo sostenible, el desarrollo económico necesario para la satisfacción de las necesidades individuales y para el cumplimiento de los fines impuestos por el Estado Social de Derecho debe armonizarse con las restricciones y limitaciones emanadas de la protección al medio ambiente.

Sentencias para consultar

Corte Constitucional

C-333/93

C-335/94

C-022/96

C-177/05

Internacional

Tribunal Europeo de Derechos Humanos,
Caso "López Ostra".

Corte Interamericana de Derechos Humanos,
Opinión Consultiva OC-4/84 del 19
de enero de 1984.

El principio del desarrollo sostenible se ha construido, adicionalmente, sobre el concepto de *solidaridad intergeneracional*, pues sólo se considera sostenible aquél desarrollo que, al satisfacer las necesidades presentes, ponga las bases y mantenga las condiciones que le permitan a las generaciones futuras responder a sus propias exigencias.

Sentencias para consultar

C-339 de 2002, M.P. Jaime Araújo Rentería.

C-229 de 1999, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

T-411 de 1992, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

C-894 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

Se trata, como puede verse, de un mandato que exige valorar, entre otros aspectos, los recursos y las capacidades ambientales, de forma particular, de manera que las decisiones que se tomen en política económica y social no sobrepasen las capacidades de los ecosistemas y generen condiciones que hagan inevitable su destrucción o su progresivo debilitamiento, lo que afectaría paralelamente el material de la actividad productiva.

Principio de responsabilidad objetiva

En los sistemas jurídicos tradicionales, para que exista indemnización derivada de la responsabilidad de una persona natural o jurídica, se requiere la existencia de cuatro elementos:

El primero de ellos es el *hecho*, por ejemplo: el atropellar a una persona.

El segundo elemento es el *daño*, que se traduce en el perjuicio o deterioro causado, por ejemplo: como consecuencia de atropellar a una persona se produjeron graves lesiones en su cuerpo.

El tercer elemento es el *nexo causal*, es decir, que exista una relación o causa común entre el hecho y el daño, no produciéndose el segundo sin el primero.

El cuarto elemento es la *culpa*, que significa que solamente será responsable y llamado a reparar el daño causado quien con su actuar negligente e imprudente –o en el peor de los casos intencional– haya producido el daño, por ejemplo: puesto que iba a gran velocidad por la vía, atropelló a la persona, o tuvo la firme intención de hacerlo, es decir, su conducta se encontraba predeterminada.

El régimen de responsabilidad en materia ambiental es objetivo. El principio de responsabilidad objetiva *desecha el cuarto elemento, la culpa*.

Por consiguiente, será llamado a responder por el deterioro ambiental producido quien por consecuencia de una actividad, proyecto u obra cause deterioro al medio ambiente, sin reparar el juzgador, en ningún momento, si el comportamiento del inculpado fue negligente o intencional. Basta el simple hecho de que con su actuación ocasione el daño, para que se genere responsabilidad.

El principio de responsabilidad objetiva se traduce en que el agente que amenace o cause un grave deterioro al medio ambiente va a reparar la amenaza de daño o el daño causado, haciendo que cese la amenaza o vulneración, devolviendo las cosas al estado anterior al detrimento causado, o indemnizando pecuniariamente, en procura de compensar los efectos ocasionados al medio ambiente.

Este agente va a ser juzgado en una actuación administrativa o en un proceso judicial por el detrimento que cause a la comunidad, sin importar su diligencia o su intencionalidad de causar daño al medio ambiente.

Tratado para consultar

Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil nacida de daños debidos a la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos, de 1969, y su Protocolo de 1976, aprobado por la Ley 55 del 7 de noviembre de 1989.

Segunda parte

Autoridades administrativas ambientales



Las autoridades ambientales son los organismos a los cuales la ley les otorga la obligación específica, pero no exclusiva, de velar por el cumplimiento de la normatividad ambiental en Colombia.

La legislación tradicionalmente ha reconocido las siguientes autoridades ambientales:

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

Es el organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables. Está encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir, en los términos de la ley, las políticas y

regulaciones a las que se sujetarán la conservación, la protección, el ordenamiento, el manejo, el uso, el aprovechamiento y la recuperación de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible.

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial es quien, junto con el presidente de la República y con la participación de la comunidad, formula la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, para que se garantice el derecho que todas las personas tenemos de gozar de un medio ambiente sano, y así mismo, para que se proteja el patrimonio natural del país y la soberanía que sobre los recursos naturales renovables y no renovables tiene la nación colombiana.

El Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial se encuentra ubicado en la ciudad de Bogotá en la calle 37 No. 8-40 y el teléfono es 3323434 - 3323400.

Corporaciones Autónomas Regionales (CAR)

Las CAR son autoridades ambientales a *nivel regional*. La ley las define como entes corporativos de carácter público, integrados por las entidades territoriales que por sus características geográficas constituyen un mismo ecosistema, o conforman una misma unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica.

Tienen como principal función la de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible.

Además, tienen otras funciones como ejecutar políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental y ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción; promover y desarrollar la participación comunitaria en actividades y programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables; asesorar a las entidades territoriales en la formulación de planes de educación ambiental formal y ejecutar programas de educación ambiental no formal; conforme a las directrices de la política nacional, otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables; imponer y ejecutar a prevención, y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades,

las medidas de policía y sanciones previstas por la ley en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables, y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de los daños causados.

Además de las CAR, existen las *Corporaciones para el desarrollo sostenible* que son corporaciones autónomas regionales encargadas de la protección, la promoción y el desarrollo científico, las cuales por su importancia ambiental y la amplitud en su biodiversidad biológica requieren una mayor inversión estatal para su manejo, aprovechamiento y cuidado.

A nivel local encontramos dos tipos de entidades:

- 1. Autoridades ambientales de los grandes centros urbanos:** son municipios adscritos a las áreas metropolitanas cuya población urbana es igual o superior a un millón de habitantes. Tienen la potestad otorgada a las corporaciones autónomas regionales, siempre y cuando la ejerzan dentro del perímetro urbano de su jurisdicción.
Existe una autoridad ambiental por cada ecosistema y no como se cree erradamente por cada Departamento. Toda vez que se pretende proteger áreas naturales de grandes extensiones con diferentes necesidades que no necesariamente corresponden a las extensiones geográficas de los Departamentos.
- 2. Autoridades ambientales de los distritos especiales:** los distritos especiales de Barranquilla, Cartagena de Indias y Santa Marta, teniendo en cuenta las especiales características de su territorio,

su configuración geográfica y paisajística y la riqueza de sus recursos naturales, gozan de las mismas funciones atribuidas a las corporaciones autónomas regionales en lo referente al medio ambiente urbano dentro del perímetro urbano de la cabecera distrital.

Las autoridades distritales de estos distritos especiales tendrán las atribuciones para reglamentar, dirigir y establecer los usos y actividades que podrán realizarse en los caños, lagunas y playas turísticas que se encuentren dentro de su jurisdicción.

Licencias ambientales



A. Aspectos generales

La Constitución Política, en su artículo 80 establece que el Estado debe planificar “el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.” Así mismo, dispone que le corresponde “prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental...”.

Para el cumplimiento de dicho mandato, el Estado debe contar con mecanismos para limitar la actividad económica, con el objetivo de prevenir y controlar el deterioro ambiental. Las licencias ambientales son uno de esos mecanismos, pues constituyen instrumentos preventivos y de control que permiten anticipar, mitigar o corregir los efectos nocivos que una actividad económica puede ocasionar en los recursos naturales renovables y el medio ambiente.

Las licencias ambientales permiten al Estado intervenir en la economía, limitando la libre iniciativa económica y empresarial justificada por las

exigencias de protección del medio ambiente. Es por ello que han sido consideradas como:

la autorización que otorga la autoridad ambiental competente, mediante acto administrativo, a una persona para la ejecución de un proyecto, obra o actividad que, conforme a la ley y a los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje, y en la que se establecen los requisitos, obligaciones y condiciones que el beneficiario de la licencia ambiental debe cumplir para prevenir, mitigar, corregir, compensar y manejar los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada (Decreto 1753 de 1994, artículo 2°).

Como puede verse, la licencia es un instrumento de control ambiental en dos sentidos: en primer lugar, porque debe obtenerse antes de iniciar cualquier proyecto para el cual ésta sea obligatoria, y adicionalmente, porque la administración está también facultada para supervisar

el cumplimiento de las obligaciones contraídas en la licencia.

B. Características

1. Es siempre previa

La licencia ambiental debe solicitarse y obtenerse en la etapa de factibilidad del proyecto. Ello se verifica mediante la presentación del manejo ambiental de alternativas, pues es mediante dicho documento que la autoridad ambiental elige la alternativa ambiental sobre la cual debe desarrollarse el respectivo proyecto.

2. Es permanente

La licencia ambiental se otorga por la vida útil del proyecto, obra o actividad y cobijará las fases de construcción, montaje, mantenimiento, desmantelamiento, abandono y/o terminación.

3. Competencia para su expedición

Dependiendo del tipo o de la magnitud del proyecto, para la expedición de las licencias ambientales tienen competencia, bien el Ministerio de Ambiente, o bien la autoridad ambiental regional (Decreto 1220 de 2005, artículos 2 y 8. En el artículo 2 también se establecen las autoridades que pueden negar esta licencia).

4. Es autónoma

En la licencia ambiental deben estar incluidas todas las autorizaciones de carácter ambiental, el ejercicio de los derechos que conceden se encuentra condicionado al otorgamiento de la licencia. Su otorgamiento no es requisito para la expedición de otras licencias y permisos de naturaleza diferente.

5. Es condicionada

La expedición y vigencia de la licencia ambiental es condicionada en dos sentidos: 1) en cuanto a su expedición, y 2) en cuanto a su mantenimiento. En el primer sentido, *expedición* quiere decir que sólo se concede la licencia cuando se han cumplido los requisitos y obligaciones que señale la autoridad ambiental. En segundo lugar, esto es, en relación con el *mantenimiento*, la licencia ambiental está condicionada al cumplimiento de los deberes y obligaciones en ella incluidos.

El incumplimiento de tales exigencias da lugar a la imposición de medidas sancionatorias, entre ellas la revocación o suspensión de la autorización, incluso sin consentimiento expreso del beneficiario. La efectividad del permiso está además condicionada por las normas de protección al medio ambiente que se expidan después de su otorgamiento.

6. Se otorga mediante acto administrativo

La licencia ambiental se otorga mediante un único acto administrativo que lleva implícitos todos los permisos, autorizaciones y concesiones de carácter ambiental que se requieren para la ejecución del proyecto, obra o actividad. (Decreto-Ley 2150 de 1995).

Lo anterior implica que la licencia es el marco de acción del proyecto y que la explotación de los recursos naturales sólo puede hacerse bajo los parámetros en ella establecidos. Así mismo, bajo ninguna circunstancia pueden usarse, explotarse o afectarse los recursos naturales que no hayan sido contemplados y cobijados por la licencia ambiental.

C. Autoridades competentes

El artículo 51 de la Ley 99 de 1993 establece que “Las licencias ambientales serán otorgadas por el Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales y algunos municipios y distritos, de conformidad con lo previsto en esta Ley”. (Consultar también el Decreto 2820 de 2010, artículo 2).

La competencia del Ministerio del Medio Ambiente está fijada en el artículo 52 de la Ley 99 de 1993, así:

ARTÍCULO 52. Competencia del Ministerio del Medio Ambiente. El Ministerio del Medio Ambiente otorgará de manera privativa la Licencia Ambiental en los siguientes casos:

1. Ejecución de obras y actividades de exploración, explotación, transporte, conducción y depósito de hidrocarburos y construcción de refinerías.
2. Ejecución de proyectos de gran minería.
3. Construcción de presas, represas o embalses con capacidad superior a doscientos millones de metros cúbicos, y construcción de centrales generadoras de energía eléctrica que excedan de 100.000 Kw de capacidad instalada así como el tendido de las líneas de transmisión del sistema nacional de interconexión eléctrica y proyectos de exploración y uso de fuentes de energía alternativa virtualmente contaminantes.
4. Construcción o ampliación de puertos marítimos de gran calado.
5. Construcción de aeropuertos internacionales.
6. Ejecución de obras públicas de las redes vial, fluvial y ferroviaria nacionales.
7. Construcción de distritos de riego para más de 20.000 hectáreas.
8. Producción e importación de pesticidas, y de aquellas sustancias, materiales o productos sujetos a controles por virtud de tratados, convenios y protocolos internacionales.
9. Proyectos que afecten el Sistema de Parques Nacionales Naturales.
10. Proyectos que adelanten las Corporaciones Autónomas Regionales a que hace referencia el numeral 19 del artículo 31 de la presente Ley.
11. Transvase de una cuenca a otra de corrientes de agua que excedan de 2 mt³/segundo durante los períodos de mínimo caudal.
12. Introducción al país de parentales para la reproducción de especies foráneas de fauna y flora silvestre que puedan afectar la estabilidad de los ecosistemas o de la vida salvaje.
13. Generación de energía nuclear.

PARÁGRAFO 1. La facultad de otorgar licencias ambientales para la construcción de puertos se hará sin perjuicio de la competencia legal de la Superintendencia General de Puertos de otorgar concesiones portuarias. No obstante la licencia ambiental es prerequisite para el otorgamiento de concesiones portuarias.

PARÁGRAFO 2. El Ministerio del Medio Ambiente otorgará una Licencia Ambiental Global para la explotación de campos petroleros y de gas, sin perjuicio de la potestad de la autoridad ambiental para adicionar o establecer condiciones ambientales específicas requeridas en cada caso, dentro del campo de producción autorizado.

El Ministerio es el organismo rector de la gestión del medio ambiente, lo cual implica que está encargado de definir las políticas y los lineamientos a los que deben someterse las demás autoridades con el fin de asegurar el desarrollo sostenible.

Las corporaciones autónomas regionales, por su parte:

son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente (Ley 99 de 1993, art. 23).

La competencia de dichas entidades está reducida al marco de su jurisdicción, que por lo general coincide con los límites del departamento en el que son la autoridad ambiental. La Ley 99 de 1993 no señala una fórmula genérica para otorgar competencia a las corporaciones autónomas regionales, y en cambio le otorga al Gobierno la facultad de reglamentar dicha competencia, competencia que está expresamente fijada en el artículo 8° de la citada ley.

Finalmente, las corporaciones autónomas regionales pueden delegar en los departamentos, provincias, regiones, distritos y municipios la facultad de expedir licencias ambientales, siempre que se encuentren en su jurisdicción.

La delegación requiere concepto previo y vinculante del Ministerio del Medio Ambiente en relación con la capacidad técnica, económica, administrativa y operativa de la entidad territorial delegataria.

D. Modalidades de licencia ambiental

Debe decirse, inicialmente, que de acuerdo con lo establecido en el artículo 132 del Decreto-Ley 2159 de 1995, “la licencia ambiental llevará implícitos todos los permisos, autorizaciones y concesiones de carácter ambiental necesarios para la construcción, desarrollo y operación de la obra, industria o actividad. La vigencia de estos permisos será la misma de la licencia ambiental”.

Ello no significa, sin embargo, que las modalidades especiales de licencia ambiental hayan sido derogadas, pues, en todo caso, el peticionario está obligado a solicitar a las autoridades ambientales que en la licencia se incluyan los demás permisos y concesiones que requiere para el desarrollo adecuado del proyecto.

Es por ello que es requisito de la solicitud de licencia ambiental que se indiquen, de manera específica, los recursos naturales que van a ser usados o afectados.

- **Licencia única**

Se trata de aquella licencia en la cual se otorgan, por medio del mismo acto administrativo, los permisos, las autorizaciones y las concesiones que se necesitan para el desarrollo del proyecto, obra o actividad.

- **Licencia global**

Se trata de una licencia de competencia exclusiva del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, por medio de la cual se autorizan todos los proyectos y obras sobre campos de gas y petróleo.

Esta modalidad pretende hacer un único estudio de viabilidad y una única autorización respecto a una actividad que recae sobre varios pozos o campos mineros, pues de lo contrario

debería expedirse una licencia por cada lugar de explotación. Ello, sin embargo, no implica que las autoridades ambientales estén impedidas para hacer solicitudes o exigir requisitos específicos para las minas que integran el área de explotación.

E. Procedimiento

El otorgamiento de la licencia ambiental es la consecuencia de haberse surtido una serie de pasos previos que la ley exige. Se trata de un procedimiento cuyo cometido no es otro que la efectiva realización de una evaluación ambiental, entendiendo por ésta un importante medio de control preventivo sobre las actividades generadoras de impacto ambiental.

Es de resaltar que la Corte Constitucional ha señalado que este procedimiento tiene un carácter participativo, lo cual encuentra claro sustento en los artículos 69, 70, 71, 72 y 74 de la Ley 99 de 1993, en los cuales se regulan aspectos como la intervención en los procesos administrativos en materia ambiental, las audiencias públicas ambientales y los derechos de petición.

Ahora bien, la Ley 99 de 1993 introdujo dos importantes figuras para la identificación del impacto ambiental en las actividades que pretenda ejecutar quien solicita una licencia. Estas figuras vendrían a constituirse en parte fundamental en el proceso de evaluación ambiental, previo al otorgamiento de una licencia. Se trata del *Diagnóstico ambiental de alternativas* y del *Estudio de impacto ambiental*.

- **Diagnóstico ambiental de alternativas**

El artículo 56 de la Ley 99 de 1993 impuso al interesado la carga de solicitar a la autoridad que

deba conocer del trámite, que se pronuncie sobre la necesidad de presentar, mediante un documento, las diferentes opciones para el desarrollo del proyecto. Se trata de un informe que contemple la localización y las características del entorno geográfico, ambiental y social en cada una de esas opciones presentadas, así como la elaboración de un análisis comparativo entre los efectos y los riesgos que cada una de ellas representa, y además, se deben exponer las medidas para afrontarlos.

Como se desprende de la facultad para decidir sobre la necesidad de suministrar o no esta información, que le dio a la autoridad ambiental el artículo mencionado, no todo proyecto requerirá un diagnóstico ambiental de alternativas. Ello es así en tanto la naturaleza de cada proyecto determinará un impacto mayor o menor sobre el medio en que se pretenda ejecutar.

Pero de esto no se sigue que dicha determinación sea caprichosa. Por el contrario, la autoridad ambiental deberá, en cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales, dando aplicación al principio de precaución cuando así lo amerite, realizar un análisis juicioso para determinar qué tan delicada puede ser la intervención en el ambiente, y así decidir sobre la conveniencia de presentar este documento.

Una vez requerido y presentado este estudio, la autoridad ambiental deberá elegir la alternativa más idónea, para lo cual cuenta con un plazo de 60 días.

Ahora bien, sobre los componentes de esa alternativa seleccionada, la Ley 99 de 1993 ordena como siguiente paso la realización de un estudio de impacto ambiental.

- **Estudio de impacto ambiental**

Este estudio se constituye como el documento esencial para decidir sobre el otorgamiento de una licencia ambiental. Esta es la razón por la cual es obligatorio presentarlo en todo trámite de este tipo, y la autoridad competente no puede, como en el caso del diagnóstico ambiental de alternativas, decidir sobre la conveniencia de presentarlo. Así lo dispuso el Decreto 1220 de 2005 que reglamentó el tema de las licencias:

ARTÍCULO 20. DEL ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL. El estudio de impacto ambiental es el instrumento básico para la toma de decisiones sobre los proyectos, obras o actividades que requieren licencia ambiental y se exigirá en todos los casos en que se requiera licencia ambiental de acuerdo con la ley y este reglamento.

Si bien en la opción de proyecto seleccionada por la autoridad ambiental ya debían contenerse, como se mencionó, ciertas caracterizaciones sobre la localización y el entorno geográfico, ambiental y social, el estudio de impacto ambiental supone un informe mucho más detallado sobre el proyecto.

En efecto, el Decreto 1220 de 2005 se ocupó de señalar los elementos que lo componen:

1. Objeto y alcance del estudio.
2. Un resumen ejecutivo de su contenido.
3. La delimitación del área de influencia directa e indirecta del proyecto, obra o actividad.

4. La descripción del proyecto, obra o actividad, la cual incluirá: localización, etapas, dimensiones, costos estimados, cronograma de ejecución, procesos, identificación y estimación básica de los insumos, productos, residuos, emisiones, vertimientos y riesgos inherentes a la tecnología a utilizar, sus fuentes y sistemas de control.

5. La información sobre la compatibilidad del proyecto con los usos del suelo establecidos en el POT.

Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el Decreto 2201 de 2003.

6. La información sobre los recursos naturales renovables que se pretenden usar, aprovechar o afectar para el desarrollo del proyecto, obra o actividad.

7. Identificación de las comunidades y de los mecanismos utilizados para informarles sobre el proyecto, obra o actividad.

8. La descripción, caracterización y análisis del medio biótico, abiótico, socioeconómico en el cual se pretende desarrollar el proyecto, obra o actividad.

9. La identificación y evaluación de los impactos ambientales que puedan ocasionar el proyecto, obra o actividad, indicando cuáles pueden prevenirse, mitigarse, corregirse o compensarse.

Adicionalmente, exigió la presentación de un importante documento llamado *Plan de manejo ambiental*.

Tercera parte

Acciones judiciales para la protección del medio ambiente

Acción de tutela

La tutela es una acción judicial que fue consagrada en nuestro ordenamiento por el artículo 86 de la Constitución Política. Posteriormente, fue reglamentada por el Decreto 2591 de 1991.

La acción de tutela hace referencia a los derechos fundamentales de las personas, es decir, aquellos que son inherentes al individuo, existen antes del Estado, y están por encima de toda norma o ley.

Las principales características de la tutela son la de ser una acción subsidiaria, residual y autónoma.

Este mecanismo puede ser utilizado por cualquier persona para la defensa de los derechos fundamentales, con el fin de lograr un cese en la vulneración de los mismos, evitar un perjuicio irremediable, o cuando no exista otro mecanismo judicial idóneo que logre dicho objetivo.

De esta manera, la doctrina ha considerado que son cinco las principales funciones que cumple esta acción, que son:

1. Proteger –de manera residual y subsidiaria– los derechos fundamentales de los habitantes frente a las acciones u omisiones de autoridades públicas o de los particulares que puedan violarlos.
2. Afianzar y defender, de manera coherente y ordenada, la supremacía de la Constitución sobre cualquier norma jurídica.
3. Actualizar el derecho legislado (...) orientando a los servidores públicos para que lo interpreten y apliquen a la luz del derecho constitucional.
4. Unificar la interpretación sobre el alcance de los derechos fundamentales.
5. Promover una cultura democrática fundada en la protección efectiva de los derechos de las personas y los valores del Estado social y democrático de derecho.¹

Se debe tener en cuenta que es una acción:

- *Subsidiaria*: sólo se puede acudir a ella cuando no existe otro medio de defensa judicial.
- *Inmediata*: el cumplimiento del fallo de tutela es obligatorio e inmediato.
- No requiere abogado para su interposición.
- El juez no podrá tardar más de 10 días para dictar su decisión.
- Si quien está llamado a cumplir el fallo, no lo hace, o lo hace tardíamente, se puede acudir ante el mismo juez para iniciar un incidente de desacato.

Finalmente, es importante aclarar que los derechos fundamentales se encuentran consignados en la Constitución Política, específicamente en su artículo 85 y en los contenidos en el capítulo 1 del título II de la misma.

¹ Botero Marino, Catalina, *La acción de tutela en el ordenamiento constitucional colombiano*, Consejo Superior de la Judicatura, 2006, Bogotá D.C.

Además, se encuentran aquellos que hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, los derechos fundamentales innominados (dignidad humana, mínimo vital, seguridad personal y derecho a la estabilidad laboral reforzada de sujetos de especial protección constitucional), y por último, los derechos fundamentales por conexidad (seguridad social en salud y pensiones y el mínimo vital, derechos salariales, derecho al pago de la licencia de maternidad y el mínimo vital, educación y derechos colectivos: derecho a un medio ambiente sano).

Acción de tutela por conexidad

En el tema que nos ocupa es importante que sepamos que la acción de tutela NO se puede considerar como el mecanismo idóneo para proteger el derecho al medio ambiente sano, teniendo en cuenta que en el ordenamiento jurídico de nuestro país se crearon acciones específicas para la protección de los derechos colectivos; éstas son las acciones populares.

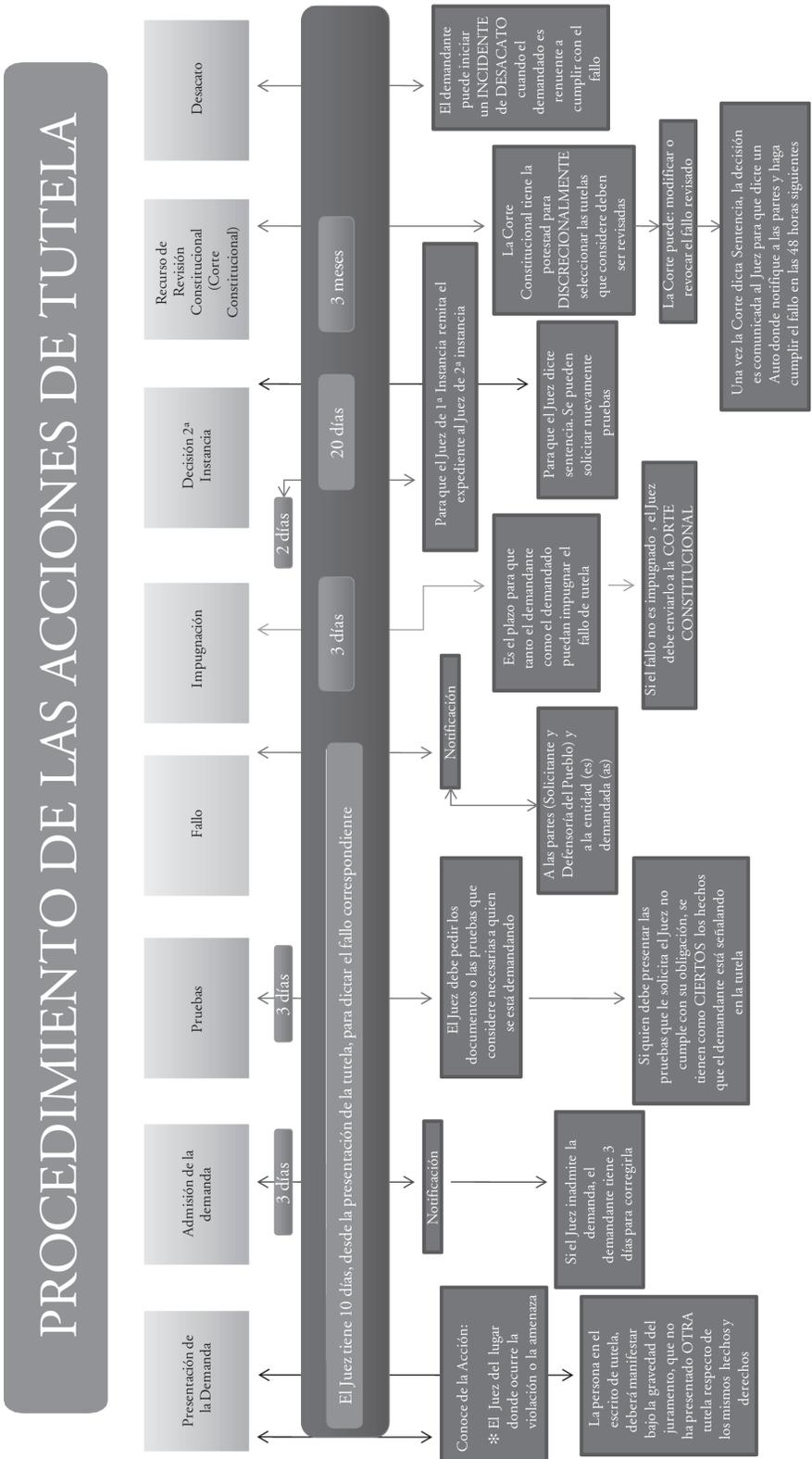
Sin embargo, la Corte Constitucional ha señalado en diversos fallos que es posible que proceda

la acción de tutela para proteger el derecho al ambiente sano:

- (i) la protección de los derechos colectivos debe realizarse, en principio, mediante la acción popular; (ii) el requisito esencial para la procedencia de la acción, es la conexidad o relación directa entre la vulneración de un derecho colectivo, y uno fundamental; (iii) el peticionario debe ser la misma persona que alega una vulneración a sus derechos fundamentales, por conexidad; (iv) debe probarse la pretendida vulneración a un derecho fundamental; (v) la orden del juez debe buscar el restablecimiento del derecho fundamental vulnerado, más que la protección del derecho colectivo.²

De acuerdo con esto, debemos tener en cuenta que cuando queramos proteger el derecho al medio ambiente sano por medio de una acción de tutela, debemos cumplir con los requisitos que ha señalado la Corte Constitucional en sus diferentes fallos. Así evitaremos que el juez que conoce de la acción la rechace por improcedente y ordene que la misma se trámite por medio de una acción popular.

² Sentencia T-1451 de 2000, Sentencia SU-1116 de 2001.



Ejemplo de una Acción de tutela

Bogotá, D.C. _____ de _____

Señor:

**JUEZ CIVIL DEL CIRCUITO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA
(REPARTO)**

E.S.D

Ref. ACCIÓN DE TUTELA.

Accionante: _____

Accionado: Gobernación del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Empresa de Servicio Público de Aseo Trash Buster S.A. E.S.P.

Derechos considerados vulnerados:

- DERECHO A UNA VIDA DIGNA
- DIGNIDAD HUMANA
- DERECHO A LA SALUD
- DERECHO AL MEDIO AMBIENTE SANO

Respetado Señor (a) Juez (a):

_____ identificado con la Cédula de Ciudadanía. No. _____ de _____,

en uso del artículo 86 de la Constitución Política de Colombia, me permito interponer **ACCIÓN DE TUTELA** contra la **GOBERNACIÓN DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA, y LA EMPRESA DE SERVICIO PÚBLICO DE ASEO TRASH BUSTER S.A. E.S.P.** ya que por su actuar y omitir se están vulnerando y desconociendo mis derechos fundamentales a una vida digna, a la dignidad humana, y por conexidad a la salud y el medio ambiente sano, sobre la base de los hechos que seguidamente entro a exponer.

MANIFIESTO BAJO GRAVEDAD JURAMENTAL QUE NO HE INTERPUESTO ACCIÓN DE TUTELA ALGUNA FRENTE A LOS HECHOS Y DERECHOS QUE A CONTINUACIÓN EXPONGO:

HECHOS

1. En el año 1975 el Departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina comenzó la estructuración de un plan maestro de limpieza y disposición de basuras, sin que fuera contemplado en el mismo el tratamiento de los residuos sólidos.

2. En el año de 1983 se dispuso la creación de un relleno sanitario para la disposición de dichos residuos sólidos.
3. Posteriormente, en 1985 entró en funcionamiento el relleno sanitario a cielo abierto Magic Garden, el cual contaba con una extensión de cuatro hectáreas, divididas en tres zonas, de las cuales la 1ª y la 2ª cumplieron su vida útil en el año de 1996, razón por la cual debieron ser clausuradas o ampliadas, pero esto no sucedió.
4. Desde el año de 1995 la empresa Trash Busters S.A. celebró con ese Departamento un contrato, cuyo objeto principal era el manejo de dicho relleno sanitario; pero debido al manejo incorrecto que se le estaba dando al mencionado relleno, la empresa Trash Busters S.A. fue sancionada con multas tanto por la corporación para el desarrollo sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Coralina) cuanto por la Superintendencia de Servicios Públicos.
5. Posteriormente, sobre la base de estos hechos, el Departamento decidió asumir directamente el manejo del relleno, destinándose un presupuesto de mil ciento trece millones de pesos para tal fin, los cuales fueron debidamente incorporados en el presupuesto mediante Ordenanza 07 de 2001.
6. Sin embargo, la situación aún persiste, y esto fue evidenciado en el año 2004 con ocasión de la realización de una inspección al lugar con el objeto de supervisar el ciclo de los residuos sólidos, así como su disposición final, en donde pudieron constatarse las fallas.

CONSIDERACIONES DEL TUTELANTE

Entro a exponer los argumentos que considero importantes frente a la violación y desconocimiento de derechos fundamentales por parte de la Gobernación del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y la Empresa de Servicio Público de Aseo Trash Buster S.A. (E.S.P.) frente a los hechos arriba expuestos.

DERECHO A UNA VIDA DIGNA Y DIGNIDAD HUMANA

El mal estado en que se encuentra el botadero a cielo abierto señalado en los hechos ha menoscabado ostensiblemente mis derechos a una vida digna y dignidad humana, puesto que los residuos tóxicos que de éste emanan y los fétidos olores no me permiten desarrollarme como lo hacía antes de que este problema se presentara.

Respecto a estos derechos, la Corte Constitucional ha establecido:

... la dignidad de la persona humana es un valor que sirve de fundamento a todo el ordenamiento jurídico. Por dignidad se entiende la supremacía que ostenta la persona como atributo inherente a su ser racional, cuya valoración y reconocimiento no puede estimarse como la causa o el efecto de alguien o de algo (es decir, como objeto), sino como un fin superior que subyace en sí mismo.

Es por ello que a partir de la mera existencia del hombre se le atribuye a éste el derecho a exigir y obtener un conjunto de condiciones que le aseguren una vida digna, es decir, una existencia adecuada, proporcional y racional al reconocimiento de su esencia como un ser racional. Al tiempo que se le impone al Estado el deber de adoptar las medidas de protección indispensables para salvaguardar los derechos fundamentales que definen al hombre como persona, esto es, la vida, la integridad, la libertad, el mínimo vital, etc.³

Derecho a la salud en conexidad con el derecho al medio ambiente sano⁴

Como lo enuncié anteriormente, debido al mal manejo del botadero de éste emanan lixiviados y gases con fétidos olores, además, constantemente se encuentran roedores que merodean el lugar, y la basura filtra fluidos en el agua, entre otros efectos negativos. De esta manera, se ha menoscabado sustancialmente mi salud y la de mi familia, ya que por causa de esto actualmente padecemos enfermedades respiratorias y problemas de infecciones en la piel.

Sin embargo, éste no es el único problema; también se está vulnerando el derecho al medio ambiente sano, toda vez que con todas las secreciones que emanan del botadero, a su alrededor ya no crece naturaleza, el ambiente como tal siempre pareciese podrido, y las aguas están completamente contaminadas, por lo que es claro que el derecho colectivo al medio ambiente sano está siendo completamente menoscabado con el mal manejo que le ha dado la Administración.

Si bien la comunidad ha interpuesto acciones populares y de cumplimiento, éstas una vez falladas obtuvieron como respuesta nuevos incumplimientos, por lo que ya no constituyen un medio eficaz para la protección de mis derechos, ya que hasta el día de hoy persiste la situación que le dio origen a la vulneración de los derechos aquí citados.

PRUEBAS

Solicito Señor Juez que se decreten, practiquen y tengan como prueba los siguientes:

DOCUMENTALES

- Registro fotográfico del año 2004 en el que se da cuenta de las graves falencias en el manejo y disposición final de residuos sólidos en la Isla.
- Historia médica en la que constan las enfermedades que padezco y las posibles causas de éstas.

PETICIÓN

Solicito, Señor Juez, que se tutelen los derechos aquí invocados, considerados desconocidos y vulnerados por el actuar y el omitir de la Empresa de Servicio Público de Aseo Trash Busters S.A.

³ Corte Constitucional, Sentencia C-111 de 2006.

⁴ Al respecto, consultar: Corte Constitucional, sentencias SU-1116/01; T-771/01; T-123/99; SU-442/97.

Ordenar a las entidades demandadas realizar las actividades tendientes al cierre técnico de las zonas I y II del botadero a cielo abierto Magic Garden, así como la creación de un nuevo relleno sanitario acorde a las necesidades de la Isla, bien sea ampliando el ya existente llamado zona III, o bien sea creando una zona IV.

Ordenar la estructuración de un plan de manejo y disposición de residuos sólidos acorde con la técnica actual, que garantice los derechos hasta ahora vulnerados, para así dar cumplimiento al plan ambiental existente.

NOTIFICACIONES

El actor las recibirá en: Calle 1 # 2 -3 San Andrés y Providencia, teléfono: 6697734

Del señor Juez;

Atentamente:

C.C. No. _____ de _____.

Acción de cumplimiento

La acción de cumplimiento está regulada en nuestro ordenamiento por la Ley 393 de 1997.

Cuando la norma cuyo cumplimiento se pretende sea de carácter general, es decir, que afecte los intereses públicos, este tipo de acción puede ser instaurada por cualquier persona. De lo contrario, esto es, si la norma afecta específicamente los intereses de un particular, sólo éste se encontrará facultado para interponer la acción. Además de lo anterior, una de las ventajas de esta acción es que no exige la representación de un abogado, y por otro lado, se puede instaurar en cualquier momento.

El objetivo que se pretende al ejercer esta acción es que se cumpla una norma o acto administrativo, respecto a los cuales el artículo 9º de la Ley 393 de 1997 establece unos requisitos específicos: en primer lugar, en la norma debe estar contenida una obligación que deba cumplirse, y en segundo lugar, dicha norma no debe establecer gastos.

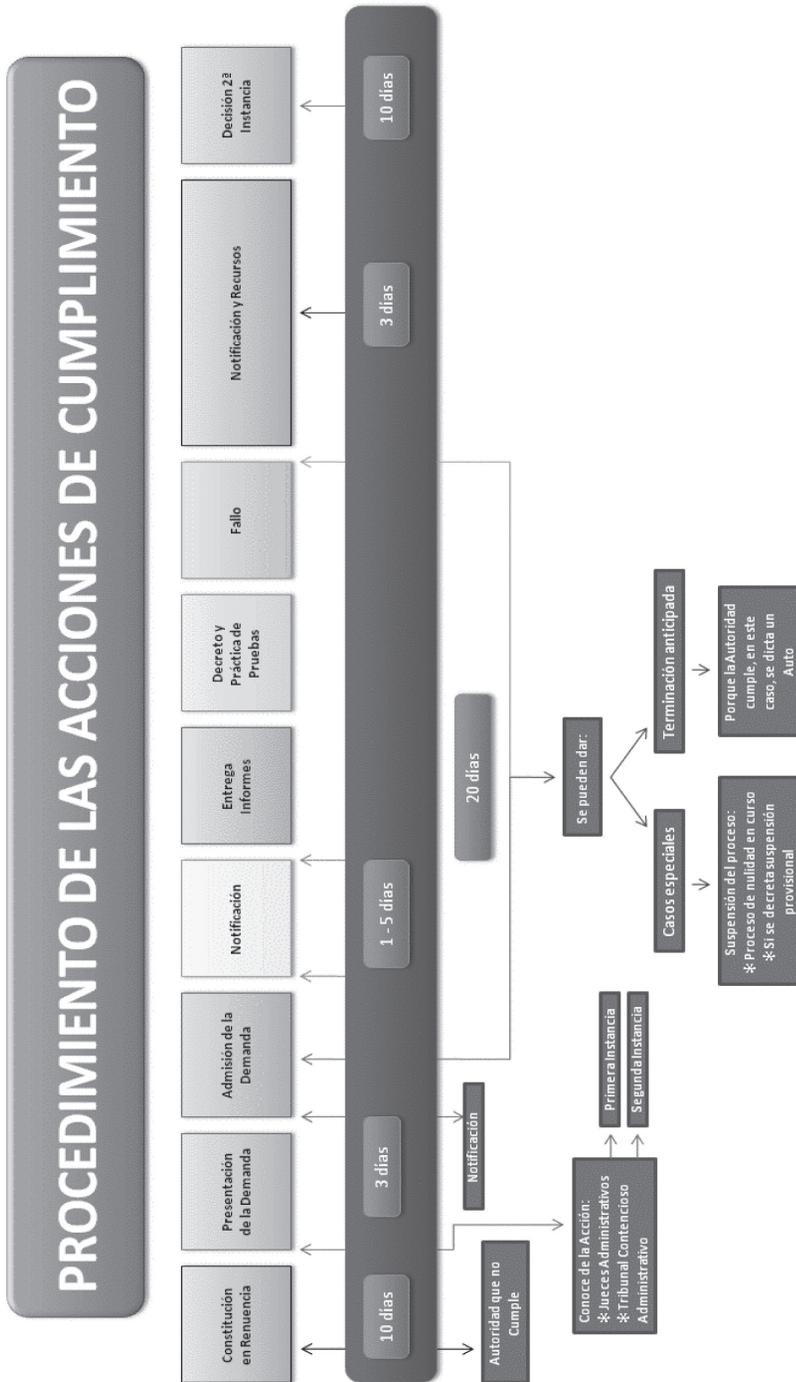
Adicional a los dos requisitos nombrados anteriormente, la ley contempla otras dos precisiones

para poder ser utilizada: la primera es que no exista otro mecanismo judicial para amparar los mismos derechos; en esta medida, y según la ley a la que nos hemos referido, “la acción de cumplimiento no procederá para la protección de los derechos que puedan ser garantizados mediante la acción de tutela. En estos eventos, el juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente”.⁵

Por otra parte, es necesario también que exista una constitución en renuencia, lo que significa que antes de interponer la acción ya se debe haber requerido a la entidad para que cumpliera la norma del caso en particular y que ésta no hubiese cumplido dicho requerimiento.

Por último, es importante precisar que esta acción procede contra el Estado y cualquiera de sus entidades, o frente a particulares si éstos cumplen funciones públicas, y siempre debe interponerse ante los jueces administrativos del lugar de residencia del demandante.

⁵ Artículo 9º de la Ley 393 de 1997.



Ejemplo de un Derecho de petición por medio del cual se constituye en *renuencia* a la entidad demandada con el fin de poder presentar la Acción de cumplimiento

Bogotá, D.C. _____ de _____

SEÑORES:

EMPRESA DE SERVICIO PÚBLICO DE ASEO TRASH BUSTERS S.A. E.S.P.
SAN ANDRÉS ISLAS.

REF. DERECHO DE PETICIÓN

Yo, _____, identificada con la Cedula de Ciudadanía No. _____ de _____, en mi propio nombre y haciendo uso del artículo 23 de la Constitución Política y 5º y siguientes del Código Contencioso Administrativo, me permito formular el siguiente Derecho de Petición, sobre la base de los siguientes:

HECHOS

1. De acuerdo con la Resolución No. _____ del _____ proferida por _____, ustedes están en la obligación de tomar medidas tanto administrativas cuanto en su logística para establecer en el botadero de basura “Magic Garden” en San Andrés Islas, cuyo manejo corresponde a esta empresa, un sistema que permita separar los desechos tóxicos y hospitalarios de los desechos orgánicos y reciclables.

PETICIÓN

1. Que se me pongan en conocimiento de las razones por las cuales la Resolución No. _____ del _____ proferida por _____ no ha sido cumplida por ustedes.
2. Que se le dé inmediato cumplimiento a la resolución anteriormente señalada.

FUNDAMENTOS

1. Artículo 23 de la Constitución Política de Colombia.
2. Artículos 5º y siguientes del Código Contencioso Administrativo.
3. Resolución No. _____ del _____ proferida por _____

ANEXOS

1. Copia de la Resolución No. _____

NOTIFICACIONES

Recibo respuesta en la Calle _____ No. _____.

Teléfono: _____

Agradeciendo su amable atención.

Atentamente:

C.C. _____ de _____

Ejemplo de una Acción de cumplimiento

Bogotá D.C. ____ de ____ de ____

Señor:

JUEZ ADMINISTRATIVO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA

REPARTO

E.S.D.

REF. ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO de _____ contra la EMPRESA DE SERVICIO PÚBLICO DE ASEO TRASH BUSTERS S.A. E.S.P., por incumplimiento de la resolución No. _____ del ____ proferida por _____

Yo, _____, identificado con la Cedula de Ciudadanía No. _____ de _____, domiciliado y residente en _____, de manera atenta me permito presentar Acción de Cumplimiento contra la **EMPRESA DE SERVICIO PÚBLICO DE ASEO TRASH BUSTERS S.A. E.S.P.**, la cual ha incurrido en incumplimiento de lo dispuesto en la Resolución No. _____ del ____ proferida por _____, tal como se desprende de los siguientes:

HECHOS

PRIMERO.- Según la Resolución No. _____ del _____ proferida por _____, se ordenó a la Empresa de Servicio Público de Aseo Trash Busters S.A. E.S.P tomar las medidas tanto adminis-

El medio ambiente sano, un derecho de todos

trativas cuanto en su logística para establecer en el botadero de basura “Magic Garden” en San Andrés Islas, cuyo manejo corresponde a esta empresa, un sistema que permita separar los desechos tóxicos y hospitalarios de los desechos orgánicos y reciclables, teniendo en cuenta que dicho botadero no cuenta con este sistema, y que en la actualidad es normal encontrar elementos de uso hospitalario mezclados con residuos orgánicos, lo que claramente ocasiona una emergencia sanitaria significativa.

SEGUNDO.- No obstante lo anterior, la entidad demandada hasta la fecha no ha realizado ningún tipo de actividad tendiente a cumplir con las obligaciones impuestas en la Resolución nombrada anteriormente.

TERCERO.- Debido al incumplimiento reseñado, se están violando los derechos al medio 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 protección de especies animales y vegetales; y el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, entre otros.

CUARTO.- Teniendo en cuenta lo anterior, el día ____ de _____ de _____ radiqué un derecho de petición en la entidad demandada, el cual hasta la fecha no me ha sido contestado, con lo que queda clara *la renuencia* de la entidad para cumplir lo aquí señalado.

PRUEBAS

Sírvase señor Juez decretar la siguientes pruebas y ordenar las que usted considere convenientes.

1. Copia de la Resolución No. _____ del _____ proferida por _____, por medio de la cual se le impusieron a la Empresa de Servicio Público de Aseo Trash Busters S.A. E.S.P. las obligaciones mencionadas.
2. Copia del derecho de petición radicado en la Empresa de Servicio Público de Aseo Trash Busters S.A. E.S.P.

Finalmente, manifiesto que no he interpuesto ninguna otra solicitud ante autoridad alguna en relación con los mismos hechos y derechos aquí expuestos.

Del Señor Juez;

Atentamente:

C.C. _____ de _____

Acciones populares

La acción popular tiene por finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos. Su objetivo se enfoca, tal como lo concibe la Ley 472 de 1998, en evitar un posible daño, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio que sobre esos derechos pueda recaer, o sencillamente, en restituir las cosas a su estado anterior, cuando el daño ha sido causado.

Una de las características más destacables de este tipo de acciones es la referente a su titularidad (legitimación amplia), por las siguientes razones:

- No necesita la existencia de un abogado para su interposición.
- Además de las personas naturales o jurídicas, también pueden interponerla las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones cívicas, populares o similares, así como un listado de entidades públicas que incluye desde el Ministerio Público hasta las que ejercen funciones de control y vigilancia.

Pueden ser destinatarios o sujetos pasivos de esta clase de acciones, los particulares (persona natural o jurídica) y las autoridades públicas, cuando quiera que de sus actos u omisiones se desprenda un daño o amenaza contra los derechos e intereses colectivos.

En cuanto al término en que estas acciones pueden interponerse, debe decirse que aunque si bien en un principio la Ley 472 de 1998 dispuso un término de caducidad de cinco años, éste fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, de manera que hoy se entiende que lo importante es

la subsistencia de la amenaza o el daño, sin que medie término de caducidad.

Otras características de esta acción son las siguientes:

- *No se requiere el agotamiento previo de la vía gubernativa*: es decir, el actor popular puede optar por interponer los recursos de la vía gubernativa con el fin de agotar ésta, o puede directamente optar por la acción popular.
- *Se puede solicitar amparo de pobreza*: por medio del cual, el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, de la Defensoría del Pueblo, asume los costos de la acción (práctica de pruebas, notificaciones, etc.), teniendo en cuenta que el actor popular carece de recursos económicos para sufragar los mismos.
- *Audiencia especial de pacto de cumplimiento*: esta audiencia es muy importante dentro del trámite judicial de la acción popular. Es un momento procesal en el cual las partes, junto con el juez, presentan propuestas de arreglo encaminadas a una efectiva salvaguarda de los derechos colectivos amenazados o vulnerados. *No es una conciliación*; los derechos colectivos no son conciliables pues nos pertenecen a todos. Es un espacio de participación que permite, mediante una construcción colectiva, determinar la mejor manera de proteger el derecho, a través de medidas adecuadas y eficaces. Si se llega a un acuerdo en la audiencia de pacto de cumplimiento y el juez

acepta los términos del mismo, el proceso termina de manera anticipada mediante una sentencia que dicta el juez del caso.

- *Comité de auditoría o de verificación y cumplimiento del fallo*: esta figura, que también es muy importante dentro del proceso, permite hacer un seguimiento constante de los avances en el cumplimiento del fallo, de manera ordenada, señalando tiempos, recursos que se utilizarán, responsables del cumplimiento del mismo etc., garantizando una protección y materialización efectiva de los derechos colectivos invocados y del fallo proferido. Cuando el proceso termina anticipadamente porque se llega a un acuerdo en la audiencia de pacto de cumplimiento, las partes y/o el Ministerio Público igualmente pueden solicitarle al juez la creación del comité de verificación y cumplimiento del fallo.
- **Medidas cautelares**: el juez, ya sea de oficio, o ya sea porque las partes así se lo soliciten antes de que se notifique la demanda, o en cualquier momento del proceso, podrá ordenar las medidas cautelares que considere necesarias para prevenir un daño inminente o para terminar el que ya se esté causando. Cuando la amenaza del derecho o interés colectivo se deba a una omisión, el juez deberá ordenar que se cumpla inmediatamente la acción necesaria para superar esa omisión dentro del término que él establezca.
- *Recurso de revisión eventual*: el Consejo de Estado, a petición de parte o del Minis-

terio Público, podrá seleccionar, para su *eventual revisión*, las sentencias o las demás providencias que finalicen o archiven un proceso de acción popular, que sean proferidas por los tribunales administrativos, con el fin de unificar jurisprudencia y de esta forma evitar a posteriori que los jueces que fallen acciones populares expidan decisiones contradictorias.

- *Juez activo*: el juez en desarrollo de la acción popular juega un papel fundamental al tener la capacidad de intervenir directamente en varias oportunidades del proceso con el fin de proteger los derechos colectivos que se estén amenazando y/o vulnerando. Por ejemplo, el juez puede dictar medidas cautelares de oficio, cuando las considere pertinentes, para evitar que se vulneren o se sigan vulnerando los derechos colectivos invocados. Puede crear el comité de verificación y cumplimiento, ya sea por terminación definitiva del proceso mediante sentencia, o ya sea porque se haya llegado a una terminación anticipada del mismo a través de una audiencia de pacto de cumplimiento; igualmente, el juez tiene la facultad de vincular a los posibles demandados que él considere que estén ocasionando o que ocasionaron la vulneración y/o amenaza del derecho colectivo, y finalmente, tiene la posibilidad de formular propuestas en la audiencia de pacto de cumplimiento que ayuden a las partes a encontrar una solución a su conflicto.
- *Incentivos*: la Ley 472 de 1998 consagró un estímulo para el demandante que

gane una acción popular. Dicho estímulo consiste en un incentivo económico que puede tasarse entre 10 y 150 salarios mínimos.

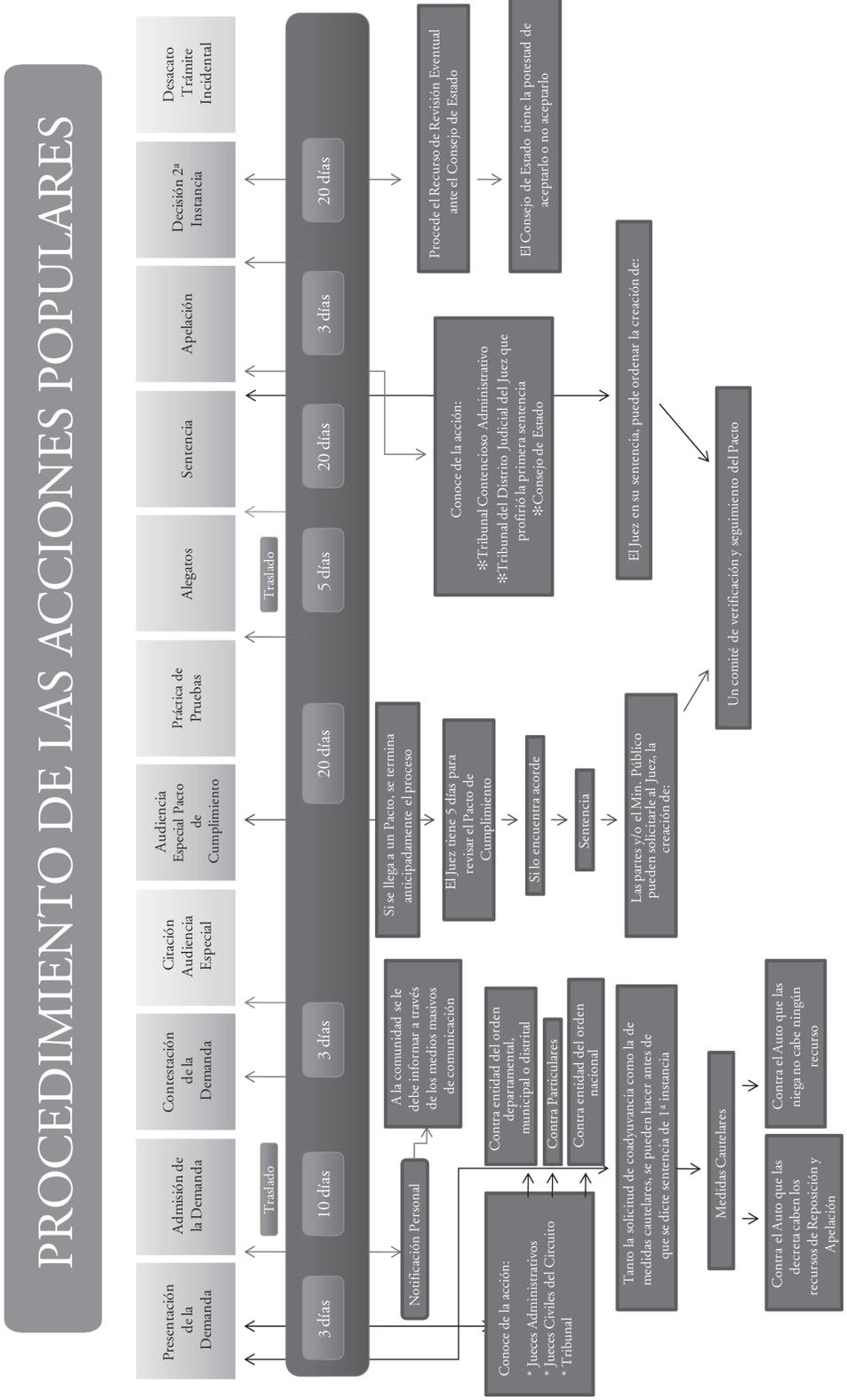
La ley también prevé que cuando se trate de un caso de corrupción que afecte la moral administrativa, se dará al demandante como reconocimiento a su labor, en calidad de incentivo, un 15% de lo que efectivamente se recupere con la acción.

- **Competencia en Acciones populares y de cumplimiento**

Antes de la expedición de la Ley 1395 de 2010, la competencia para conocer de acciones populares era de los jueces administrativos y de los jueces civiles del circuito, en primera instancia. En segunda instancia, la competencia correspondía

a la Sección Primera del Tribunal de lo Contencioso Administrativo o a la Sala Civil del Tribunal del Distrito Judicial.

Sin embargo, con la entrada en vigencia de la Ley 1395 de 2010, se introdujo un artículo adicional al Código Contencioso Administrativo, en relación con la competencia de los tribunales administrativos. En ese sentido, se dijo que cuando la acción popular se dirigiera contra una entidad del orden nacional, el competente sería el Tribunal en primera instancia. Por su parte, de conformidad con la misma Ley 1395, se dijo que cuando la demanda estuviera dirigida contra una entidad de orden departamental, municipal o distrital, el competente serían los jueces administrativos, en primera instancia.



Ejemplo de una Acción popular

Bogotá, D.C. ____ de _____ de ____

SEÑOR:

JUEZ ADMINISTRATIVO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA
(REPARTO)

E.S.D

Ref. Acción Popular de _____ contra la Gobernación del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la Empresa de Servicio Público de Aseo Trash Buster S.A. E.S.P., y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Coralina).

Yo, _____ identificado con Cedula de Ciudadanía No. _____ de Bogotá, con domicilio y residencia en la ciudad de Bogotá, me permito manifestar que, por medio del presente escrito, interpongo acción popular en contra de la Gobernación del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la Empresa de Servicio Público de Aseo Trash Buster S.A. E.S.P., y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Coralina), para buscar la protección de los siguientes derechos e intereses colectivos vulnerados:

- 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 esa zona fronteriza, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y la restauración del medio ambiente.
- Acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.
- El derecho a la seguridad y a la prevención de desastres previsibles técnicamente, entre otros.

Sobre la base de los siguientes:

HECHOS

1. En el año 1975 el Departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina comenzó la estructuración de un plan maestro de limpieza y disposición de basuras, sin que fuera contemplado en el mismo el tratamiento de los residuos sólidos.

2. Fue en 1983 cuando se dispuso la creación de un relleno sanitario para la disposición de residuos sólidos.
3. En el año de 1985 entró en funcionamiento el relleno sanitario a cielo abierto Magic Garden, el cual contaba con una extensión de cuatro hectáreas, divididas en tres zonas, de las cuales la 1ª y la 2ª cumplieron su vida útil en el año de 1996, razón por la cual debieron ser clausuradas o ampliadas, pero esto no sucedió.
4. Desde el año de 1995 la empresa Trash Busters S.A. celebró con ese Departamento un contrato, cuyo objeto principal era el manejo de dicho relleno sanitario.
5. Por el inadecuado manejo del relleno, la empresa Trash Busters S.A. fue sancionada con multas tanto por la Corporación para el Desarrollo sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Coralina) como por la Superintendencia de Servicios Públicos.
6. Posteriormente, y ante estos hechos, el Departamento asume directamente el manejo del relleno, destinándose un presupuesto de Mil Ciento Trece Millones de pesos para tal fin, los cuales fueron debidamente incorporados en el presupuesto mediante la Ordenanza 07 de 2001.
7. Pero ante la persistencia de la problemática, provenientes de la comunidad isleña fueron interpuestas acciones populares y de cumplimiento, las cuales una vez falladas obtuvieron como respuesta nuevos incumplimientos.
8. En el año 2004 se realiza una inspección al lugar con el objeto de supervisar el ciclo de los residuos sólidos, así como su disposición final, en donde pudieron constatarse las fallas.

PRETENSIONES

- Ordenar a las entidades demandadas realizar las actividades tendientes al cierre técnico de las zonas I y II del botadero a cielo abierto Magic Garden, así como la creación de un nuevo relleno sanitario acorde con las necesidades de la Isla, bien sea ampliando el ya existente, llamado zona III, o bien sea creando una zona IV.
- Ordenar la estructuración de un plan de manejo y disposición de residuos sólidos acorde con la técnica actual, que garantice los derechos hasta ahora vulnerados, para así dar cumplimiento al plan ambiental existente.

PRUEBAS

Solicito amablemente señor Juez que se practiquen las siguientes pruebas y las que usted considere necesarias para este proceso:

- Inspección judicial que constate el mal manejo en cuanto al proceso de recaudo y disposición de residuos sólidos en el Departamento del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

- Registro fotográfico del año 2004 en el que se da cuenta de las graves falencias en el manejo y disposición final de residuos sólidos en la Isla.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Artículo 88 de la Constitución Política de Colombia.

Ley 472 de 1998.

PROCEDIMIENTO

A esta acción corresponde el procedimiento especial señalado en la Ley 472 de 1998.

NOTIFICACIONES

El actor en la ciudad de Bogotá, en la dirección Calle _____ No. _____

Del Señor Juez,

Atentamente:

C.C. _____ de _____

Acciones de grupo

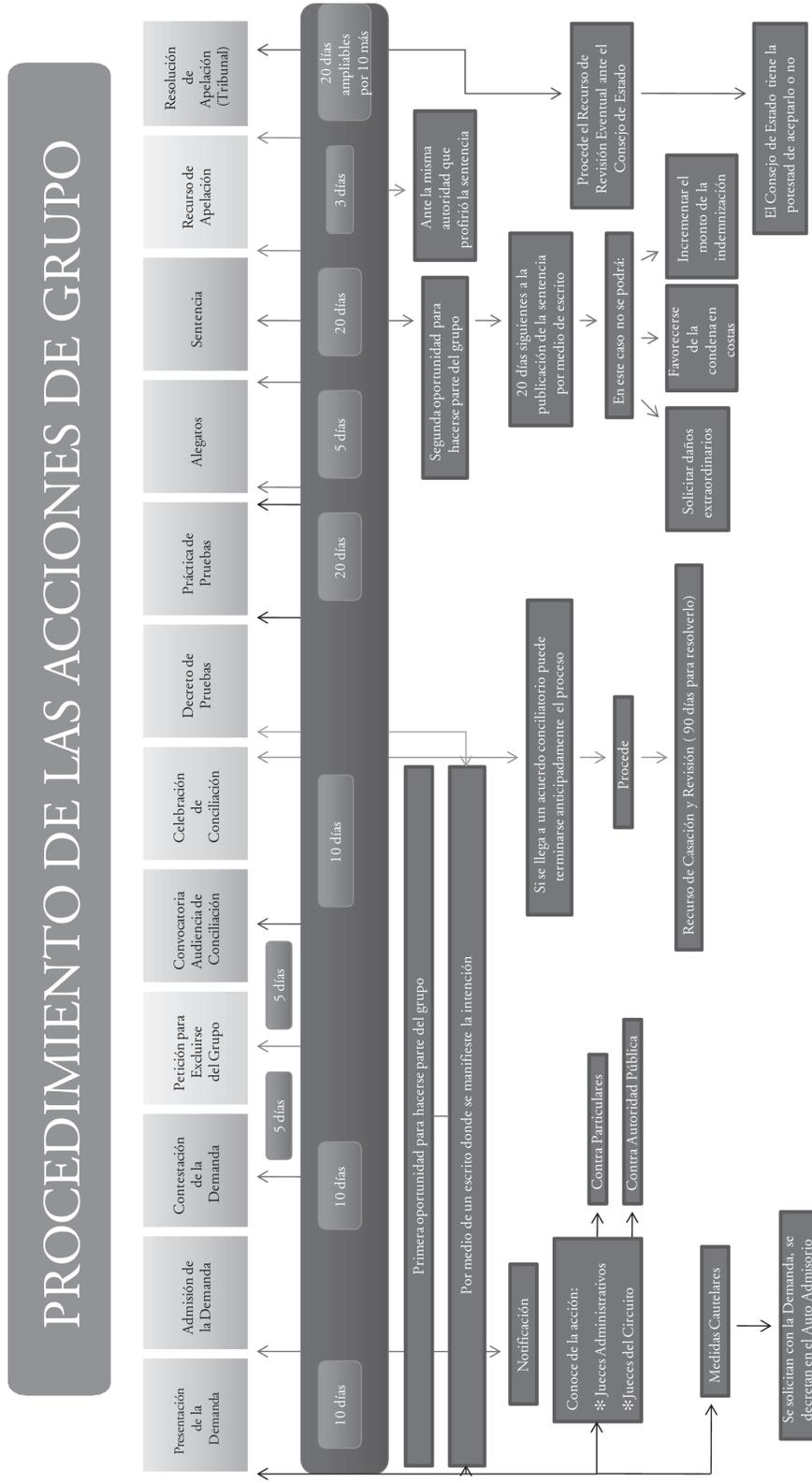
Tal y como lo señalan el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia y la Ley 472 de 1998, la acción de grupo se instituye como un mecanismo que posibilita la indemnización de perjuicios causados a un número plural de personas que deciden acudir a la justicia en una única acción, con el objetivo de obtener una reparación que a pesar de referirse a intereses comunes, puede individualizarse en relación con el daño cuya indemnización se persigue.

De esta forma, la acción de grupo se consagra como una acción indemnizatoria que tiene por objeto la reparación de unos perjuicios, de contenido subjetivo o individual, de tipo económico, los cuales provienen de un daño que ya se produjo o que se está produciendo. Dentro de sus características encontramos las siguientes:

- Es una acción donde no se involucran derechos colectivos. El elemento común en esta acción es la causa que originó el daño y el interés en que este daño sea reparado.
- Es una acción de carácter principal, es decir, que procede a pesar de que coexistan otros medios de defensa judicial a los que se pueda acudir para la reparación de daño.
- Es una acción que necesita de un abogado para presentarse; sus titulares son todas aquellas personas que hubiesen sufrido un perjuicio individual.
- Cualquiera de los afectados puede acudir a la acción de grupo en nombre de las demás personas que se encuentren igualmente afectadas individualmente, sin necesidad de que cada uno de los afectados ejerza por separado su propia acción, ni que haya otorgado poder para ser representado. Así mismo, el defensor del Pueblo y los personeros municipales y distritales podrán interponer esta acción en nombre de quien lo solicite, o si esta persona se encuentra en una situación de indefensión o desamparo.
- El grupo debe estar conformado por al menos veinte (20) personas, lo cual es un presupuesto para la admisión de la demanda y no para su presentación.
- Así mismo, dentro de los presupuestos de la demanda deben señalarse, entre otros aspectos, la identificación del demandado y la justificación para la procedencia de la acción de grupo, teniendo en cuenta lo consagrado en la Ley 472 de 1998 y los criterios para identificar y definir el grupo, si no fuese posible proporcionar los nombres de quienes lo componen en el escrito de la demanda.
- Las personas interesadas que no se hayan incluido inicialmente en el escrito de la demanda podrán hacerse parte del proceso antes de la apertura a pruebas, mediante escrito en donde señalen su nombre, el daño sufrido y su origen, así como la voluntad de acogerse al fallo y de pertenecer al grupo que interpuso la demanda.
- La(s) persona(s) que no hayan participado en el grupo desde su inicio podrán acogerse dentro de los 20 días siguientes

a la publicación de sentencia. De todas maneras, el o los acogidos no podrán invocar daños extraordinarios o excep-

cionales que les permitan obtener una indemnización mayor, ni se beneficiarán de la condena en costas.



Ejemplo de una Acción de grupo

Para explicar una acción de grupo seguiremos con el caso del botadero de basura a cielo abierto Magic Garden en San Andrés Islas.

Bogotá, D.C., _____ de _____ de _____

SEÑOR:

JUEZ ADMINISTRATIVO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA (REPARTO)

E.S.D.

Ref. Acción de grupo de _____ en contra la Gobernación del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; la Empresa de Servicio Público de Aseo Trash Buster S.A. E.S.P. y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Coralina).

Yo, _____ identificado con la Cédula de Ciudadanía No. _____ de Bogotá, con domicilio y residencia en la ciudad de Bogotá, abogado en ejercicio y portador de la Tarjeta Profesional No. _____ expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, me permito manifestar que por medio del presente escrito interpongo acción de grupo en contra de la Gobernación del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la Empresa de Servicio Público de Aseo Trash Buster S.A. E.S.P. y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Coralina), por los perjuicios causados a un grupo de 30 personas que se encuentran ubicadas en el sector aledaño al botadero de basura de Magic Garden, teniendo en cuenta los siguientes:

HECHOS:

1. En el año 1975 el Departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina comenzó la estructuración de un plan maestro de limpieza y disposición de basuras, sin que fuera contemplado en el mismo el tratamiento de los residuos sólidos.
2. Fue en 1983 cuando se dispuso la creación de un relleno sanitario para la disposición de residuos sólidos.
3. En el año de 1985 entró en funcionamiento el relleno sanitario a cielo abierto Magic Garden, el cual contaba con una extensión de cuatro hectáreas, divididas en tres zonas, de las cuales la 1ª y la 2ª cumplieron su vida útil en el año de 1996, razón por la cual debieron ser clausuradas o ampliadas, pero esto no sucedió.

4. Desde el año de 1995 la empresa Trash Busters S.A. celebró con ese Departamento un contrato, cuyo objeto principal era el manejo de dicho relleno sanitario.
5. Por el inadecuado manejo del relleno, la empresa Trash Busters S.A. fue sancionada con multas tanto por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Coralina) cuanto por la Superintendencia de Servicios Públicos.
6. Posteriormente, y ante estos hechos, el Departamento asume directamente el manejo del relleno, destinándose un presupuesto de Mil Ciento Trece Millones de pesos para tal fin, los cuales fueron debidamente incorporados en el presupuesto mediante Ordenanza 07 de 2001.
7. Pero ante la persistencia de la problemática, provenientes de la comunidad isleña fueron interpuestas acciones populares y de cumplimiento, las cuales una vez falladas obtuvieron como respuesta nuevos incumplimientos.
8. En el año 2004 se realiza una inspección al lugar con el objeto de supervisar el ciclo de los residuos sólidos, así como su disposición final, en donde pudieron constatarse las fallas.
9. Este relleno y el pésimo manejo que le han dado las autoridades correspondientes, ha ocasionado que la población que se encuentra aledaña al mismo y los reclusos que están ubicados al frente del relleno, se encuentren constantemente enfermos por los malos olores, la expulsión de lixiviados y gases, los roedores que merodean el lugar, y la filtración de los fluidos que produce la basura en el agua, entre otras.
10. Con todo esto, cada una de estas personas ha tenido que destinar de sus recursos propios para acudir a centros de salud donde les tratan las afecciones ocasionadas por el mal manejo de este relleno de basuras, así como costear los medicamentos, exámenes, desplazamientos, etc.
11. De la misma manera, este grupo de personas ha visto considerablemente afectada su situación económica a causa de la cercanía del relleno al mar y el daño que aquél ha causado en el mismo. El mal manejo del botadero es una situación que afecta directamente el ecosistema, la fauna y flora de este lugar y por lo tanto a quienes se benefician económicamente de la explotación de los recursos naturales del lugar.

PRUEBAS

Solicito Señor Juez que se decreten, practiquen y tengan como pruebas las siguientes:

DOCUMENTALES

- Registro fotográfico del año 2004, donde se da cuenta de las graves falencias en el manejo y disposición final de residuos sólidos en la Isla.
- Historia médica en la que constan las enfermedades que padecen las personas que represento.
- Concepto del Señor _____, médico del Hospital _____, donde constan los daños que ha producido este relleno en la salud de quienes habitan en su cercanía.

PETICIÓN

Solicito Señor Juez que se indemnice económicamente a las personas que integran este grupo y que se han visto afectadas directamente en su salud y la de su familia, por el mal manejo que del relleno sanitario de San Andrés Islas realiza la empresa demandada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Artículo 88 de la Constitución Política de Colombia.

Ley 472 de 1998.

NOTIFICACIONES

El actor las recibirá en:

Calle ___ No. _____

Teléfono: _____

Del señor Juez;

Atentamente:

C.C. No. _____ de _____

Acción pública de inconstitucionalidad

Esta acción, que se denomina también acción de inexequibilidad, es una acción pública en defensa del interés colectivo, que se configura como un derecho político y ciudadano de aplicación inmediata, mediante la cual, a través de la Corte Constitucional, en su condición de autoridad encargada de guardar la integridad y supremacía de la Constitución Política, se analiza si una o varias disposiciones demandadas se ajustan o no a la Carta Política.

El artículo 241 de la Constitución señala cuáles actos y normas pueden ser demandados a través de esta acción:

1. Actos por medio de los cuales se reforme la Constitución, cualquiera sea su origen, únicamente por vicios de procedimiento en su formación.
2. Leyes, tanto por su contenido material, como por vicios de procedimiento en su formación.
3. Decretos con fuerza de ley dictados en ejercicio de facultades extraordinarias otorgadas al Gobierno Nacional, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.
4. Decretos con fuerza de ley expedidos con fundamento en el artículo 341 de la Carta, en el cual se hace referencia a la ley que expide el Plan Nacional de Inversiones.
5. Decretos que expida el Gobierno Nacional en uso de las facultades extraordinarias que le da la Constitución en el artículo 10 transitorio.

La decisión que promulgue la Corte Constitucional en desarrollo de esta acción constituye cosa

juzgada constitucional y tiene efectos *erga omnes*, es decir, que se aplica al colectivo en su integridad y no únicamente a aquellos que intervinieron en la demanda.

Tal y como lo señala el artículo 241 de la Constitución, al tratarse de un derecho de naturaleza política, los únicos legitimados para interponer acciones de inconstitucionalidad son los ciudadanos en ejercicio, es decir, aquellos que no han sido condenados a través de una sentencia a una pena de interdicción de derechos y funciones públicas.

En este sentido, la Corte Constitucional, en Sentencia C-447 de 1997, señaló que no corresponde a esa Corporación hacer una revisión oficiosa de las leyes, y por lo tanto, es a través de una demanda instaurada por un ciudadano, en donde exista una acusación en debida forma contra una norma legal, que la Corte tendrá la competencia para examinar la ley demandada y expedir una decisión sobre la constitucionalidad o no de la misma.

Es una acción que puede intentarse en cualquier tiempo; sin embargo, debe tenerse en cuenta que cuando se demande un acto por vicios de forma existe un término de caducidad de un año, que se cuenta a partir de la expedición de éste.

Al tener una naturaleza de tipo participativo, no exige que el escrito de la demanda cumpla con una formalidad excesiva que haga imposible el ejercicio de la acción. De esta manera, el estudio del escrito de la demanda no será objeto, como en otros procesos, de un estudio exhaustivo en los requisitos de presentación. Sin embargo, sí se deben cumplir unas condiciones mínimas, las cuales se encuentran señaladas en el artículo 2º del Decreto 2067 de 2001.

De esta forma, la demanda debe reunir unos mínimos indispensables para que sea contemplada por la Corte Constitucional, entre ellos: 1) los preceptos constitucionales que el actor considera que están siendo vulnerados por la norma que se demanda; 2) el concepto de dicha violación y; 3) la razón por la cual dicha Corporación es competente para pronunciarse al respecto. La Corte Constitucional ha señalado que las razones que esgrima el actor para sustentar los cargos de la demanda deben ser “claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes”.⁶

Ejemplo de una Acción pública de inconstitucionalidad

Bogotá, D.C., ____ de ____ de ____

Señores:

MAGISTRADOS DE LA HONORABLE CORTE CONSTITUCIONAL

E. S. D.

Ref. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo ____ de la Ley ____ del año ____, “por medio de la cual _____”.

Yo, _____, ciudadano colombiano, identificado con la cédula de ciudadanía número ____ de _____, con domicilio y residencia en la ciudad de _____, en uso de mis derechos y deberes ciudadanos consagrados en los artículos 40, numeral 6º y 95, numeral 7º de la Constitución Política, me dirijo a ustedes para interponer acción pública de inconstitucionalidad y demandar el artículo ____ de la ley ____ de ____, teniendo en cuenta que este artículo viola lo dispuesto en los tratados internacionales suscritos y ratificados por Colombia.

NORMA ACUSADA

(En este espacio se transcribe literalmente la norma o normas que se están acusando de ser inconstitucionales).

NORMA CONSTITUCIONAL INFRINGIDA

(En este espacio se transcribe literalmente la norma o normas que se considera que se están infringiendo).

CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

En este espacio se deben dar los argumentos por los cuales el actor considera que debe declararse la norma o normas demandadas como inconstitucionales.

⁶ Sentencia C-1052 de 2001.

Por ejemplo:

Considero que la norma demandada favorece la destrucción de los humedales al contemplar una situación que desconoce el mandato constitucional de proteger los recursos naturales, puesto que permite que se amortice el impuesto a la renta a través del desmonte y desecación de los humedales. La norma acusada vulnera los artículos __ y ___ de la Constitución Política y los tratados internacionales que en materia ambiental han sido aprobados y ratificados por Colombia.

COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Teniendo en cuenta el artículo 241 de la Constitución Política y el artículo 43 de la Ley 270 de 1996, corresponde a la Corte Constitucional la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, y por lo tanto, le corresponde decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material cuanto por vicios de procedimiento en su formación.

Por su parte, el Decreto Legislativo 2067 de 1991 establece el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional.

De esta manera, y acudiendo a las normas antes citadas, son ustedes competentes, Honorables Magistrados, para conocer y fallar sobre esta demanda.

NOTIFICACIONES

El suscrito recibe notificaciones en la _____ de la ciudad de _____

De los Honorables Magistrados,

Con todo respeto;

Atentamente:

C.C. _____

Este libro fue compuesto en caracteres
Adobe Garamond, impreso sobre papel bond de 75 gramos
y encuadernado con método Hot Melt, en el mes de noviembre de 2010,
en Bogotá, D.C., Colombia.



La Constitución Política Colombiana de 1991, contiene una serie de principios y normas en materia ambiental que la han identificado como una “Constitución ecológica”. Lo anterior implica que la defensa del medio ambiente sano es un objetivo fundamental en la estructura del Estado Social de Derecho.

Los principios que conforman la Constitución ecológica son a la vez mandatos de protección y derechos constitucionales. La Constitución ecológica, concibe al medio ambiente desde tres perspectivas: como principio fundamental del ordenamiento jurídico, como derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano, y como mandato que contiene obligaciones para las autoridades y los particulares.