

CARTILLA AMBIENTAL DEL CONSEJO DE ESTADO Y LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO:

*Análisis normativo, jurisprudencial
y prácticas de litigio estratégico en la defensa
y promoción de los derechos medioambientales.*



CARTILLA AMBIENTAL DEL CONSEJO DE ESTADO Y LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO:

*Análisis normativo, jurisprudencial
y prácticas de litigio estratégico en la
defensa y promoción de los derechos
medioambientales.*

• • •

2024

Defensoría del Pueblo



#NosUnenTusDerechos





#NosUnenTusDerechos



ISBN: 978-628-7743-10-6

© Defensoría del Pueblo
© Consejo de Estado

Obra de distribución gratuita.

El presente texto se puede reproducir, fotocopiar o replicar, total o parcialmente, citando la fuente.

Colombia. Defensoría del Pueblo y Consejo de Estado. Cartilla ambiental del Consejo de Estado y la Defensoría del Pueblo: análisis normativo, jurisprudencial y prácticas de litigio estratégico en la defensa y promoción de los derechos medioambientales.

Páginas: 272
Bogotá, D. C., 2024

Defensoría del Pueblo
<https://www.defensoria.gov.co/>

Consejo de Estado
<https://www.consejodeestado.gov.co/>

• • •

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Julio Luis Balanta Mina
Defensor del Pueblo

Robinson Chaverra Tipton
Vicedefensor del Pueblo

Óscar Julián Valencia Loaiza
Secretario General

Nelson Felipe Vives Calle
Secretario Privado

EQUIPO REDACTOR Y EDITOR DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

David José García Alcocer
Coordinador Grupo Centro de Estudios en Derechos Humanos

Neil Roberto Oliva Jaramillo
Contratista Despacho Vicedefensor del Pueblo 2024

Fernando Rodríguez Castro
Contratista Despacho Vicedefensor del Pueblo 2023

Rubby Cecilia Durán Maldonado
Directora Nacional de Recursos y Acciones Judiciales

Claudia Aguilar
Profesional Especializada Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales

CONSEJO DE ESTADO

Milton Chaves García
Presidente

Luis Alberto Álvarez Parra
Vicepresidente

Wilson Ramos Girón
Magistrado y coordinador Comisión de Relatoría

Óscar Darío Amaya Navas
Hernando Sánchez Sánchez
Oswaldo Giraldo López
Editores académicos

Nandy Melissa Rozo Cabrera
Enlace de Presidencia

COMISIÓN DE RELATORÍA RELATORÍAS CONSEJO DE ESTADO

Liliana Marcela Becerra Gámez
Gloria Cristina Olmos Leguizamón
Antonio José Sánchez David
Jorge Eduardo González Correa
Natalia Yadira Castilla Caro
Guillermo León Gómez Moreno
Nubia Yaneth Pajarito
María Magaly Santos Murillo
Wadith Rodolfo Corredor Villate
Juan Sebastián Solarte Álvarez
Pedro Javier Barrera Varela

Ingrid Viasús Quintero
Juan Alejandro Suárez Salamanca

Juliana Cadena Casas
Jefe Oficina de Comunicaciones

COORDINACIÓN Y EDICIÓN GENERAL

SECRETARÍA TÉCNICA DEL COMITÉ EDITORIAL:
Karen Liseth Lobo Pedraza
Directora Nacional de Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos

EVML
Diseño y diagramación

Juliana Cadena Casas
Jefe Oficina de Comunicaciones del Consejo de Estado

Alejandra Restrepo Franco
Tatiana Buitrago
Corrección de estilo

Fotografías
Banco de fotos de la Defensoría del Pueblo y del Consejo de Estado

Impresión
Imprentan Nacional de Colombia
Impreso en Colombia

Este documento debe citarse así:
Defensoría del Pueblo y Consejo de Estado. Cartilla ambiental del Consejo de Estado y la Defensoría del Pueblo: análisis normativo, jurisprudencial y prácticas de litigio estratégico en la defensa y promoción de los derechos medioambientales.

• • •

Esta publicación fue posible gracias al apoyo del Consejo de Estado. Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de Nombre de la Entidad Cooperante o Aliada.

CARTILLA AMBIENTAL DEL CONSEJO DE ESTADO Y LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO:

*Análisis normativo, jurisprudencial
y prácticas de litigio estratégico en la
defensa y promoción de los derechos
medioambientales.*

• • •

2024

Defensoría del Pueblo

CONTENIDO

Presentación Presidente del Consejo de Estado	7
Presentación Ex Defensor del Pueblo	11
Prólogo Coordinador Comisión de Relatoría.....	14
Aguas.....	17
Sección primera	26
Sección segunda	42
Sección tercera.....	47
Constitución ecológica	52
Sección primera	58
Sección tercera.....	62
Sala de consulta y servicio civil	67
Contaminación ambiental	72
Sección primera	75
Sección tercera.....	89
Sala plena de lo contencioso administrativo	91
Licencia ambiental.....	98
Sección primera	104
Sección tercera.....	119
Sección quinta	122
Sala plena.....	126

Minería	131
Sección primera	139
Sección tercera.....	161
Páramos.....	175
Sección primera	181
Sala de consulta y servicio civil	185
Patrimonio cultural, histórico y arqueológico.....	191
Sala plena de lo contencioso administrativo	196
Relleno sanitario.....	203
Sección tercera.....	207
Sala de consulta y servicio civil	213
Tenencia y protección de los animales.....	218
Sección primera	223
Sección tercera.....	225
Sala de consulta y servicio civil	228
Litigio estratégico en derechos medioambientales - Defen- soría del Pueblo	233



PRESENTACIÓN PRESIDENTE DEL CONSEJO DE ESTADO

La publicación de esta obra académica es el resultado del deber de colaboración y cooperación armónica consagrado en el artículo 113 de la Constitución Política, que se ha materializado con el memorando de entendimiento celebrado entre la Defensoría del Pueblo y el Consejo de Estado en 2020, encaminado a diseñar y ejecutar actividades que faciliten la promoción, difusión y defensa de los derechos humanos.

Al unir sus esfuerzos en la investigación y difusión de jurisprudencia en esta materia, ambas instituciones contribuyen de manera significativa al pleno goce y garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Esta reciprocidad no solo promueve la transparencia, el acceso a la información y la participación en la gestión pública, sino que también fortalece la confianza de las personas en las instituciones y su capacidad para abordar los desafíos sociales y jurídicos del país.

Durante el periodo de un año, la presidencia del Consejo de Estado, por intermedio de la Comisión de Relatoría y las diferentes secciones que la componen, articuladas con integrantes de la Defensoría del Pueblo, llevaron a cabo la elaboración de la presente cartilla, la cual tiene por objetivo principal convocar a la administración pública, a la comunidad jurídica y académica para que participen en el enriquecimiento del debate sobre la protección de los recursos naturales y el papel de la Corporación en estos asun-

tos como máximo juez de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Un importante referente para ello es la implementación en el derecho interno de las políticas que reflejen el cumplimiento de los objetivos adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, la cual se conoce como el mayor desafío mundial que integra esferas económicas, sociales y ambientales.

Desde la Constitución de 1991, por disposición expresa del artículo 93, fueron introducidas una serie de disposiciones que fijan los presupuestos regulatorios de las relaciones de la comunidad con la naturaleza, que se ha denominado Constitución Ecológica y que contienen los principios, deberes de recuperación, conservación y protección del medio ambiente.

En concordancia con lo anterior, el Estado colombiano sancionó la Ley 2273 de 2022, mediante la cual se aprobó el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como Acuerdo de Escazú, el cual garantiza el acceso a la información, especialmente en lo que respecta a proyectos e iniciativas estatales o privadas que puedan afectar al medio ambiente en América Latina, especialmente en la Amazonía. Además, Colombia también está compro-

metida en otros convenios medioambientales; a modo ejemplo, el Protocolo de Kioto y el Convenio de Estocolmo que refuerzan el deber de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental.

Esta publicación reúne sentencias relevantes proferidas por el Consejo de Estado que han sentado precedentes en la protección de los derechos medioambientales, así como el trabajo de la Defensoría del Pueblo en litigio estratégico encaminado a la defensa de los derechos colectivos.

El lector encontrará pronunciamientos sobre la garantía y regulación del derecho fundamental al agua y saneamiento básico, cuya protección se ampara no solo por medio de la acción de tutela, sino también puede ser exigible mediante otros mecanismos constitucionales, como la acción popular y de grupo. En este sentido, es importante mencionar que el Consejo de Estado cumple la función Constitucional y legal de órgano de cierre de las acciones populares.

Las líneas jurisprudenciales del Alto Tribunal en dicha materia se destacan por una postura pacífica, a partir del deber que tienen las entidades del orden nacional y territorial de “realizar las finalidades sociales del Estado”, entre ellas, la prestación de los servicios públicos esenciales.

Asimismo, se presentan decisiones acordes con el llamado mundial de salvaguardar los recursos naturales renovables, así como la prevención y mitigación de los efectos adversos de la explotación de los recursos naturales no renovables. Estas providencias se relacionan con actos de la administración

nacional para expedir normativa regulatoria en materia de vertimientos ambientales y el manejo y aprovechamiento del recurso hídrico. Se incluye una sentencia sobre el permiso de vertimientos de residuos líquidos, la contaminación a fuentes hídricas y al ambiente marino, los procesos erosivos en zonas costeras, la contaminación visual y la calidad del aire.

En lo que atañe a los asuntos mineros y los conflictos que se presentan entre el desarrollo de la actividad y la preservación del medio ambiente se han establecido principios que buscan conciliar el impulso económico que representa la actividad minera con la protección ambiental. Uno de estos principios es el de precaución, respecto del cual las Secciones Primera y Tercera desarrollan un análisis normativo y jurisprudencial sobre su impacto y aplicación en esta actividad.

En cuanto a la cronología jurisprudencial de los páramos como sujetos de derechos, el Consejo de Estado ha establecido tres principios fundamentales para su protección: la función ecológica de la propiedad privada, la participación ciudadana y el principio de precaución.

Frente al patrimonio histórico, cultural y arqueológico que abarca monumentos, artefactos, bienes muebles, sitios arqueológicos y tradiciones que conforman nuestro patrimonio material e inmaterial y sobre el que recae una especial obligación de protección, el Consejo de Estado plasmó en la sentencia de unificación del 13 de febrero de 2018, el alto nivel de importancia y protección constitucional sobre esta tipología de bienes.

Para finalizar, se presentan providencias judiciales dictadas por las Secciones Primera y Tercera y conceptos de la Sala de Consulta y Servicio Civil, en el marco de la Ley 84 de 1989, que otorgan especial protección a los animales contra el dolor y sufrimiento causado por el hombre, así como garantizar su respeto, cuidado y conservación en su hábitat natural.

En conclusión, esta obra representa un paso significativo hacia la preservación del medio ambiente y la garantía de los derechos fundamentales en Colombia. La colaboración sinérgica entre el Consejo de Estado y la Defensoría del Pueblo refleja un compromiso compartido con la transparencia, el acceso a la información pública y la participación ciudadana, que fortalece la confianza en las instituciones y su capacidad para abordar los desafíos sociales, así como los cambios normativos y jurisprudenciales a la luz de las realidades del planeta y las consecuencias del cambio climático.

Milton Fernando Chaves García
Presidente Consejo de Estado



Lubrication

Mobil
Delvac

LUBRICATION

PRESENTACIÓN EX DEFENSOR DEL PUEBLO

El proceso de industrialización global que arrancó desde mediados del siglo XVIII ha seguido su curso incesante hasta nuestros días con la implementación de nuevas tecnologías. La entrada en vigor de la llamada Inteligencia Artificial con los retos, beneficios, posibilidades e incluso con las “amenazas” que supone ha traído aparejada una sobreexplotación de los recursos naturales renovables y no renovables, al obligar a los diferentes estados a suscribir convenios y tratados internacionales e incluir en sus respectivos sistemas jurídicos lo relacionado con la protección de los ecosistemas y el medio ambiente en general.

En el contexto histórico colombiano, el constituyente de 1991 se preocupó por consagrar a nivel constitucional directrices en materia medioambiental y desarrollo sostenible dirigidas a quienes administran el Estado desde la división de las ramas del poder público, los órganos de control, inspección y vigilancia, y la sociedad misma, para establecer, a efecto de su conservación, derechos y deberes.

Así se puede verificar en algunos de los artículos de la Carta del 91 que ha recibido la denominación de “Constitución Ecológica”. Al respecto, el artículo 79 dispone “que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano”; así mismo, expresa la garantía de la participación comunitaria y el correlativo deber del Estado, a través de sus

diferentes operadores jurídicos, de proteger la diversidad e integridad del ambiente como también - y no menos importante - el fomento de la educación para el logro de los citados objetivos.

De igual manera, el artículo 80 introdujo la obligación del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, al tiempo también se refirió a la necesidad de establecer mecanismos legales para prevenir el deterioro ambiental, a través de la imposición de sanciones y la exigencia de la reparación de los daños.

Del mismo modo, el proceso constituyente determinó la necesidad de crear órganos estatales con competencia para impulsar la promoción, divulgación y el respeto del medio ambiente con el propósito de garantizar los derechos humanos de los habitantes del territorio nacional. Así, por medio del artículo 282 de la Constitución Política fue creada la Defensoría del Pueblo.

En desarrollo de los precitados cánones constitucionales sobrevino, posteriormente, la expedición de la Ley 24 de 1992 que reglamentó el funcionamiento de la Defensoría del Pueblo. Dicha ley fue parcialmente reformada por el Decreto Ley 025 de 2014 que modificó la estructura orgánica de la Defensoría del Pueblo y que estable-

ce como una de las funciones del Defensor, la de: “[d]ifundir el conocimiento de la Constitución Política de Colombia, especialmente los derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales, colectivos y del ambiente”.

De otro lado, el Congreso, por medio de la Ley 99 de 1993, en su artículo tercero, definió el desarrollo sostenible como aquel “(...) que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades”, en busca de armonizar la coexistencia entre desarrollo y ambiente.

Más aún, el constituyente derivado estableció un límite al derecho a la propiedad al señalar la función social y ecológica que le son inherentes; lo que se traduce en el imperativo de privilegiar el interés común sobre el individual cuando quiera que se trate de la preservación de la naturaleza, la salvaguarda de la fauna y la flora de un territorio específico y el control y prohibición de actividades que puedan atentar contra esos bienes jurídicos, así los titulares sean particulares.

En ese escenario normativo emerge también un actor de vital importancia, el Consejo de Estado, como máximo juez de lo Contencioso Administrativo, encargado en nuestro diseño institucional de la no fácil tarea de acompañar, en cada caso concreto, las agudas tensiones que se presentan entre la necesidad de no frenar el desarrollo económico y el impulso a la iniciativa privada

y, a la vez, velar por la defensa y protección de los derechos ambientales en el territorio. Esta función demanda una destreza y habilidad especial en la aplicación de los principios constitucionales y la Ley.

No obstante, pese a los esfuerzos que se realizan en todas las esferas del poder para la conservación del medio ambiente, el reto aún continúa; el panorama internacional y nacional en esta materia infortunadamente no es alentador.

De ahí que, desde sus diferentes roles, el Consejo de Estado y la Defensoría del Pueblo hacen causa común en la necesidad de difundir de manera didáctica en la ciudadanía y la comunidad jurídica las decisiones que de las diferentes salas se han proferido para promover la defensa del medio ambiente, de la biodiversidad, de los ecosistemas, del agua como derecho fundamental, entre otras.

La Defensoría del Pueblo, a lo largo y ancho del país, a través de sus agentes y delegados, ha promovido e intervenido activamente en la instauración de diferentes acciones constitucionales en sede judicial para la protección de los derechos fundamentales y colectivos que han dado lugar a la producción de prolífica jurisprudencia en materia ambiental.

El Consejo de Estado se ha encargado de aterrizar en casos concretos y de alto impacto socioeconómico los principios rectores y textos constitucionales en el tema ambiental, sobre todo en lo que atañe al principio de precaución, para que aquellos no se queden en meras expresiones

retóricas sino que se materialicen al dirimir los asuntos sometidos a su decisión desde la concepción del Estado social de derecho; piezas jurídicas que en lenguaje sencillo se presentan a consideración de la comunidad en este compendio.

Más valor tiene esta alianza constituida desde 2020 entre el Consejo de Estado y la Defensoría del Pueblo, si se tiene en cuenta lo que ofrece nuestro ordenamiento jurídico en el componente de acciones constitucionales y medios de control, esto es, acciones populares, acciones de tutela, acciones de cumplimiento, simple nulidad de actos administrativos e incluso de nulidad por inconstitucionalidad para atacar leyes, decretos y demás prescripciones normativas que integran el derecho positivo colombiano de alcance nacional, regional y local en temas ambientales.

Con este texto esperamos que cualquier lector, independientemente de su formación, adquiera conocimientos básicos de orden constitucional y legal que le permitan a partir de las decisiones que se presentan en este

texto adquirir herramientas normativas con el fin de adoptar un papel activo encausado a proteger, cuidar, preservar y usar de manera responsable los recursos naturales y los ecosistemas.

El texto que se presenta a continuación recoge las principales sentencias en las siguientes temáticas: aguas, constitución ecológica, contaminación ambiental, licencia ambiental, minería, páramos, patrimonio cultural, histórico y arqueológico, relleno sanitario, tenencia de animales silvestres.

Con él se trata igualmente de hacer un aporte pedagógico y académico a la comunidad desde la jurisprudencia emanada del Consejo de Estado y la promoción y defensa de los derechos colectivos en materia ambiental que le compete a la Defensoría del Pueblo a través del ejercicio del litigio estratégico.

“La vida humana solo es posible en comunión con la naturaleza que nos sustenta”.

Carlos Camargo Assis.
Ex Defensor del Pueblo de Colombia

PRÓLOGO

El Consejo de Estado y la Defensoría del Pueblo presentan esta cartilla de recopilación y análisis de la jurisprudencia proferida por la corporación como órgano de cierre de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, en el marco del ejercicio de los mecanismos de defensa constitucionales y legales del derecho colectivo y fundamental al medio ambiente sano, así como del estatus adquirido como sujeto de derechos.

Colombia ha sido prolífera en normas que regulan esta temática, desde la Constitución Política hasta leyes y decretos que desarrollan los imperativos contenidos en los Convenios y Acuerdos internacionales, debidamente ratificados, respecto de la protección de los recursos renovables y no renovables; el patrimonio cultural; la contaminación ambiental; la reglamentación de licencias ambientales de exploración y explotación; el cuidado de fauna y flora silvestre, así como la reciente y novedosa regulación sobre la protección de los animales vertebrados como seres sintientes.

En la actualidad, existe una discusión social, jurídica y científica sobre el ejercicio de ponderación entre, el crecimiento económico de una sociedad y el cuidado y preservación de los recursos naturales. Es así,

como las nuevas realidades exigen la implementación de políticas gubernamentales, empresariales y de decisiones judiciales que alivien estas tensiones y fortalezcan las prácticas sostenibles de consumo para la conservación del planeta tierra.

En este sentido, la Organización de Estados Americanos impulsó en 2016 el Programa Interamericano de Capacitación Judicial sobre el Estado de Derecho ambiental, en el que se reflexiona sobre el papel protagónico que tienen los jueces en la resolución de los conflictos ambientales, quienes están llamados a establecer el equilibrio entre estos valores en juego.

Es por ello que, el Consejo de Estado en su labor interpretativa de las normas que integran el ordenamiento jurídico de protección al medio ambiente, ha creado líneas jurisprudenciales pacíficas respecto del derecho que tienen las comunidades a la consulta previa; la protección del derecho al agua; el principio de precaución en las actividades mineras; la conservación de los páramos, entre otros, y que en este documento se plasman en forma de extractos con la identificación del problema jurídico y la ratio decidendi de cada una de las providencias seleccionadas.

De igual manera, se integró a la publicación un análisis sobre la evolución de la normativa universal, regional y nacional por cada una de las temáticas planteadas, y finaliza con un capítulo especial que expone la importancia del litigio estratégico defensorial en materia ambiental, en el que se mencionan los mecanismos judiciales y extrajudiciales que impulsa la Defensoría del Pueblo y que han generado importantes decisiones de la justicia de impacto social y económico.

El Consejo de Estado tanto en su función contenciosa como en la consultiva se ha esforzado por establecer parámetros y estándares de protección ambiental, que enfrenten los desafíos actuales como el aumento

del nivel del mar y la erosión costera; la deforestación de la Amazonía y la pérdida de la biodiversidad; la contaminación del aire y el cambio climático; la escasez de agua; la extinción de especies y el deshielo de los glaciares, los cuales constituirán en el futuro próximo las principales causas de litigiosidad en los sistemas judiciales del mundo.

Espero que este juicioso trabajo sirva como reflexión para la toma de las decisiones en los próximos años, así como para la conscientización sobre el consumo de los recursos naturales y el aseguramiento de la supervivencia de la especie humana.

Wilson Ramos Girón
Coordinador Comisión de Relatoría
Magistrado Sección Cuarta
Consejo de Estado



Protección del derecho fundamental al agua potable y saneamiento en la jurisprudencia del Consejo de Estado

Pedro Javier Barrera Varela¹

“No se aprecia el valor del agua hasta que se seca el pozo”.

Proverbio inglés

A la par que se escriben estas líneas, se vive una temporada de racionamiento de agua en Bogotá y algunos de sus municipios aledaños. La decisión del Gobierno distrital se motivó, porque los embalses que surten del recurso hídrico a la ciudad están en sus mínimos históricos de los últimos cuarenta años.

Desde 1984 no se vivía un racionamiento del líquido en la capital colombiana y, según informa la empresa de Acueducto distrital, el servicio fue restablecido con normalidad el 16 de junio de 1984, gracias a la efectividad del bombardeo de nubes que se utilizó con apoyo de la NASA².

Por lo tanto, el derecho fundamental al agua potable y saneamiento está en constante movimiento y su relevancia, no solo teórica sino también práctica, está demostrada con la actual crisis que se vive en el

país como consecuencia del fenómeno del niño. Así, el Consejo de Estado, ya sea en su función de máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo o en su rol de juez constitucional, ha proferido interesantes decisiones donde ha salvaguardado el referido derecho fundamental.

En este orden de ideas, el presente escrito llevará el siguiente orden expositivo: i) reconocimiento del derecho al agua y saneamiento como un derecho humano en los instrumentos internacionales, ii) de la fundamentalidad del derecho al agua en Colombia, iii) el Consejo de Estado como garante del derecho al agua potable y saneamiento y iv) a manera de conclusión.

¹ Relator de Asuntos Constitucionales del Consejo de Estado. Agradezco especialmente a los integrantes de Grupo 1 de Asuntos Constitucionales que ayudaron en la selección y análisis de las decisiones proferidas por el Consejo de Estado.

² Beltrán, J. [2024]. *El bombardeo de nubes que devolvió el agua a los embalses de Bogotá hace 40 años*. *El Espectador*, Bogotá [08-04-2024].

1. Reconocimiento del derecho al agua y saneamiento como un derecho humano en los instrumentos internacionales

“La distancia media que recorren las mujeres de África y Asia para ir a buscar agua es de 6 km”

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos
de las Naciones Unidas

Si bien se ha promulgado un considerable número de instrumentos internacionales que hacen alguna mención específica al “agua”, tan solo un número reducido de ellos lo han declarado como un derecho humano. Desde esta lógica, a continuación, se hará una síntesis de la normativa promulgada por las Naciones Unidas, con relación al derecho al agua y al saneamiento.

Fue la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua de Mar del Plata (1977) en donde se reconoció por primera vez el agua como un derecho humano. En palabras de la Conferencia: “[t]odos los pueblos, cualquiera que sea su nivel de desarrollo o condiciones económicas y sociales, tienen derecho al acceso a agua potable en una cantidad y calidad acordes con sus necesidades básicas³”. De acuerdo con Borges de Freitas, este postulado fue refrendado en el

Capítulo 18 del Programa 21 de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático de Río de 1992 y se le denominó “la premisa convenida⁴”.

La Conferencia internacional sobre agua y desarrollo sostenible de Dublín (1992) en su principio 4 hizo la siguiente proclama: “es esencial reconocer ante todo el derecho fundamental de todo ser humano a tener acceso a un agua pura y al saneamiento por un precio asequible. La ignorancia, en el pasado, del valor económico del agua ha conducido al derroche y a la utilización de este recurso con efectos perjudiciales para el medio ambiente. La gestión del agua, en su condición de bien económico, es un medio importante de conseguir un aprovechamiento eficaz y equitativo y de favorecer la conservación y protección de los recursos hídricos⁵”.

³ Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua, Mar del Plata. 1977, II, a, p. 66

⁴ Borges de Freitas, G. [2019] *Protección a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales [DESCA], cultura jurídica y constitucionalismo dialógico. Modelo deliberativo de aplicación e implementación de los DESCA a partir del estudio de caso del derecho al agua en Colombia y de los desafíos para su aplicación en Brasil*, Universidad Externado de Colombia. Tesis de grado, Bogotá.

⁵ Conferencia internacional sobre agua y desarrollo sostenible de Dublín [1992], principio 4. pp. 2-3

En la conferencia internacional de las Naciones Unidas sobre la población y el desarrollo (1994), principio 2, se reconoció que: “[t]oda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso, alimentación, vestido, agua y saneamiento adecuados⁶”, y en la Resolución 54/175 de la Asamblea de las Naciones Unidas de 1999, en su artículo 12 se estableció que la realización del derecho al desarrollo implica la garantía del derecho a la alimentación y a un agua pura como derechos fundamentales⁷.

Sin duda, la Observación General n.º 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 2002 marcó un gran hito frente a la protección del derecho al agua. Allí se dio mayor fuerza al contenido normativo del derecho; se catalogó como una

condición previa para el goce de otros derechos. El artículo I.1 estableció que “[e]l derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos⁸”.

Por último, es indispensable traer referenciar la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2010 y la Resolución del Consejo de Derechos Humanos de ese mismo año. En la primera, se reconoció por primera vez, de manera oficial, el derecho humano al agua y al saneamiento, y se instó a los estados, para adoptar medidas específicas en relación con el suministro de los servicios de agua potable y saneamiento⁹. En la segunda se declaró que “el derecho al agua y al saneamiento es parte de la ley internacional y [confirmó que] es legalmente vinculante para los Estados¹⁰”.

⁶ Conferencia internacional de las Naciones Unidas sobre población y desarrollo (1994), principio 2, p. 10

⁷ Asamblea General de las Naciones Unidas. A/Res/54/175

⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [2002], Observación General n.º 15.

⁹ Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/Res/64/292 [2010].

¹⁰ Op. cit., Borges de Freitas, G. p. 254

2. De la fundamentalidad del derecho al agua en Colombia

“El agua es la fuerza motriz de toda la naturaleza”.

Leonardo Da Vinci

La Corte Constitucional ha pronunciado voluminosa jurisprudencia en relación con el derecho al agua y el saneamiento; por esta razón, solo se hará una breve referencia a algunas decisiones que, se considera, marcaron un hito o avance frente a la protección del referido derecho.

Muy temprano, el Tribunal Constitucional colombiano dictó la Sentencia T-406 de 1992 que se constituye como el primer antecedente en la protección del derecho de saneamiento y al agua potable. Los actores solicitaron el amparo por la no culminación de una obra de alcantarillado que afectaba sus residencias, ubicadas en un barrio de Cartagena, con el desbordamiento de las aguas negras y el mal olor. La Corte tuteló los derechos y fundó su decisión en la vulneración de los artículos 361 y 366 de la carta política, donde se definen los servicios públicos como una finalidad social del Estado, lo que se traduce en su prestación eficiente.

La sentencia mencionada fue reiterada, entre otras, por la T-570 de 1992 que reconoció la protección del derecho al servicio de acueducto como una condición para no vulnerar otros derechos fundamentales como la dignidad humana, la vida, entre otros. Ese mismo año, mediante la T-578, la Alta Corte declaró la fundamentalidad

de los derechos de acceso a los servicios de acueducto y alcantarillado.

El Tribunal Constitucional amparó los derechos fundamentales de 70 niños que estudiaban en una escuela rural del municipio de Soracá, Boyacá, mediante la T-481 de 1997. Las obras de Acueducto no estaban culminadas y, por esta causa, los estudiantes se veían sometidos a “vivir en medio de toda clase de excrementos y condiciones insalubres¹¹”. Omisiones atribuidas a la negligencia de la administración municipal.

El asunto resulta interesante, porque se determinó el vínculo que existe entre el derecho a la educación, la protección especial a los niños, la alimentación equilibrada y el derecho al agua potable. Así, para la Corte, el derecho a la educación, que incluye el desarrollo integral, impone un deber al Estado de proveer el acceso al agua potable en los establecimientos escolares.

La sentencia de unificación SU-442 de 1997 halló conexidad entre el derecho al medio ambiente sano, derecho colectivo y los derechos a la vida y a la salud, por lo que resultaba procedente la acción de tutela para poder salvaguardar el derecho al agua potable. En 2003, con la Sentencia T-410, la Corte tuteló el derecho a la calidad del agua potable y sustentó su decisión con

¹¹ Corte Constitucional, T-481 de 1997.

fundamento en la obligación de “pureza del líquido” contenida en la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios¹².

En relación con la protección especial que se debe conceder a las personas enfermas y, en consecuencia, la garantía de no suspensión del servicio por falta de pago, se trae la Sentencia T-270 de 2007, con la fuente principal de la Observación General n.º 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Desde este mismo hilo argumentativo, la Sentencia T-546 de 2009 reconoció la protección internacional del derecho al agua y se soportó en la Observación General n.º 15. En esta ocasión, aunque se denegó la acción de tutela, la Corte Constitucional encontró que el derecho fundamental al suministro de agua sí fue violado por parte de la Empresa de Servicios Públicos al haber suspendido el servicio de acueducto en una casa donde residían niños.

El Alto Tribunal consideró que en casos similares: “le corresponde a las empresas (...) garantizar una protección real y efectiva [de los derechos de los niños], mediante la celebración de acuerdos de pago con plazos amplios y cuotas flexibles. [Incluso, ante

el incumplimiento], no puede cortarse totalmente el suministro de agua potable¹³”. El caso constituye un precedente relevante toda vez que ante el no pago, siempre que residan menores en las viviendas, se debe garantizar “las cantidades mínimas básicas e indispensables de agua potable para vivir sana y dignamente¹⁴”.

En relación con la conexidad con otros derechos, la T-131 de 2016 abrió un nuevo camino al determinar la protección del derecho a vivienda digna como conexo al derecho fundamental al agua.

Frente a la protección de las personas privadas de la libertad y su derecho al acceso al agua para higiene y consumo personal, se destaca la Sentencia T-143 de 2017¹⁵. Allí, la Corte Constitucional determinó que el rango de 15 a 25 litros diarios por persona se consideraba le mínimo vital para los reclusos en centros penitenciarios y carcelarios.

De esta manera, y sin el ánimo de ser una presentación exhaustiva, queda expuesto el avance jurisprudencial de la Corte Constitucional frente a la garantía del derecho fundamental al agua potable y saneamiento en el ordenamiento jurídico colombiano.

¹² Ley 142 de 1994

¹³ Corte Constitucional, T-546 de 2009.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Sobre la protección del derecho al agua potable de las personas privadas de la libertad, ver entre otras, Corte Constitucional, T-693 de 2007, T-690 de 2010, T-077 de 2013, T-815 de 2013 y T-282 de 2014.

3. El Consejo de Estado como garante del derecho al agua potable y saneamiento

“La bebida más peligrosa es el agua, te mata si no la bebes”

El Perich

El derecho al agua potable y saneamiento no solo tiene una dimensión subjetiva, cuya protección se garantiza por medio de la acción de tutela, como se estudió en el numeral anterior, sino que también conlleva una dimensión objetiva que puede ser exigible mediante otros mecanismos, como la acción popular. En este último evento, el Consejo de Estado, como máximo tribunal de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, cumple la función de órgano de cierre de las acciones populares que involucren a las entidades públicas.

En relación con los pronunciamientos de este alto tribunal se resalta, como una postura pacífica, el deber que tienen la Nación y las entidades territoriales de “realizar las finalidades sociales del Estado”, entre ellas, la prestación de los servicios públicos, como el saneamiento ambiental y agua potable¹⁶.

En las próximas líneas se presentarán cinco casos que resultan relevantes para la garantía del mencionado derecho fundamental.

El primero de los casos se trata de una sentencia de segunda instancia dictada en el

marco de una acción popular¹⁷. La tesis de la parte demandante se concreta en la ausencia en la prestación del servicio público de acueducto y alcantarillado en los corregimientos El Morro, Mata de Limón, La Ñiata y la Chaparrera del municipio de Yopal.

Por el contrario, la tesis de una de las entidades accionadas¹⁸, departamento de Casanare, sostiene que no se vulneraron los derechos colectivos de acceso al servicio de acueducto y alcantarillado, porque el suministro de agua se garantiza mediante unos pozos profundos que no son obsoletos y que son suficientes para abastecer del líquido. A lo sumo, bastaría con hacer mantenimiento a los pozos y construir unos adicionales para resolver la problemática de abastecimiento.

La Sección Primera acogió la tesis del Ministerio Público y del fallo de primera instancia, según la cual: “sí se desconocieron los derechos colectivos de los habitantes de esas zonas, dado que los pozos no alcanzan a suplir sus necesidades de suministro de agua potable, pues están secos, tienen bombas de extracción inservibles,

¹⁶ Ver, Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 5 de marzo de 2015. Radicado: 23001-23-33-000-2013-00361-01.

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 14 de septiembre de 2023. Radicado: 85001-23-33-000-2019-00164 02.

¹⁸ Además, se demandaron Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia, Municipio de Yopal y Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Yopal – EAAA

no cuenta con plantas de tratamiento confiables, ni redes de distribución y los fragmentos de acueducto funcionan esporádicamente y no están dotados de sistemas de potabilización”.

Dada la magnitud por el alto número de familias afectadas residentes en los corregimientos que no tienen acceso a agua potable, se ordenaron medidas definitivas consistentes en la planeación, construcción y puesta en funcionamiento de un sistema de acueducto permanente y adecuado que garantice la prestación del servicio. Por consiguiente, se precisaron tiempos y responsabilidades para cada una de las medidas ordenadas en el fallo.

Además, dado que la construcción y puesta en funcionamiento de la obra toma un plazo considerable, se ordenó que las entidades accionadas, en el marco de sus competencias, suministraran agua potable en carrotaques en cantidad no menor a 50 litros por persona día, a las familias de los corregimientos afectados¹⁹.

En el segundo caso, la Sección Segunda, Subsección A, en sentencia de segunda instancia de tutela²⁰ amparó los derechos fundamentales la vida, dignidad humana, mínimo vital de agua potable, igualdad y

diversidad étnica y cultural de los accionantes y miembros de la comunidad indígena wayuu.

El caso resulta relevante, porque se trata de un contexto de crisis humanitaria en La Guajira, motivada en la falta de garantía del derecho al agua. El Consejo de Estado resolvió que a la administradora temporal para el sector de agua potable y saneamiento básico del departamento de la Guajira le corresponde la responsabilidad del acceso, disponibilidad, suficiencia y suministro de agua potable en el departamento. De tal manera que no le asiste razón a esta entidad al afirmar que el cumplimiento del fallo de tutela le corresponde únicamente a los municipios involucrados; aquella está “obligada legalmente a adoptar acciones de acuerdo con sus competencias²¹”.

Como tercer caso, y en relación con el contexto de crisis humanitaria que se vive en el departamento de La Guajira, se relata el amparo ordenado por la Sección Segunda, Subsección B al derecho fundamental al agua potable de la comunidad afrodescendiente “Chanqueta Nueva” a causa del impacto generado por la explotación minera a cielo abierto realizada por la empresa Carbones Cerrejón Limited²².

¹⁹ Esta medida se adoptó de acuerdo con los estándares definidos por la Corte Constitucional en su jurisprudencia, entre otras, sentencias T-475 de 2017 y T-058 del 2021

²⁰ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 25 de enero de 2018, radicado: 44001-23-40-000-2017-00125-01.

²¹ Ibid.

²² Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 3 de mayo de 2018, radicado:44001-23-40-000-2017-00325-01.

El cuarto caso se trata de una sentencia de acción popular dictada por la Sección Primera²³ que declaró la vulneración de los derechos colectivos al goce de un medioambiente sano y a la salubridad pública, con ocasión de los procesos de socavación, desbordamientos y erosión lateral de la quebrada “Peladeros”, del municipio de Itagüí.

Se vulneraron los derechos de la comunidad, porque la Empresa de Servicios Públicos de Medellín (EPM) “construyó unas redes de alcantarillado e instaló unos tubos sobre la margen izquierda de la quebrada que ocasionó hundimiento del terreno y colapso de la obra²⁴”. Situación que empeoró con la ola invernal en 2004. Además, en los tubos instalados se transportaron aguas residuales que contaminaron la fuente de agua mencionada. El juez popular consideró que la EMP no puede eximirse de su obligación como prestador de servicios públicos y, por ende, la Empresa, en coordinación con el municipio, debe dar solución a las viviendas afectadas.

El último caso se relaciona con una sentencia proferida en el marco de un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. En esta oportunidad, la Sección Primera²⁵ negó las pretensiones que buscaban la anulación de una resolución expedida por la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena, que ordenaba “como medida preventiva la suspensión de actividades de detención y desvío del curso de las aguas de la corriente La Ulloa²⁶”, municipio de Rivera, Huila.

El Consejo de Estado concluyó que así existiese una necesidad del recurso hídrico para atender los cultivos de los miembros de la Asociación demandante, ello no los habilitaba para desviar el curso del agua de la quebrada “Ulloa” e impedir su utilización por quienes sí contaban con el permiso de concesión ambiental para su uso.

²³ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 23 de abril de 2020, radicado: radicado: 05001-23-31-000-2014-01766-01[AP]

²⁴ Ibid.

²⁵ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 12 de julio de 2018, radicado: 11001-03-24-000-2007-00292-00

²⁶ Ibid.

A manera de conclusión

“Olvidamos que el ciclo del agua
y el ciclo de la vida son uno mismo”

Jacques Cousteau.

Borges de Freitas plantea en su tesis que existe un diálogo constante entre la jurisprudencia de Corte Constitucional, órgano de cierre en materia de tutela, y la jurisprudencia del Consejo de Estado, órgano de cierre en materia de acciones populares, en lo atinente a la protección del derecho fundamental al agua y saneamiento²⁷. Apreciación que se comparte, porque, como se analizó en los títulos 2 y 3, estas altas corporaciones han coadyuvado a delimitar los contornos del derecho al agua y sa-

neamiento básico y su configuración como un derecho fundamental en el ordenamiento colombiano.

Particularmente, el Consejo de Estado, en su rol de juez constitucional, acción de tutela y acción popular o, incluso, como juez de nulidad o del contrato, ha pronunciado interesantes sentencias que se constituyen como auténticos precedentes en la procura de la garantía del derecho al agua y al saneamiento.

²⁷ Op. Cit. Borges de Freitas, G.

SECCIÓN PRIMERA

Identificación de la decisión

Radicado	11001-03-24-000-2007-00292-00
Fecha de la decisión	12 de julio de 2018
Clase de proceso	Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Consejero ponente	María Elizabeth García González
Demandante	Asociación de usuarios de la quebrada La Ulloa, Sector Alto -Asoulloa Sector Alto
Demandado	Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena (CAM)
Palabras Claves	Medida preventiva ambiental Competencia de la Corporación Autónoma Regional Concesión de agua Caudal Presunción de legalidad

Resumen e historia del caso

El 11 de marzo de 2002, Asoulloa solicitó una licencia ambiental para el desarrollo del proyecto de riego a pequeña escala. El 14 de febrero de 2005, el Incoder le comunicó a la alcaldesa de Rivera, Tolima, la imposibilidad de adelantar las pruebas hidráulicas del Distrito de Riego, debido a que algunos agricultores de la parte alta se instalaron desde el 31 de enero de 2005 en la bocatoma del proyecto.

El 16 de noviembre de 2006, residentes de la vereda la Ulloa conformaron Asoulloa

Sector Alto y, en desarrollo de su objeto, suscribieron un acuerdo con el propósito de solucionar el inconveniente presentado por la construcción de un Distrito de Pequeña Irrigación.

Asoulloa Sector alto demandó a la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena, con el propósito de que se declare nulo el acto administrativo por el cual suspendió ipso facto al representante legal de la Asociación para realizar las actividades de

detención y desvío del curso de las aguas de la corriente Ulloa.

Asimismo, el demandante afirmó que los miembros de la Asociación tienen posesión del pozo donde se realizaban las actividades desde “sus antepasados, es decir, hace más

de cincuenta años y es la única fuente de agua que poseen”.

Por último, recalcó que la resolución acusada afecta sus derechos constitucionales al trabajo, propiedad privada, mínimo vital, entre otros.

Consideraciones y fundamentos de la decisión

Medida preventiva ambiental- naturaleza

“[L]a Sala considera oportuno reiterar la posición de esta Sección frente a que el acto que impone una medida preventiva de contenido ambiental es susceptible de control jurisdiccional. Lo anterior a efectos de responder el argumento de oposición que esgrimio la entidad accionada en su contestación. Con tal propósito, es oportuno referir que de tiempo atrás, la Sección ha re-

conocido el carácter de enjuiciable no solo a la decisión administrativa ambiental que termina la actuación administrativa, sino aquella que adopte medidas preventivas en los términos que prevé el artículo 85 de la Ley 99. Esta postura se reiteró en pronunciamiento, dictado en vigencia de la Ley 1437 de 2011 (CPACA)”.

Competencia de Corporación Autónoma Regional para adoptar medidas preventivas ambientales – Principio de precaución en materia ambiental

“[L]as normas en que se fundó la CAM para expedir el acto acusado, esto es, el Decreto - Ley 2811 de 1978 y el Decreto 1541 de 1974 le asignaron competencia para adoptar medidas preventivas dirigidas a prevenir, suspender o impedir actuaciones o hechos que pongan en riesgo, como en este caso, el uso de una concesión de agua legalmente otorgada. Precisamente, el artículo 86 del Decreto-Ley 2811 de 1978, respecto del derecho al uso del agua prohíbe conductas como la asumida por la

asociación demandante, de establecer derivaciones o emplear máquinas o aparatos para detener o desviar el curso de las aguas y, que, con ello, se imposibilite su aprovechamiento por terceros legalmente habilitados para su extracción. De este modo, y contrario a lo alegado por la asociación accionante, la necesidad del uso del recurso hídrico para proveerse y satisfacer las necesidades para atender los cultivos de los miembros de su organización no la autorizaban para desviarlo e impedir su utilización a quienes

sí tenían permiso de concesión ambiental para su uso, como se explicó en el acto acusado. Además, la Sala resalta que la circunstancia que esgrimió para explicar la conducta asumida y justificar la necesidad del recurso hídrico, esto es, el riego de los cultivos de los miembros de la asociación demandante, requerían indefectiblemente, en los términos del Decreto 1541 de 1978, adelantar un trámite de concesión o permiso, según lo prevén los artículos 30 y 36 y, ante la ausencia de este permiso, queda claro que la medida preventiva procedía en razón a los hallazgos de la visita registrada en el informe técnico que sirvió de fundamento a la medida preventiva y que no fue desvirtuado. Así las cosas, la decisión que adoptó la CAM constituye una herramienta esencial de las que se le confirió a la autoridad ambiental para adoptar medidas de inmediata aplicación y de carácter preventivo, con miras a

preservar y garantizar la protección y el goce del medio ambiente. Tal potestad, desarrollo del principio de precaución previsto en el artículo 1° de la Ley 99, implica que la oportunidad con la que se actúe es la que privilegia y garantiza que se eliminen las situaciones que ponen en riesgo el goce del recurso hídrico con afectación de la comunidad que se sirve y que cumple las normas que le confieren su uso. De esta manera, la CAM, contrario a lo invocado por la asociación demandante, estaba en la posición legal de exigirle la suspensión del hecho perturbador del uso del recurso hídrico al encontrar que, de manera ilegal, impidió el aprovechamiento de la concesión de aguas mediante la detención y el desvío del cauce de la corriente la Ulloa. Tal facultad en cumplimiento de las atribuciones conferidas en el artículo 85 de la citada Ley 99”.

Decisión

Se denegaron las pretensiones de la demanda, al no desvirtuarse la presunción de legalidad del acto acusado.

Identificación de la decisión

Radicado	05001- 23- 31 -000 -2014 -01766 -01
Fecha de la decisión	23 de abril de 2020
Clase de proceso	Acción Popular
Consejero ponente	Oswaldo Giraldo López
Demandante	María Eugenia Saldarriaga López
Demandado	Municipio de Itagüí y otros
Palabras claves	Alcantarillado, recurso hídrico, estudios para establecer la viabilidad de conectar viviendas a sistema de alcantarillado convencional, vertimiento de aguas residuales sin tratamiento a quebrada

Resumen e historia del caso

Alega la accionante que, en zona rural del municipio de Itagüí, se encuentra ubicada la vereda Los Gómez, en donde la EPM construyó sin los requisitos técnicos y especializados redes de alcantarillado, lo que provocó el desbordamiento del terreno, su hundimiento y colapso, situación que se agravó en 2004 por la ola invernal. Lo anterior ha puesto en peligro la vida de los habitantes del sector y sus viviendas.

Asimismo, la EPM instaló en la misma obra unos “tubos que transportan las aguas servidas de las viviendas de la parte alta de la

vereda, las cuales se depositan directamente en el cauce de la Quebrada Peladeros, contaminando este recurso hídrico y generando afectaciones ambientales a la zona”.

Por consiguiente, la quebrada Peladeros se encuentra contaminada, con espuma, fuertes olores y represamiento de su cause, así como inestabilidad de las márgenes del afluente.

A pesar de los múltiples requerimientos a la EPM, la Empresa no ha tomado los correctivos correspondientes.

Consideraciones y fundamentos de la decisión

Estudios para establecer la viabilidad de conectar viviendas a sistema de alcantarillado convencional

“Así las cosas, ante la falta de certeza sobre la imposibilidad técnica que se alega para prestar el servicio de alcantarillado a algunas las viviendas, es necesario modificar el mandato del a quo, en el sentido de ordenar que, en primer lugar, se realicen los estudios de detalle necesarios para establecer de acuerdo con el soporte técnico de rigor, la viabilidad de conectar las viviendas que no lo están al sistema de alcantarillado convencional existente en la zona, y si ello no es factible, deberá indicar la alternativa que, dentro de los sistemas no convencionales, de mejor manera brinde una solución efectiva en este sentido. Los estudios indicados deberán realizarse en un plazo máximo de tres (3) meses. Cumplido esto, el o los estudios elaborados, deberán someterse a consideración del Tribunal Administrativo de Antioquia, en el marco del Comité de Verificación conformado, quien dentro de los dos

(2) meses siguientes a su presentación los evaluará, y determinará con base en ellos, el sistema de alcantarillado que debe ser construido por EPM para prestar el servicio de alcantarillado a las viviendas que cuentan con este en la Vereda Los Gómez de la zona rural del Municipio de Itagüí. (...) Dilucidado lo anterior, no cabe duda que la falta del servicio público de alcantarillado y el vertimiento de aguas residuales sin tratar a la quebrada Peladeros, además de afectar directamente este importante recurso hídrico, tiene efectos negativos en la condiciones de vida de la comunidad y compromete las condiciones ambientales del sector, lo que exige la adopción de medidas de carácter definitivo que permitan proteger los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la seguridad y salubridad pública, así como el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna”.

Decisión

Se ordenó a EMP realizar los estudios necesarios para establecer la viabilidad de conectar las viviendas que no lo están al sistema de alcantarillado convencional. Igualmente, se ordenó al municipio y a CORAN-

TIOQUIA realizar inspección de manera constante de la quebrada de manera que se no continúe el vertimiento de desechos ni aguas negras.

Identificación de la decisión

Radicado	68001-23-31-000-1999-02293-01
Fecha de la decisión	01 de septiembre de 2022
Clase de proceso	Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Apelación sentencia
Consejero ponente	Oswaldo Giraldo López
Demandante	Instituto Nacional de Vías (INVIAS)
Demandado	Corporación Autónoma Regional de Santander (CAS)
Palabras claves	Debido proceso, secado del aljibe, sanción ambiental

Resumen e historia del caso

El señor JAGA presentó ante la CAS una queja contra la empresa Impregilo SPA, donde aducía que era responsable por la profundización del aljibe ubicado en el predio La Laguna, Vereda el Congual, del Municipio de Pinchote, Santander.

Con fundamento en la mencionada queja, la CAS, mediante auto 1190 de noviembre de 1997, inició la correspondiente investigación y para constatar la veracidad de los hechos denunciados, ordenó una inspección ocular. Así, mediante Concepto 074 de 1998, la mencionada autoridad ambiental concluyó que la queja no tenía fundamento técnico por cuanto en el lugar no fueron hallados afloramientos de agua, ni el ensanchamiento de la carreta ha interferido en ellos.

Así, mediante auto 00194 del 25 de febrero de 1998, la CAS ordenó el archivo de la investigación sancionatoria. Sin embargo, el señor JAGA solicitó la reapertura de la investigación por falta de notificación por parte de la Entidad y, por ende, pidió que se realizara una

nueva inspección ocular al predio La Laguna de su propiedad.

El 4 de mayo de 1998, la CAS designó a un nuevo funcionario para la visita ocular al predio quien conceptuó que: “se conceptúa totalmente contrario a lo establecido en la primera vista, con extralimitación de funciones públicas, pues como se evidencia en su texto, se abroga funciones de juez, declarando responsabilidades y condenando en perjuicios a presuntos inculpados, que no han sido siquiera citados al proceso”.

Posteriormente, la CAS, mediante Resoluciones 00866 y 00353 del 25 de agosto de 1998 y 15 de marzo de 1999, declararon responsables a la empresa constructora Impregilo SPA, así como a INVÍAS, por el secamiento de un aljibe ubicado en la vereda El Congual, municipio de Pinchote, Santander, como consecuencia de las perforaciones realizadas durante la ejecución de una obra de ampliación de una carretera.

Consideraciones y fundamentos

Procedimiento sancionatorio ambiental

“[N]o halla la Sala asidero a los argumentos expuestos por la CAS cuando indicó que, para la correcta imposición de la sanción al INVIAS, era suficiente la comunicación ordenada en la Resolución 00866 del 25 de agosto de 199828, pues lo cierto es que pretermitió todas las etapas a las que debía sujetarse en el adelantamiento del procedimiento sancionatorio. En efecto, la accionada no emitió un acto determinando la infracción ambiental en que pudo haber incurrido con las evidencias probatorias que considerara a bien aportar, tampoco permitió el acceso al expediente administrativo para que el INVIAS conociera el alcance de la actuación desplegada. Menos aún notificó los cargos atribuidos al actor pues era inexistente tal decisión, lo mismo que no abrió el periodo probatorio al que se encontraba impelida. En tal contexto, la CAS no solo quebrantó de manera palpable y grosera derechos de raigambre constitucional como los de audiencia y defensa del INVIAS, que, a su vez, configuran una causal de nulidad, sino que dio al traste con todo el rigor del procedimiento que para casos como estos deben ser observados. Lo propio puede afirmarse si se tiene en cuenta que el recurso de reposición que concedió la CAS no lo fue respecto de la Resolución que sancionó al INVIAS, sino sobre aquella que previamente se emitió sancionando a Impregilo SPA, decisión está que, en nada, se reitera, podría ser objeto de inconformidad a la accionante, habida

cuenta de que no afectaba ningún derecho subjetivo y por ello no interpuso el recurso así concedido. Sobre el punto es menester señalar que el establecimiento de procedimientos sancionatorios es del resorte del Legislador en atención a lo que dispone el artículo 150 Superior, en consonancia con lo dispuesto en los artículos 6 y 29 de la Carta Política. Así, y visto que, en materia ambiental, se estableció un orden de las etapas que deben agotarse siempre que concurren los requisitos para ese efecto, no es procedente que la autoridad administrativa omita ninguno de ellos a su discreción o arbitrio. Ello, por cuanto, además, se trata de actuaciones regladas y de orden público que tienen implícito la garantía de derechos como el debido proceso. [...] En este punto es menester señalar que esta Corporación ha entendido que el debido proceso administrativo se explica por aquellas garantías que permiten el curso de un trámite previamente establecido, con respeto a los derechos de defensa y contradicción de las partes, y en el que las autoridades estatales se encuentran sujetas al principio de legalidad. [...] En tal contexto, el diseño de los procedimientos no solo obedece al ejercicio de atribuciones propias de rango constitucional, sino a la garantía de interdicción de la arbitrariedad de parte de los órganos de la Administración que deben adelantarlos, máxime si se trata de actuaciones de tipo sancionatorio. Así pues, y enfocado en el caso que nos ocupa, es claro para la

Sala que el acto administrativo demandado vulneró el derecho al debido proceso de la actora, en la medida en que se pretermitieron todas las etapas procesales definidas en el Decreto 1594 de 1984”.

Decisión

Se confirmó parcialmente la sentencia de primera instancia la cual declaró la nulidad de la Resolución 00353 del 15 de marzo de 1999, expedida por la Corporación Autónoma Regional de Santander (CAS).

Identificación de la decisión

Radicado	25000-23-41-000-2020-00720-01
Fecha de la decisión	03 de febrero de 2023
Clase de proceso	Acción Popular
Consejero ponente	Nubia Margoth Peña Garzón
Demandante	Personería Municipal de Chía – Cundinamarca
Demandado	Sociedad Accesos Norte SAS. – Agencia Nacional de Licencias Ambientales – Agencia Nacional de Infraestructura – Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – Municipio de Chía
Palabras claves	Derechos colectivos: al goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y conservación de las especies animales y vegetales.

Resumen e historia del caso

La Agencia Nacional de Infraestructura y la Sociedad Accesos Norte SAS suscribieron el contrato de concesión 001 del 10 de enero de 2017, bajo el esquema de Asociación Público-Privada, cuyo objeto tenía: “la financiación, los estudios, diseños, construc-

ción, operación, mantenimiento, gestión social, predial y ambiental de los accesos a la ciudad de Bogotá”.

La Sociedad cesionaria solicitó a la ANLA la correspondiente licencia ambiental el 30 de agosto de 2018, para el desarrollo de la

Troncal de los Andes. Esta última expidió concepto Técnico, en donde se afirmó:

“...El área de influencia biótica del proyecto de construcción de la “Troncal de los Andes” no se cruzaba con ecosistemas estratégicos, sitios RAMSAR, reservas de biosfera, reservas, zonas de protección nacional, bosque seco, páramos, área definida en el RUNAP, parques naturales regionales, reservas forestales protectoras, entre otros.

II. Que se identificó la presencia de algunas especies de aves endémicas y un total de 11 especies migratorias”.

La autoridad ambiental ignoró la protección e identificación de un cuerpo de agua que se encontraba en el predio, donde habitaban especies de aves en peligro de extinción y concluyó que, la construcción afectaba el medio ambiente, especialmente el mencionado

cuerpo de agua y la avifauna presente.

La personera del municipio de Chía, Cundinamarca, instauró acción popular en contra de la ANI, CAR, municipio de Chía y Sociedad Accesos Norte SAS y solicitó como medida cautelar:

“SE SOLICITA COMO MEDIDA CAUTELAR LA SUSPENSIÓN del (i) Contrato de Concesión Bajo el Esquema de APP-IP- No. 001; (ii) la Resolución No. 02189 de 27 de noviembre de 2018; (iii) la construcción de la Unidad Funcional 3 - Variante de Chía y (iv) la modificación del trazado de la Unidad Funcional 3 - Variante de Chía, hasta que se resuelva de fondo la presente acción popular, esto es, hasta que se determine formalmente la existencia de un cuerpo de agua, ubicado en el predio identificado con cédula catastral No. XXXXXXX”.

Consideraciones y fundamentos de la decisión

Auto que decreta medida cautelar-protección al agua y fauna

“[L]a SOCIEDAD ACCESOS NORTE S.A.S. y la ANLA interponen recurso de apelación, en subsidio del de reposición, contra el proveído de 18 de marzo de 2021, por medio del cual el Tribunal dispuso la suspensión de los efectos de la Resolución 02189 de 2018 y la suspensión de las actividades autorizadas en dicha resolución.

El mencionado proveído fue modificado mediante auto de 17 de enero de 2022, en

el que el Tribunal limitó la medida de suspensión de obras y actividades al predio denominado San Jacinto, con cédula catastral núm. xxxxxx; y levantó la suspensión de los efectos de la Resolución 02189 de 2018.

Resulta claro que lo afirmado por la ANLA en el recurso de alzada consistente en que la medida adoptada por el Tribunal no fue proporcionada y tampoco demostró la amenaza o afectación a los derechos colecti-

vos invocados, no obedece a lo probado en el proceso; como se advirtió en precedencia, existe una especie aviar en vía de extinción en el anegamiento de agua ubicado en el predio San Jacinto, circunstancia que pone de presente la amenaza a los derechos colectivos invocados ante la falta de medidas protectoras de la fauna identificada.

Así las cosas, para la Sala hay evidencia que podría causarse una afectación o un perjuicio irremediable a la fauna que se arraigó en la zona objeto de la presente acción; se trata de un ave que de acuerdo con lo informado por la CAR se encuentra en vía de extinción, hecho que indudablemente requiere de la intervención del Juez popular para garantizar su protección en el marco de la construcción de la Unidad Funcional 3 de la Troncal de los Andes.

De igual forma, la Sala precisa que lo anterior no riñe con el hecho de que para el 26 de enero de 2021 el avance constructivo del proyecto fuera del 40 por ciento, ni con que en el predio San Jacinto no se hubiese llevado a cabo ninguna obra; como se advirtió en precedencia, lo que se pretende con esta decisión es la protección de una especie animal que se vería amenazada y afectada si las obras pendientes de ejecución se adelantan sin que se adopten las correspondientes medidas de protección.

Por otra parte, la ANLA afirma que, de acuerdo con el informe técnico DRN 044 de 26 de marzo de 2021, elaborado por la CAR, la ANI y ACCESOS NORTE, en desarrollo del proyecto de la Troncal de Los Andes, debían efectuar los ajustes técnicos y ambientales al diseño de la Unidad Funcio-

nal, aspecto que ya fue satisfecho por parte del concesionario, como se evidencia del oficio remitido por ACCESOS NORTE SAS el 13 de julio de 2021, donde informa sobre un cambio en el trazado de la Troncal de Los Andes.

La Sala pone de manifiesto que en escrito allegado al proceso el 5 de septiembre de 2022, la sociedad GRUPO SAN JACINTO, propietaria del predio objeto de la acción, aseguró que si bien ACCESOS NORTE realizó actuaciones tendientes a reformar el trazado de la Unidad Funcional 3 de la Troncal de Los Andes, hecho que había generado la modificación de la medida cautelar inicialmente decreta por parte del Tribunal, lo cierto era que de manera “contradictoria” negó que se hubiese efectuado dicho cambio y, en consecuencia, decidió continuar con el proceso de expropiación que se había iniciado respecto del predio previamente identificado, para la ejecución de las obras.

Al respecto, basta señalar que de acuerdo con el material probatorio obrante en el plenario, dicha solicitud de modificación sí se efectuó por parte del concesionario ante la ANLA y esta se encuentra en trámite, motivo por el que el Juez popular se atiene a la realidad procesal que le fue puesta a consideración y, por lo tanto, no le puede otorgar valor probatorio a lo dicho por el propietario del bien objeto del litigio; no solo carece de fundamento sino que obedece a una discusión que presuntamente se adelanta en un proceso judicial diferente bajo la figura de la expropiación, aspecto que no es de resorte de la Sala.

La Sala sí tiene certeza de que la sociedad GRUPO SAN JACINTO no ha permitido el ingreso de ACCESOS NORTE SAS a su predio para que adelante las acciones necesarias que le permitirán determinar qué medidas ambientales deberán adelantarse o tenerse en cuenta para la ejecución de la obra de la Troncal de Los Andes, Unidad Funcional 3, a la altura del predio San Jacinto, conforme lo expuesto en el mencionado escrito; razón por lo que se estima necesario destacar que el derecho a la propiedad privada tiene inmersa la función ecológica de acuerdo con lo establecido en el artículo 58 de la Constitución Política, y de ahí que, en el caso *sub examine* el propietario del predio, para determinar si está en la obligación de permitir el ingreso de las autoridades competentes, así como del concesionario del proyecto para que adelanten las acciones necesarias que les permitan determinar cuáles son las medidas ambientales idóneas para garantizar la protección del ecosistema que presuntamente se vería afectado por las obras de la Troncal de Los Andes, la cual, dicho sea de paso, fue declarada como de utilidad pública a través de la Resolución núm. 673 de 12 de mayo de 2016 por parte de la ANI.

ACCESOS NORTE SAS también afirma en su recurso que el a quo no tuvo en cuenta la totalidad de pruebas que obraban en el plenario y que, además, les dio un alcance diferente al que les correspondía, afirmación frente a la cual es posible evidenciar que el auto de 17 de enero de 2022, que modificó parcialmente la providencia de 18 de marzo de 2021 apelada, fundamentó adecuadamente la medida de

protección conforme con lo establecido en el concepto emitido por la CAR como autoridad competente en materia ambiental, documento que, valorado en conjunto con los demás elementos materiales probatorios, le permitió concluir que efectivamente existía una amenaza al medio ambiente y a la fauna que se ubicó allí.

La Sala considera que la controversia suscitada respecto de si el cuerpo de agua objeto de la presente acción fue tenido o no en cuenta en la licencia ambiental, resulta irrelevante en esta instancia procesal, habida cuenta que, como quedó visto, la protección ordenada deviene de la presencia de una especie aviar en vía de extinción en aquel anegamiento, aunado al hecho de que, finalmente, no suspendió los efectos del acto administrativo en comento, sino las obras a ejecutar en el predio, razón por la que los fundamentos sobre los cuales se erigió la autorización ambiental no deben ser una discusión en esta instancia.

En definitiva, para la Sala, la medida cautelar adoptada resulta procedente; aun cuando la CAR aseguró que el cuerpo de agua cuya protección se pretende no es de aquellos que requieren de una especial protección o que ostentan especiales características ecosistémicas, sí hay evidencia de que allí hay presencia de una especie aviar amenazada, que impone la adopción de medidas que permitan establecer con certeza las acciones que se deben ejecutar para garantizar su protección.

Consecuente con ello y con miras a evitar

un perjuicio irremediable de la avifauna que ha anidado en la zona delimitada por parte de la CAR en el predio San Jacinto, se hace necesario atender la recomendación de esa Entidad en el sentido de acatar las medidas adoptadas en el POMCA del río Bogotá, expedido a través de la Resolución CAR 957 de 2019 y mantener el predio para su conservación y protección, razones todas estas que imponen a la Sala confirmar la decisión adoptada por el Tribunal en el auto de 17 de enero de 2022, hasta que se profiera la sentencia definitiva en el presente asunto o se definan las acciones necesarias para adecuar la licencia ambiental, el EIA y la construcción de la Troncal de los Andes, dentro del trámite de modificación de la licencia ambiental.

Ahora, el Tribunal, en la providencia recurrida concedió un plazo de un mes para que las demandadas rindieran “un informe respecto de las medidas adoptadas de acuerdo a las competencias propias, de conformidad con la Constitución y la Ley, para dar cumplimiento a lo ordenado”; sin embargo, dado que se acreditó que las demandadas no han

podido ingresar al predio sobre el cual recae la medida ordenada y sobre el que aquí se insta a sus propietarios para que faciliten el acceso, la Sala estima necesario modificar el plazo otorgado para el cumplimiento de la medida cautelar, el cual quedará así: una vez notificada y ejecutoriada esta providencia, la Sociedad Grupo San Jacinto deberá permitir de manera inmediata el ingreso al predio por parte de las entidades demandadas y estas, a su vez, tendrán un plazo máximo de treinta (30) días para hacerse presente; asimismo, las demandadas deberán rendir el informe que acredite el cumplimiento efectivo de la medida cautelar decretada, en un plazo máximo de noventa (90) días, contados a partir del ingreso efectivo al predio.

Finalmente, la Sala instará a la ANLA para que le dé celeridad a la solicitud de modificación de la licencia ambiental otorgada mediante la Resolución 02189 del 27 de noviembre de 2018 a Accesos Norte SAS; la demora en la adopción de una decisión definitiva podría implicar un incumplimiento del deber de seguimiento que le atañe a la autoridad ambiental de la licencia otorgada.

Decisión

Se modificó la parte resolutive de la providencia de 17 de enero de 2022 y ordenó a la Sociedad grupo San Jacinto permitir el ingreso al predio para que en el término de 30 días las demandadas se presenten y rindan informe de las gestiones realizadas al cumplimiento de la medida cautelar.

Identificación de la decisión

Radicado	85001-23-33-000-2019-00164-02
Fecha de la decisión	14 de septiembre de 2023
Clase de proceso	Acción Popular
Consejero ponente	Oswaldo Giraldo López
Demandante	Yohany García Mosquera y otros
Demandado	Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia [CORPORINOQUIA], Departamento de Casanare, Municipio de Yopal y Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Yopal [EAAAY]
Palabras claves	Derechos colectivos al agua, acueducto - responsabilidad

Resumen e historia del caso

La Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Yopal tenía a su cargo la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado de ese municipio y sus corregimientos.

Los accionantes y varios líderes comunales solicitaron a la empresa EAAAY y al departamento de Casanare la construcción de un macroacueducto para el beneficio de las poblaciones aledañas. Sin embargo, las mencionadas se negaron a la petición sustentado en la falta de disponibilidad presupuestal para brindar el servicio en dicha zona.

Varios campesinos e indígenas crearon la Empresa de Servicios Públicos (ECAAAS) APS Yopal, supervisada por la Superintendencia de Servicios Públicos domiciliarios, con capacidad operativa y económica para hacerse cargo del macroacueducto.

La gobernación de Casanare asignó presupuesto para realizar los estudios y diseños. A pesar de haber insistido en la construcción de la obra, no ha sido posible llevarla a cabo, lo que desconoce los derechos colectivos a la seguridad y salubridad pública y acceso a los servicios públicos.

Consideraciones y fundamentos de la decisión

Violación del derecho al acceso a los servicios públicos

“[L]os pozos existentes en la zona objeto de controversia sí están obsoletos y, además, hay fallas estructurales en los acueductos que abastecen de agua en los aludidos corregimientos. Lo anterior, ha repercutido en que el cuarenta y tres por ciento (43 %) de las veredas que los conforman no tienen cobertura para el suministro de agua potable; en otras palabras, no existe ninguna clase de infraestructura en su territorio, lo que obliga a los residentes en esos lugares a abastecerse de aguas lluvias y veraneras.

[E]l restante cincuenta y siete por ciento (57 %) que sí cuenta con infraestructura (pozos profundos o bocatomas), tampoco tiene acceso al aludido líquido vital, toda vez que en algunos de los casos los pozos

están secos, la infraestructura es inoperante por falta de mantenimiento o cuando sí lo está, su provisión no alcanza para la totalidad de la población.

(...) [E]s posible evidenciar la falta de planeación al momento de la construcción de las obras antes mencionadas y la negligencia de las autoridades demandadas en adoptar una solicitud definitiva a esa problemática. (...) [L]a totalidad de la infraestructura no cuenta con permisos ambientales y que se estarían captando aguas irregularmente, por lo que, se insiste, es clara la vulneración de los derechos colectivos de los habitantes de los Corregimientos El Morro, Mate Limón, La Niñata y La Chaparrera en el presente asunto”.

Competencia del departamento/municipio-principio de coordinación administrativa

“Al tenor de lo dispuesto en el artículo 365 de la Carta Fundamental, la prestación de los servicios públicos es un asunto inherente a la finalidad social del Estado, a quien le corresponde en todo caso, su regulación, control y vigilancia, además de asegurar que su ejecución sea eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, aun cuando se defiera su prestación a los particulares.

(...) [E]l artículo 311 ibidem señala, respecto de la competencia de los municipios para la prestación de los servicios públicos,

que, “como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”.

(...) [E]l artículo 288 Superior, dispuso que “Las competencias atribuidas a los distintos

niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.” Así, el artículo 298 *ibidem* expuso que, “los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.” (...)

[P]ara la Sala que la prestación directa de los servicios públicos se encuentra a cargo de los Municipios, quienes pueden efectuar dicha actividad de forma directa o a través de las personas que designen para esos efectos. Mientras que, los Departamentos les corresponde potestades de carácter complementario, es decir deben auxiliar a los municipios en esa materia, cuando así lo requieran.

(...) [Le] asiste razón a la entidad recurrente cuando afirma que el Municipio de Yopal es el responsable del mantenimiento de los pozos y la infraestructura en la zona objeto de controversia y que, además, debe gestionar la financiación de una eventual obra de infraestructura. Sin embargo, como se vio, al Departamento también le corresponde asesorar y financiar las obras que sean necesarias para garantizar la prestación del servicio público en la zona objeto de controversia.

(...) [E]l Municipio ha manifestado falta de recursos, por lo que el Departamento no puede eludir su responsabilidad de prestar asistencia en aras de garantizar la prestación del servicio público. Se agrega a lo dicho que los accionantes han informado al Departamento en múltiples ocasiones las deficiencias

que se presentan en la prestación del servicio público en la zona y han solicitado que financie un proyecto de “Macroacueducto”, sin que se haya tomado alguna medida para solventar la problemática.

(...) [L]as órdenes asignadas al Departamento están dentro de sus competencias, ya que se le encargó la asesoría en la fase de diagnóstico y en la fase de planificación de estudios y diseños para la formulación de un proyecto que sea presentado ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para su financiamiento. Asimismo, se le impuso la carga de financiar ese proyecto de acuerdo con su capacidad presupuestal y los remanentes del Plan Departamental de Aguas.

(...) [L]a Sala no comparte el argumento del Departamento recurrente según el cual, el cumplimiento de esos mandatos implicaría un eventual detrimento patrimonial, dado que dichas erogaciones provienen del cumplimiento de una orden judicial y se relacionan con las funciones asignadas a ese ente territorial por la Constitución y la Ley. Igualmente, como se verá enseguida, los estudios jurídicos, técnicos, de riesgos, financieros, de infraestructura y ambientales, que echa de menos ese territorial, deben ser elaborados en las fases que estructuró el Tribunal en la decisión recurrida, para el suministro de agua en los corregimientos objeto de la presente acción popular.

(...) [E]l Departamento recurrente sí es responsable de la falta de suministro de agua en la zona objeto de controversia y, por ende, le asiste la obligación de ayudar al Municipio de Yopal en las obras que le fueron encomendadas. (...) [L]a contro-

versia se centra en la adecuación y suficiencia de las órdenes emitidas por el Tribunal para el amparo de los derechos que encontró trasgredidos.

[E]n el primero de los anotados conceptos, esto es, el de adecuación, lo que debe verificarse es si un determinado supuesto de hecho se subsume en la consecuencia prevista en el ordenamiento jurídico para esos efectos. Por ende, como en el presente asunto, las órdenes del Tribunal se basaron en los esquemas diferenciales para la provisión de agua potable en zonas rurales, la verificación que corresponde en esta instancia

Decisión

Amparó los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, acceso efectivo a infraestructura y prestación de servicios públicos que preserven la salud pública y, en consecuencia, emitió ordenes con el propósito de ejecutar de acueducto y alcantarillado en la zona.

es la de determinar si dichas medidas están acordes con lo previsto en el Decreto 1898 de 2016, modificado por el Decreto la Resolución No. 0844 de 2018, dado que allí se reguló el citado régimen.

(...) [L]a suficiencia hace referencia a la aptitud de la medida, es decir si con tal consideración se alcanza el fin último, esto es, la protección de los derechos conculcados en un término razonable; o en otras palabras, se busca establecer si la orden es efectiva y el plazo otorgado es proporcional para proteger los derechos vulnerados”.

SECCIÓN SEGUNDA

Identificación de la decisión

Radicado	44001-23-40-000-2017-00125-01{AC}
Fecha de la decisión	25 de enero de 2018
Clase de proceso	Impugnación sentencia de tutela
Consejero ponente	William Hernández Gómez
Demandante	María Antonia Epieyu, Autoridad tradicional comunidad ichinakuc - sector media luna y otros
Demandado	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorios y otros
Palabras claves	Mínimo vital de agua potable de comunidad indígena, crisis humanitaria en la Guajira

Resumen e historia del caso

Los líderes de varios clanes de la comunidad indígena wayuu afirmaron que sus comunidades atraviesan una crisis humanitaria debido, entre otras razones, a la falta de abastecimiento de agua potable, lo que afecta principalmente a los más vulnerables.

El 11 de diciembre de 2015, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dictó medidas cautelares a través de la Resolución 60 de 2015, donde se ordenó al Gobierno Nacional la adopción de soluciones

inmediatas a favor de la comunidad indígena wayuu, con el fin de que accedan al derecho fundamental al agua potable.

La Empresa de Acueducto y Alcantarillado y Aseo ESP a cargo de la prestación del servicio, no ha garantizado el suministro de agua. Por otro lado, los carros tanque implementados para tal fin por la Unidad Nacional de Riesgo y Desastres no han sido utilizados para atender esta necesidad.

Consideraciones y fundamentos de la decisión

Vulneración del derecho al mínimo vital de agua potable de comunidad indígena Ichinakuc del Sector Media Luna.

“Sobre el particular, debe recordarse (...) que en el Documento Conpes 3883 de este año se dispuso que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio sería la entidad encargada de asumir, entre otras, las funciones previstas en los artículos 3 y 5 de la Ley 1176 de 2007 (...) Así las cosas, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio es el encargado de cumplir con lo anterior.

No obstante, también debe tenerse en cuenta que dicho Ministerio designó una Administradora Temporal para el sector agua potable y saneamiento básico en el departamento de La Guajira, a través de la Resolución 0106 del 23 de febrero de 2017, con la finalidad de que ejerciera las facultades propias del departamento de La Guajira, en los términos de la asunción temporal de competencia contenidos en el Documento 3883 del Conpes.

En ese orden de ideas, la Administradora Temporal y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de manera conjunta y coordinada, deben velar por adoptar las medidas a que haya lugar para superar la crisis de acceso, disponibilidad, suficiencia y suministro de Agua Potable en el departamento de La Guajira, dentro del marco de sus respectivas competencias. Lo anterior,

en virtud del principio de coordinación que debe regir a las distintas autoridades administrativas (...).

Por lo tanto, se concluye que no le asiste razón a la impugnante al indicar que los municipios son los llamados a dar cumplimiento al fallo de tutela. Por el contrario, la Administradora Temporal está obligada legalmente a adoptar acciones de acuerdo con sus competencias en relación con el acceso, disponibilidad, suficiencia y suministro de agua potable en La Guajira (...) debe anotarse que si bien es cierto son innegables las actuaciones tendientes a superar la crisis humanitaria, también lo es que en la actualidad no se ha podido garantizar un suministro constante de agua potable que llegue a toda la comunidad indígena, como quedó demostrado con anterioridad, por lo cual no es factible revocar la decisión de primera instancia.

Por el contrario, es ineludible amparar los derechos fundamentales de la población perteneciente a las comunidades indígenas wayuu hasta tanto no se haya superado la mencionada crisis que pone en riesgo la vida y subsistencia de los miembros de aquella”.

Decisión

Se confirmó la decisión proferida por el Tribunal Administrativo de La Guajira que amparó los derechos fundamentales a la vida, dignidad humana, mínimo vital de agua potable, igualdad y diversidad étnica y cultural de los accionantes y miembros de las comunidades indígenas wayuu.

Identificación de la decisión

Radicado	44001-23-40-000-2017-00325-01(AC)
Fecha de la decisión	3 de mayo de 2018
Clase de proceso	Impugnación sentencia de Tutela
Consejero ponente	Sandra Lisset Ibarra Vélez
Demandante	Comunidad Afrodescendiente Chancleta nuevo
Demandado	Nación – Presidencia de la República y otros
Palabras claves	Consulta previa, proceso de reasentamiento de la comunidad, agua, abuso de la posición dominante de la empresa el Cerrejón

Resumen e historia del caso

La empresa Carbones de Cerrejón Limited, con el propósito de realizar exploración y expansión de un proyecto minero desarrollado en La Guajira, ofreció beneficios y pagos a la comunidad afrodescendiente de Chancleta para que abandonaran el territorio ocupado por ellos durante varias generaciones.

Para materializar dicha actuación, celebraron contrato de cesión de posesión de lote, compraventa de mejora y transacción en

2013, pero sin el acompañamiento de las entidades estatales competentes y sin cumplir con la figura de la consulta previa.

La Empresa ha incumplido los compromisos adquiridos, puesto que entregaron viviendas a los integrantes de la comunidad que no cuentan con suministro de servicios públicos básicos donde el agua que llega para consumo humano se encuentra contaminada, así como tampoco cumplieron con el establecimiento educativo prometido.

Consideraciones y fundamentos de la decisión

Ausencia de vulneración del derecho a la consulta previa

“[E]s preciso aclarar que, respecto al primero de los grupos mencionados el máximo órgano de la jurisdicción constitucional ordenó la realización de una consulta previa en el que se inmiscuyera a los miembros de esa comunidad para decidir sobre los aspectos relacionados con la explotación minera del territorio que ocupan y respecto de sus garantías fundamentales.

Por su parte, el grupo poblacional que conforma la parte accionante en esta oportunidad solicita, en virtud de su derecho a la igualdad, la inclusión en la consulta previa realizada, así como el beneficio de las órdenes dictadas por la mencionada providencia, sin embargo, los supuestos fácticos que diferencian a los mencionados impiden emitir un pronunciamiento favorable al reclamo formulado en sede amparo constitucional, en la medida en que la Corte Constitucional no dio un efecto inter pares o inter

comunis al fallo mencionado.

Sumado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que en el presente asunto se llevó a cabo un procedimiento consensuado entre las partes, es decir, los miembros de la comunidad afrodescendiente de Chancleta que aceptaron su reasentamiento y la empresa El Cerrejón Limited, en el cual se garantizó el derecho a decidir y participar de los primeros. De tal manera, suscribieron los denominados “contratos de cesión de posesión de lote, compraventa de mejoras y transacción” en los que se acordaron aspectos angulares como el precio a pagar por la cesión de los terrenos que poseían, indemnizaciones y compensaciones, beneficios de vivienda, restablecimiento y generación de ingresos, manejo de animales, apoyos económicos para educación, vejez, dotación y adecuación de casa nueva, y otros apoyos”.

Vulneración de derechos fundamentales de comunidad negra

“Corresponde a esta Sala determinar si se configuró el fenómeno jurídico de cosa juzgada en relación con la Sentencia T-256 de 2015, proferida por la Corte Constitucional, en caso contrario, establecer si las autoridades accionadas vulneraron los derechos fundamentales de (...) debido proceso,

igualdad, educación, recreación, agua potable, dignidad humana y salud de los miembros de la comunidad afrodescendiente de Chancleta Nuevo.

(...) [E]l soporte de los argumentos de defensa presentados por El Cerrejón Limited

solo se extiende hasta una etapa incipiente del proceso de traslado de los miembros de la comunidad de Chancleta Nueva, es decir, hasta 2014 aproximadamente, lo cual impide al juez de tutela tener certeza de las condiciones de vida y la realidad material de aquel grupo poblacional en la actualidad, situación frente a la cual cobra mayor importancia el papel del juez constitucional, pues aun cuando no es posible determinar la existencia de un abuso de la posición dominante por parte de la empresa accionada, esta última si es clara al tratarse de una persona jurídica que dispone de amplios recursos para la defensa de sus intereses, frente a una comunidad étnica que lucha para garantizarse al menos un mínimo vital y unas condiciones de vida dignas.

(...) En vista de lo anterior, sin desconocer que la autoridad competente para conocer y pronunciarse sobre el cumplimiento de las cláusulas pactadas dentro de los acuerdos suscritos por los accionantes y la empresa El Cerrejón en virtud del traslado de tie-

rras al que accedieran los primeros, es el juez natural de asunto, esta Sala de decisión en virtud del rol de juez de tutela considera necesario efectuar un pronunciamiento que procure, al menos de manera transitoria, la protección de los bienes ius fundamentales invocados. (...)

En relación con la protección del derecho fundamental al agua, en atención a que la empresa El Cerrejón Limited ha comprobado que realiza las gestiones necesarias para asegurar el acceso, disponibilidad y calidad al agua, pero no demostró la óptima prestación del servicio que es lo que reclaman los aquí accionantes, esta Sala de decisión deberá emitir una orden de amparo en tal sentido, máxime si se tiene en cuenta la crisis generalizada de carencia de agua potable en la que se encuentra sumido el departamento de La Guajira, además del informe rendido de impactos sociales en la comunidad de Chancleta, rendido por la Universidad de Antioquia”.

Decisión

Amparó de manera transitoria los derechos fundamentales a la vida digna, debido proceso, igualdad, educación, recreación y deporte, acceso a agua potable, dignidad humana y salud y dispuso entre otras:

“a) Dentro de las 72 horas siguientes, suministre en forma continua el agua potable a

los accionantes y sus núcleos familiares, por el medio que considere más idóneo.

Dicho suministro deberá garantizar el consumo diario que les permita vivir digna y sanamente hasta que se brinde una solución definitiva al problema de provisión constante y de calidad del recurso hídrico”.

Identificación de la decisión

Radicado	68001-23-31-000-2005-00914-02 (64471)
Fecha de la decisión	19 de junio de 2020
Clase de proceso	Acción Contractual
Consejero ponente	Marta Nubia Velásquez Rico
Demandante	Sociedad Andina De Servicios Públicos S. A.
Demandado	Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de San Gil EICE. ESP.
Palabras claves	Ejercicio de potestades excepcionales por parte de las entidades prestadoras de servicios públicos Terminación y liquidación unilateral del contrato de operación

Resumen e historia del caso

El 15 de febrero de 2002, la sociedad Andina de Servicios Públicos y la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de San Gil celebraron “el contrato de operación”, cuyo objeto consistió en que aquella asumía por su cuenta y riesgo “la operación, administración y prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo y sus actividades complementarias así como la construcción, rehabilitación, optimización, expansión, reposición y mantenimiento de los sistemas

destinados a la gestión y prestación de los mismos servicios públicos”, por un plazo de diez años.

El 24 de abril de 2002, la contratista inició la operación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. Posteriormente, mediante Resolución 0066 del 12 de octubre de 2004, Acuasan declaró la terminación unilateral del contrato de operación y ordenó la toma de posesión de los bienes afectos a la prestación del servicio.

Consideraciones y fundamentos de la decisión

Régimen jurídico de la empresa de los servicios públicos domiciliarios

“El contrato de operación en desarrollo del cual se dictaron las decisiones de cuya legalidad se ocupa la Sala en esta oportunidad fue celebrado el 15 de febrero de 2002, en vigencia de la Ley 142 de 1994, por medio de la cual se estableció el régimen de los servicios públicos domiciliarios”.

El artículo 31 de ese compendio legal dispuso que: “Los contratos que celebren las entidades estatales que prestan los servicios públicos a los que se refiere esta Ley, y que tengan por objeto la prestación de esos servicios, se registrarán por el parágrafo 1 del artículo 32 de la ley 80 de 1993 y por la presente Ley, salvo en lo que la presente Ley disponga otra cosa”.

Es de advertir que el mencionado parágrafo excluyó de cobertura del Estatuto de Contratación a algunas entidades que, no obstante ser de naturaleza estatal, en sus actos y contratos habrían de regirse por regulación especial o por el derecho común, según fuera el caso.

De allí se concluye que el régimen contractual de las entidades estatales que prestaran servicios públicos domiciliarios, por regla general, no estarían gobernadas por el Estatuto de Contratación del Estado, salvo algunas eventualidades expresamente consagradas por el legislador. En esa línea se observa que la Ley 142 de 1994, en su artículo 39 reguló los contratos especiales para la gestión de los servicios públicos [...] [E]l contrato que ocupa la atención de la Sala bien puede enmarcarse dentro del supuesto contemplado en el ordinal 39.3 en referencia, en atención a que fue suscrito por un ente oficial para entregar en concesión a una sociedad formada bajo la forma de ESP, por su cuenta y riesgo, la operación del servicio público de acueducto, alcantarillado y aseo. En eventos como este, el régimen contractual habría de corresponder al contenido en las normas del derecho privado”.

Terminación unilateral del contrato-cláusulas exorbitantes del contrato con la empresa de servicios públicos domiciliarios

“La Sala observa que en el proceso está demostrado que el contrato de operación fue terminado unilateralmente por Acusan

mediante la Resolución No. 0066 del 12 de octubre de 2004, en la que, además de disponer la finalización del vínculo negocial,

impuso al contratista la sanción contemplada en la cláusula 47 del contrato, así como la multa máxima contemplada en la cláusula 55 del contrato y ordenó la toma de posesión de los bienes muebles e inmuebles afectos a la prestación del servicio.

Se tiene que la Ley 142 de 1994, en su artículo 31 dispuso que las comisiones de regulación podrían hacer obligatoria la inclusión de cláusulas exorbitantes en cierto tipo de contratos de las empresas de servicios públicos y podría hacer facultativa su incorporación en otras tipologías, previa consulta expresa por parte de las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios.

En cualquiera de los dos casos, el ejercicio de esas potestades se haría con arreglo a la Ley 80 de 1993, en cuanto fuera pertinente. [...] [L]a Sala concluye que, a diferencia de lo afirmado por el Tribunal de primera instancia, Acuasan no tenía competencia para ejercer la potestad excepcional de terminación unilateral consagrada en el artículo 17 de la Ley 80 de 1993, en el marco del contrato de operación.

Al respecto, es de anotar que, aun cuando la Ley 142 de 1994 consagró la posibilidad de que en los contratos celebrados bajo su amparo y cobertura se implementaran, ya fuera de manera obligatoria o facultativa, las potestades excepcionales prescritas en la Ley 80, lo cierto es que su ejercicio se condicionó a la regulación que sobre el particular emitiera la CRA, órgano que, en cumplimiento de esa preceptiva legal enlistó las tipologías contractuales en las cuales su inclusión resultaba forzosa, al tiempo que previó el trámite para los eventos en que

fuera optativa por vía de la expedición de la respectiva autorización.

No sobra precisar acerca de esta cuestión que, en el marco de la Ley 142 de 1994, en consonancia con las resoluciones de la CRA, el hecho de que la inclusión de estas potestades deba ser forzosa no equivale a afirmar que se deban entender incorporadas en el texto del contrato, sin que en este caso se hubiera introducido un pacto expreso, por cuanto este tipo de cláusulas no se conciben como un elemento natural del contrato que a él se integran a pesar de no haber sido manifiesta la intención conjunta de su inserción en el acuerdo.

En ese orden, en este caso la aplicación de la Ley 80 referida por el a quo, en materia de potestades excepcionales, no podía realizarse de manera aislada a partir de la lectura exclusiva de su artículo 14.

Aunque en la cláusula 46 del contrato de operación se enlistaron las causales de terminación del acuerdo por causa del operador, se evidencia al tiempo que, en ningún caso, ante la configuración de alguna de ellas, la entidad contratante podría optar por su terminación unilateral. Al contrario, se previó que Acuasan “podría solicitar” que así se procediera, sin que ello comportara la posibilidad de su declaratoria unilateral por la entidad pública. La misma consideración en lo concerniente a la falta de competencia merece hacerse extensiva a la pretensión de nulidad de la Resolución No. 114 del 3 de mayo de 2005, por la cual Acuasan liquidó unilateralmente el contrato de operación y la Resolución No. 255 del 9 de agosto de 2005 que la mantuvo”.

Agua potable- responsabilidad de los acueductos

“Según se aprecia de la lectura de la cláusula en comento, el prestador del servicio de acueducto, alcantarillado y aseo de San Gil se comprometió a garantizar la calidad potable del agua, de conformidad con las técnicas y regulaciones expedidas por el Ministerio de Salud, especialmente con el Decreto 475 de 1998 del Ministerio de Salud.

El Decreto 475 de 1998, mediante el cual se expidieron normas técnicas de calidad de agua potable, en su artículo 4, prevé que los prestadores del servicio público de acueducto son los responsables del cumplimiento de las normas de calidad del agua potable y deben garantizar su suministro en esas condiciones en toda época y en cualquiera de los puntos de distribución.

Así pues, en la relación probatoria que antecede, se evidenció que durante 2004, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 43 del citado decreto, la autoridad local de salud de San Gil tomó varias muestras del

agua suministrada por la empresa Andina de Servicios a los usuarios, para realizar los análisis microbiológicos y establecer sus condiciones de potabilidad y aptitud para el consumo humano, muestras que fueron recogidas en distintos tiempos y en diferentes lugares de la red de distribución, como el tanque primario y directamente en la tubería de los domicilios.

Varios de los análisis de esas muestras arrojaron resultados desfavorables para el consumo humano, al punto de que esa situación fue la que motivó la clausura temporal del tanque de distribución del agua mientras se superaban y corregían las anomalías presentadas en la calidad de ese recurso.

La Sala concluye que la sociedad Andina de Servicios Públicos no honró la obligación prescrita en el literal k) de la cláusula novena del contrato de operación, por cuanto, según se vio, su cumplimiento fue deficiente”.

Decisión

Revocó la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander y declaró la nulidad de las resoluciones por la cual Acuasan terminó y liquidó unilateralmente el contrato de operación con Andina de Servicios Públicos.



CONSTITUCIÓN ECOLÓGICA

El Consejo de Estado como guardián de la constitución ecológica de Colombia

Juan Alejandro Suárez Salamanca²⁸

Con la Constitución de 1991 fueron introducidas una serie de valores, principios y disposiciones innovadoras en materia de derechos y garantías, entre las que se destacan las relacionadas con la protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales, cuerpo normativo que la doctrina ha denominado “Constitución Ecológica”²⁹.

A continuación, se presentarán y describirán las disposiciones específicas de la Carta Política en materia ecológica y se mencionarán algunas normas de índole internacional y nacional que recogen y desarrollan estos preceptos. Igualmente, se analizarán algunos casos relevantes conocidos por esta Corporación, como autoridad encargada de proteger y velar por el cumplimiento de las disposiciones constitucionales, donde se aplicó o mencionó la “Constitución Ecológica”.

Entre los principales aspectos de la Constitución colombiana que abordan temas ambientales figuran las disposiciones que

reconocen derechos a los particulares, en especial: a la vida (artículo 11), a la educación encaminada a la protección del medio ambiente (artículo 67) y a gozar de un ambiente sano (artículo 79). En contraste, encontramos el deber de las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación (artículo 8), así como la obligación de protección de los recursos culturales y naturales del país y de velar por la conservación de un ambiente sano (artículo 95.8).

En relación con las prohibiciones y los deberes de los ciudadanos, la Carta Política establece una función ecológica inherente a la propiedad privada (artículo 58) que representa una limitación legítima al derecho de dominio.

Igualmente, la Carta otorga facultades al Estado, como: la titularidad y el carácter de inembargables e inalienables a los parques naturales (artículo 63); la propiedad de los recursos naturales no renovables y el subsuelo (artículo 332) y el derecho a recibir una contraprestación económica por

²⁸ Relator del G3 de asuntos constitucionales del Consejo de Estado. Abogado [U. Externado], Especialista en Derecho Administrativo [U. Externado], Magister en Derecho con énfasis en Derecho Administrativo [U. Externado]. Ha colaborado como docente de hora cátedra de los Departamentos de Derecho Constitucional y Administrativo de la U. Externado y en otras universidades del país.

²⁹ Amaya, O. [2016]. *La Constitución Ecológica de Colombia*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

la explotación de los recursos naturales no renovables (artículo 360).

Del mismo modo, se advierten las siguientes competencias estatales: la posibilidad de determinar las condiciones de los créditos agropecuarios, en atención a criterios ambientales (artículo 66); la responsabilidad de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales (artículo 80); la potestad de regular las condiciones de importación y exportación de los recursos genéticos (artículo 81) y la capacidad de intervención en la explotación de recursos naturales y uso del suelo (artículo 334).

Cabe resaltar que las competencias del Estado deben armonizarse con el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación (artículo 7), las competencias y derechos de los territorios indígenas como entidades territoriales (artículos 286 y 287) y la función de las comunidades indígenas de cuidar los recursos naturales (artículo 330).

Entre los deberes del Estado se destaca que entre sus fines está garantizar los principios, derechos y deberes de la Constitución, que incluyen los relacionados con asuntos ambientales (artículo 2); la obligación de proteger las riquezas naturales de la Nación (artículo 8); la dirección y reglamentación del servicio a la salud y el saneamiento ambiental (artículo 49); la planificación, ma-

nejo y aprovechamiento de los recursos naturales; la imposición de sanciones ante daños ambientales y exigir su reparación (artículo 80); la destinación de los ingresos del sistema general de regalías para proyectos de desarrollo ambiental (artículo 361) y el saneamiento ambiental como objetivo del Estado (artículo 366).

Finalmente, existen disposiciones que establecen mecanismos judiciales de protección del medio ambiente como las acciones de tutela (artículo 86); de cumplimiento de leyes o actos administrativos (artículo 87); así como las acciones populares, para la protección de intereses o derechos colectivos y de grupo, para resarcir el daño ambiental impuro³⁰ o generado a un número plural de personas como consecuencia del menoscabo al medio ambiente (artículo 88).

Colombia también ha ratificado varios tratados internacionales sobre el medio ambiente y la biodiversidad, lo que refuerza su compromiso con la conservación y protección ambiental nacional e internacional. Estos instrumentos sirven como guía y marco de referencia para el desarrollo de políticas y legislación nacional.

Cabe resaltar que, la Constitución colombiana reconoce la importancia de estos tratados y convenios internacionales en el artículo 93, que establece que las disposiciones de estos instrumentos, que reconocen

³⁰ El daño ambiental impuro es definido como la consecuencia negativa de la afectación ambiental que repercute en el entorno de los seres humanos, y supera los límites de asimilación y de nocividad que pueda soportar cada uno de estos, *Cfr. Briceño, A. [2009]. Aproximación a los conceptos de daño ecológico y de daño ambiental. Dos daños en un mismo esquema de responsabilidad* en Daño ambiental, Universidad Externado de Colombia, T. II, p. 71.

derechos humanos, tienen rango constitucional y deben ser aplicadas y respetadas en el ámbito nacional. Algunos de los principales instrumentos internacionales son los siguientes:

La Convención sobre la Diversidad Biológica (CDB) de Río de Janeiro de 1992³¹, que busca conservar la diversidad biológica, utilizar de manera sostenible sus componentes y compartir los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos de manera justa y equitativa.

El Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad³², que complementa la Convención sobre la Diversidad Biológica y se centra en la manipulación, transporte y uso seguro de organismos vivos modificados (OVM).

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)³³, que tiene como objetivo estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera y prevenir interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático.

El Protocolo de Kyoto³⁴ y el Acuerdo de París³⁵, que son complementarios a la CMNUCC y establecen objetivos y compromisos específicos para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y la mitigación del cambio climático.

El Protocolo de Montreal³⁶, acuerdo ambiental internacional creado para proteger la capa de ozono, busca reducir y eliminar el uso de las sustancias agotadoras de ozono (SAO) y los hidrofluorocarbonos (HFC), estos últimos incluidos en la Enmienda de Kigali³⁷.

El Convenio de Ramsar³⁸, adoptado en 1971, que se centra en la conservación y el uso racional de los humedales y sus recursos. A la fecha, el país cuenta con siete sitios Ramsar y adelanta otros seis procesos de declaratoria internacional³⁹.

La Constitución Política Ecológica ha sido desarrollada por leyes y regulaciones nacionales⁴⁰, que establecen un marco legal sólido para la protección del medio ambiente

³¹ Aprobada por la Ley 165 de 1994.

³² Aprobada por la Ley 740 de 2002.

³³ Aprobada por la Ley 164 de 1992.

³⁴ Aprobado por la Ley 629 de 2000.

³⁵ Aprobado por la Ley 1844 de 2017.

³⁶ Aprobado por la Ley 29 de 1992.

³⁷ Aprobada por la Ley 1970 de 2019.

³⁸ Aprobado por la Ley 357 de 1997.

³⁹ <https://www.cancilleria.gov.co/convencion-ramsar-sobre-humedales-importancia-internacional>, consultado el 9 de abril de 2024.

⁴⁰ Existe normativa ambiental anterior a la Constitución Política de 1991, como: la Ley 23 de

y la promoción del desarrollo sostenible, dentro de las que se resaltan la Ley 99 de 1993⁴¹, la Ley 139 de 1994⁴², la Ley 299 de 1995⁴³, la Ley 393 de 1997⁴⁴, la Ley 472 de 1998⁴⁵, la Ley 599 del 2000⁴⁶, la Ley 1333 de 2009⁴⁷, la Ley 1931 de 2018⁴⁸, la Ley 2243 de 2022⁴⁹, la Ley 2327 de 2023⁵⁰ y el Decreto 1076 de 2015⁵¹, entre otras.

Ahora bien, más que la existencia por sí sola de los preceptos ecológicos mencionados, la importancia de estas disposiciones radica en su eficacia, lo que implica que, en la práctica, se deben adelantar acciones para proteger y velar por el cumplimiento de

las disposiciones constitucionales. Con ese norte se analizarán algunos casos recientes donde el Consejo de Estado, en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales y consultivas como guardián de la “Constitución Ecológica”, aplicó esta normativa para propender por la protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales.

En este orden de ideas, destacamos la Sentencia del 19 de agosto de 2022⁵², proferida por la Sección Primera dentro de una acción popular, donde el Consejo de Estado ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que garantizara que el

1973, que estableció principios fundamentales sobre prevención y control de la contaminación del aire, agua y suelo y otorgó facultades al presidente de la República para expedir el Código de los Recursos Naturales; el Decreto 2811 de 1974, Código de recursos naturales y del medio ambiente; la Ley 9 de 1979, Código sanitario nacional.

⁴¹ Por la cual se creó el Ministerio del Medio Ambiente, hoy Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible -de conformidad con la Ley 1444 de 2011-, se reordenó el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organizó el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se esbozaron los principios ambientales.

⁴² Por la cual se creó el Certificado de Incentivo Forestal CIF.

⁴³ Por la cual se protegió la flora colombiana.

⁴⁴ Por la cual se regularon las acciones de cumplimiento.

⁴⁵ Por la cual se regularon las acciones populares y de grupo.

⁴⁶ Código Penal Colombiano que establece, entre otros, los delitos contra el medio ambiente y los recursos naturales, sustituida por la Ley 2111 de 2021.

⁴⁷ Por la cual se estableció el procedimiento sancionatorio ambiental.

⁴⁸ Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático.

⁴⁹ Por medio de la cual se protegen los ecosistemas de Manglar.

⁵⁰ Por medio de la cual se establece el pasivo ambiental.

⁵¹ Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁵² Radicación número: 15001-23-33-000-2018-00427-02, C. P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

árbol de ‘*Paulownia tomentosa*’ no fuera sembrado de nuevo en el país, hasta que se realizaran estudios rigurosos que determinaran sus efectos como posible especie invasora. Igualmente, la Sección Primera ordenó al MADS señalar las acciones de control, erradicación y compensación que deberán acatar las autoridades del SINA, en el evento en que se determinen los efectos negativos de la siembra de la referida especie.

Si bien esta Corporación no empleó en dicho fallo el concepto de “Constitución Ecológica”, sí hizo un análisis juicioso de las disposiciones de la Carta Política que establecen los componentes fundamentales del modelo de preservación y conservación del entorno natural de Colombia. Además, expuso el contenido del principio de desarrollo sostenible en la industria forestal de especies foráneas y resaltó que este postulado permite la materialización de los mandatos dispuestos en los artículos 8, 79, 80, 95, 333 y 334 superiores.

En la providencia del 2 de junio de 2023⁵³, la Sección Tercera abordó un asunto relacionado con la responsabilidad extracontractual del Estado, en específico la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), por la declaratoria de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá, “Thomas Van Der Hammen”, lo que, en criterio de los demandantes, generó daños por la afectación a la propiedad privada.

La Sala señaló, de una parte, que el artículo 1° de la Constitución de 1991 establece que el interés general prevalece sobre el particular, lo que incluye el derecho a la propiedad privada y, de otra, que la propiedad privada tiene una función social y ecológica, según lo preceptuado en el artículo 58, por lo que las limitaciones o restricciones que se impongan en virtud de la definición de zonas de reserva forestal resultan legítimas. Además, en este caso, se concluyó que, si bien existían limitaciones de los derechos de los propietarios, estas no implicaban un vaciamiento del derecho de propiedad, puesto que el ordenamiento jurídico aún les permitía el aprovechamiento económico del bien.

En la decisión del 26 de noviembre de 2019⁵⁴, la Sala de Consulta y Servicio Civil resolvió un conflicto positivo de competencias administrativas entre la Corporación Autónoma Regional del Cauca (CRC) y el Cabildo Indígena Resguardo de Belalcázar Páez, Cauca, debido a la actividad de tala y aprovechamiento de dos árboles en el resguardo, sin la debida autorización de la CRC.

En aquella ocasión, el cuerpo supremo consultivo del Gobierno Nacional, luego de resaltar la necesidad de coexistencia y colaboración de los sistemas normativos indígena y nacional, en lo concerniente al ejercicio de la protección, control y vigilancia en relación con el medio ambiente, determinó

⁵³ Radicación número: 25000-23-36-000-2013-01816-01 [54.620], C.P. José Roberto Sáchica Méndez.

⁵⁴ Radicación número: 11001-03-06-000-2019-00117-00[C], C.P. Édgar González López.

que el cabildo indígena era el competente para investigar y sancionar las actividades de tala de algunos árboles ubicados en su territorio.

La Sala de Consulta destacó que la aceptación de la jurisdicción indígena en temas ambientales solo es viable frente a situaciones que se dan en el ámbito del aprovechamiento cotidiano y de bajo impacto de los recursos naturales no renovables, pero no cuando se trata de actividades de explotación comercial o de alto impacto, cuyos efectos se proyectan a toda la sociedad.

Finalmente, cabe resaltar que esta Corporación ha ratificado el concepto de “Constitución Ecológica” y lo ha empleado para referirse a los artículos constitucionales que hacen mención del medio ambiente en otras decisiones⁵⁵, las cuales no serán expuestas en esta ocasión con el fin de no abrumar al lector.

En suma, esta Corporación ha reconocido y aplicado nuestra “Constitución Ecológica” y las disposiciones que propenden por la protección del derecho a un ambiente sano y la conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales, lo que aporta a la materialización y eficacia de este cuerpo normativo, fundamental para garantizar nuestra existencia y la de los seres vivos en el planeta.

⁵⁵ V. gr. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 2233 del 11 de diciembre de 2014, C. P. William Zambrano Cetina; Sección Primera, fallo del 19 de mayo de 2016, Radicación número:73001- 23-31-000-2011-00611-01, C. P. Guillermo Vargas Ayala.

SECCIÓN PRIMERA

Identificación de la decisión

Radicado	15001-23-33-000-2018-00427-02
Fecha de la decisión	19 de agosto de 2022
Clase de proceso	Acción Popular
Consejero ponente	Roberto Augusto Serrato Valdés
Demandante	Procuraduría 32 Judicial I para asuntos ambientales y agrarios
Demandado	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros.
Palabras claves	Principio de precaución, ambiente sano, equilibrio ecológico y desarrollo sostenible, recursos naturales, aprovechamiento forestal, control de especies introducidas, trasplantadas e invasoras

Resumen e historia del caso

El SINA, Ministerio de Ambiente, ANLA, ICA, corporaciones autónomas, departamento de Boyacá, el municipio de Nobsa y el Ministerio de Agricultura, según la actora, no fueron diligentes en su labor de prevención y control, ante la importación y cultivo del árbol denominado *Paulownia tomentosa*, especie exótica para Colombia, y que se encuentra fuera su área de distribución original o nativa.

Las autoridades mencionadas no han evaluado los impactos que genera la introducción de esa especie en el ecosistema colombiano o

su relación biológica con las especies nativas.

Lo anterior, en virtud de que en virtud de lo contenido en un documento elaborado por la bióloga Angélica María Hernández, el municipio de Nobsa entregó material vegetal de esta especie a propietarios de títulos mineros y a los propietarios que vendieron las emisiones atmosféricas del municipio, como estrategia de recuperación ambiental, sin tener en cuenta los riesgos derivados de esa plantación en nuestro ecosistema.

Consideraciones y fundamentos

Protección de la flora- control de especies introducidas, trasplantadas e invasoras

“[C]omo el Instituto Alexander Von Humboldt reconoció que: (i) la introducción de una variedad de planta que «no se reproduzca», o (ii) el desarrollo de estudios nacionales de campo que refuten los riesgos de invasión o de competencia negativa entre especies, son factores que todavía se ignoran y podrían reducir el riesgo de afectación a la biodiversidad, resulta claro que el amparo debe estar direccionado a evaluar en primer momento si es posible implementar un modelo de desarrollo sostenible al interior de esta industria.

(...) La Sala recuerda que en nuestro país solo 25 de las 298 especies de fauna y flora introducidas, trasplantadas e invasoras, identificadas como de alto riesgo en el “Plan Nacional para la Prevención, el Control y Manejo de las especies introducidas, trasplantadas e invasoras” de 2010, fueron declaradas oficialmente bajo esta categoría.

(...) Desde 2017 diversas autoridades estatales, en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, solicitaron al Comité Técnico Nacional de Especies Introducidas o Trasplantadas que sometiera a consideración del MADS la actualización de los listados de las especies introducidas o trasplantadas invasoras. Los miembros de dicho comité, el 28 de agosto de 2018, acogiendo al principio de precaución, (...) recomendaron la inclusión de la especie en las normas respectivas para evitar que la especie cause perjuicios sobre la biodiversidad nativa”.

En esa misma fecha, el MADS adquirió el compromiso para el segundo semestre de 2018 de “avanzar en la inclusión de la Polonia tomentosa en la normatividad a que haya lugar para que no genere problemas ambientales”. Sin embargo, dicha labor nunca se culminó, porque aún están pendientes los fundamentos científicos que permitirán adoptar esa decisión.

En ese orden de ideas, el riesgo potencial de impacto a la biodiversidad acreditado en el plenario implica que el amparo de los derechos debe estar direccionado a la reglamentación de la actividad y a la realización de dichos estudios, para que, con fundamento en los resultados, se adopten las medidas pertinentes. (...) [S]olo es posible coartar la libertad de empresa de forma definitiva cuando se evalué el nivel de afectación real de la biodiversidad y se advierta que ningún método o instrumento técnico permite el desarrollo sostenible de esa industria forestal.

Por eso, al recurrente le asiste parcialmente la razón cuando afirma que el juez de primera instancia se equivocó al valorar las pruebas y sostener que tales estudios complementarios son innecesarios (...) Con fundamento en la anterior consideración, el juez de primera instancia impartió órdenes de erradicación y control como si en el plenario se hubiese probado de forma absoluta el daño a los derechos colectivos ambientales, a pesar de que la acción exclusi-

vamente procedía de forma preventiva y no correctiva ante la amenaza derivada de los estudios de riesgos de 2018 y 2021.

Para la Sala no existe ninguna justificación que valide la conducta omisiva de las entidades demandadas quienes se abstuvieron de adelantar y culminar los estudios científicos enunciados en este capítulo, los cuales son necesarios para corroborar o desvirtuar la probabilidad del perjuicio. (...) Tal actuar negligente encaminado a postergar la toma de decisiones desconoce los principios de

buena fe y de desarrollo sostenible sobre los cuales se asienta nuestro Estado Social de Derecho.

En esa medida, es claro que el amparo procedía por la acreditación de la amenaza latente a los derechos colectivos enunciados en los literales a) y c) del artículo 4 de la Ley 472, pero no en las condiciones que impartió el Tribunal a quo en la sentencia de 23 de julio de 2019 al definir las medidas de protección de los derechos”.

Aplicación del principio de precaución- autoridad nacional de licencias ambientales

“Las Corporaciones Autónomas Regionales son responsables de registrar toda plantación forestal, cerca viva, barreras rompevientos o sombríos que no tengan fines comerciales (...) Mientras que el Instituto Colombiano Agropecuario es el encargado de registrar las plantaciones forestales con fines comerciales.

Adicionalmente, es importante reiterar que la introducción al país de parentales, especies, subespecies, razas, híbridos o variedades foráneas con fines de cultivo, levante, control biológico, reproducción o comercialización, para establecerse o implantarse en medios naturales o artificiales, que puedan afectar la estabilidad de los ecosistemas o de la vida silvestre, requiere de la obtención previa de un licenciamiento ambiental cuya evaluación corresponde a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).

Conforme con las pruebas documentales aportadas al plenario oportunamente, las empresas forestales que introdujeron y comercializan la paulownia tomentosa no han obtenido el respectivo licenciamiento. Es más, ni siquiera existe certeza sobre quiénes son los importadores y comercializadoras, y cuáles son las especies, subespecies e híbridos comercializadas, dado que la plántula se puede adquirir en diversas plataformas de venta libre por internet, tal y como lo menciona Corpoboyaca en su escrito de contestación de la demanda.

Aun así, es una realidad que todos los importadores de la especie estaban obligados a tramitar el respectivo licenciamiento y que tal omisión generó una introducción irregular (...). Por ello, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se encontraba en la obligación de ejercer la competencia prevista en el parágrafo 5° del artículo 2.2.2.3.2.2. del Decreto 1076 de 2015, con-

forme con la cual podía “señalar mediante resolución motivada las especies foráneas, que hayan sido introducidas irregularmente al país y puedan ser objeto de actividades de cría en ciclo cerrado, sin perjuicio de la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar”.

Esa competencia en el caso concreto también era responsabilidad del MADR, en la medida en que esa decisión impactaría la política agroforestal colombiana (...). Sin embargo, la única acción preventiva adoptada fue la alerta que emitió el Consejo Nacional de la Cadena Forestal en el 2017 sobre el potencial riesgo de invasión de la paulownia tomentosa, la cual se puede catalogar como tardía e insuficiente; no solucionó ni reguló la forma de gestionar el problema.

“[L]os Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Agricultura y Desarrollo Rural son los principales responsables de la amenaza que se cierne sobre los derechos

Decisión

Se concedió el amparo de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y al manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, que están bajo amenaza por la conducta negligente de los ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Agricultura y Desarrollo Rural en materia de investigación y reglamentación de la

colectivos objeto de amparo. Sin embargo, esas autoridades requerían del apoyo de los demás miembros de extremo pasivo, de las Corporaciones Autónomas Regionales, y de los Grandes Centros Urbanos (en cuya jurisdicción se sembró el árbol) a efectos de llevar a cabo las investigaciones que permitirán definir las acciones de manejo o explotación sostenible de la paulownia tomentosa.

En el evento en que el MADS determine que los efectos negativos de la paulownia tomentosa no son prevenibles, compensables, mitigables ni controlables, señalará las acciones de control, erradicación y compensación que deberán acatar las autoridades del SINA con competencias en materia de vigilancia y control.

Adicionalmente, la Sala ordenará al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que dé cumplimiento a las anteriores órdenes, junto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible”.

especie paulownia tomentosa.

De igual forma, revocó varios aspectos de la sentencia de primera instancia y ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que, con fundamento en el principio de precaución, garantice que en Colombia no se siembren nuevas plantaciones de cultivos de paulownia tomentosa, hasta que exista certeza sobre la sostenibilidad de esta industria.

SECCIÓN TERCERA

Identificación de la decisión

Radicado	25000-23-36-000-2013-01816-01 [54.620]
Fecha de la decisión	2 de junio de 2023
Clase de proceso	Reparación directa
Consejero ponente	José Roberto Sáchica Méndez
Demandante	Andrés Eduardo Arias de Angulo y otros
Demandado	Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca [CAR]
Palabras claves	Áreas de reserva forestal, CAR, propiedad privada, Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá, daños causados por afectación a la propiedad privada

Resumen e historia del caso

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante Resolución 621 del 28 de junio de 2000, declaró reserva forestal una franja de 800 metros de ancho en la zona 3 del Sector Norte de Bogotá.

En virtud de esa orden, la CAR expidió el Acuerdo 11 del 19 de julio de 2011, por medio del cual “se declara la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D. C. “Thomas Van Der Hammen” y que, dentro de las coordenadas incluidas en el mencionado Acuerdo se encuentra ubicado el predio denominado “La Gloria Puen-

te La Esperanza Tuna Rural” de propiedad de los demandantes, el cual ha sufrido una desvalorización considerable, debido a que su uso quedó limitado y condicionado a la reglamentación del plan de manejo ambiental de la zona, a cargo también de la CAR.

Los dueños del predio interpusieron demanda de reparación directa con el fin de que se le declarara patrimonialmente responsable a la CAE por los perjuicios materiales causados con ocasión de la reserva forestal del 62.59 por ciento.

Consideraciones y fundamentos

Declaración de reserva forestal-destinación de predio rural con destinación económica

“La Sala encuentra que la declaratoria de reserva forestal efectuada mediante Acuerdo 11 de 2011, proferido por la CAR no produjo un daño cierto a la parte actora, por las siguientes razones: El referido Acuerdo establece que en la zona declarada como reserva forestal se respetan los usos del suelo que tenga cada inmueble, destacando la permanencia de los usos residenciales, dotacionales y agropecuarios -este último corresponde al de propiedad del actor- (artículo 4 del Acuerdo); de modo que no modificó el uso ni la destinación del mismo, sino que limitó a proscribir la ampliación del área de la zona en la que se permitía desarrollar esa actividad.

Asimismo, esta declaratoria de reserva forestal no niega a los actores la posibilidad de construir obras o ejercer actividades conforme con la destinación del inmueble, simplemente supedita la ejecución o ejercicio de las mismas a una licencia previa para garantizar que no se atente contra la conservación de los recursos naturales existentes en el área (artículo 208 Decreto 2811 de 1974) y que se utilice racional y ambientalmente sostenible el predio objeto de reserva (artículo 6 numeral 8 del Acuerdo 11 de 2011).

Además, garantiza la situación jurídica del inmueble; permite que las construcciones existentes se modifiquen, adecuen, restauren o que se construya obra nueva, bajo la condición de que no atente contra el régimen de

usos establecido en el artículo 4 del Acuerdo 11 de 2011 (artículo 6, numeral 3).

Al hilo de lo anterior, el régimen preliminar de usos de dicha reserva, previsto en el artículo 4 del Acuerdo 11 de 2011, admite la explotación económica de los predios objeto de la medida, incluso, en usos distintos a los forestales (usos principales, compatibles y condicionados); aunado al hecho de que la vocación forestal de esta área, propia de su clasificación de suelo y tipología agrológica, permite el aprovechamiento económico por los propietarios y poseedores de los predios, en la medida en que se trata de una zona de reserva forestal “productora” y, a la luz de lo previsto en el artículo 203 del Decreto 2811 de 1974, es posible obtener productos forestales para comercialización y consumo.

En ese sentido, los actores pueden ejercer las actividades permitidas por la normativa aplicable a los terrenos destinados a la actividad agropecuaria, comoquiera que el uso y destinación del suelo de su propiedad no se modificó; además, tal y como se dejó plasmado en el mencionado Acuerdo la declaratoria de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C. «Thomas Van Der Hamme» no desconoció los derechos adquiridos ni las situaciones particulares y concretas consolidadas (artículo 10 del Acuerdo 11 de 2011)».

Elementos de la responsabilidad patrimonial del Estado

“El daño en sentido jurídico ha sido definido tradicionalmente como la lesión a un derecho o a un interés protegido, o como la pérdida sufrida por una persona como consecuencia de la lesión a un derecho o a un interés jurídicamente tutelado de la víctima. Es uno de los presupuestos que estructuran la responsabilidad del Estado, común a todos los regímenes, a tal punto que, si no es posible establecer la ocurrencia del mismo, se torna inútil cualquier otro juzgamiento que pueda hacerse en estos procesos y, por tanto, releva al juzgador de realizar la valoración del otro elemento de la responsabilidad estatal.

En ese sentido, la jurisprudencia ha señalado que el daño susceptible de indemnización es aquél que es cierto, esto es, verificable y determinable, en tanto aparezca como una disminución patrimonial o moral en el demandante, sin que pueda ser resarcido lo eventual, hipotético o meramente posible; por ello, el demandante agraviado debe probar los daños efectivamente materializados; esos pueden cuantificarse o estimarse dine-

riamente, es decir, debe haber suficiencia probatoria para acreditar el daño y para probar su cuantía.

En el presente caso, la parte actora alega la causación de un daño especial derivado de las cargas excesivas que en su sentir padeció por la afectación de Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D. C. que impuso la CAR, mediante el Acuerdo 11 de 2011, al inmueble de su propiedad, la cual fue inscrita en la respectiva matrícula inmobiliaria el 31 de enero de 2013, pues, a partir de tal afectación se prohibió la extensión de zonas agropecuarias y no puede disponer de su bien inmueble en correspondencia con sus expectativas de explotación económica. Conforme con el material probatorio allegado al proceso se tiene acreditado que los señores [...] son copropietarios del inmueble denominado “La Gloria Puente La Esperanza Tuna Rural” identificado con número de matrícula [...]. Este predio, según la certificación catastral [...] es rural, su destinación es agropecuaria”.

Medidas de protección, recuperación y conservación de la riqueza ecológica y paisajista

“En el folio de matrícula inmobiliaria [...] se registró la afectación [...]. Sobre tal afectación, se cuenta con el expediente administrativo contentivo del Acuerdo 11 de 19 de julio de 2011, en el que se observa que el proyecto del Plan de Ordenamiento Terri-

torial (POT) del Distrito Capital de Bogotá se puso a consideración de la CAR, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 6 del artículo 1 de la Ley 507 de 1999, para efectos de concertar los asuntos exclusivamente ambientales.

Esta entidad objetó el POT y, a raíz de dichas objeciones, el Distrito Capital le realizó varias modificaciones al mismo. Seguidamente, la CAR declaró concluido el proceso de concertación respecto de unos temas y no concertado lo relacionado, entre otras cosas, con el perímetro urbano del corredor de la autopista norte.

[...] Así, en cumplimiento de lo dispuesto en las Resoluciones 475 y 621 del 2000, expedidas por el Ministerio de Ambiente y, en ejercicio de las facultades otorgadas en la ley, la CAR el 19 de julio de 2011, profirió el Acuerdo 11 [...]. Sobre las áreas de reserva forestal, el artículo 206 del Decreto 2811 de 1974, “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente” prevé que es la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras protectoras.

A su turno, el artículo 208 del citado Decreto dispone que la construcción de obras de infraestructura, como vías, embalses, represas o edificaciones, y la realización de actividades económicas dentro de las áreas de reserva forestal, requerirán licencia previa y que esta se otorgará cuando se compruebe que la ejecución de las obras y el ejercicio de las actividades no atenta contra la conservación de los recursos naturales renovables del área.

[...] Todas estas medidas resultan afines con la finalidad pretendida con la expedición del Acuerdo 11 de 2011, es decir, establecer medidas para la protección de la zona declarada como reserva forestal productora, partiendo de la premisa de las particularidades de la misma y velar por la recuperación y conservación de la riqueza ecológica y paisajística de la zona norte de Bogotá D.C., por lo que no se advierte un cambio sustancial en punto a la afectación impuesta sobre el bien inmueble “La Gloria Puente La Esperanza Tuna Rural”.

Principio de prevalencia del interés público

“[S]egún lo ha señalado esta Corporación, la sola disminución en el valor de un bien como consecuencia de la adopción de una medida legítima del Estado dirigida a la protección del medio ambiente y mediante la cual se limite o fijen restricciones para el uso del suelo en el que se halla, con independencia de su monto, no constituye un supuesto que por sí solo permita evidenciar la existencia de un daño antijurídico en cabeza de su propietario.

Lo anterior, en tanto que el artículo 58 superior, modificado por el Acto Legislativo n.º 1 de 1999, que abolió la expropiación sin indemnización, fijó ciertos elementos característicos de la propiedad privada en un Estado Social de Derecho, de los cuales se desprende que el derecho a la propiedad es un derecho subjetivo al que le son inherentes unas funciones sociales y ecológicas que están dirigidas a asegurar el cumplimiento de varios deberes constitucionales, entre los que se destacan, el de respetar los

derechos ajenos y no abusar de los propios, proteger el medio ambiente y velar por su conservación, y la promoción de la justicia y el interés general.

En este sentido, el artículo 1 de la Constitución de 1991 establece el interés general como un aspecto que sin duda debe proyectarse sobre el derecho a la propiedad privada y acentuar su función social y ecológica. Bajo ese escenario, vale la pena precisar que, tratándose de bienes inmuebles, sobre ellos se deben reconocer las reglas para sus usos y explotación, todo a partir también de enunciados constitucionales que ratifican su función social y ecológica, en atención a la ordenación del territorio y, en particular, a la reglamentación de los usos del suelo, aspectos sobre los cuales la Constitución y las leyes han fijado una competencia concreta para definirlos.

Decisión

Como no se probó la configuración de un daño susceptible de ser indemnizado, se impuso la confirmación de la sentencia apelada que negó las suplicas de la demanda.

Así, uno de los límites que ha reconocido en el ordenamiento jurídico a través del cual el legislador restringe los derechos, entre ellos, a la propiedad privada, lo constituyen las reservas forestales. Al partir del contexto referido sobre el establecimiento de una función social y ecológica de la propiedad, se tiene que las limitaciones o restricciones que se impongan en virtud de la definición de zonas de reserva forestal, si bien constituyen limitaciones de los derechos de los propietarios (en el caso de las reservas productoras solo respecto al uso), como lo ha indicado la Corte Constitucional, no implican un vaciamiento del derecho de propiedad puesto que el ordenamiento jurídico mantiene un reducto de aprovechamiento económico del bien”.

Identificación de la decisión

Radicado	11001-03-06-000-2019-00117-00[C]
Fecha de la decisión	26 de noviembre de 2019
Clase de proceso	Conflicto positivo de competencias administrativas
Consejero ponente	Édgar González López
Actor	Corporación Autónoma Regional Del Cauca [CRC]
Conflicto entre	El actor y el Cabildo Indígena Resguardo de Belalcázar Páez Cauca
Palabras claves	Jurisdicción indígena, tala de árboles, autonomía de los derechos indígenas, reserva forestal, competencia de las Corporación Autónomas Regionales

Resumen e historia del caso

El 14 de septiembre de 2018, la Corporación Autónoma Regional del Cauca (en adelante CRC) recibió una denuncia formulada por la Capitanía Comunidad Afrocolombiana de Páez (Coafropáez) por la tala de dos árboles que se encontraban en una reserva forestal.

El 22 de octubre de 2018, la CRC realizó la visita de inspección ocular a la vereda el Carmen del Salado, parte alta de la Microcuenca denominada quebrada de Guapota, fuente que abastece al municipio de Belalcázar, en donde se evidenció la tala de los árboles de nombre común caucho de 20 metros y calabazo de 16 metros que se encuentran en la margen protectora de afluentes de la quebrada Guapota”. Lo anterior causó impacto ambiental, afectado el

habitat de avifauna, roedores, insectos, así como de la flora alrededor.

Con base en el informe de visita, el 21 de noviembre de 2018, la CRC requirió a los señores Álvaro Vargas y James Valencia, presuntos implicados en la tala de los árboles, con el fin de que suspendieran la actividad de tala y aprovechamiento de árboles sin la debida autorización de la CRC, so pena de las investigaciones y sanciones ambientales.

El 20 de diciembre de 2018, mediante oficio 0103 dirigido a la CRC, el gobernador del Cabildo Indígena del Resguardo de Belalcázar reclama el derecho del resguardo para ejercer la autoridad dentro de su territorio e indica que el comunero Luis Jaime

Valencia fue autorizado por ese resguardo para el aprovechamiento de dos árboles con destino al mejoramiento de su vivienda.

El 27 de marzo de 2019, la CRC dio respuesta al gobernador del cabildo, indicó que no desconoce su autonomía y el derecho al gobierno propio, no obstante, lo cual lo invita a realizar de manera coordinada y a la luz del principio de armonía regional, un control ambiental de las actividades que podrían poner en riesgo la integridad y permanencia de los recursos naturales para las generaciones futuras.

El 7 de junio de 2019, mediante oficio 045 dirigido a la CRC, el gobernador del cabildo indígena rechaza la injerencia de la CRC, ratifica el marco constitucional que fundamenta el derecho de autogobierno

de los resguardos indígenas y advierte sobre la necesidad de autorización del resguardo para desarrollar actividades dentro de su territorio. Para concluir, indica que “el cabildo y la guardia indígena del Resguardo procederá a efectuar los decomisos de aparatos o equipos no autorizados y en asamblea general de comuneros se procederá a la respectiva destrucción”.

El 21 de junio de 2019, el jefe de la oficina jurídica de la CRC planteó el conflicto positivo de competencias con el fin de que se defina la autoridad competente para iniciar una investigación administrativa sancionatoria contra AV y JV por la tala de dos árboles en la vereda el Carmen del Salado, parte alta de la microcuenca denominada Guapota, Municipio de Páez.

Consideraciones y fundamentos

Autoridad y Jurisdicción indígena

“[L]a competencia de las autoridades indígenas para ejercer control y vigilancia en relación con el medio ambiente en su territorio equivale a la atribuida a las CAR y otras autoridades administrativas en estas materias.

En específico, se trata de actuaciones dirigidas a prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental e imponer las respectivas sanciones o reparaciones a quienes están directamente en relación con su organización o funcionamiento. En este sentido, es importante destacar que el propio legislador le atribuye a las autoridades indígenas funciones de vigilancia y control del medio ambiente y de los recursos naturales reno-

vables, a la par de las asignadas a los municipios como entes territoriales.

(...) Por ahora, es importante precisar que el reconocimiento y protección de la jurisdicción especial indígena no puede ser entendida de manera limitada, como el derecho que tienen los pueblos nativos a adelantar procesos judiciales (como los penales), con fundamento en sus propias normas y con sus autoridades, sino en un sentido amplio, que incorpora otras actuaciones que, como los procesos y sanciones en materia ambiental, tienen naturaleza eminentemente administrativa.

Lo anterior, dada la dificultad de diferenciar uno u otro tipo de actuaciones dentro

de la estructura social y jurídica de las comunidades indígenas y la exigencia de proteger en ambos casos su derecho al autogobierno”.

Competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales - Cabildo indígena

“De manera específica, la potestad sancionatoria administrativa ambiental se deriva de los artículos 8º, 79 y 80 de la Constitución (...) La Ley 99 de 1993, en su artículo 31, dispuso que las CAR, como máximas autoridades ambientales en su jurisdicción, pueden imponer medidas de policía y las sanciones previstas en la ley.

Asimismo, menciona que deberán realizar sus funciones en coordinación con las entidades territoriales. (...) Por su parte, el artículo 32 de la misma Ley 99 señala de manera expresa que la facultad sancionatoria de las Corporaciones Autónomas Regionales es indelegable (...) [E]l artículo 1º de la Ley 1333 de 2009 asigna la titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental, entre otras entidades, a las Corporaciones Autónomas Regionales.

(...) [E]l parágrafo del artículo 2º de la misma Ley 1333 de 2009, al referirse a la

competencia a prevención, señala que las sanciones solo podrán ser impuestas por la autoridad ambiental encargada de otorgar la licencia, permiso, concesión o autorización ambiental o el instrumento de manejo o control ambiental respectivo.

El artículo 7º reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación. Sobre el reconocimiento de la diversidad étnica (...) Asimismo, el artículo 286 menciona que los territorios indígenas son entidades territoriales (...) Por su parte, el artículo 287 establece los derechos de las entidades territoriales (según lo explicado atrás incluye a los territorios indígenas).

Por último, el artículo 330 señala que las comunidades indígenas estarán gobernadas por sus propias autoridades y tendrán, entre otras, las funciones de cuidar los recursos naturales”.

Conflictos entre las autoridades ambientales y las autoridades indígenas respecto de los recursos naturales en sus territorios

“Sin perjuicio del marco normativo (...) [L]a Sala comparte, que el conflicto entre las autoridades ambientales y las autoridades indígenas respecto de los recursos naturales ubicados en sus territorios no

debe plantearse desde una perspectiva puramente jurídica-formal, sino de manera sistemática con las normas constitucionales y legales que reconocen la autonomía de los pueblos indígenas.

Por tanto, en casos como el presente no se trata de discutir la competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales para adelantar procesos sancionatorios ambientales, que no tiene duda, sino de determinar

“la interpretación de dicha competencia a la luz de las garantías constitucionales de las comunidades indígenas relativas al fenómeno del Autogobierno”.

Gobierno de los territorios indígenas- autonomía de los pueblos indígenas

“Para la aplicación del artículo 330 en relación con el gobierno de los territorios indígenas, se han establecido los siguientes presupuestos: (...) Debe hacerse en el marco general de legalidad señalado en la Constitución Política de 1991 y en las leyes. (...) El gobierno de esos territorios estará en cabeza de «consejos», por lo que se infiere responsabilidad y/o dirección colegiada. (...) Los referidos «consejos» serán conformados según los usos y costumbres que les son propios. (...) Dentro de las funciones de los «consejos» está la de velar por la preservación de los recursos naturales, lo que no significa una referencia explícita a recursos naturales ubicados exclusivamente en esos territorios indígenas. (...)”

La explotación de los recursos naturales que se encuentren ubicados en los territorios indígenas deberá tener en cuenta la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas involucradas. Cuando se tomen decisiones respecto de

la explotación de recursos naturales ubicados en esos territorios, le corresponde al Gobierno garantizar la participación de las comunidades a través de sus representantes debidamente seleccionados”.

En la Sentencia T-514 de 2009 explicó la Corte que la exposición presentada en la SU-510 de 1998, podría llevar a concluir que los límites a la autonomía están dados, en primer lugar, por un «núcleo duro de derechos humanos», junto con el principio de legalidad como garantía del debido proceso y, en segundo lugar, por los derechos fundamentales.

De lo anterior, se reconocen los siguientes límites al ejercicio de la jurisdicción indígena: (...) Los derechos fundamentales y derechos humanos. (...) La constitución y la ley (...) El derecho a la vida, las prohibiciones a la tortura y la esclavitud, legalidad: del procedimiento, de las penas y los delitos. (...) Actos arbitrarios que lesionen la dignidad humana”.



CONTAMINACIÓN AMBIENTAL

Liliana Marcela Becerra Gámez

Relatora Sección Primera

La afectación al medio ambiente es una problemática que se ha generado con el aumento de la población y su modo de vida, el desarrollo tecnológico y la práctica o ejecución de actividades económicas que generan contaminación y, por supuesto, perjudican el clima, la biodiversidad y los ecosistemas.

Hay muchos factores contaminantes y múltiples formas de afectar el medio ambiente.

Existen varias clases de contaminación: i) atmosférica; ii) hídrica; iii) del suelo; iv) radioactiva; v) espacial; vi) electromagnética; vii) acústica y viii) visual. Aunque se han detectado otras como la genética y la lumínica, las enunciadas pueden considerarse como las más populares.

La lucha por proteger el medio ambiente ha sido una constante, por ello en el ámbito internacional e interno, cada nación ha adop-

tado legislación en procura de protegerlo.

En el ámbito internacional son muchos los convenios para la protección del medio ambiente. Pueden destacarse la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, conocida como Conferencia de Estocolmo de 1971, la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro de 1992 y el Acuerdo de París firmado en 2006.

También se deben mencionar, entre otros, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático adoptada en Nueva York el 9 de mayo de 1992; el Protocolo de Kioto de 1997⁵⁶; el Protocolo de Montreal de 1987⁵⁷; el Convenio de Estocolmo de 2001⁵⁸; el Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia⁵⁹; la Convención para la Protección del Medio Ambiente Marino del Atlántico del Nordeste o Convención OSPAR⁶⁰.

⁵⁶ Es un **protocolo** de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y un acuerdo internacional que tiene por objetivo reducir las emisiones de seis gases de efecto invernadero.

⁵⁷ Es un **protocolo** del Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono.

⁵⁸ Es un **acuerdo** internacional que regula el tratamiento de las sustancias tóxicas.

⁵⁹ CLRTAP o LRTAT (por sus siglas en inglés), pretende eliminar mitigar y reducir de forma transfronteriza la contaminación del aire.

⁶⁰ **Regula** la cooperación internacional en cuanto a la protección medioambiental.

La convención internacional para la prevención de la contaminación por buques, MARPOL; la convención de las Naciones Unidas sobre el derecho al mar y el Protocolo relativo a las áreas de flora y fauna silvestres especialmente protegidas del convenio para la protección y el desarrollo del medio marino de la región del Gran Caribe.

Asimismo, el Convenio Internacional sobre Responsabilidad por Daños Causados por la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos y el Convenio para la protección y el desarrollo del medio marino en la región del Gran Caribe.

En Colombia es muy variada la legislación para la protección del derecho al medio ambiente. Están el Código de Recursos Naturales Renovables (Decreto Ley 2811 de 1974), las leyes 84 de 1873⁶¹, 9 de 1979⁶², 99 de 1993⁶³, 140 de 1994⁶⁴, 472 de 1998⁶⁵, 1955 de 2019⁶⁶, 1931 de 2018⁶⁷, los Decre-

tos 1594 de 1984, 3930 de 2010, 1076 de 2015; y 1120 de 2013⁶⁸, entre otros.

Por supuesto, la Constitución Política de 1991, llamada como la Constitución ecológica por cuanto, en palabras de la Corte Constitucional, es:

“el primer texto constitucional en el país que abordó la preocupación por la preservación y defensa de los diferentes ecosistemas y de la biodiversidad nacional. Esa preocupación se materializó en diferentes artículos constitucionales que protegen la vida y las riquezas culturales y naturales de la Nación, y establecen, entre otros, los derechos constitucionales a un ambiente sano, a la salud, al saneamiento ambiental, al agua [...]”⁶⁹.

Así, se pueden consultar el preámbulo y los artículos 2, 8, 11, 49, 79, 80, 81, 95, 313, numeral 9 y 366.

⁶¹ Código Civil

⁶² “Por la cual se dictan Medidas Sanitarias.”

⁶³ “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.”

⁶⁴ Por la cual se reglamenta la Publicidad Exterior Visual en el Territorio Nacional

⁶⁵ Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.

⁶⁶ **Contempla** el Plan Maestro de Erosión Costera

⁶⁷ “Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático”

⁶⁸ Regula el Plan de Ordenación y Manejo Integrado de las Unidades Ambientales Costeras

⁶⁹ Sentencia C-367 de 20 de octubre de 2022.

También está la legislación penal, que prohíbe y sanciona las conductas que atentan contra el medio ambiente. La Ley 2111 de 2021⁷⁰ establece los “Delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente”. Queda el delito de contaminación ambiental tipificado de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 334. Contaminación ambiental. El que con incumplimiento de la normatividad existente contamine, provoque o realice directa o indirectamente emisiones, vertimientos, radiaciones, ruidos, depósitos, o disposiciones al aire, la atmósfera o demás componentes del espacio aéreo, el suelo, el subsuelo, las aguas superficiales, marítimas o subterráneas o demás recursos naturales en tal forma que contamine o genere un efecto nocivo en el ambiente, que ponga en peligro la salud humana y los recursos naturales, incurrirá en prisión de sesenta y nueve (69) a ciento cua-

renta (140) meses y multa de ciento cuarenta (140) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. [...]”

Desde este panorama están dadas las herramientas, por lo menos normativas, para garantizar la potestad sancionatoria del Estado como garante de la conservación, preservación, protección y uso sostenible de los recursos naturales y del medio ambiente.

Además, para la protección de otros derechos de la población, como son la salud y la salubridad pública.

Las decisiones que desarrollan este acápite se refieren al permiso de vertimientos de residuos líquidos; la contaminación a fuentes hídricas y al ambiente marino; los procesos erosivos en zonas costeras; la contaminación visual y la calidad del aire.

⁷⁰ “Por medio del cual se sustituye el título XI “De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente” de la Ley 599 de 2000, se modifica la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones”

SECCIÓN PRIMERA

Identificación de la decisión

Radicado	11001-03-24-000-2011-00245-00
Fecha de la decisión	28 de junio de 2019
Clase de proceso	Acción Pública de Nulidad
Consejero ponente	Oswaldo Giraldo López
Actor	Distrito Capital de Bogotá
Demandado	Presidencia de La República - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Mads)
Palabras claves	Actos de la administración Nacional, competencia del presidente de la República para expedir decretos reglamentarios de leyes en temas ambientales, manejo y aprovechamiento del recurso hídrico

Resumen e historia del caso

El Distrito Capital solicitó que: “se declare la nulidad del parágrafo 1° del artículo 41 del Decreto No. 3930 del 25 de Octubre de 2010, por medio de la cual el Presidente de la República de Colombia, reglamenta parcialmente el Título I de la Ley 9 de 1979, así como el Capítulo II del Título VI –Parte III- Libro II del Decreto-Ley 2811 de 1974, respecto de los usos del recurso hídrico, el Ordenamiento del Recurso Hídrico y los vertimientos al recurso hídrico, al suelo y a los alcantarillados:

Artículo 41. Requerimiento de permiso de vertimiento. Toda persona natural o jurídica cuya actividad o servicio genere vertimientos a las aguas superficiales, marinas, o al suelo, deberá solicitar y tramitar ante la autoridad ambiental competente, el respectivo permiso de vertimientos.

Parágrafo 1°. Se exceptúan del permiso de vertimiento a los usuarios y/o suscriptores que estén conectados a un sistema de alcantarillado público” (Subrayado y negrita fuera de texto)”.

Consideraciones y fundamentos

Actos de la administración nacional para expedir la normativa regulatoria en materia de vertimientos ambientales

“[E]l demandante alegó que la falta de competencia se derivaba de algunas de las normas que fueron invocadas para la expedición del Decreto 3930 de 2010, a saber, los artículos 2°, 5° y 33 de la Ley 99 de 1993.

Pues bien, al analizar estas normas frente a la reglamentación acusada se podría concluir, en principio, que le asiste razón al actor, en la medida en que de ellas no se deriva ninguna atribución otorgada al presidente de la República para expedir la normativa regulatoria en materia de vertimientos ambientales.

No obstante, al analizar en conjunto los preceptos invocados para sustentar la prerrogativa reglamentaria, la conclusión varía de manera ostensible. [...] Esta facultad (artículo 189 numeral 11 constitucional) responde a la necesidad de cumplir los mandatos Superiores en orden a lograr que el designio del Legislador se materialice con la adopción de normativas que permitan la ejecución y cumplimiento de las leyes; estas, muchas veces, no alcanzan por sí solas el grado de desarrollo requerido.

Es por ello que, el presupuesto para su ejercicio depende de la existencia de la ley que le sirve de referente normativo. Aunado a lo anterior, la potestad reglamentaria del presidente de la República no comporta

ningún tipo de limitantes en lo que hace a los asuntos que puede reglamentar y, en ese mismo sentido, no se requiere de una disposición expresa para efectos de proferir los decretos en una materia en específico, como es el caso ambiental, sino que, por el contrario, esta se encuentra enmarcada en las normas generales antes mencionadas.

De lo anterior se colige, entonces, que el presidente de la República tiene la competencia para expedir los decretos reglamentarios de leyes, y que esta competencia abarca temas ambientales. Bajo tal perspectiva, al descender al caso concreto y analizar el Decreto 3930 de 2010, se advierte que este pretende reglamentar la Ley 9 de 1979 y el Decreto-Ley 2811 de 1974, en lo que respecta al manejo y aprovechamiento del recurso hídrico, lo cual se enmarca en la competencia otorgada por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política.

Ahora, el párrafo demandado hace referencia específicamente a que aquellas descargas realizadas al alcantarillado público no requieren permiso de vertimientos, lo cual responde a las facultades a que se ha hecho referencia y por ende lleva a la Sala a negar el cargo de falta de competencia que formuló el demandante en su escrito introductorio”.

Manejo y aprovechamiento del recurso hídrico

“Deviene claro que en el asunto bajo estudio, la intención del legislador fue siempre la de exigir permiso de vertimientos a los establecimientos industriales que realizaran este tipo de descargas, lo cual fue posteriormente acogido en los desarrollos reglamentarios que sobre la materia se hicieron.

Al respecto, es importante mencionar que el Decreto 3930 de 2010, al reglamentar el Título I de la Ley 9 de 1979 y el Capítulo II del Título VI -Parte III- Libro II del Decreto-Ley 2811 de 1974, en cuanto a usos del agua y residuos líquidos, previó, en el párrafo demandado, una excepción a la exigencia de contar con permiso de vertimientos cuando se trata de descargas al alcantarillado público que no se acompasa con las normas que le dieron origen.

En efecto, de la lectura del artículo 132 del Decreto-Ley 2811 de 1974, antes transcrito, se deduce que previo a alterar los cauces, régimen y calidad de las aguas e intervenir su uso, se debe obtener permiso para ello. No obstante, dicha disposición no señala el destinatario de tal requerimiento, En lo que respecta a los artículos 10 y 11 de la Ley 9 de 1979, a que también se ha aludido anteriormente, podría pensarse, en principio y con base en lo dispuesto en el primero de ellos, que no existe posibilidad de exceptuar de la exigibilidad del permiso en cuestión a quienes viertan los residuos al alcantarillado público, por cuanto allí se manifiesta que deberá someterse a los requisitos que para el efecto se establezcan por parte del Ministerio de Salud, lo que

implica, se repite, una condición para efectuar el enunciado vertimiento.

Ahora bien, al acudir a la lectura del artículo 11 *ibidem*, resulta aún más claro concluir que la ley que pretende regular el párrafo demandado señaló de manera expresa la necesidad de obtener autorización para realizar los vertimientos, previo a la instalación de cualquier establecimiento industrial. En otras palabras, dicha disposición no hace distinción alguna en lo que respecta a quiénes se encuentran obligados a solicitar permiso de vertimientos de residuos líquidos en razón del lugar de descarga de estos (aguas superficiales, marinas, suelo o alcantarillado público), sino que establece esta obligación de manera general para los establecimientos industriales.

En ese orden de ideas, al incluir una excepción a la obligación de obtener permiso de vertimientos para quienes se encuentren conectados al alcantarillado público, el párrafo desbordó los límites de la norma reglamentada; restringe su aplicación a un evento particular. En efecto, la mencionada disposición no cumple con el cometido de la potestad reglamentaria, en tanto que no está dirigida a lograr el cumplimiento efectivo de la ley que le sirvió de sustento; por el contrario, al excluir de la necesidad del permiso a ciertos usuarios en razón del lugar de descarga de sus vertimientos, lo que está haciendo es precisamente impedir que se cumpla la norma superior, lo cual deriva en una contradicción de la voluntad del Legislador”.

Identificación de la decisión

Radicado	52001-23-33-000-2018-00261-01[AP]
Fecha de la decisión	12 de septiembre de 2019
Clase de proceso	Acción Popular
Consejero ponente	Nubia Margoth Peña Garzón
Actor	Personería de Córdoba - Nariño
Demandado	Municipio de Puerres y Córdoba- Nariño y Corporación Autónoma Regional de Nariño y la Procesadora de Lácteos de Santa María de Puerres
Palabras claves	Contaminación, recursos naturales

Resumen e historia del caso

El personero de Córdoba recibió múltiples quejas en virtud de “la contaminación del Río Tescual por el vertimiento de suero producto del procesamiento de la leche industrial”, por parte de las fábricas de propiedad de APROCOCOL, La Campiña y Lácteos Santa María.

La situación afectó la flora y fauna aledaña, especialmente a las truchas y especies nativas. Por lo anterior, solicitó a la Secretaría de Agricultura del municipio de Puerres y a la Oficina de Saneamiento y Unidad municipal de asistencia técnica agropecuaria del municipio de Córdoba, que realizaran visita al río e informes del estado en que se encuentra.

Indicó que, en cumplimiento de lo anterior, el UMATA del Municipio de Córdoba, mediante oficio de fecha 17 de enero de 2018, respondió que: “realizada la inspec-

ción a la planta procesadora de leche ubicada en el sector Pueblo Bajo del Municipio de Córdoba, evidenciando mediante visita al lugar, registro fotográfico y testimonios de habitantes aledaños a la planta, que la procesadora no se encuentra en funcionamiento desde hace aproximadamente ocho años, por lo cual no es un punto de contaminación por vertimiento de aguas para el río Tescual y por esa razón no genera ningún otro tipo de afectación al mismo”.

Respecto del informe presentado por la Dirección Local de Salud del municipio de Córdoba, este señaló que: “la Planta Santa María está ubicada aproximadamente a 2 kilómetros del Río Tescual, por información de transeúntes del sector los desechos líquidos los vierte por tubería hacia una quebrada sin nombre los cuales son vertidos finalmente al río Tescual, se desconoce si la planta tiene planta de tratamiento de aguas residuales

y además si tiene o no permiso de vertimientos otorgado por Corponariño ya que la verificación de estos aspectos son competencia de entidades externas al Municipio”.

Por su parte, Corponariño adujo en su informe que la procesadora no tiene conce-

sión de aguas ni permisos de vertimientos.

Por lo anterior, el accionante manifestó que existió omisión de las autoridades y personas accionadas en el manejo de los vertimientos de los residuos del procesamiento de lácteos.

Consideraciones y fundamentos

Vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales

“[L]a Sala determinará si las pruebas que obran en el expediente acreditan la contaminación de la quebrada sin nombre ubicada en el Municipio de Puerres que desemboca en el río Tescual con ocasión del vertimiento de los desechos producto del procesamiento de la leche a nivel industrial.

En caso afirmativo, se deberá establecer quien o quienes son los llamados a responder por la afectación de los derechos e intereses colectivos invocados y las medidas a adoptar para el cese de la vulneración de tales derechos.

[...]. De las pruebas reseñadas la Sala evidencia que la quebrada sin nombre que desemboca en el río Tescual del Municipio de Puerres, efectivamente presenta contaminación producida por el vertimiento de aguas residuales provenientes de la procesadora de Lácteos Santa María y de los colectores de los barrios San Andrés, La Cruz y las viviendas aledañas a las fuentes hídricas.

Si bien, no hay certeza del grado de contaminación de la quebrada sin nombre que desemboca en el río Tescual de Puerres, comoquiera que no se decretó por parte del a quo una prueba técnica que así lo indicara, ello no implica que no deba impartirse la protección que se demanda. En ese entendido, como quedó establecida la contaminación de las fuentes hídricas referidas, la Sala procede a verificar quien o quienes son los llamados a responder por la afectación de los derechos e intereses colectivos invocados y las medidas a adoptar para el cese de la vulneración de esos derechos.

Para la Sala es evidente que el Municipio de Puerres y Corponariño son las entidades encargadas de conceder los permisos administrativos y ambientales correspondientes para que las personas naturales o jurídicas que desarrollan actividades que pueden afectar los recursos naturales entren en funcionamiento sin afectar el medio ambiente y, en igual medida, las

encargadas de hacer el seguimiento, vigilancia y central de dichas actividades.

La Sala recuerda que dada la naturaleza preventiva de la acción popular, las autoridades públicas deben llevar a cabo acciones encaminadas a disminuir o superar la amenaza de los derechos colectivos y a controlar los factores contaminantes del medio ambiente, conforme con lo establecido en la Constitución, la ley las disposiciones reglamentarias.

En ese orden, es evidente la omisión de las autoridades accionadas, quienes a pesar de tener conocimiento de lo ocurrido, no desplegaron actuaciones encaminadas a mitigar o superar el riesgo ambiental que supone la contaminación de las fuentes de aguas mencionadas, sino que se centraron enunciar una actitud supuestamente diligente por parte del representante legal de la procesadora de Lácteos Santa María en la consecución de la concesión de aguas del pozo séptico y los permisos de emisiones atmosféricas, de uso del suelo y de vertimiento, que debieron otorgarse con anterioridad a la entrada en funcionamiento de la planta; ello con el fin de evitar la vulneración de cualquier derecho fundamental o colectivo si se tiene en cuenta que, de conformidad con lo establecido en el artículo 3 del Decreto 3075 de 1997, la leche y sus derivados son alimentos de mayor riesgo en la salubridad pública.

En ese orden, la inexistencia de sanciones en contra de la procesadora demandada y la ausencia de intervención por parte de las autoridades accionadas para que aquella solucionara de manera efectiva la problemáti-

ca acusada, permite concluir que las acciones adoptadas por el Municipio de Puerres y Corponariño, no solo han sido insuficientes para mitigar el impacto ambiental negativo producido por el vertimiento de aguas residuales, sino que evidencia el carácter reiterativo de su conducta omisiva frente a la solución de la problemática denunciada en la demanda.

[...]. En ese orden, el Municipio de Puerres y Corponariño debieron adelantar las actuaciones administrativas y ambientales sancionatorias del caso que permitieran la operación adecuada de la procesadora de Lácteos Santa María de Puerres, con el fin de controlar el impacto ambiental negativo que esta venía generando en el desarrollo de su actividad comercial. Igualmente, se advierte que Corponariño como autoridad ambiental encargada de la conservación y la protección de los recursos naturales omitió adoptar medidas oportunas y eficientes para evitar el daño ambiental provocado por la actividad desarrollada por la procesadora de Lácteos Santa María, durante el tiempo que esta operó sin los permisos ambientales pertinentes (permiso de aguas, licencia ambiental, certificado de uso de suelo), puesto que, pese a la existencia de los instrumentos legales previstos en la Ley 1333, no inició procedimiento administrativo sancionatorio de carácter ambiental contra dicha empresa; no formuló pliego de cargos ni impuso como medida preventiva la suspensión de la actividad.

Por lo anterior, es del caso revocar el fallo apelado y, en su lugar, amparar los derechos colectivos invocados”.

Decisión

Amparó los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, la protección de áreas de especial importancia ecológica, la conservación de las especies animales y vegetales, los intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente y la salubridad pública.

Asimismo, ordenó al propietario de la procesadora Lácteos Santa María, que en término de seis (6) meses, presente un plan de restauración del medio ambiente afectado por la actividad desarrollada por su empresa sin los permisos ambientales correspondientes, entre otras disposiciones.

Identificación de la decisión

Radicado	13001-23-33-000-2017-00987-01 (AP)
Fecha de la decisión	21 de agosto de 2020
Clase de proceso	Acción Popular
Consejero ponente	Roberto Augusto Serrato Valdés
Actor	Procuraduría General de la Nación – Procuraduría delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios
Demandado	Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros
Palabras claves	Protección ambiental, ecosistema marítimo, bahía de Cartagena, contaminación, gestión ambiental, unidades ambientales costeras y biodiversidad

Resumen e historia del caso

La Bahía de Cartagena es el principal componente del sistema marino de la ciudad de Cartagena de Indias, conformado por dos bocas de acceso: Bocagrande y Bocachica, colinda con el Canal del Dique. En la actualidad, cuenta con más de 50 terminales marítimas en su zona franca portuaria e industrial que sirven de muelles de carga para contenedores, carga general de petróleo o sus derivados, muelles para cruceros y buques pesqueros y astilleros entre otros.

Esté ecosistema se encuentra gravemente contaminado debido a la descarga de residuos de actividades industriales, marítima portuarias, agropecuarias, turismo tradicional, así como por los vertimientos de resi-

duos líquidos y sólidos provenientes de las poblaciones de Cartagena, entre otros.

Lo anterior, pone en grave peligro ese cuerpo de agua y la salud pública de los habitantes de la región, especialmente, de los bañistas de las playas de Cartagena.

El actor popular atribuyó el daño al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible por no proferir el marco regulatorio de los límites permisibles de vertimientos de aguas marinas, ni haber desarrollado una política pública de descontaminación de ese ecosistema, así como también a la ANLA, CARDIQUE y EPA por no verificar el cumplimiento de licencias y permisos autorizados.

Consideraciones y fundamentos

Protección del medio ambiente marino- explotación de recursos naturales

“La preservación, conservación y salvaguarda del entorno natural se soporta en 34 disposiciones de la Carta Política. La jurisprudencia constitucional denominó a este conjunto normativo: “Constitución Ecológica”.

(...) En materia de protección del ambiente marino, estas obligaciones constitucionales encuentran su origen en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (...). Adicionalmente, conforme al artículo 166 de esa disposición, “cualquier actividad que tenga por objeto explotar recursos marinos deberá llevarse a cabo en forma que no cause perjuicio o deterioro sobre los demás recursos, ya fuere por agotamiento, degradación o contaminación”.

El artículo 1° del Decreto 1875 de 1979 define la contaminación marina como “la introducción por el hombre, directa o indirecta de sustancias o energía en el medio marino cuando produzca o pueda produ-

cir efectos nocivos, tales como daños a los recursos vivos y a la vida marina, peligros para la salud humana, obstaculización de las actividades marítimas, incluso la pesca y otros usos legítimos del mar, deterioro de la calidad del agua del mar y menoscabo de los lugares de esparcimiento”.

Y son daños por contaminación aquellas “pérdidas o perjuicios causados por los efectos y consecuencias señalados anteriormente e incluyen los costos de las medidas preventivas y las pérdidas o perjuicios causados por tales medidas preventivas”. Es por ello que, el Decreto Ley 2324 de 18 de septiembre de 1984, en su artículo 166, clasificó como bienes de uso público las playas, los terrenos de bajamar y las aguas marítimas; bienes que son “intransferibles a cualquier título a los particulares” y “no confieren título alguno sobre el suelo ni subsuelo”, razón por la que frente a ellos solo se pueden obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y goce».

Ordenación, manejo ambiental y aprovechamiento de las zonas costeras- competencia de las entidades que componen el SINA

“Ahora bien, en lo concerniente a las disposiciones normativas sobre ordenación de los mares (...) algunos de los vacíos jurídicos presentes en esta materia fueron solventa-

dos por el Gobierno Nacional a través de los Planes Nacionales de Desarrollo 2010-2014 (...) y 2018-2022 (...).

Concretamente, el artículo 208 de la Ley

1450 de 2011 indicó que las autoridades ambientales de las zonas marinas eran las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenibles de los departamentos costeros. El artículo (...) en su párrafo 3º, reguló algunos aspectos sobre la elaboración y adopción de los planes de manejo costero de las Unidades Ambientales Costeras (...).

Su último párrafo fue modificado por el artículo 40 del Decreto Ley 3570 de 2011, en cuanto al alcance y a la dependencia encargada de ejercer la función otorgada al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Como resultado, el artículo 17 del Decreto Ley 3570 precisó que le corresponde a la Dirección de Asuntos Marinos, Costeros y Recursos Acuáticos de ese ministerio “emitir concepto previo a la aprobación de los planes de manejo integrado de las unidades ambientales costeras que deben ser adoptados por las corporaciones autónomas regionales”.

Por su parte, el artículo 247 de la Ley 1753 de 2015 contempló la necesidad de formular una política integrada para la gestión de zonas marinas, costeras e insulares. (...) En desarrollo de las mencionadas disposiciones, el Gobierno nacional expidió el Decreto 1120 de 31 de mayo de 2013, “por el cual se reglamentan las Unidades Ambientales Costeras (UAC) y se dictan otras disposiciones”.

El artículo 5º de la norma define el Plan de Ordenación y Manejo Integrado de las Unidades Ambientales Costeras (POMIUAC) como “el instrumento de planificación mediante el cual la Comisión Conjunta o la autoridad ambiental competente, según el

caso, definen y orienta la ordenación y manejo ambiental de las unidades ambientales costeras”. Ahora bien, el artículo 4º *ejusdem* fijó un total de diez (10) Unidades Ambientales Costeras - UAC. La UAC relacionada con el caso que nos ocupa, es la Unidad Ambiental Costera del Río Magdalena, complejo Canal del Dique - Sistema Lagunar de la Ciénaga Grande de Santa Marta.

(...) Cabe resaltar que, conforme con lo previsto en el párrafo 3º del artículo 33 de la Ley 99, cuando dos o más autoridades ambientales tienen jurisdicción sobre un ecosistema o sobre una cuenca hidrográfica común, deben conformar una comisión conjunta. Por ello, a través de Acta número 001 del 27 de febrero de 2014, se conformó la Comisión de la Unidad Ambiental Costera del Río Magdalena, complejo Canal del Dique - Sistema Lagunar de la Ciénaga Grande de Santa Marta. Aquella comisión está integrada por la Corporación Autónoma Regional del Atlántico (CRA), por la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (CARDIQUE), por la Corporación Autónoma Regional del Magdalena (CORPAMAG), por la Corporación Autónoma Regional de Sucre (CARSUCRE), por el Establecimiento Público Ambiental de Cartagena (EPA), por el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente de Barranquilla (DAMAB), por la Territorial Caribe de Parques Nacionales Naturales de Colombia y por la Dirección de Asuntos Marinos, Costeros y Recursos Acuáticos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS”).

Contaminación de los cuerpos de agua- desarticulación interinstitucional e insuficiencia de actuaciones

“[L]a Sala advierte que la contaminación de la Bahía de Cartagena genera una grave afectación de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico del entorno marino. Además, la situación evidenciada afecta la salud pública de las poblaciones que circundan la bahía y de sus visitantes.

(...) Tampoco reposa en el acervo probatorio el “Plan de Trabajo Interinstitucional enfocado a la construcción de la estrategia de recuperación ambiental de la Bahía de Cartagena”, ni los planes de seguimiento, o por lo menos informes de evaluación de seguimiento a la calidad del recurso hídrico. (...) Nótese que la problemática de la Bahía de Cartagena es de tal gravedad que fue necesario crear una instancia conformada por las entidades del SINA con el fin de orientar cómo se cumpliría con este cometido.

Por ende, las entidades que pertenecen al extremo pasivo de la litis no pueden ejecutar sus funciones de manera aislada y desarticulada, pues, el abordaje de las múltiples causas de la contaminación de la bahía solo es posible a través del trabajo en equipo y la concatenación de esfuerzos. (...) Luego, es necesario un cambio de la cultura gubernamental en el sentido de no olvidar que las instituciones fueron establecidas con el objeto lograr los fines estatales, más allá de las prácticas burocráticas que impiden, dificultan o entorpezcan tal cometido.

En vez de atribuir la responsabilidad del daño ambiental a los demás actores públicos y privados (...), la administración debe fomentar un comportamiento autocrítico que permita la mejora continua, y con ello, la protección de los ecosistemas y de la vida. La Carta Política, en su artículo 288, establece que “[l]as competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley”. [L]a Ley 1551 de 6 de julio de 2012, explica (...) el alcance de los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad en el relacionamiento local - nacional (...).

Igualmente, los numerales 10, 13 y 14 del artículo 1º de la Ley 99 dejan claro que nuestro sistema jurídico ambiental se cimenta en el deber de cooperar y colaborar armónicamente a fin de garantizar el ejercicio adecuado de los derechos colectivos relacionados con el disfrute de un ambiente sano (...).

Así las cosas, la Sala pone de relieve a las entidades recurrentes que las disposiciones mencionadas justamente están diseñadas con el objetivo de que esas autoridades, ante las distintas clases de desafíos, abran los espacios de diálogo necesarios a efectos de obrar en conjunto para satisfacer las necesidades de los asociados”.

Decisión

Ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a los demás accionados a adoptar un plan para la restauración ecológica para la bahía de Cartagena entre otras.

Identificación de la decisión

Radicado	47001-23-31-000-2011-08425-02 (AP)
Fecha de la decisión	29 de julio de 2021
Clase de proceso	Acción Popular
Consejero ponente	Oswaldo Giraldo López
Actor	Gabriel Antonio Carrero Torres
Demandado	Departamento de Magdalena – Dirección General Marítima-Dimar – Distrito de Santa Marta – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
Palabras claves	Proceso erosivo, competencias de las Corporación Autónomas Regionales

Resumen e historia del caso

La línea de costa correspondiente al sector de Pozos Colorados, localizado en el Condominio Lagomar Marina Club y otros asentamientos humanos en el Distrito de Santa Marta sufren un proceso erosivo, que ha sido constante a lo largo de toda el área desde hace varios años, lo que ocasiona retrocesos que van desde aproximadamente -17.76 hasta -77.41 metros. Las evidencias indican que la causa estaría relacionada con la falta o no circulación de sedimentos que permitan mantener en buen estado las playas, esto de-

bido al deterioro de las cuencas hidrográficas y la intervención antropogénica asociada a la construcción de estructuras.

Un ciudadano presentó una demanda en ejercicio de la acción popular contra el departamento de Magdalena, el distrito de Santa Marta y la DIMAR, al considerar que, con su conducta omisiva, en cuanto al proceso erosivo que se presenta en el sector de la zona costera de Pozos Colorados, vulneran los derechos colectivos al goce de

un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como

los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente, el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la seguridad y salubridad públicas, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y el derecho a la igualdad.

Consideraciones y fundamentos

Competencia de la implementación de los procesos de reducción del riesgo-construcciones cerca de la línea costera

“En primera medida, la Sala deberá determinar si es cierto que el Departamento de Magdalena solo interviene en el marco de las competencias de las autoridades de rango inferior cuando estas no cuentan con los medios para su atención. (...) La (...) normativa no deja margen de duda en cuanto a que es obligación de los departamentos responder por la implementación de procesos de reducción del riesgo, integrar acciones estratégicas y prioritarias en ese sentido y efectivizar las competencias de coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva respecto de los municipios de su departamento.

(...) Conforme a lo cual, es menester concluir que no es cierto que el Departamento de Magdalena solo interviene en el marco de las competencias de las autoridades de rango inferior cuando estas no cuentan con los medios para su atención, pues su labor en materia ambiental y de gestión de riesgo, por expresa disposición legal, debe ser coordinada y concurrente respecto de los muni-

cipios de su jurisdicción.

(...) [En relación con la competencia de CORPOMAG,] [l]o primero que deberá definir la Sala es si es cierto que, al estar relacionadas las causas del proceso erosivo de la zona costera de Pozos Colorados ubicado en el Distrito de Santa Marta, con las construcciones cerca de la línea de costa (causas antrópicas), las órdenes fijadas por el a quo, a cargo de CORPOMAG, son ajenas a la autoridad ambiental.

(...) Como se observa, si bien el papel de la Corporación no suple ni exime de sus funciones a los entes territoriales, recae en ella el deber de asesorar y colaborar con las autoridades territoriales (gobernaciones y alcaldías) en la prevención de desastres, el análisis de zonas de alto riesgo y el diseño de mecanismos de solución. Así las cosas, la Sala determina que el papel de la Corporación no es subsidiario respecto de las labores de alcaldías y gobernaciones.

(...) [L]a Sala no modificará las decisiones

que en este sentido emitió el Tribunal, ya que, con base en las consideraciones expuestas, queda claro que es competencia de CORPOMAG participar de manera activa en la búsqueda de soluciones respecto del proceso erosivo de la zona costera de Pozos Colorados ubicada en el Distrito de Santa Marta, lo que incluye realizar estudios y asignar o gestionar recursos para la ejecución de proyectos, en ejercicio de las funciones que en materia ambiental y de gestión del riesgo de desastres la ley le ha atribuido.

(...) [En relación con la vinculación a la acción de todos los municipios del departamento de Magdalena] [L]a Sala deberá definir si es cierto que el Tribunal Administrativo de Magdalena, en la sentencia del 15 de junio de 2016, amplió el margen de decisión abarcando espacios territoriales que son ajenos al Distrito de Santa Marta, dando órdenes dirigidas a tales entes y por ende debió vincular a los municipios interesados.

(...) [L]a Sala observa que de los conceptos técnicos que forman parte del acervo probatorio, se puede entender que el origen de la erosión que afecta el sector de la zona costera de Pozos Colorados del Distrito de Santa Marta, corresponde a fenómenos ambientales que inevitablemente afectan la zona costera del Departamento y que fue en este sentido que el Tribunal se refirió al tema sin que dicha consideración se tradujera en órdenes concretas dirigidas a entidades no vinculadas.

(...) De acuerdo con lo anterior, para la Sala

Decisión

Ordenó a las autoridades accionadas a adoptar un plan maestro de erosión coste-

resulta claro que el contradictorio se encuentra debidamente integrado, pues fueron vinculadas al trámite todas las entidades que están comprometidas con la protección de los derechos colectivos y obligadas al cumplimiento de las órdenes de amparo.

[En relación con la falta de legitimación en la causa por pasiva] (...), el a quo determinó, con base en lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, y los numerales 1, 2, 3, 5, 6, 9, 11 y 19 del artículo 2 del Decreto 3570 de 2011, que Minambiente tiene a su cargo funciones que deben ser desarrolladas de forma coordinada con las demás entidades demandadas, a fin de darle un manejo correcto a la situación y proteger los derechos colectivos de las comunidades allí asentadas.

(...) Conclusión que comparte esta Sala, pues se acompaña con pronunciamientos recientes de esta Sección, como el realizado el 11 de julio de 2019, en la acción popular identificada con número de radicación 63001-23-33-000-2018-00036-01. (...) Así las cosas, la Sala desestima los argumentos expuestos por el recurrente, pues no es cierto que la sentencia omitió precisar en qué medida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible vulneró los derechos colectivos amparados y el nexo de causalidad entre las omisiones que constituyeron el daño y las funciones que la ley le asigna a la cartera ministerial”.

ra, entre otras.

Identificación de la decisión

Radicado	85001-23-33-002-2014-00251-01 (59006)
Fecha de la decisión	12 de diciembre de 2022
Clase de proceso	Medio de control de reparación directa
Consejero ponente	María Adriana Marín
Actor	Myriam Sanabria Vega y otros
Demandado	Empresa Colombiana de Petróleos -Ecopetrol
Palabras claves	Zona rural, niveles de ruido permitidos, daño ambiental

Resumen e historia del caso

Los demandantes son propietarios de los inmuebles denominados Los Ángeles, Pradera I y Pradera II ubicados de en el corregimiento de Cupiagua, Casanare.

Frente a los referidos predios se encuentra ubicado el Centro de Producción y Facilidades Cupiagua de la Empresa Ecopetrol S. A., del que “sobreviene contaminación auditiva, luminosa y ambiental de manera indiscriminada”.

Desde 2012 se ha presentado contaminación como consecuencia del funcionamiento de la nueva planta de gas “proveniente de Cupiagua, producto de la quema de gas continuo”.

Aducen que, deben soportar diariamente un ruido ensordecedor de los motores de la nueva planta de gas y que no tienen otra vivienda donde residir.

Consideraciones y fundamentos

Responsabilidad patrimonial del Estado por daño ambiental

“E]n consideración con los argumentos planteados por los demandantes, el Tribunal al proferir sentencia señaló que el daño, como primer elemento de responsabilidad

extracontractual, constituía el estudio de i) la afectación de las condiciones de vida humana de los habitantes de las viviendas de los tres predios, ii) merma de producti-

vidad de la explotación agropecuaria de los inmuebles y iii) pérdida absoluta del valor patrimonial de los predios, frente a lo cual consideró que dichas afectaciones no se probaron.

[...] Se demostró, entonces, que no se hallaban cambios significativos en la alteración de las condiciones de las viviendas que, en efecto, hay una percepción de ruido de las teas, pero, que, una vez hechas las mediciones, éstas no superan los niveles permitidos de la zona, considerada como rural, que de acuerdo con la Resolución 627 de 2006 que establece un valor máximo en 55 dB.

Ahora, concuerda la Sala con la apreciación realizada por el perito de Unitrópico cuando señaló que, si bien no se corroboraron que se hayan superado los niveles de ruido permitidos por la norma ambiental, pero que, de todas maneras, existe la probabilidad de que al ser un sonido prolongado, pese a estar dentro de los rangos permitidos, su continuidad en el tiempo pueda causar

afectaciones a la salud de los habitantes de la zona aledaña al CPF Cupiagua.

En ese sentido, se considera que debió probarse esa “probable afectación a salud” para que constituyera un daño indemnizable, pero esta no se halla acreditada con los elementos probatorios practicados en el plenario.

[...] En esa misma línea, se considera que las experticias, cuyos hallazgos no fueron objetado por las partes y en audiencia de pruebas fueron debidamente complementados y aclarados, son concluyente en establecer que no se encontraron daños patrimoniales a los predios ni a la actividad económica de los demandantes por la operación de la planta de gas.

[...] Así las cosas, en los anteriores términos, se confirmará la decisión del Tribunal Administrativo del Casanare al no encontrarse probado el daño alegado por los demandantes”.

Decisión

Confirmó la decisión del Tribunal Administrativo de Casanare al no encontrarse probado el daño alegado por los demandantes.

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Identificación de la decisión

Radicado	05001-33-31-004-2007-00191-01[AP]SU
Fecha de la decisión	4 de septiembre de 2018
Clase de proceso	Acción Popular
Consejero ponente	Stella Conto Díaz del Castillo
Actor	Bernardo Abel Hoyos Martínez
Demandado	Departamento de Antioquia, Palacio de la Cultura Rafael Uribe Uribe de la Ciudad de Medellín
Palabras claves	Contaminación visual, ambiente sano, derecho de solidaridad, autoridades indígenas y concejos municipales

Resumen e historia del caso

El 06 de julio de 2007, el señor BAHM instauró acción popular contra el departamento de Antioquia – Palacio de la Cultura Rafael Uribe, con el fin de obtener el amparo de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano libre de contaminación visual y al espacio público.

La acción popular fue motivada por la instalación de un elemento visual en el muro exterior del Palacio de la Cultura con un

área “que supera con creces el tamaño permitido de los avisos autorizados legalmente, que es máximo de ocho m²” y también rebasa la dimensión de máximo 48 metros cuadrados permitida para la zona urbana del municipio de Medellín, que es la que debe regir.

Lo anterior, trasgrede las normas positivas que ordenan proteger la integridad del espacio público.

Consideraciones y fundamentos

Carencia actual de objeto y hecho superado

“En esta ocasión, la Sala considera oportuno unificar su jurisprudencia no solamente en relación con los requisitos de configuración de la vulneración del derecho colectivo a un medio ambiente sano libre de contaminación visual, sino, de igual manera, en el aspecto recién analizado y es el atinente a la configuración del fenómeno de carencia actual de objeto por hecho superado.

(...) Es por lo anterior, que la Sala unifica la jurisprudencia en relación con la configuración de la carencia actual de objeto por hecho superado, dentro de una acción popular, en los siguientes dos sentidos: Aun en aquellos casos en que el demandado o, incluso, la autoridad judicial de conocimiento consideren que se ha superado la situación que dio lugar a la interposición

de la acción, es necesario verificar el cese de la amenaza o la vulneración de los derechos colectivos comprometidos, sin que baste con la simple alegación de haberse adelantado alguna actuación enderezada a la superación de la situación; en aquellos casos en que la amenaza a los derechos colectivos subsista no es procedente declarar el hecho superado, aun cuando se verifique que se ha adelantado alguna actuación a fin de cesar la amenaza o vulneración de los mismos.

El hecho de que, durante el curso de la acción popular, el juez compruebe la desaparición de la situación que originó la afectación de derechos colectivos, no es óbice para que proceda un análisis de fondo, a fin de establecer el alcance de dichos derechos”.

Regulación normativa de la publicidad exterior visual

“Existen en la legislación colombiana normas dirigidas a proteger el paisaje, el espacio público y el medio ambiente contra el impacto de elementos visuales; así, el artículo 8º de la Ley 9ª de 1989 regula los elementos constitutivos del espacio público y del medio ambiente (...).

Por su parte, el Código Civil, en su artículo 1005 [está] dirigido a regular lo relativo a las acciones populares o municipales (...) La Ley 472 de 1998, expedida para desarrollar el artículo 88 de la Constitución Política, en materia de acciones populares, establece de manera clara, en su artículo 4º, que el

“concepto de ambiente sano debe incluir la protección del medio ambiente y la salud colectiva que puede afectarse por factores externos, como son por ejemplo, la contaminación visual, la cual se genera por la utilización excesiva de los medios visuales”.

(...) La Ley 140 de 1994 reglamenta la publicidad exterior visual en todo el territorio nacional (...) Esas previsiones constituyen las regulaciones mínimas -estándares técnicos- a que se sujeta el derecho a instalar elementos visuales en el espacio público para efectos institucionales, artísticos y/o comerciales.

Cuando resulta visible o manifiesto que las restricciones no han sido observadas, las autoridades competentes deben ordenar la remoción o modificación de estos elementos visuales sin perjuicio de las demás acciones que regulan la materia. Lo mismo sucede si está de por medio evitar o remediar una perturbación del orden público en aspectos de

i) defensa nacional; ii) seguridad, tranquilidad, salubridad y circulación de las personas y iii) graves daños al espacio público.

Como se ve, el propósito fundamental de las referidas normas consiste en proteger el espacio público, del mismo modo que salvaguardar la integridad del ambiente, tanto como garantizar la seguridad vial”.

Autonomía territorial de las autoridades indígenas y concejos municipales

“[E]l núcleo duro de la autonomía territorial está conformado por la facultad de las entidades locales de gestionar sus propios intereses (...) Únicamente cuando las entidades territoriales se ven imposibilitadas para actuar o cuando, de poder obrar, su gestión resultaría claramente ineficaz, entran a operar las instancias regionales o nacionales.

(...) En ese orden, los asuntos que no se proyectan más allá de sus fronteras son regulados de manera autónoma por el ente municipal. Estos aspectos en orden ecológico suelen tener un vínculo estrecho ‘con la

identidad y diversidad cultural de los municipios’ y conformar ‘lo que la Constitución ha denominado «patrimonio ecológico»’.

En esta misma línea, en aplicación de los principios de pluralismo (artículo 1º C.P.); protección y promoción de la diversidad étnica y cultural (artículo 7º C.P.) y riqueza cultural y natural (artículo 8º C.P.), corresponde a las autoridades indígenas o a los concejos municipales regular -acorde con especificidades propias-, los temas ambientales que no trascienden sus límites geográficos”.

Decisión

Unificó jurisprudencia en relación con las exigencias para que se entienda vulnerado el derecho colectivo al medio ambiente sano libre de contaminación visual, en el sentido de que el desconocimiento de los estándares técnicos consignados en las normas legales y reglamentarias que autorizan el uso de la

publicidad exterior visual comporta, per se, el quebrantamiento de dicho derecho.

Asimismo, unificó jurisprudencia en relación con la configuración de la carencia actual de objeto por hecho superado, dentro de una acción popular.

Identificación de la decisión

Radicado	11001-03-15-000-2020-03448-00(CA)A
Fecha de la decisión	10 de agosto de 2020
Clase de proceso	Control Inmediato de Legalidad
Consejero ponente	Ramiro Pazos Guerrero
Actor	Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental – CORPONOR
Demandado	Resolución 230 del 23 de abril de 2020
Palabras claves	Calidad del aire, Covid- 19, declaración del estado de excepción

Resumen e historia del Caso

Mediante la Resolución n.º 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la Emergencia Sanitaria en todo el territorio nacional, a fin de minimizar los efectos negativos en la salud de la población con ocasión de la pandemia del COVID-19.

Luego, el Gobierno Nacional, con la expedición del Decreto n.º 417 del 17 de marzo de 2020, declaró “el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días”, a fin de adoptar las medidas necesarias para conjurar el brote del COVID-19.

Mediante Resolución n.º 205 del 31 de marzo de 2020, la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (CORPONOR) ordenó la suspensión temporal de las actividades generadoras de emisiones atmosféricas de industria coquizadora del carbón, industria transformadora de la arcilla, industria de lavado y tinturado de prendas textiles, industria productora de mezcla asfáltica, industria productora de cemento e industria de procesamiento de cebo, en toda el área de la jurisdicción del departamento de Norte de Santander, por el término de 15 días, prorrogada por 8 días más.

Consideraciones y fundamentos

Control inmediato de legalidad- medidas para evitar un daño a la salud

“[U]n acto administrativo será sometido al trámite del control inmediato de legalidad por parte del Consejo de Estado, siempre y cuando, se reúnan los siguientes requisitos: i) Que se trate de una medida adoptada por una autoridad del orden nacional en ejercicio de una función administrativa; ii) Que esa medida sea de carácter general; y, iii) Que dicha medida hubiere sido expedida como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción”.

En el presente asunto se estima que la Resolución n.º 230 del 23 de abril de 2020 no fue proferida como desarrollo de los decretos legislativos emitidos durante el Estado de Excepción; (...) i) dicho acto administrativo se expidió, principalmente, para mejorar la calidad del aire en la zona en la que ejerce jurisdicción CORPONOR y ii) dentro de las facultades ordinarias que la ley le otorga a la mencionada entidad se encuentra la referente a prohibir, restringir o regular el uso, disposición o vertimientos de sustancias que causen degradación ambiental, así como adoptar todas las medidas que estime necesarias para restaurar la calidad del aire.

(...) [L]a Resolución 230 del 23 de abril de 2020 fue proferida con el propósito principal de extender unas medidas preventivas para mejorar la calidad del aire en el departamento de Norte de Santander. (...) Teniendo claro lo anterior, es necesario mencionar que si bien es cierto dentro de los antecedentes

administrativos de la resolución objeto de análisis se señala que las medidas adoptadas contribuyen a combatir el COVID-19, no puede pasarse por alto que la pandemia solamente agravó las dificultades causadas por la deficiente calidad del aire, sin que fuera la causa exclusiva o determinante para adoptar las medidas de suspensión de algunas actividades productivas.

(...) En consonancia con lo expuesto, es necesario señalar que aun sin la crisis provocada por el COVID-19 y/o sin la expedición del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual se declaró el Estado de Emergencia Social y Económica en el territorio nacional, CORPONOR se encontraba facultada en el marco ordinario de sus funciones para proferir la Resolución No. 230 del 23 de abril de 2020 y restringir el vertimiento de sustancias que contribuyeran a la degradación del aire.

(...) Conforme a lo señalado en líneas precedentes, se advierte que la norma objeto de análisis podía ser proferida con las facultades que la ley le otorgó a CORPONOR en situaciones de normalidad, por lo que a pesar de mencionar en sus antecedentes administrativos el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 no resulta ser un desarrollo del Estado de Excepción o de un decreto legislativo y, en consecuencia, no se avoca conocimiento del presente asunto con fines de control inmediato de legalidad”.

Decisión

No se cumplen las condiciones formales para avocar el conocimiento del asunto, sin perjuicio de que se pueda adelantar el examen de legalidad del acto administrativo, a través de los otros medios de control previstos en la ley.



LICENCIA AMBIENTAL

Ingrid Catherine Viasús Quintero
Relatora de Asuntos Constitucionales

El Derecho del medio ambiente es una disciplina cambiante cuyas transformaciones obedecen a las relaciones del ser humano con la naturaleza y los recursos que de ella provienen. Cada día es más evidente la preocupación mundial para proteger el medio ambiente y los recursos naturales como una forma de garantizarlos para las generaciones presentes y futuras, lo que hace imperiosa la necesidad de cooperación entre estados en el uso y aprovechamiento de los recursos propios.

En primer lugar, en la Declaración de Estocolmo, adoptada el 16 de junio de 1972, en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, se resaltó la importancia fundamental de proteger y mejorar el medio ambiente humano como circunstancia que “afecta el bienestar de los pueblos y el desarrollo económico del mundo entero” y se puso en evidencia las continuas problemáticas que conlleva el crecimiento natural de la población mundial.

Cada una de las proclamas de este instrumento internacional identificó la necesidad de los estados de adoptar medidas y normas apropiadas para contrarrestar las diferentes problemáticas del desarrollo del ser humano, cuya capacidad de transformar su entorno puede cooperar para mejorar su existencia o, por el contrario, causar daños incalculables a sí mismo y al medio ambiente que lo rodea.

Además, se destaca la obligación de las administraciones locales y nacionales de establecer normas de protección al medio ambiente en apoyo con la cooperación internacional que financie los recursos de ayuda para cumplir tales propósitos. También, que las problemáticas regionales o mundiales que repercuten en el ámbito internacional necesitan de la colaboración y adopción de medidas internacionales en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

Los principios de la Declaración definen las diferentes medidas encaminadas a la protección del medio ambiente, entre las cuales destacamos, para efectos del tema bajo análisis, las contenidas en el principio 4, referido a la planificación del desarrollo económico, el principio 11, que trata las políticas ambientales de cada estado, y el principio 17, atinente a la tarea de las “instituciones nacionales competentes” de planificar, administrar y controlar la utilización de los recursos ambientales en procura del mejoramiento de la calidad del medio ambiente.

En segundo lugar, la Carta Mundial de la Naturaleza, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante resolución 37/7 de 28 de octubre de 1982. En ella se reafirmó la necesidad de adoptar medidas adecuadas -nacionales e internacionales- para proteger la naturaleza en toda su extensión de la acción del ser humano, que puede transformarla y agotar sus recursos.

En las disposiciones previstas en la Carta se determinó que las actividades que tengan consecuencias sobre la naturaleza deben ser objeto de control para reducir al mínimo sus peligros y efectos perjudiciales y, en esa medida, los estados y demás autoridades, particulares y empresas tienen la misión de verificar que las actividades realizadas en los límites de cada jurisdicción no causen daño a los sistemas naturales situados en otros estados o espacios fuera de los límites de la jurisdicción nacional.

En tercer lugar, la Declaración de Río de Janeiro, adoptada el 14 de junio de 1992 en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, reafirmó la Declaración de Estocolmo y fijó el objetivo de “establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas”.

Destacamos del documento el principio 13, referido al deber de cada Estado de desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad e indemnización respecto de víctimas de contaminación y daños ambientales; el principio 15, sobre la amplia aplicación del principio de precaución conforme con las capacidades de cada Estado, con lo que se busca la protección del medio ambiente, y el principio 17, relativo a la evaluación del impacto ambiental de cada actividad que vaya a producir impactos negativos considerables en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente.

En cuarto lugar, la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sustentable, suscrita el 4 de septiembre de 2002, en la cual los estados resaltaron los efectos adversos del cambio climático y fijaron como objeto el desarrollo sostenible analizado desde varios enfoques económicos, sociales y ambientales.

Se hace necesario mencionar, a manera enunciativa, los objetivos trazados en diversos tratados internacionales suscritos y aprobados por Colombia relacionados con la protección del medio ambiente y los recursos naturales: la Convención de Viena para la protección de la capa de ozono, la Convención sobre diversidad biológica, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los derechos peligrosos y su eliminación, todos actualmente en vigor para Colombia.

Ahora bien, nuestra Constitución Política ha sido considerada como una “constitución ecológica” dado el gran número de artículos que tratan el tema bajo análisis, todos ellos encaminados a proteger las riquezas naturales de la nación y garantizar el desarrollo sostenible y conservación del ambiente sano y los recursos naturales; reconoce como actores al Estado y al ciudadano.

En materia ambiental, nuestro marco legal contempla la Ley 23 de 1973, que concedió facultades al presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y Protección al Medio Ambiente y el Decreto 2811 de 1974 que lo materializó. Según el artículo 2° del Decreto, este se

funda en el principio de que el ambiente es patrimonio común de la humanidad y necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos.

El objeto del código se enmarca en la preservación y restauración del ambiente y el uso racional de los recursos naturales renovables, así como en la prevención y control de los efectos nocivos de la explotación de los no renovables y, finalmente, en la regulación de la conducta humana y la actividad de la Administración Pública respecto de los temas mencionados y las diferentes relaciones que surgen del aprovechamiento y conservación de dichos recursos.

Posteriormente, con la expedición de la Ley 99 de 1993 se creó el Ministerio del Medio Ambiente, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y a su vez definir las políticas y regulaciones a las que deben sujetarse la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible.

También se organizó el Sistema Nacional Ambiental, SINA, como el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones encargadas de asegurar la adopción y ejecución de políticas y planes, programas y proyectos para garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el medio ambiente y el patrimonio cultural de la Nación, integrado por el Ministerio del Medio Ambiente, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales,

las Corporaciones Autónomas Regionales y los departamentos, distritos y municipios.

El licenciamiento ambiental se constituye entonces en herramienta fundamental para contribuir en la protección al medio ambiente de los impactos positivos y negativos que genera la actividad humana, siempre en procura del bienestar ambiental y en desarrollo de los postulados constitucionales.

El artículo 49 de la Ley 99 de 1993 prevé que el Estado intervenga en los procesos de otorgamiento de licencias y permisos ambientales cuando se van a ejecutar obras, establecer industrias o adelantar actividades que puedan producir algún deterioro a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o puedan introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje. Esta labor se realiza a través de las Corporaciones Autónomas Ambientales (CAR) y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).

Las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) fueron creadas mediante la Ley 99 de 1993 como entes corporativos del orden nacional, de carácter público, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargadas de administrar, en el área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales y propender por su desarrollo sostenible.

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) fue creada mediante Decreto Ley 3573 de 2011, como una Unidad Administrativa Especial del orden nacional, encargada de que se cumpla la nor-

mativa ambiental en los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental, con la finalidad de contribuir al desarrollo sostenible ambiental del país.

Adscrita al Ministerio de Ambiente, la ANLA cumple funciones sobre el otorgamiento o negación de licencias, permisos o trámites ambientales y su respectivo seguimiento. En algunos sectores específicos tiene la competencia privativa de otorgar o negar las licencias, como en lo relacionado con hidrocarburos, asuntos mineros, marítimos, portuarios o eléctricos, entre otros e incluso asume la competencia en casos originalmente asignados a las CAR, de acuerdo con lo previsto en el Decreto 1076 de 2015.

Finalmente, debemos mencionar que el Consejo de Estado ha conocido de diferentes amenazas y vulneraciones al medio ambiente y los recursos naturales y ha tomado decisiones que guardan coherencia con el llamado mundial de salvaguardar y garantizar el medio ambiente y los recursos naturales renovables, así como la prevención y mitigación de los efectos adversos de la explotación de los recursos naturales no renovables, entre las cuales podemos destacar las siguientes:

1. La acción popular interpuesta por la amenaza al Complejo Cenagoso del Bajo Sinú, ubicado en el norte del departamento de Córdoba, que hace parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y es patrimonio ambiental y ecológico, generada por la construcción de la variante Lorica, en el proyecto vial Antioquia – Bolívar, entre-

gado en concesión al contratista CORUMAR, cuyo objeto era la construcción de 2.5 kilómetros de terraplén o de relleno sobre el área protegida del Complejo.

En esa oportunidad se consideró que aun cuando la ANLA denegó la licencia ambiental al concesionario, la amenaza de los derechos colectivos estaba latente por la posibilidad de aquél de iniciar un nuevo trámite ambiental para llevar a cabo el objeto de la concesión. Por tal razón, la Sala confirmó la decisión respecto de la adopción de medidas en las que se pueda determinar la compatibilidad de la iniciativa con los usos y actividades permitidas en las áreas protegidas, sin alterar su estructura, composición y biodiversidad.

2. La demanda interpuesta por el permiso de tala de árboles en el área de influencia del sector humedal Piquetierra, Etapa I del municipio de Arauca, Departamento de Arauca, concedido por Corporinoquia dentro de la ejecución de un contrato de obra suscrito entre el municipio de Arauca y el Consorcio Fundarica.

Después de analizar el principio de prevención y los mecanismos de compensación que se omitieron en el permiso de tala, entre otros asuntos, la Sala estimó que era evidente el riesgo de vulneración, por cuanto se puso en peligro el ecosistema del Humedal Piquetierra. En ese sentido, se ordenó a título de medida cautelar la suspensión de los efectos de la resolución que concedió el permiso y la adopción de medidas necesarias para la compensación de los pasivos ambientales.

3. El medio de control de nulidad promovido por la Junta de Acción Comunal de la Vereda Alto Iriqué contra los actos administrativos relacionados con la licencia ambiental otorgada por Cormacarena a la Empresa de Servicios Públicos del Municipio de Granada ESP en el Departamento del Meta, para el proyecto denominado “construcción y funcionamiento del relleno sanitario municipio de Granada, Meta”.

La Sala verificó el cumplimiento de los requisitos legales para el otorgamiento de licencia ambiental de un relleno sanitario y encontró, entre otros asuntos, que se transgredieron las normas constitucionales y legales relacionadas con la publicación del acto administrativo de inicio de la evaluación ambiental y que no se respetaron las prohibiciones previstas en cuanto a los lugares cercanos a fuentes hídricas superficiales donde no es posible construir rellenos sanitarios. En consecuencia, declaró la nulidad de los actos demandados, difirió la ejecución de la condena durante un plazo prudencial.

4. El medio de control de nulidad interpuesto por el Grupo Semillas contra la resolución mediante la cual el Instituto Colombiano Agropecuario autorizó la importación de semillas de maíz con la tecnología “Yieldgard” para siembras controladas en las zonas agroecológicas del Caribe húmedo y alto Magdalena.

La Sala analizó el principio de democracia participativa y estimó que la falta de consulta con el público y la no divulgación de las decisiones adoptadas en el procedimiento para autorizar la importación, siembra y

comercialización de semillas transgénicas, para el caso de la semilla Yieldgard, constituyó un claro desconocimiento de lo previsto en la Constitución y la ley. Con fundamento en lo anterior, declaró la nulidad de la resolución demandada.

5. La acción de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por la sociedad Drummond LTD contra las decisiones del Ministerio de Ambiente que ordenaron abrir investigación administrativa disciplinaria y suspender las obras iniciadas en las áreas de influencia de los cauces Río Calenturitas, Canal Alamosa y arroyo Paraluz, adelantadas en el marco del proyecto de explotación minera de carbón dentro del polígono otorgado en los títulos mineros denominados “El descanso”, “Similoa” y “Rincón Hondo”, sin haberse expedido la licencia ambiental por parte de la cartera ministerial.

La Sala abordó el principio de prevención para enfatizar en la importancia de obtener la licencia ambiental antes de comenzar la ejecución de las obras del proyecto de explotación minera de carbón a gran escala y resaltó la importancia de la licencia ambiental como instrumento para garantizar que los proyectos de crecimiento económico se adecúen a la preservación del medio ambiente de las generaciones futuras, en el marco de la función ecológica de la propiedad.

6. Finalmente, se mencionará el control inmediato de legalidad realizado a la Resolución A-0259 de 2020 que contiene medidas transitorias en materia de otorgamientos ambientales y el ajuste de trámites sobre concesiones de aguas para la prestación del

servicio público y alcantarillado, tomadas por la Corporación Autónoma Regional de Risaralda en el marco de la emergencia derivada de la pandemia COVID-19 y del Estado de Excepción declarado por Decreto 417 de 2020.

La Sala encontró que las medidas de los artículos 1, 3-5, 9, 13, 16 y 20 de la resolución analizada concuerdan con lo previsto en el Decreto Legislativo 441 de 2020 y el Decreto 465 de 2020, declarados ajustados al ordenamiento jurídico por el Consejo de Estado. En cuanto a los artículos 10-12 de la Resolución A-0259 del 2020 reprodujeron los artículos 4, 5.1 y 6 del Decreto 465 que, a juicio de la Sala Especial de Decisión del Consejo de Estado en la sentencia de 13 de agosto de 2020, son contrarios a mandatos constitucionales y no cumplen con el requerimiento de idoneidad, se declaró su nulidad.

SECCIÓN PRIMERA

Identificación de la decisión

Radicado	23001-23-33-000-2017-00008-02 [AP]
Fecha de la decisión	26 de enero de 2023
Clase de proceso	Acción popular
Consejero ponente	Nubia Margot Peña Garzón
Actor	Manuel Salvador Nule Rhenals
Demandado	Agencia Nacional de Infraestructura, la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge, el Municipio de Santa Cruz de Lorica y la Concesión Ruta al Mar – Corumar SAS.
Palabras claves	Impacto ambiental, derecho al goce de un ambiente sano, derecho al equilibrio ecológico y al desarrollo sostenible, aprovechamiento de recursos naturales renovables, manejo sostenible de especies de fauna silvestre, cuencas hídricas, construcción de vía pública, construcción en zona de reserva forestal, autoridad nacional de licencias ambientales, funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Resumen e historia del caso

En el norte del departamento de Córdoba se encuentra ubicado el Complejo Cenagoso del Bajo Sinú, conocido también como Ciénaga Grande Lorica, el cual hace parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Asimismo, es patrimonio ambiental y ecológico y la CVS lo declaró Distrito de Manejo Integrado o Área de Reserva.

Mediante Acuerdo del Consejo Directivo 076 de 2007 se determinó que el uso princi-

pal es de protección y que el uso compatible es el transporte, siempre y cuando fuere de baja densidad.

Por otro lado, señaló que este complejo también ha sido objeto de protección por parte de la Corte Constitucional a través de Sentencia T-194 de 1996, mediante el cual se ordenó suspender toda obra de relleno y desecación de pantanos, lagunas, charcas, ciénagas y humedales en el territorio de ese municipio.

La ANI adelantó la construcción de la variante Lorica, dentro del proyecto vial Antioquia – Bolívar, el cual fue entregado en concesión al contratista CORUMAR, conforme con el contrato 016 del 14 de octubre

de 2015, que tenía por objeto la construcción de 2.7 kilómetros de terraplén o de relleno sobre el área protegida del Complejo Cenagoso del Bajo Sinú.

Consideraciones y fundamentos

Construcción en zona de reserva forestal- obligaciones de la autoridad administrativa

“La Sala considera que si bien con ocasión de la denegatoria de la licencia ambiental, el diseño de la obra variante Lorica ya no se ejecutaría con la alternativa aprobada por la autoridad ambiental, con lo cual se evitaría el impacto ambiental sobre el complejo, lo cierto es que no puede perderse de vista que el amparo ordenado en la sentencia de primera instancia busca proteger los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico, 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, y la protección de áreas de especial importancia ecológica, contra la amenaza que se cierne sobre estos con ocasión de los trámites que las entidades demandadas deban adelantar en virtud de la solicitud de sustracción de área protegida y de licencia ambiental para el proyecto variante Lorica, trámites que aunque ya fueron denegados, no impiden que el interesado los presente nuevamente.

Así pues, la Sala estima que aun cuando la ANLA denegó la licencia ambiental, no por ello se puede predicar la ausencia de

amenaza de los derechos e intereses colectivos, habida cuenta que el concesionario tiene la posibilidad de iniciar un nuevo trámite ambiental que le permita llevar a cabo el objeto del contrato de concesión y obtener los respectivos permisos ambientales, lo que hace indispensable que el Juez popular intervenga para prevenir futuras afectaciones como lo consideró el a quo.

Ciertamente, la Sala estima que de cara a los argumentos expuestos por las partes y el material probatorio analizado, le asistió razón al Tribunal al considerar la importancia ecológica y ambiental del DMI complejo cenagoso del Bajo Sinú, lo que impone la necesidad de ordenar la adopción de medidas que eviten la consumación del daño sobre los derechos colectivos que se pretende amparar; se trata de un área protegida en la cual únicamente pueden desarrollarse las actividades o usos expresamente señalados en el acto administrativo de su constitución, así como aquellos que resultan compatibles con los objetivos de preservación del área, al no ser la construcción de la variante Lorica una de aquellas actividades permitidas, que sea sostenible con el ecosistema, el desarrollo de la investigación, la educación o la sen-

sibilización de las comunidades, así como tampoco se enmarca dentro de los usos compatibles o condicionados de cada una de las áreas establecidas (protección, producción, recuperación para la producción, recuperación para la preservación y amortiguación); se trata de una infraestructura de gran impacto que no puede ser catalogada como transporte de baja intensidad.

(...) La Sala pone de presente que, como lo señaló la autoridad ambiental, en caso de que CORUMAR SAS. insista en los permisos ambientales para ejecutar la construcción de la variante Lorica, debe tener en cuenta todas las recomendaciones hechas por las autoridades ambientales, para de esa manera y con base en nuevos estudios ambientales, hídricos, hidrológicos, hidráulicos, entre otros, se pueda determinar si efectivamente la iniciativa resulta compatible con los usos y actividades permitidas en las distintas áreas protegidas del complejo cenagoso, además de no alterar su estructura, composición, biodiversidad y no contradecir los objetivos de conservación que motivaron la declaratoria como área de protección.

En conclusión, y en respuesta al primer problema jurídico, la proyección de la obra de la variante Lorica constituye una ame-

naza a los derechos colectivos, debido a la importancia ecológica del DMI complejo cenagoso del Bajo Sinú y a las consecuencias que podría acarrear para el mismo la ejecución del proyecto sin tener en cuenta sus objetivos de conservación.

Por lo tanto, la Sala: i) confirmará la sentencia de primera instancia en el sentido de amparar los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico, 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 y la protección de áreas de especial importancia ecológica; ii) modificará el numeral segundo de la parte resolutive de la sentencia impugnada (...) en el sentido de que lo dispuesto por el a quo se debe entender como una orden para garantizar los derechos colectivos aquí amparados, y no una mera exhortación; y iii) adicionará el numeral tercero para señalar que la orden allí dispuesta deberá ser acatada por la CVS y la ANLA en caso de que se presenten nuevas solicitudes de sustracción de área protegida o licencia ambiental ante dichas autoridades, respectivamente”.

Funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

“La Sala destaca que dentro de las funciones del Ministerio no se encuentran las de otorgamiento y seguimiento de licencias ambientales, pues desde 2011 dicha función está radicada en cabeza de la ANLA, lo que, precisamente, dio lugar al procedimiento ambiental que originó la presente acción.

(...) Asimismo, la atribución prevista en el artículo 2º, numeral 10, del Decreto 3570 de 2011 hace mención a la inspección, vigilancia y control que ejerce el MINISTERIO sobre las Corporaciones Autónomas Regionales; y que como lo ha explicado la Corte Constitucional corresponde a una facultad que se ejerce en virtud de la suprema dirección de la política ambiental a cargo de “(...) las autoridades administrativas del orden nacional [que] apareja las funciones de control y vigilancia de los organismos que tienen a su cargo la ejecución local de dicha política”.

(...) Significa lo anterior que si bien el Ministerio ejerce inspección y vigilancia sobre las corporaciones autónomas regionales en materia de política ambiental con el fin de verificar su implementación y evaluar sus resultados, no implica que necesariamente deba acompañar los trámites de permisos ambientales a cargo de las autoridades re-

gionales, máxime aún si como acontece en el caso sub lite, el procedimiento que adelantó el concesionario ante la CVS tuvo como objetivo final el otorgamiento de la licencia ambiental del proyecto, a cargo de otra autoridad, esto es, la ANLA. En consecuencia, la Sala estima que le asiste razón al recurrente al señalar que en el caso particular no resulta aplicable el precepto normativo aducido por el a quo para ordenar con fundamento en el mismo que el MINISTERIO “acompañe” a la CVS y a la ANLA “en la verificación de los posibles daños ambientales ocasionados con la alternativa de construcción de la obra”, motivo por el cual se accederá a modificar el numeral cuarto de la parte resolutive de la sentencia apelada.

Ahora, dado que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio, la Sala estima procedente modificar la orden impartida por el Tribunal y, en su lugar, instar a dicha autoridad para que coordine dentro del marco de sus funciones la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental en relación con los trámites que se adelanten ante la CVS y la ANLA, respecto del proyecto objeto de controversia”.

Comité de verificación- competencia del juez popular

“Por último, la Sala advierte que el Tribunal en la sentencia apelada en relación con el comité de verificación adujo que estaría conformado por un representante de la parte demandante, el DEFENSOR REGIONAL DEL PUEBLO, de CORUMAR SAS, la ANI, la ANLA, la CVS, el MUNICIPIO y el MINISTERIO PÚBLICO.

Sin embargo, de conformidad con el artículo 34 de la Ley 472, el comité de verificación de la sentencia también debe estar conformado por el Juez, quien lo presidirá. En consecuencia, debido a que el Tribunal no está incluido en el mismo, se modificará el numeral quinto de la parte resolutive de la misma, en el sentido de ordenar su inclusión y de iniciar su conformación a partir de la ejecutoria de la presente providencia”.

Decisión

Se ordenó a la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y al concesionario, Concesión Ruta al Mar SAS CORUMAR SAS, para que en el diseño vial a ejecutar denominada construcción Va-

riante Lorica, se empleen tecnologías y técnicas de construcción que garanticen que el impacto ambiental a generar sea el mínimo posible, entre otras.

Identificación de la decisión

Radicado	81001 2339 000 2022 00043 01
Fecha de la decisión	26 de enero de 2023
Clase de proceso	Acción popular
Consejero ponente	Oswaldo Giraldo López
Actor	Andrés Felipe Palencia Córdoba
Demandado	Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía, Municipio de Arauca y Consorcio Fundarínca
Palabras claves	Tala de árboles, medida cautelar, contrato de obra pública, mecanismos de compensación, derecho al goce del espacio público, mitigación del impacto ambiental, humedal, manejo de especies de fauna silvestre

Resumen e historia del caso

El municipio de Arauca y el Consorcio Fundarica suscribieron el contrato de obra n.º 000-750 de 2021, cuyo objeto es la construcción de infraestructura, recuperación de espacios públicos en el sector humedal Piquetierra, Etapa I del Municipio de Arauca, Departamento de Arauca.

Para la ejecución de dicho proyecto, el municipio de Arauca solicitó un permiso de tala de árboles ante Corporinoquia, quien lo concedió a través de la Resolución 700.36.22-0041 del 25 de abril de 2022. En dicho instrumento ambiental se autorizó a la tala de 87 árboles aislados y se estableció que el Municipio de Arauca debía cumplir con una medida de compensación conciente a que, por cada árbol cortado, debía plantar 15 en un área concertada con Cor-

porinoquia.

Se han talado 49 árboles del total de autorizados a cortar y no existe constancia respecto a que se haya sembrado alguno de los definidos en la medida de compensación.

La parte actora presentó acción popular frente a la parte demandada, con la finalidad de obtener la protección de los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales.

Como medida cautelar de urgencia, solicitó la suspensión de la tala de árboles y los proyectos que afecten el ecosistema de este sector, con el fin de evitar un perjuicio irremediable al recurso ambiental.

Consideraciones y fundamentos

Principio de prevención- mecanismos de compensación

“En conclusión, en el anotado permiso de tala de árboles se omitió: (i) fijar un plazo para adelantar las medidas de compensación, (ii) determinar cuáles impactos ambientales podrían producirse concretamente, en los suelos, la fauna, la flora y el recurso hídrico, y (iii) elaborar los estudios sobre el manejo adecuado de las especies que fue requerido en dicho acto de manera previa a la tala de árboles.

Lo hasta aquí dicho es relevante; pone en evidencia el riesgo de vulneración al derecho colectivo al goce de un ambiente sano que ha sido entendido desde una doble

connotación, esto es, desde la garantía de protección de los recursos naturales y, por otro lado, desde la posibilidad de asegurar su explotación sostenible, de modo que las generaciones futuras puedan acceder a estos y satisfacer sus necesidades.

Es claro para la Sala que las falencias encontradas en el instrumento ambiental expedido al Municipio de Arauca, es decir, el permiso de tala pone en peligro al ecosistema del Humedal Piquetierra, circunstancia por la que era procedente su suspensión a efectos de garantizar el derecho colectivo a un ambiente sano en aplicación del princi-

pio de prevención, pues existe certeza frente a los perjuicios irreversibles que podría sufrir el sector en caso de que se le dé un tratamiento inadecuado.

(...) En este punto la Sala deberá determinar si se requiere la construcción de un proyecto urbano en el Humedal Piquetierra so pena de infringir derecho colectivo al goce del espacio público.

(...) En ese orden, lo que se evidencia es que el anotado estudio previo que se cita como prueba para indicar que hay urgencia en la ejecución de la obra so pena de vulnerar el derecho al espacio público, corresponde a un análisis efectuado por el municipio dentro del procedimiento contractual que derivó en la suscripción del contrato de obra n.º 000-750 de 2021. Ahora, no se pasa por alto que en los considerandos del acto objeto de controversia, se resumieron los antecedentes de la solicitud presentada por el Municipio y se transcribieron los mismos argumentos señalados en el estudio previo sobre la necesidad en la contratación; sin embargo, la Sala concuerda con el Tribunal respecto a que la motivación allí expuesta no es suficiente y adecuada para colegir una eventual vulneración al anotado derecho; no fue acompañada de alguna prueba técnica o estudio que permita acreditar lo allí expuesto, como índices de accidentalidad,

Decisión

Se ordenó a título de medida cautelar, la suspensión de los efectos de dicho acto. Asimismo, que, a las entidades accionadas, en

la población que se desplaza por la zona, entre otros.

Ahora, aún si, en gracia de discusión, se aceptara que dichos argumentos son suficientes para entrever una posible vulneración al espacio público, lo cierto es que dicho derecho no podía ser valorado de manera asilada dada la importancia del ecosistema que impacta.

En efecto, tendría no solo que ponderarse la necesidad de movilidad de los peatones por espacios seguros, de acuerdo con los estudios que así lo avalen, sino ajustar la obra a áreas de relevancia ecológica que hagan consonante las dos esferas ya explicadas del derecho a un ambiente sano. Por ende, el cargo no tiene vocación de prosperidad.

(...) [O]bserva la Sala que la medida cautelar adoptada por el Tribunal desborda el objeto de la controversia, pues se suspendieron los efectos de la “tala de árboles que fue autorizada por Corporinoquia”, sin expresar concretamente a cuál acto se hacía referencia y, además, se ordenó la “suspensión de los proyectos que afecten el ecosistema Humedal Piquetierra del Municipio de Arauca”, pese a que, como se vio, la fuente de vulneración de los derechos colectivos invocados fue la Resolución 700.36.22-0041 del 25 de abril de 2022”.

el marco de sus competencias, adopten las medidas necesarias para ordenar la compensación de los pasivos ambientales.

Identificación de la decisión

Radicado	11001-03-24-000-2006-00324-00
Fecha de la decisión	26 de enero de 2023
Clase de proceso	Acción de nulidad
Consejero ponente	Roberto Augusto Serrato Valdés
Actor	Junta de Acción Comunal de la Vereda Alto Iriqué y otros
Demandado	Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena – Cormacarena
Palabras claves	Relleno sanitario, estudio de impacto ambiental, participación ciudadana

Resumen e historia del caso

La Junta de Acción Comunal de la Vereda Alto Iriqué presentó demanda en ejercicio de la acción de nulidad en contra de Cormacarena, mediante el cual solicitó la nulidad de la Resolución 2.6.05.-1015 expedida el 14 de octubre de 2005 por CORMACARENA, mediante la cual se otorgó Licencia Ambiental a la Empresa de Servicios Públicos del Municipio de Granada ESP, en el Departamento del Meta para el proyecto denominado construcción y funcionamiento relleno sanitario municipio de Granada – Meta.

Fundamento su petición en que entre 1999 y hasta principios de 2000, el municipio de Granada y la Empresa de Servicios Públicos de Granada ESP efectuaron la disposición final de residuos sólidos a cielo abierto en el predio denominado “La Sabana”, situado en la Vereda Alto Iriqué.

Que el 13 de abril de 2000, la Corporación Regional de la Orinoquia, ordenó a la empresa de servicios públicos de Granada ESP la suspensión inmediata de la disposición de residuos sólidos, porque con ellos se había provocado alteraciones y cambios sobre el recurso suelo, subsuelo y aire.

La Empresa de Servicios Públicos de Granada ESP dispuso los residuos sólidos a cielo abierto, primero en el predio denominado “El Guadual” en jurisdicción del Municipio de Fuentedeoro y, posteriormente, en la finca “El Paraíso” ubicada en la Vereda Alto Iriqué del municipio de Granada.

El 12 de mayo de 2005, Cormacarena ordenó el cierre del sitio de disposición final ubicado en el predio “El paraíso”

El 15 de 2005, la Empresa de Servicios Públicos de Granada ESP solicitó una licencia ambiental para la ejecución del proyecto

denominado Construcción y operación del Relleno Sanitario en el municipio de Granada, departamento del Meta.

El 27 de mayo de 2005, el alcalde de Granada solicitó a Cormacarena el levantamiento de la medida de cierre del predio El Paraíso, por el término de 75 días, mientras culminaba el trámite de licenciamiento para la construcción del relleno sanitario y mediante Resolución 2.6.05.4615 de 3 de junio de 2005, Cormacarena accedió a dicha solicitud.

El 29 de agosto de 2005, el municipio de Granada y la Empresa de Servicios Públicos de Granada ESP iniciaron las obras de

construcción del relleno en el predio “La Sabana”. Sin embargo, “los operarios informaron a la comunidad vecina, que se trataba de la construcción de un Jagüey, hecho que dimos por cierto al ver la presencia de un Buldócer, varias Retroexcavadoras y el brote de agua”.

El 14 de octubre de 2005, Cormacarena otorgó la licencia ambiental a la Empresa de Servicios Públicos del Municipio de Granada, por un término inicial de diez (10) años.

La Procuradora 14 Judicial para Asuntos Ambientales y Agrarios ordenó a la Alcaldía de Granada que cesara la disposición de los residuos sólidos

Consideraciones y fundamentos

Acto que otorga la licencia ambiental- participación ciudadana

“[L]a Sala de Decisión pone de presente que no existe prueba de la oportuna publicación del auto de apertura en la etapa subsiguiente de factibilidad, porque la respectiva gaceta no obra en el expediente administrativo 97-2998. Lo que si se demostró es que el interesado canceló el costo exigido para realizar esa publicación el 9 de noviembre de 2005, cuando tal publicidad carecía de objeto en la medida en que la autoridad ambiental ya había otorgado la licencia ambiental mediante Resolución 2.06.05.-1015 de 14 de octubre de 2005, [...] La misma autoridad ambiental reconoció la existencia de ese pago extemporáneo en la Resolución 2.6.06.-0008 de 13 de enero de 2006, al momento de resolver

el recurso de reposición interpuesto por el señor Israel Oswaldo Cortés en contra de la resolución 2.6.05-1015 de 2005 y, sin embargo, erróneamente concluyó que el deber de publicación estaba acreditado, aun cuando la única prueba capaz de corroborar esa premisa es la gaceta respectiva que ni si quiera obra.

El único documento objeto de publicación, a la luz de las pruebas, fue la Resolución demandada 2.06.05.-1015 de 14 de octubre de 2005, en la gaceta de enero de 2006, pero no el respectivo auto que dio inicio a la misma. Tampoco en el acervo se acreditó que el peticionario hubiese realizado la “identificación de las comunidades y de los mecanismos utilizados para informarles so-

bre el proyecto, obra o actividad” en su documento de Diagnostico Ambiental de Alternativas, como lo exigen expresamente los artículos 18 y 19 del Decreto 1220 de 2005.

Esto es mucho más grave si se tiene en cuenta que, en el segundo tomo del expediente administrativo 97-2998, se encuentra el oficio de 4 de febrero 2000, a través del cual los vecinos del predio en donde se ubica la alternativa 3, advirtieron a la autoridad ambiental competente de la época que no estaban de acuerdo con construir un relleno sanitario en dicho territorio por el impacto que ocasionaría esa actividad en el recurso hídrico.

Sin embargo, tampoco se demostró que Cormacarena haya citado a los particulares que suscribieron ese memorial, [...] Con base en lo expuesto, y en atención a los aspectos que se debaten a través del presente

medio de control, la Sala concluye que los vecinos de la obra eran terceros determinables en el caso que nos ocupa, y que todos los residentes del municipio de Granada y de los municipios aledaños, podían resultar afectados con la decisión administrativa que se iba a emitir.

Sin embargo, Cormacarena omitió publicar el auto de inicio del procedimiento administrativo que iba a comenzar, desconoció así la posibilidad de controvertir e intervenir en la discusión de asuntos socio-ambientales de las referidas personas. Por ende, es clara la transgresión del artículo 79 de la Constitución Política, de los artículos 69 y 70 de la Ley 99 de 1993, del artículo 18 del Decreto 1220 de 2005 y de los artículos 14 y 15 del Código Contencioso Administrativo”.

Acto que otorga licencia ambiental- construcción de relleno sanitario

“Para la Sala la autoridad ambiental demandada desconoció el preámbulo, los artículos 4°, 79 y 80 de la Constitución Política, el artículo 6° del Decreto 838 de 2005, y los artículos 17, 18, 19 y 22 del Decreto 1220 de 2005, dado que el trámite de la evaluación ambiental no respetó las prohibiciones previstas en el Decreto 838 en cuanto a los lugares cercanos a fuentes hídricas superficiales en donde no es posible construir rellenos sanitarios.

Tampoco demostró haber acatado las restricciones enunciadas en el Decreto 838 en cuanto a la altura mínima de las instalaciones con relación al nivel freático y, mucho menos, probó haber exigido los estudios hidrológicos que permitieran conocer sí el interesado construyó ese relleno en una zona de recarga de acuíferos. Es más, la evaluación del DAA no cumplió con el criterio de objetividad que le exigía nuestro ordenamiento jurídico, pues ninguna de las propuestas iniciales era técnica y jurídicamente viable”.

Decisión

Se declaró la nulidad de las resoluciones demandadas y proferidas por CORMACARENA.

Salvamento de voto parcial del magistrado Hernando Sánchez Sánchez

Improcedencia de la modulación de la sentencia

“Visto el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, sobre acción de nulidad: ‘[...] Toda persona podrá solicitar por sí o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos. [...]’.

Asimismo, visto el artículo 170 ibidem: ‘[...] Contenido de la sentencia. La sentencia tiene que ser motivada. Debe analizar los hechos en que se funda la controversia, las pruebas, las normas jurídicas pertinentes, los argumentos de las partes y las excepciones con el objeto de resolver todas las peticiones.

Para restablecer el derecho particular, los Organismos de los Contencioso Administrativo podrán estatuir disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas, y modificar o reformar estas. [...]’. Visto el artículo 179, sobre otras condenas, prevé que las condenas de otro orden, en favor o en contra de la administración, se registrarán por los

artículos 334 y 339 del Código de Procedimiento Civil.

En este sentido, visto el artículo 334 del Código de Procedimiento Civil, dispone lo siguiente: “[...] Si en la providencia se fija un plazo para su cumplimiento o para hacer uso de una opción, este sólo empezará a correr a partir de la ejecutoria de aquélla, o de la notificación del auto de obediencia a lo resuelto por el superior, según fuere el caso. La condena total o parcial que se haya subordinado a una condición sólo podrá ejecutarse una vez demostrado el cumplimiento de ésta. [...]”

Por lo expuesto anteriormente, el suscrito Magistrado considera que no se deben modular los efectos de las sentencias en que se declare la nulidad de los actos acusados, en la medida en que las normas aplicables al caso sub examine no permiten diferir los efectos de la declaratoria de nulidad de un acto administrativo”.

Identificación de la decisión

Radicado	11001-03-24-000-2007-00273-00
Fecha de la decisión	31 de julio de 2023
Clase de proceso	Acción de nulidad
Consejero ponente	Oswaldo Giraldo López
Actor	Grupo Semillas
Demandado	Instituto Colombiano Agropecuario (en adelante ICA)
Palabras claves	Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica ICA Siembras de maíz

Resumen e historia del caso

En ejercicio de la acción de nulidad consagrada en el artículo 84 del Contencioso Administrativo, Grupo Semillas solicitó a la Corporación que accediera a decretar la nulidad de la Resolución 465 del 26 de febrero de 2007, “por la cual se autorizan siembras de maíz con la tecnología Yielgard® (MON 810)”, expedida por el ICA.

En opinión de la demandante, el acto administrativo acusado infringe el artículo 23 numeral 2 de la Ley 740 de 2002, que ratifica el Protocolo de Cartagena sobre Seguri-

dad de la Biotecnología, y los artículos 1, 2 y 29 de la Carta Política.

Adujo que el numeral 2 del artículo 23 de la Ley 740 de 2002 era claro al establecer que todas las decisiones que se adopten en relación con organismos vivos modificados deben ser consultadas con el público y que, como la Resolución 465 de 2007 se expidió sin llevar a cabo tal consulta, devenía en ilegal. Asimismo, que la trasgresión redundaba en el desconocimiento explícito del debido proceso.

Fundamentos y consideraciones

Acto administrativo - importación de semillas transgénicas con la tecnología Yieldgard- requisitos de la demanda

“[D]ebe advertirse que el medio exceptivo de inepta demanda que se encuentra consagrado en el numeral 7 del artículo 97 del Código de Procedimiento Civil (en adelante CPC), se configura siempre que se presenten dos inconsistencias: i) falta de requisitos formales y/o ii) indebida acumulación de pretensiones.

En ese orden, la primera de las manifestaciones de ineptitud sustantiva de la demanda tiene la finalidad de advertir que el libelo introductorio no cumple con todas las exigencias de forma; es decir, que no reúne los requisitos relacionados en los artículos 137, 138, 139 y 140 del CCA. Mientras que la indebida acumulación de pretensiones se configura cuando se quebranta lo previsto en el artículo 82 del CGP, aplicable al presente asunto por la remisión que autoriza el artículo 267 del CCA. Así, es claro que los reparos del ICA no se enmarcan en la anotada excepción, pues en estos no se

controvierte que la demanda adolezca de alguno de los vicios de forma o que hubiera sido indebidamente acumulada, sino que se cuestiona la pertinencia de los argumentos expuestos en la demanda, sin que por ese solo hecho se pueda declarar probado el anotado medio exceptivo.

Sumado a lo anterior, de la revisión del escrito introductorio, lo que observa la Sala es que en este se consignaron una serie de reproches de ilegalidad en contra de la Resolución n.º 465 del 26 de febrero de 2007.

Particularmente, se planteó que esa decisión fue emitida con violación de normas superiores y falsa motivación, invocó las que consideraba infringidas y sustentó sus razones. Es por ello por lo que, a juicio de la Sala, el libelo introductorio cumplió con una carga mínima requerida para esa clase de acciones públicas y, en consecuencia, el cargo no tiene vocación de prosperidad”.

Mecanismos de participación ciudadana en materia ambiental -principio de la democracia participativa

“[P]ara responder al problema que planteó la accionante en el asunto de la referencia, lo que constata la Sala es que, para el momento de expedición de la decisión enjuiciada (26 de febrero de 2007), sí existía el deber de promover en el procedimiento correspondiente la participación de la ciudadanía y la divulgación de

las decisiones respectivas, pues los mandatos así dispuestos en la Ley 740 de 2002 (del 24 de mayo de 2002) eran claros en esa determinación y se encontraban vigentes.

En tal orden, era deber del ICA imprimir en el trámite que provocó Coacol las disposiciones de la Ley 740 de 2002 y con ellas

propiciar las etapas antes precisadas. [...] Queda por establecer si, como lo afirma el ICA, al impulsar el procedimiento administrativo de autorización de la semilla Yieldgard a Coacol, observó los lineamientos legales de la Ley 740 de 2002 en lo que hace a las etapas de divulgación y participación tantas veces referidas; o, lo que es lo mismo, si materialmente las aplicó.

Respecto del primer aspecto, esto es, el concerniente a la divulgación, debe destacarse que su alcance no es otro que proporcionar información completa y accesible a los interesados en los procesos importación y manipulación de OMVs debido a las implicaciones que esa tecnología puede tener en el contexto ambiental y de la salud humana y animal.

[...] En suma, la garantía en el acceso a la información en trámites de los OMVs, en los términos definidos en el numeral 2º del artículo 23 de la Ley 740 de 2002, permite que: (i) los ciudadanos adopten posturas informadas y responsables sobre la materia objeto de controversia, (ii) se promueva la participación ciudadana, (iii) se favorezca la transparencia en esos trámites, lo que repercute en el aumento de la confianza y credibilidad a las instituciones del Estado, y (iv) se facilite el ejercicio de veeduría respecto al cumplimiento de las decisiones adoptadas en esa clase de trámites [...].

[E]l ICA incumplió lo dispuesto en el numeral 2º del artículo 23 de la Ley 740 de 2002, puesto que divulgó apenas un resumen de la solicitud y no hizo lo propio en relación con la totalidad de las decisiones adoptadas en dicho trámite. Ahora, tampoco justificó la motivación de tal omi-

sión, circunstancia que repercutió en que la población en general no pudiera enterarse del procedimiento adelantado para la importación de las semillas Yieldgard al país y, por ende, no pudiera formarse una opinión fundamentada sobre los riesgos que supone esa tecnología o las ventajas que pudiera arrojar.

Por otro lado, respecto al segundo de los fines de la aludida norma legal, esto es, el concerniente a la participación ciudadana, [...] es claro que el ICA no atendió el requisito dispuesto en el numeral 2 del artículo 23 de la Ley 740 de 2002, para la emisión de la Resolución n.º 00465 del 26 de febrero de 2007, de modo que es menester declarar la ilegalidad de dicha decisión.

En efecto, es apenas obvio que este segundo requerimiento de orden constitucional y legal no se hubiera agotado; no hubo divulgación previa de información sobre la petición y las etapas agotadas sucesivamente en el trámite adelantado por el ICA, por lo que, si no existía el ingrediente para deliberar, era evidente que no hubiese promoción para el debate y participación requeridos.

Bajo tales consideraciones, la Sala estima que la falta de consulta con el público y la no divulgación de las decisiones adoptadas en el procedimiento para autorizar la importación, siembra y comercialización de semillas transgénicas, para el caso de la semilla Yieldgard, constituye un claro desconocimiento de lo previsto en las citadas disposiciones normativas en detrimento de los principios constitucionales de participación ciudadana y de transparencia en la gestión pública.

En tal orden, y encontrándose la prosperidad del primer cargo en contra de la decisión censurada, la Sala se abstendrá de resolver los demás puntos en controversia, pues, al encontrarse acreditada la vulneración del

numeral 2 del artículo 23 de la Ley 740 de 2002, resulta innecesario abordar los demás cargos, relacionados con la falsa motivación de la decisión enjuiciada”.

Decisión

Declaró la nulidad de la resolución demandada, la cual fue emitida por el Instituto Colombiano Agropecuario

Identificación de la decisión

Radicado	73001-23-31-000-2011-00358-01[44538]
Fecha de la decisión	11 de octubre de 2021
Clase de proceso	Acción de Reparación Directa
Consejero ponente	Martín Bermúdez Muñoz
Actor	Claudia Peñarete Ortiz
Demandado	Municipio de Carmen de Apicalá
Palabras claves	Condena en abstracto, carga de la prueba, necesidad de presentar evidencia sólida para respaldar un reclamo de daños y perjuicios, falla del servicio, licencia de construcción de vivienda, demolición de inmueble, falta de prueba del perjuicio, improcedencia de la condena en abstracto.

Resumen e historia del caso

La Secretaría de Planeación de Carmen de Apicalá concedió licencia a la actora para la construcción de una vivienda, con base en la siguiente documentación aportada “cuadro de áreas, detalles estructurales, memorias de cálculo estructural y diseños estructurales”.

Debido a diferentes incumplimientos durante la construcción de la obra por parte del arquitecto, la demandante terminó el contrato y le solicitó los documentos necesarios para continuarla. No obstante, este manifestó que no los tenía en su poder.

La demandante solicitó a la Secretaría de Planeación de Carmen de Apicalá copias de la Resolución 108 del 28 de julio de

2007 y de los documentos entregados con la solicitud. La Entidad accedió a la petición; sin embargo, no entregó todos los documentos requeridos. Faltaron los siguientes: cuadro de áreas, detalles estructurales, memorias de cálculo estructural y diseños estructurales.

La demandante mediante nuevo derecho de petición a la entidad solicitó las copias completas y obtuvo respuesta donde la entidad demandada entregó los mismos documentos que dio en la primera respuesta, aducía que eran los únicos que reposaban en sus archivos.

La demandante consideró que la Entidad incurrió en una falla del servicio al extraviar

los documentos que le fueron entregados al momento de iniciar el trámite para expedir la licencia de construcción. La pérdida de estos documentos le causó perjuicios mate-

riales e inmateriales, porque no pudo continuar con la construcción de la vivienda y se vio obligada a demoler la parte que ya había sido construida.

Consideraciones y fundamentos

Daño derivado de hechos de la administración- condena en abstracto

“E]sta Subsección, en sentencia de 3 de noviembre de 2020, señaló que la condena en abstracto es procedente cuando no sea posible cuantificar los perjuicios y dicha circunstancia no sea imputable a la parte interesada [...]. Dado que en este caso los perjuicios no fueron acreditados debido al

incumplimiento de las cargas probatorias de la accionante, no es posible acceder a la solicitud de condena en abstracto. Dicho trámite está supeditado únicamente a los eventos en que, estando acreditado un perjuicio, se desconoce su cuantía”.

Condena en perjuicios

“[L]a demandante señala que como el tribunal en primera instancia declaró responsable al municipio por la pérdida de sus documentos, debe condenarse en abstracto y ordenarse un incidente liquidatorio.

Al respecto, debe destacarse que el artículo 172 del C.C.A. dispone que las condenas al pago de frutos, intereses, mejoras, perjuicios y otros semejantes, impuestas en auto

o sentencia, cuando su cuantía no hubiere sido establecida en el proceso, se hará en forma genérica, señalando las bases con arreglo a las cuales se hará la liquidación incidental”. Lo anterior quiere decir que, tal como lo ha determinado esta Corporación, la condena en abstracto y su consecuente trámite incidental sólo son procedentes cuando los perjuicios han sido acreditados, pero se desconoce su cuantía”.

Falta de prueba del daño

“La demandante reclama el valor invertido en la construcción de la casa, la cual tuvo que demoler. [N]o obra prueba que acredite este perjuicio. Aunque con la demanda fue aportado el presupuesto [...] presentado a la administración municipal al momento de solicitar la construcción de la casa, no se

tiene certeza sobre si efectivamente la construcción de la casa inició y si fue invertido algún dinero.

[R]eclama el valor de la demolición y disposición de materiales de la casa que había empezado a construir. No obstante, la Sala

no encuentra prueba en el expediente que acredite que la casa fue demolida, por lo cual no hay lugar a reconocer este perjuicio.

[R]eclama los peritajes y estudios civiles y legales que tuvo que pagar con ocasión de la construcción de la casa. Sin embargo, no obra en el expediente prueba alguna que demuestre que la accionante efectivamente

realizó pagos por esos conceptos.

[R]eclama perjuicios morales. No obstante, no especifica las razones por las cuales sufrió el perjuicio moral o cómo se vio representado. Además, no hay prueba que permita determinar que efectivamente sufrió perjuicios de esta naturaleza”.

Decisión

Dado que la demandante no acreditó los perjuicios reclamados, debido al incumplimiento de las cargas probatorias no se accedió a la solicitud de condena en abstracto.

SECCIÓN QUINTA

Identificación de la decisión

Radicado	20001-23-31-000-2010-00041-01
Fecha de la decisión	2 de agosto de 2018
Clase de proceso	Acción de nulidad y restablecimiento del derecho
Consejero ponente	Alberto Yepes Barreiro [Descongestión]
Actor	Drummond LTD
Demandado	Nación – Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
Palabras claves	Licencia ambiental, acto administrativo

Resumen e historia del caso

La sociedad Drummond LTD solicitó al Ministerio de Ambiente, que le otorgara licencia ambiental para un proyecto de explotación minera de carbón dentro del polígono otorgado en los títulos mineros denominados El descanso, Similoa y Rincón Hondo.

Por lo anterior, la demandante remitió a Corporcesar el estudio de impacto ambiental de los proyectos mineros y consignó la necesidad de la construcción de un corredor vial para el proyecto que requería la licencia.

Asimismo, solicitó un permiso de aprovechamiento forestal para la construcción de una vía en el mismo trazado que el corredor vial mencionado en el inciso anterior.

Corporcesar autorizó a la demandante efectuar el aprovechamiento forestal único

solicitado y a ejecutar las obras y trabajos hidráulicos sobre las corrientes “Paraluz, Calenturitas y Canal Alamosa con el fin de ejecutar las obras hidráulicas (“puentes y box culvers” (sic)) descritos en la solicitud”.

Con fundamento en los actos administrativos se iniciaron las obras de construcción y ejecución.

Luego, la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios solicitó al Ministerio de Ambiente realizar una inspección ocular, para revisar la situación de las afectaciones padecidas por los predios aledaños a la mina La Loma.

En esa visita, la autoridad ambiental advirtió que: “en el área descrita para la licencia ambiental que se encontraba en trámite, ya habían iniciado la construcción de un corredor

con una vía de aproximadamente 20 metros de ancho de banca y una franja paralela a la vía por el costado occidental con un ancho aproximado de 50 metros. Donde se realizó la vía halló que se había efectuado el desmonte y descapote de material vegetal y la intervención de 3 cauces (Río Calenturitas, Caño NN y arroyo Paraluz)”. Lo anterior,

sin haberse expedido la licencia ambiental.

Como consecuencia, el Ministerio impuso medida preventiva de suspensión inmediata de las obras y ordenó abrir investigación administrativa de carácter disciplinaria; luego de surtido el trámite legal, decidió declarar responsable a la actora de los cargos formulados.

Consideraciones y fundamentos

Excepción de ineptitud sustantiva de la demanda

“La Sala encuentra pertinente pronunciarse sobre la pretensión primera de la demanda, en la que se solicitó la declaratoria de nulidad de la Resolución 205 del 09 de febrero de 2007. En ese acto administrativo, la demandada abrió una investigación por la comisión de conductas presuntamente violatorias de las normas ambientales, se determinaron los cargos endilgados y se ordenó la suspensión de la ejecución de las obras tema de investigación. Lo anterior quiere decir que, ese acto administrativo, no contiene decisión alguna sobre el fondo del asunto; la finalidad de esa actuación administrativa consiste en determinar la responsabilidad por la comisión de un ilícito

ambiental.

En la Resolución 205 del 09 de febrero de 2007, no se dice nada al respecto, solo se advierte de la posible comisión de una conducta antijurídica -en sentido lato- y se le indica al particular los motivos por los cuales la administración estima que es responsable. Por ello, conforme con lo dispuesto en el artículo 135 del Decreto 01 de 1984, el acto administrativo en comento no es susceptible de control jurisdiccional y, en consecuencia, la Sala declarará la ineptitud sustantiva de la demanda respecto de la pretensión que solicita su nulidad, por lo que se inhibirá para resolverla de fondo en la parte resolutive de esta providencia”.

Sanción del Ministerio de Ambiente-Licencia ambiental

“Está demostrado en el sub lite, que la controversia gira en torno a un proyecto integral, considerado y dispuesto como uno solo, que no podía ser objeto de desagregaciones parciales bajo la errada percepción que, ciertos asuntos de esta, podrían ser au-

torizadas por otras autoridades ambientales distintas a quien ya conocía su trámite, alegándose una supuesta falta de relación con el proyecto minero; según el marco jurídico que impone la obtención de las licencias ambientales para la explotación de carbón igual

o mayor a 800.000 toneladas/año, la entidad competente es el MINAMBIENTE.

Distante de poder verificarse el dilema propuesto por la parte actora, en el que se propuso discernir en torno a las dimensiones de la vía construida para demostrar que es distinta a la solicitada en el trámite de la licencia ambiental y que, por ello, no requería de dicho acto para ejecutarse, la Sala pone de presente que las circunstancias físicas evidenciadas sobre el terreno, son las que, precisamente, corroboran que no era una obra independiente y autónoma sino que en realidad se trató de una modificación sustancial inconsulta de la solicitud inicial de la licencia ambiental presentada al MINAMBIENTE por la DRUMMOND LTDA., motivada por sus sobrevinientes intereses y pretextos (presunta vigilancia de predios), en tanto lo que hizo fue alterar anticipada y drásticamente i) las fechas de inicio y finalización de la construcción de la vía, ii) sus medidas originales, iii) los tiempos estipulados para el acaecimiento del impacto ambiental originado en la intervención del cauce de cuerpos de agua superficiales con la construcción de estructuras metálicas, aprovechamiento forestal, desviación del cauce de un arroyo, vertimiento de aguas residuales industriales, alteración de flujo de aguas y sedimentación de cuerpos de agua superficiales, degradación y erosión de los suelos en las obras de desviación del respec-

tivo arroyo y, en general, iv) las condiciones bajo las cuales había sido concebida dentro del proyecto denominado Explotación Minera en las Áreas de los Contratos 144/97 “El Descanso”, 283/95 “Similoa” y 284/95 “Rincón Hondo”, sometido al trámite de licencia ambiental”.

La Sala se refiere a una presunta vigilancia de predios, porque, tal como se citó antes, se encontró en la solicitud de estos permisos a Corpocesar, que se necesitaba bajo la justificación económica de darle cabida a la continuación debida de la operación minera, que iniciaba con la construcción de la vía que permitiría el ingreso de equipos y vehículos al momento de iniciar la planificación del proyecto de expansión que por sí solo justifica económicamente la remoción de la cobertura vegetal; es decir, sin que fuese alegada la supuesta carencia de custodia en los terrenos involucrados en el proyecto. Incluso, y sin perjuicio de que la incursión precipitada de estas obras, por las cuales fue sancionada DRUMMOND LTDA., en sí mismas requiriesen ser objeto de una licencia ambiental en los precisos términos técnicos considerados por el Minambiente, lo que es indiscutible es que por el hecho de estar en el proyecto requerían, para poder ejecutarse, de la autorización o aprobación por parte de esa Cartera en la licencia previamente solicitada para el proyecto minero.

Principio de prevención

“[Q]uien pretenda adelantar un proyecto de explotación minera de carbón a gran escala y las obras e intervenciones derivadas o con ocasión de ella, deberá obtener la licencia ambiental antes de comenzar con la ejecución.

En otras palabras, cuando quiera que se inicie y adelanten fases, así sean primigenias e incipientes de un proyecto que requiera de licencia ambiental sin ella, se infringe la normativa ambiental citada, ergo, de encontrarse ese escenario, esa vulneración solo cesa una vez se obtenga ese licenciamiento. En relación con lo anterior es importante resaltar la importancia de la licencia ambiental como institución jurídica en nuestro ordenamiento; se erigió como un instrumento para garantizar la adecuación de los proyectos de crecimiento económico con la preservación del medio ambiente para las generaciones futuras, en el marco de la función ecológica de la propiedad ordenada por la Constitución y el derecho colectivo al medio ambiente sano.

Este instrumento se caracteriza por ser una medida de tipo cautelar y planificadora, con la que se pretende prevenir, mitigar o eliminar con la ayuda de la ciencia, el im-

pacto de una actividad para los recursos naturales del país. Con base en lo anterior, se permite que la Administración adopte medidas sancionatorias para así reducir las repercusiones o el riesgo de daño, cuestión que no hace más que materializar el principio de prevención traducido en mecanismo como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones previas a la licencia, cuyo presupuesto es la posibilidad de conocer de ante mano el daño ambiental y de obrar con base en ese conocimiento anticipado a favor del medio ambiente.

Las facultades atribuidas a la autoridad competente en materia ambiental, no solo tienen fines preventivos, sino de neutralización respecto de los daños ya generados, al poder inclusive proceder a la suspensión de una actividad que implique afectaciones graves al medio ambiente. De la manera como quedó esbozado, la licencia ambiental “[...] es una herramienta que permite precisar las fluidas fronteras de la función ecológica de la propiedad, bajo la protección del ambiente y los recursos naturales, y la introducción de condicionamientos verificables al ejercicio de las libertades individuales [...]”.

Decisión

Los actos demandados guardaron estricta relación con las disposiciones legales aplicables; sin embargo, la Sala se declaró inhibida para resolver de fondo la pretensión de nulidad de la resolución demanda.

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Identificación de la decisión

Radicado	11001-03-15-000-2020-03536-00 [CA]
Fecha de la decisión	26 de marzo de 2021
Clase de proceso	Control inmediato de legalidad
Consejero ponente	Guillermo Sánchez Luque
Actor	Corporación Autónoma Regional de Risaralda [CARDER]
Demandado	Resolución A – 0259 del 2 de abril de 2020
Palabras claves	Emergencia sanitaria

Resumen e historia del caso

El 2 de abril de 2020, mediante la resolución A-0259, la CARDER adoptó medidas de carácter transitorio en materia de «otorgamientos ambientales» y ajustó los trámites sobre concesiones de aguas para la prestación del servicio público de acueducto y alcantarillado. Estas medidas se expidieron en el marco de la emergencia derivada de la

pandemia del COVID-19 y del Estado de Excepción declarado por el Decreto 417 de 2020.

El 6 de agosto de 2020, la CARDER remitió al Consejo de Estado la Resolución A-0259 para el control inmediato de legalidad.

Consideraciones y fundamentos

Control inmediato de legalidad

“La jurisdicción administrativa, como guardián del orden jurídico, conoce del control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general que se dictan en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción [...].

Según estos preceptos, el Consejo de Estado ejerce el control de las medidas expedidas por las autoridades administrativas nacionales. [...] El control inmediato de legalidad es el medio idóneo para verificar que las medidas generales expedidas por las autoridades administrativas, que desarro-

llan decretos legislativos, se ajustan al ordenamiento. Su propósito es impedir la aplicación de normas ilegales y limitar el poder de la Rama Ejecutiva durante un estado de excepción.

[...] El control inmediato de legalidad está instituido para fiscalizar los actos administrativos de carácter general, expedidos en desarrollo de decretos legislativos. Como el estado de excepción no implica la supresión del Estado de derecho, la actividad de la Administración, en el ejercicio de las facultades excepcionales, sigue sometida al ordenamiento jurídico [...].”

“El control inmediato de legalidad comprende el análisis de la existencia de una relación de conexidad entre la regulación contenida en el acto sujeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción.

Asimismo, el control implica confrontar el acto con las normas superiores que le sirven de fundamento; es decir, los mandatos constitucionales que regulan los estados de

excepción [...], la LEEE, el decreto de declaratoria del estado de excepción y el decreto legislativo que desarrolla [...]. El control inmediato de legalidad tiene un carácter jurisdiccional, automático y oficioso, que se extiende a verificar la competencia de la autoridad que expidió el acto sujeto de control, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines y la sujeción a las formas. Al controlar el acto, el juez debe determinar si la medida administrativa es proporcional con la gravedad del hecho que pretende conjurar [...].

Con todo, el control inmediato de legalidad, como cualquier otra competencia judicial, tiene límite en la ley [...]. De allí que la confrontación del acto con el ordenamiento que le sirve de sustento no puede extenderse a otras materias, por ejemplo, a reemplazar la legítima discrecionalidad administrativa -que en un estado de excepción está limitada por los postulados de necesidad, finalidad, proporcionalidad, conexidad y debida motivación de las decisiones- por una inconstitucional ‘discrecionalidad judicial’”.

Fallo del control inmediato de legalidad- efecto erga omnes

“La evaluación de la juridicidad del acto sujeto a control se hace respecto de todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico relacionados con la materia. Así, se debe confrontar el acto con la normativa propia del estado de excepción. No obstante, si el juez advierte que el acto vulnera cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones

excepcionales con fuerza de ley, procederá a declarar la ilegalidad del acto.

Aunque el control inmediato de legalidad tiene un carácter integral, no puede fundarse en los mismos parámetros del control que ejerce la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción [...].

No es lo mismo confrontar una norma legal de excepción con un número finito de disposiciones -como los artículos de la Constitución-, que verificar la legalidad de un acto administrativo en relación con el ‘resto del ordenamiento jurídico’. De allí que, si bien el control automático es integral -por ello el juez estudia la forma y la materia del acto-, no es viable verificar la legalidad de una resolución administrativa frente a todo el ordenamiento.

Por ello, lo decidido en el control inmediato de legalidad no cierra la posibilidad de que el acto pueda ser sometido a otro estudio de

legalidad en el futuro, a través del medio de control de nulidad que cualquier persona formule por razones diferentes a las analizadas en el control automático.

De modo que, si la medida administrativa controlada se encuentra ajustada a derecho o si se llega a decretar la nulidad de algunos de sus preceptos, aunque este fallo tiene efecto erga omnes -oponible a todos y contra todos-, la decisión tiene el carácter de cosa juzgada relativa. La sentencia solo es definitiva frente a los aspectos analizados y decididos, en virtud del control inmediato de legalidad”

Naturaleza jurídica de la CARDER

“CARDER, creada por el artículo 1 de la Ley 66 de 1981, es un ente corporativo especial del orden nacional, con autonomía administrativa, presupuestal y financiera, dotado de personería jurídica. CARDER está encargada por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio

ambiente y los recursos naturales renovables y propender por el desarrollo sostenible. Su jurisdicción comprende el territorio del departamento de Risaralda (artículo 2 de la Ley 66 de 1981, arts. 23 y 33 de la Ley 99 de 1993 y arts. 1.2.5.1 y 2.2.8.4.1.1 del Decreto 1076 de 2015)”.

Otorgamientos ambientales y concesiones de agua

“Los artículos 1, 3-5, 9, 13, 16 y 20 de la Resolución A-0259 de 2020 ordenaron prorrogar de manera automática las concesiones de agua, redujeron a la tercera parte los términos del trámite previsto para las concesiones de aguas superficiales, mandaron priorizar el trámite de solicitudes de concesiones de agua y las solicitudes de los gestores de residuos peligrosos y dispusieron la entrega de facturas de cobro de la tasa por utilización de agua y por la tasa retributiva por vertimientos puntuales correspondien-

tes a la vigencia 2019, dentro de los cuatro meses siguientes a la finalización de la emergencia sanitaria.

Estas medidas se ajustan a lo establecido en el artículo 2 del Decreto Legislativo 441 de 2020 y reproducen los artículos 1-3 y 7-9 del Decreto 465 de 2020, declarado ajustado al ordenamiento jurídico, por el Consejo de Estado.

[...] En relación con la reducción a la tercera parte de los términos del trámite previsto

para las concesiones de aguas superficiales (artículo 4), como la norma tiene fundamento en el artículo 3 del Decreto 465 de 2020, deberá interpretarse conforme a la legalidad condicionada, que dispuso el Con-

sejo de Estado, esto es que tal reducción aplica únicamente en la etapa del procedimiento administrativo cuyo trámite compete a las autoridades ambientales”.

Prospección y exploración de aguas subterráneas

“El artículo 10 de la Resolución A-0259 del 2020 -que reprodujo el artículo 4 del Decreto 465- estableció que durante el tiempo que se mantenga la declaratoria de la emergencia sanitaria en el país por causa del coronavirus COVID-19, se podrán adelantar sin permiso las actividades de prospección y exploración de las aguas subterráneas por parte de los prestadores de servicios públicos domiciliarios de acueducto, siempre que previamente se contara con la información geoeléctrica del área de influencia del proyecto, así como el registro y aval de CARDER para su respectivo control y seguimiento”.

Según el fallo de nulidad del 13 de agosto de 2020, los permisos para la exploración de recursos naturales, así como las concesiones de aguas, son instrumentos jurídicos que constituyen herramientas cuya finalidad principal es planificar el adecuado aprovechamiento de los recursos naturales en garantía del desarrollo sostenible, controlar en debida forma los factores de deterioro ambiental y materializar la intervención del Estado en la explotación de los recursos naturales.

Decisión

Se anularon los artículos 10, 11 y 12 de la resolución objeto de control y se declaró la nulidad de los demás que la componen.

Esa decisión anulatoria concluyó que, al derogar el permiso para la prospección y exploración de aguas subterráneas, aunque sea de manera transitoria, esa norma contraviene los artículos 8, 79, 80 y 334 CN. [...] Los artículos 11 y 12 de la resolución -que reprodujeron los artículos 5.1 y 6 del Decreto 465- dispusieron la reducción de las tarifas para los prestadores del servicio público de acueducto y alcantarillado.

En cuanto a los artículos 5.1 y 6 del Decreto 465, la Sala consideró, en el fallo de nulidad ya referido, que estas medidas, cuyo propósito es liberar recursos económicos en favor de los prestadores del servicio público de acueducto, carecían de eficacia material; no conjuran el estado de anormalidad decretado por el Gobierno Nacional [...]. Como los artículos 10-12 de la Resolución A-0259 del 2020 reprodujeron los artículos 4, 5.1 y 6 del Decreto 465 que, a juicio de la Sala Especial de Decisión del Consejo de Estado en la sentencia de 13 de agosto de 2020, son contrarios a mandatos constitucionales y no cumplen con el requerimiento de idoneidad, se declarará su nulidad



MINERÍA

Análisis normativo y jurisprudencial sobre la aplicación del principio de precaución en las actividades mineras

Natalia Yadira Castilla Caro
Relatora Sección Tercera

En los asuntos mineros se presentan conflictos entre el desarrollo de la actividad minera y el medio ambiente; como consecuencia, se han creado principios que permitan la actividad para impulso de la economía del país, pero con la protección

al medio ambiente, en especial, cuando se trata de recursos naturales no renovables. Uno de estos principios es el de precaución en materia ambiental, sobre los cuales se realizará un análisis normativo y jurisprudencial en Colombia.

a.- Marco normativo nacional e internacional del principio de precaución en materia ambiental:

El principio de precaución es un concepto fundamental en el ámbito ambiental y se debe aplicar también en materia minera. A continuación, se expondrá, de forma cronológica, su regulación en el entorno internacional como en el contexto colombiano, no sin antes resaltar que Colombia ha tenido presente la protección del medio ambiente mucho antes de la expedición de su Constitución Política de Colombia e incluyó este principio en materia ambiental en dicha Carta antes de la Declaración de Río, como se verá:

Antes de la Constitución Política de 1991 en Colombia, el principio de precaución o

cautela encontró sus raíces en la Ley 23 de 1973 que otorgó facultades extraordinarias al presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y Protección al Medio Ambiente, cuyo objetivo principal es prevenir y controlar la contaminación del medio ambiente, así como buscar la mejora, conservación y restauración de los recursos naturales renovables para proteger la salud y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional.

Como desarrollo de esa Ley, en el artículo 15 del Decreto Ley 2811 de 1974⁷¹, se estableció la obligación, de informar al gobierno y a los consumidores sobre el

⁷¹ AMAYA NAVAS, Oscar Darío; QUINTERO MARQUEZ, María Elisa; BEJARANO RAMOS, Constanza, Decisiones ambientales del Consejo de Estado, Bogotá, agosto de 2023, Consejo de Estado Con el apoyo de USAID Colombia, Programa Amazonía Mía

peligro de las sustancias susceptibles de causar contaminación. Además, se dispuso la responsabilidad para el Estado y para los particulares por las consecuencias de los actos u omisiones que generen contaminación o detrimento del ambiente. En dicha obligación se observa la presencia del principio de precaución.

En el ámbito Constitucional, en Colombia, el principio de precaución se encuentra enmarcado dentro de los deberes del Estado y de las personas frente al medio ambiente, es así, que en los artículos 79, 80 y 334 de la Constitución Política de 1991 se establece la responsabilidad del Estado en la protección del medio ambiente, la promoción de la educación ambiental, así como el deber del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación y su restauración. Además, señala el artículo 80, el Estado “deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.” Inclusive, se establece el deber de cooperar “con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de fronteras” (negritas propias).

De la misma manera que el Estado tiene deberes frente a la protección del medio ambiente, en el artículo 95 de la Carta Política se dispuso, dentro de los deberes de

la persona y el ciudadano el de “proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.”, con lo cual se observa que el principio de precaución o prevención incumbe a todas las personas que habitan el territorio colombiano.

En el entorno legal, el derecho al medio ambiente sano y los deberes que se han señalado, fueron desarrollados por la Ley 99 de 1993 y la Ley 164 de 1994, que a su vez, han recogido la noción del principio de precaución⁷² que, es uno de los principios generales ambientales y cuyo objetivo principal es orientar la conducta de personas naturales y jurídicas para prevenir o evitar daños al medio ambiente e implica que, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, ante la falta de certeza científica absoluta no deberá usarse esta, como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.

Asimismo, en el Código de Minas Ley 685 de 2001 se puede ver aplicado el principio de precaución por parte del legislador que, en favor de la protección del medio ambiente, previó zonas excluidas o restringidas de exploración o explotación minera.

En el ámbito internacional, el principio de precaución en materia ambiental fue incluido como el número 15⁷³ en la Declaración de Río de Janeiro de 1992 sobre Medio

⁷² Sobre el principio de precaución ver: Corte Constitucional C-339 de 2002, T-774 de 2004, T-299 de 2008, T-154 de 2013, T-204 de 2014; T- 397 de 2014, T- 672 de 2014, T- 622 de 2016, T- 080 de 2017, T – 236 de 2017.

⁷³ “Principio 15. Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme con sus capacidades. Cuando haya peligro

Ambiente y Desarrollo, donde la precaución significa para los estados que, no pueden excusarse en la falta de certeza científica absoluta para tomar medidas de protección ambiental, frente a una situación donde exista peligro grave e irreversible.

La mencionada Declaración fue incluida en el numeral primero del artículo primero de la Ley 99 de 1993, cuya exequibilidad fue revisada y declarada por la Corte Constitucional⁷⁴ y donde señaló que, “no

es un instrumento internacional, ni es un documento que está abierto a la adhesión de los Estados o de los organismos internacionales o supranacionales, con el carácter de un instrumento internacional con fuerza vinculante; es una declaración producida por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en la que se proclaman los mencionados principios”.

b.- Análisis jurisprudencial sobre el principio de precaución en asuntos mineros.

En Colombia, el principio de precaución se ha aplicado por la jurisprudencia en casos de explotación minera desde 2002 por la Corte Constitucional⁷⁵, en 2004 en la T- 774 de 2004, en una tutela contra providencia judicial que resolvió un caso sobre los cerros orientales de

Bogotá, se mencionó el principio de precaución frente a contratos de concesión minera en curso, los cuales se mantuvieron. En la sentencia C-595 de 2010 sobre el principio de precaución se indicó el alcance, su aplicación y su distinción⁷⁶ de la prevención, además trae un recuen-

de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.”

⁷⁴ Sentencia de la Corte Constitucional C-528/94 sobre la constitucionalidad del numeral 1 del artículo 1 de la Ley 99 de 1993

⁷⁵ Corte Constitucional C-339 de 2002 M.P. Jaime Araujo Rentería, sentencia donde se declararon exequibles los incisos 3 y 4 del artículo 34 de la Ley 685 de 2001, en el entendido que la autoridad ambiental deberá aplicar el principio de precaución.

⁷⁶ La distinción que trae la Sentencia C-595 de 2010 de la Corte Constitucional señala “La prevención se basa en dos ideas-fuerza: el riesgo de daño ambiental podemos conocerlo anticipadamente y podemos adoptar medidas para neutralizarlo. Por el contrario, la precaución, en su formulación más radical, se basa en las siguientes ideas: el riesgo de daño ambiental no puede ser conocido anticipadamente porque no podemos materialmente conocer los efectos a medio y largo plazo de una acción. La posibilidad de anticipación es limitada e imperfecta al estar basada en nuestro grado o estadio de conocimientos científicos, los cuales son limitados e imperfectos. En consecuencia, no es posible adoptar anticipadamente medidas para neutralizar los riesgos de daños, porque éstos no pueden

to jurisprudencial sobre su aplicación.

De igual manera, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-293 de 2002⁷⁷ se abordó el tema del principio de precaución en materia ambiental y se debatió si dicho principio le otorga facultades ilimitadas a las autoridades ambientales, para que, sin que medie la certeza científica absoluta, de que la actividad produzca graves daños al ambiente, adopten medidas que pueden lesionar los derechos e intereses de personas que resulten afectadas con tales decisiones, frente a lo cual, la Corte señaló que, el acto administrativo que aplica el principio de precaución debe ser excepcional y debe cumplir con los siguientes requisitos: que exista peligro de daño; que este sea grave e irreversible; que exista un principio de certeza científica, así no sea esta absoluta; que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del me-

dio ambiente y que, el acto en que se adopte la decisión sea motivado.

El Consejo de Estado también ha tenido en cuenta el principio de precaución en sus providencias, al realizar la búsqueda por este tema, en el buscador de SA-MAI, Mi Relatoría y en el tradicional, se pueden encontrar a marzo de 2024, 140 providencias que lo mencionan, de las cuales, en lo que toca el tema minero, en el tradicional se encuentran varias providencias⁷⁸, proferidas por las diferentes secciones de la corporación.

Así, dentro de las providencias del Consejo de Estado sobre el principio de precaución en relación con la minería, la sentencia proferida por la sección primera en una acción popular, del 25 de enero de 2019⁷⁹, advirtió que la licencia ambiental es manifestación del principio de prevención que es diferen-

ser conocidos en su exactitud.”

⁷⁷ Según la Sentencia C-293 de 2002 “El acto administrativo por el cual la autoridad ambiental adopta decisiones, sin la certeza científica absoluta, en uso del principio de precaución, debe ser excepcional y motivado. Y, como cualquier acto administrativo, puede ser demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esto hace que la decisión de la autoridad se enmarque dentro del Estado de Derecho, en el que no puede haber decisiones arbitrarias o caprichosas, y que, en el evento de que esto ocurra, el ciudadano tiene a su disposición todas las herramientas que el propio Estado le otorga. En este sentido no hay violación del debido proceso.”

⁷⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 24 de junio de 2021, exp. 55979 C.P. María Adriana Marín; Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 7 de septiembre de 2020, exp. 66044 C.P. Ramiro Pazos Guerrero, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 3 de agosto de 2020, exp. 58710 C.P. Alberto Montaña Plata; Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 23 de abril de 2018, exp. 30567 C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas; Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 29 de abril de 2015, exp. 25307-33-31-701-2010-00217-01 AP, C.P. Stella Conto Diaz Del Castillo; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 10 de junio de 2004 exp. 30567 C.P. Darío Quiñones Pinilla

⁷⁹ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 25 de enero de 2019, exp. 85001-23-33-000-2014-00218-02 AP, C.P. Oswaldo Giraldo López dentro de una acción popular.

te al de precaución y que para aplicar este último deben cumplirse los requisitos señalados por la Corte Constitucional en la Sentencia C-293 de 2002, con lo cual negó dicha acción al revisar una licencia ambiental para la exploración de hidrocarburos; no implica que de forma necesaria se vaya a realizar una explotación de dichos recursos.

En consonancia con la anterior sentencia, la providencia que en esta cartilla se destaca⁸⁰ trae la decisión en una acción popular, donde se aplica el principio de precaución al señalar que se cumplen los presupuestos señalados en la sentencia del 25 de enero, en el caso de vertimientos tóxicos arrojados a la quebrada “La Cianurada”, “en la medida que existe un mínimo de certeza respecto que los lodos que se generan en la planta de beneficio María Dama y que serán conducidos al depósito El Chocho, podrían ser peligrosos”, en virtud de lo cual se ordena a Corantioquia a realizar diversas actividades y como medida especial, se conforma un comité para la verificación del cumplimiento de esta sentencia.

La siguiente providencia que se destaca de la sección primera en esta cartilla⁸¹ es tam-

bién una acción popular, referente al caso en el que por medio de unos contratos de concesión minera se realizaban actividades de exploración y explotación aurífera en la cuenca de los ríos Combeima y Cocora, los cuales están catalogados como áreas estratégicas para el abastecimiento hídrico y futuro de Ibagué, donde de igual manera se refiere a la del 25 de enero de 2019 y también en este caso aplica el principio de precaución “es claro que en el presente asunto se cumplen los presupuestos para aplicar el principio de precaución respecto de las actividades de exploración, en la medida que existe un mínimo de certeza sobre el riesgo de daño grave e irreversible que las mismas podrían generar en el recurso hídrico de las cuencas Mayor del Río Coello y Combeima”.

Es preciso resaltar que, la Sección Primera también ha considerado que, el principio de precaución no viene a suplir la falta de pruebas y necesita un mínimo certeza, así sea insuficiente o incompleto⁸² el cual debe estar probado, de la misma manera, se ha señalado que, implica el deber de toda persona de precaver consecuencias adversas para el medio ambiente⁸³ para evitar lesiones o daños

⁸⁰ Consejo de Estado, sentencia del 19 de junio de 2020, Sección Primera, exp 05001-23-33-000-2017-01929-01[AP], C.P. Oswaldo Giraldo López

⁸¹ Consejo de Estado, sentencia del 14 de septiembre de 2020, Sección Primera, exp 73001-23-31-000-2011-00611-03[AP], C.P. Oswaldo Giraldo López

⁸² Consejo de Estado, sentencia del 14 de marzo de 2019, Sección Primera, exp. 63001-23-33-000-2014-00222-01[AP] C.P. Oswaldo Giraldo López, en un caso de impacto electromagnético.

⁸³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 13 de junio de 2013, exp. 29480 C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, en un caso de demolición de una plaza de mercado después del terremoto de Armenia por su mal estado.

mayores por su estado.

La última providencia destacada de la Sección Primera⁸⁴, tiene un componente de tecnología, puesto que se critica la forma de recepción y evaluación electrónica de solicitudes de titulación mineras por medio del Catastro Minero, en el Sistema Integral de Gestión Minera - AnnA Minería, por: los insuficientes parámetros ambientales durante el trámite de evaluación de las propuestas de titulación, la concesión de títulos mineros en áreas

protegidas que debían ser objeto de exclusión o restricción por lo dispuesto en las sentencias de la Corte Constitucional⁸⁵, y las debilidades en la gestión de la información y el uso de la tecnología.

Se trata de una sentencia en acción popular, donde se aplican los principios de desarrollo sostenible, precaución y prevención, por ello se declaran vulnerados los derechos colectivos señalados en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998⁸⁶. La providencia reitera que el principio de precaución dirige la forma

⁸⁴ Consejo de Estado, sentencia del 4 de agosto de 2022, Sección Primera, exp 25000-23-41-000-2013-02459-01 [AP], C.P. Oswaldo Giraldo López, por la recepción y evaluación electrónica de solicitudes de titulación mineras. La cual señaló: “Sin lugar a duda, la tecnología y la inteligencia de datos pueden facilitar el desarrollo sostenible de las actividades mineras en Colombia, y promover la protección ambiental, la legalidad, la transparencia, el respeto de las zonas excluibles y la observación de los más altos estándares ambientales. [...] Sin embargo, antes de lograr este propósito, es necesario corregir las causas no priorizadas que entorpecen la sostenibilidad ambiental de la industria, sin desconocer con ello, otros factores que están siendo atendidos en otros frentes de trabajo para controlar la minería criminal y robustecer la minería de primer nivel en su componente técnico ambiental. [...] En relación con la problemática asociada al ordenamiento territorial minero-ambiental, la Sala considera que, sistemáticamente, las autoridades demandadas permitieron la transgresión de los mencionados derechos colectivos en razón a: (i) la forma en que el Ministerio de Minas y la Agencia Nacional de Minería están aplicando los artículos 34 y 36 del Código de Minas; (ii) los insuficientes parámetros ambientales que se verifican durante el trámite de evaluación de las propuestas de titulación; (iii) los títulos mineros concedidos en áreas protegidas que debían ser objeto de exclusión o restricción por lo dispuesto en las sentencias C-339 de 2002 y C-443 de 2009; (iv) las “reservas de recursos naturales de manera temporal” no protegieron todos los ecosistemas estratégicos del país y (v) las debilidades actuales del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. [...] En el componente de control y fiscalización minera, la Sala considera que, sistemáticamente, las autoridades públicas recurrentes permitieron la transgresión de los mencionados derechos colectivos por cuenta de: (a) las debilidades en la gestión de la información y el uso de la tecnología; (b) los problemas de planeación minero-ambiental, y (c) el déficit legislativo e incumplimiento de compromisos de política pública.”

⁸⁵ Sentencias de la Corte Constitucional C-339 de 2002 y C-443 de 2009

⁸⁶ Artículo 4º.- Derechos e Intereses Colectivos. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con: a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; [...] c) La existen-

en que se debe aplicar el Código de Minas y que por ello “permea las normas del estatuto referidas a la evaluación de las solicitudes de propuestas de titulación minera”.

Finalmente, en la cartilla se destaca la sentencia con número interno 57819 de la Sección Tercera del 7 de julio de 2022 proferida por la sala plena de la sección, que cuenta con tres aclaraciones de voto y dos salvamentos de voto, cuyo caso fue el estudio de los vicios de ilegalidad del reglamento técnico de la actividad de exploración y explotación de yacimientos no convencionales, cuya decisión fue negar la nulidad y en ella se señalan precisiones en relación con el alcance y aplicación del principio de precaución en Colombia, de las que se resaltan las siguientes:

- Cinco elementos del principio de precaución que racionalizan su aplicación y son regla de verificación a fin de evitar el arbitrio de la autoridad judicial o administrativa: “(i) Que exista riesgo o peligro de daño a bienes jurídicamente tutelados (medio ambiente y salud humana). (ii) Que el riesgo o peligro sea grave o irreversible. (iii) Que exista un principio de certeza científica no absoluta (índices de plausibilidad) acerca de los riesgos o peligros que conlleva la actividad cuyos requisitos de orden técnico y procedi-

mental se están reglamentando. (iv) Que el acto enjuiciado esté encaminado a mitigar o impedir la degradación del medio ambiente que puede generar el desarrollo de la actividad reglamentada.”

- La concepción y aplicación del principio de precaución debe tener en cuenta que los riesgos están presentes en todas partes y en todas las actividades y que su aplicación no puede ser paralizante al prohibir cada paso.
- La aplicación del principio de precaución en un juicio de legalidad presupone la valoración de los criterios de incertidumbre científica acerca del riesgo, evaluación científica del riesgo, identificación del riesgo y proporcionalidad de las medidas.
- Para la revisión de la legalidad de actos administrativos que contienen reglamentos técnicos, como el de exploración y explotación minera del caso, se deben tener en cuenta los criterios de competencia del juez de nulidad respecto de estos, que trae en detalle la sentencia.
- Autorizar o avalar el desarrollo de la actividad industrial fracturamiento hidráulico o *fracking*, que no está prohibida y que hace parte del régimen jurídico de la explotación de los recursos naturales no renovables, permitida por la Constitución Po-

cia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente; [...] e] La defensa del patrimonio público;[...].”

lítica y desarrollada por el reglamento, en particular, de los yacimientos no convencionales, cuyo aprovechamiento es incentivado de forma expresa por la ley vigente, no vulnera la Constitución Política.

- El acto transgrede el principio de precaución estaría viciado de nulidad por desconocer una fundamental disposición en lo que al ambiente se refiere; es categórica su obligatoriedad para las autoridades y para los particulares (sentencia de la primera sobre la aspersión con glifosato reiterada de forma textual en la del *Fracking*).
- El rigor científico de las afirmaciones, declaraciones de ciencia y representaciones de naturaleza que se vierte en las prue-

bas documentales, no se establece por el juzgador con fundamento en criterios legales, sino de acuerdo con las reglas de la sana crítica.

- El principio de precaución, en Colombia, se sustenta en la oportuna y adecuada gestión de los riesgos ambientales mediante la eficaz reglamentación de las actividades que generan dichos riesgos, más no en la ineludible prohibición de esas actividades, el principio de precaución no es una limitante a la necesaria y legítima intervención del Estado en aquellas actividades consideradas riesgosas para el medio ambiente o la salud, es decir, no es sinónimo de prohibición.

Conclusiones

Los principios ambientales como la precaución, la prevención y el desarrollo sostenibles son aplicables a las actividades mineras; desde la Constitución están consignados en el Código de Minas.

Las providencias del Consejo de Estado tienen en cuenta los parámetros que la Corte Constitucional señaló para la aplicación de estos principios, en especial, se trata de mantener un equilibrio entre los derechos a realizar las actividades mineras y la protección del medio ambiente.

Asimismo, las providencias del Consejo de Estado al aplicar el principio de precaución tienen claros los requisitos en que procede su aplicación y resaltan que no es una negación de las actividades per se, sino cuando hay un principio de certeza frente al peligro o riesgo al que se expone el medio ambiente, sin limitar las actividades mineras como motor de desarrollo del país.

Extractos

SECCIÓN PRIMERA

Identificación de la decisión

Radicado	05001-23-33-000-2017-01929-01(AP)
Fecha de la decisión	19 de junio de 2020
Clase de proceso	Acción Popular
Consejero ponente	Oswaldo Giraldo López
Actor	Asociación Mesa Minera Segovia Remedios
Demandado	Corporación Autónoma Regional del Centro Antioquia – Corantioquia y Zandor Capital S. A.
Palabras claves	Minería ilegal, contaminación de quebrada, vertimiento de residuos, derecho al medioambiente sano, principio de precaución.

Resumen e historia del caso

La empresa Zandor filiar de Gran Colombia Gold es propietaria del título minero en el que funciona la mina denominada Ñemeñeme, ubicada en los municipios de Segovia y Remedios en el departamento de Antioquia.

El polígono irregular que abarca el título cubre “el cuarenta y seis puntos cincuenta y nueve por ciento (46.59 %) y el cincuenta y tres punto uno por ciento (53.1 %) de los subsuelos de los municipios de Segovia y Remedios respectivamente”.

La empresa realiza actividades extractivas de oro a gran escala en dichos municipios,

el punto de arcifinio es la confluencia de las quebradas María Dama o Cianurada y la Cucaracha o Guanana.

El actor indicó que le mencionado título minero no cuenta con una licencia ambiental sino con un plan de manejo ambiental como mecanismo de control de las actividades de explotación de oro.

La misma empresa es propietaria de la Planta de Beneficio María Dama, cuyo objeto es el desarrollo de actividades de explotación y que dicha planta es atravesada por la cuenca la quebrada la Cianurada, paraje Bolivia, La Cianurada.

De acuerdo con los informes técnicos 130ZF-1403-13096 y 130ZF-1502-1392 expedidos por Corantioquia, la empresa accionada no tiene un sistema suficiente para el tratamiento de los efluentes generados en la planta de beneficio de oro María Dama, por lo que se verifican en las citadas quebradas alrededor del sesenta por ciento (60 %) de las arenas residuales que genera esa empresa.

En el mismo documento se informó que “el relleno hidráulico Bolivia no tiene la capacidad suficiente para el bombeo interrumpido, razón por la cual en el año 2013 fueron vertidos en la Quebrada La Cianurada aproximadamente ciento cincuenta y dos mil trescientos sesenta y dos (152.362) toneladas de desechos sin ningún tipo de tratamiento”. Corantioquia manifestó que en los monitoreos efectuados en 205 a la calidad del agua de la

quebrada la Cianurada, en los puntos de influencia de la empresa Zandor, “se observó coloración gris en el agua con fuertes olores a productos químicos y presencia de espuma”.

Posteriormente, Corantioquia envió una comisión al sitio de vertimiento en la quebrada mencionada y mediante oficio del 12 de junio de 2017, “encontró que a los líquidos residuales resultantes del proceso de flotación no se les realizaba un tratamiento previo al vertimiento en el citado afluente. Por el contrario, aseguró que el vertimiento se hace de manera directa sobre la citada quebrada por un sistema de mangueras, evidenciándose que son arrojados sin ningún tipo de tratamiento, entre otros, mercurio, arsénico, cadmio, cobre, hierro, plomo y zinc”.

En virtud de lo anterior, Corantioquia inició procedimiento sancionatorio contra Zandor.

Consideraciones y fundamentos

Acreditación de la responsabilidad de las entidades demandadas por la contaminación de la quebrada “La Cianurada”

“[A juicio de la Sala,] se encuentra acreditado que Zandor efectuó vertimientos sin tratamiento en la Quebrada La Cianurada provenientes de los residuos industriales que resultan del proceso de beneficio de oro que se lleva a cabo en la Planta María Dama.

Asimismo, debe ponerse de presente que, aun cuando el Tribunal señaló que la citada planta contaba con un permiso de vertimientos conferido por la Resolución n.º

130F-11064533 del 1 de junio de 2011, lo cierto es que en dicho acto Corantioquia simplemente aceptó la petición de cambio de solicitante que fue elevada por la empresa demandada dentro del trámite para la obtención del mencionado permiso; circunstancia que permite colegir que, además de efectuar vertimientos sin tratamiento en la Quebrada La Cianurada, Zandor no contaba con permiso alguno para esos efectos, razón por la cual es claro que Zandor sí es responsable

de la vulneración de los derechos colectivos invocados en relación con la Quebrada La Cianurada por cuanto incumplió los deberes previstos en el artículo 2.2.3.2.20.5. del Decreto 1076, que compiló el artículo 211 del Decreto 1541 de 1978, según el cual está prohibido verter sin ningún tipo de tratamiento residuos en las fuentes de agua.

(...) [De otra parte, para la Sala,] no son de recibo los reproches expuestos por Zandor en el recurso de alzada, relativos a que un eventual cierre de la planta de beneficio María Dama traería como consecuencia la pérdida de cuatro mil (4.000) empleos, dado que dicha circunstancia no legítima a esa empresa para actuar en contravía del orden jurídico vigente ni es óbice para otorgar un privilegio que no tiene justificación legal; por ende, su actuación debe ajustarse a lo dispuesto en las mismas, máxime cuando aquellas están orientadas a proteger intereses de orden abstracto y evidentemente superiores en tanto que propenden por la protección del entorno ambiental, circunstancia que claramente interesa a la comunidad en general.

(...) [Frente al presunto incumplimiento por parte de Corantioquia, la Sala encuentra que dicha entidad] tenía conocimiento que los vertimientos que se generaban en la planta de beneficio María Dama eran efectuados sin tratamiento y sin el correspondiente permiso desde 2008, fecha en la cual fue aprobada por Resolución n.º 130ZF-3083 de esa anualidad la actualización del PMA del título minero RPP n.º 140, y en la que esa Corporación dejó expresa constancia de las descargas industriales que se generaban en la mencionada planta y en donde además requirió a la entonces propietaria

de ese título, Frontino Gold Mines Limited, para que tramitara el correspondiente permiso de vertimientos.

(...) No fue sino por una queja anónima elevada por la comunidad, que Corantioquia hizo la respectiva visita de control y seguimiento a la mencionada planta y constató los problemas de contaminación del citado afluente, lo que llevó a que esa autoridad decidiera suspender los vertimientos realizados por la planta María Dama a través de Resolución n.º 160ZF-RES1706-2941 del 12 de junio de 2017.

(...) En ese orden, es claro que existe un incumplimiento de la función de inspección, vigilancia y control en cabeza de esa Corporación, establecida en los numerales 11 y 12 del artículo 33 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 2.2.2.3.9.1. del Decreto 1076 de 2015.

(...) En tal contexto, es claro para la Sala que tanto Corantioquia como Zandor son responsables de la violación de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, por los problemas de contaminación generados en la quebrada La Cianurada.

(...) [L]a Sala también debe ocuparse de dilucidar si el informe No. 160ZF-IT1705-4803 del 12 de mayo de 2017 fue obtenido por Corantioquia con violación del derecho al debido proceso de Zandor, si dicha empresa no participó en la toma de muestras con base en las cuales se produjo el mismo.

(...) [E]s claro para la Sala que la visita llevada a cabo el 26 de septiembre de 2016 por Corantioquia, y el informe técnico No.

160ZF-IT1705-4803 del 12 de mayo de 2017, fue efectuada por esa entidad en ejercicio de su potestad de vigilancia y control establecida en el numeral 12 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, máxime si se tiene en cuenta que para la fecha en que se llevó a cabo, el proceso sancionatorio en contra de Zandor no había iniciado. (...) Bajo tal

perspectiva, los informes practicados al amparo de esa normativa resultan del todo legítimos y será en el procedimiento administrativo sancionatorio, o en este caso, del proceso judicial, que el interesado controvierta con pruebas igualmente técnicas que lo registrado no corresponde a la realidad”.

Transporte ilegal de residuos derivados por la extracción de minería

“[De otra parte, la Sala deberá] determinar si es cierto que el a quo omitió hacer valoración de los documentos obrantes en el expediente que daban cuenta de la incidencia de la minería ilegal en la contaminación de la Quebrada La Cianurada.

(...) [Sobre este punto, la Sala observa que,] Zandor aportó una base de datos en la que relaciona cerca de doscientos (200) amparos administrativos en contra de entables mineros ilegales que aduce funcionan en los Municipios de Remedios y Segovia. Igualmente entregó dos (2) mapas de los que a su juicio son entables mineros ilegales en esa zona.

(...) Por su parte, en la declaración rendida por [E. de J.V.D.] en su calidad de profesional de gestión ambiental de Corantioquia, respecto de los principales factores de contaminación en los Municipios de Remedios y Segovia, (...) señaló que la empresa demandada no contribuye con la contaminación de mercurio en la zona dado que no trabaja con dicho metal pe-

sado y señaló como responsables a la minería no formalizada y a la ilegal. (...)

Sobre lo dicho no se efectuó pronunciamiento alguno por parte del Juez de Primera Instancia, quedó entonces acreditada tal omisión, así como la de Corantioquia; tampoco obra prueba alguna que acredite que haya adoptado las correspondientes medidas en aras de solventar tal problemática.

En ese orden, es evidente que existe un incumplimiento de la función de inspección, vigilancia y control en cabeza de esa Corporación, determinada en los numerales 11 y 12 del artículo 33 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 2.2.2.3.9.1. del Decreto 1076 de 2015, que amerita una orden particular tendiente a resolver los problemas de contaminación que se presentan en la Quebrada La Cianurada por cuenta de las actividades ilegales a que se ha hecho mención y que además resuelvan los reproches que sobre este punto elevó la sociedad Zandor en el escrito de alzada”.

Suspensión de las actividades preventivas en el depósito el Shaft

“[L]a Sala encuentra que Corantioquia, en el memorial que recorrió el traslado para alegar de conclusión, indicó que con la suspensión preventiva de actividades en el depósito El Shaft se configuró la carencia actual de objeto por hecho superado.

(...) [A]dierte la Sala que, si bien dentro del trámite de la apelación fueron aportados los actos administrativos que daban cuenta que en efecto fue proferida la mencionada medida preventiva y que Corantioquia dio inicio del correspondiente procedimiento sancionatorio en contra de Zandor, lo cierto es que, de la lectura de tales resoluciones, lo que se observa es que el funcionamiento de El Shaft sin permisos causó daños ambientales en el suelo y en las fuentes hídricas, aspectos estos sobre los cuales, no se probó que se hubieran tomado las medidas necesarias para su mitigación.

Así las cosas, es claro que no se cumplen con los requisitos determinados por la jurisprudencia de esta Corporación para la configuración del fenómeno de hecho superado, en tanto la suspensión de las actividades de El Shaft no basta para cesar la vulneración de los derechos colectivos invocados.

(...) [De otro lado, es procedente para la Sala entrar a valorar si] el Tribunal Administrativo de Antioquia desconoció el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio contemplado en la Ley 1333 de 2009, al considerar que la medida de suspensión de El Shaft debía ser definitiva y no provisional.

(...) [La Sala encuentra] que es cierto que el Tribunal Administrativo de Antioquia, luego de hacer un análisis de las causas que dieron origen a la imposición de la medida preventiva en el depósito de relaves El Shaft, señaló que Corantioquia debió adoptar la suspensión definitiva de las actividades de disposición de lodos. Asimismo, condicionó su reapertura a que dicha Corporación tenga en cuenta la normatividad municipal para usos del suelo y la regulación técnica ambiental pertinente para la concesión de los permisos ambientales necesarios para su funcionamiento.

Así, asiste razón a Zandor, como quiera que la decisión de mantener de forma indefinida la suspensión del depósito del Shaft desconoce el carácter transitorio de las medidas preventivas dispuestas en el artículo 32 de la Ley 1333 de 2009.

(...) Por lo anterior, y al encontrarse acreditada la vulneración de los derechos colectivos respecto del depósito de relaves El Shaft, la Sala modificará en el acápite correspondiente de la presente providencia, el numeral 3º de la sentencia del 13 de junio de 2018 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia; y en consecuencia se ordenará a Corantioquia continuar con los procedimientos sancionatorios iniciados en relación con las actividades de disposición de residuos sin autorizaciones en Pomarrosa y El Shaft dentro de los términos establecidos en la Ley 1333 de 2009.

(...) [De otra parte, la Sala procederá a determinar] si es cierto que el Tribunal Administrativo de Antioquia adoptó un fallo sin motivación respecto del depósito de relaves El Chocho, como adujo el apoderado de Zandor en el correspondiente recurso de apelación. (...) [La Sala observa que,] el Tribunal en la sentencia recurrida resolvió suspender los efectos de las Resoluciones 130ZF-1310-6201 del 29 de octubre de 2013, 130ZF 1311-6218 del 12 de noviembre de 2013 y 130ZF-1501-6959 del 13 de enero de 2015, mediante las cuales Corantioquia otorgó a El Chocho los permisos de aprovechamiento forestal, de vertimientos y de ocupación de cauce, respectivamente, al encontrar que: i) esa Corporación los ha-

bía conferido con base en un certificado de uso de suelos expedido con posterioridad a la concesión de estos; ii) no se observaron las normas del PBOT del Municipio de Segovia para su otorgamiento; iii) el mencionado proyecto no cuenta con un permiso de construcción, y iv) el permiso de aprovechamiento forestal no se sustentó en un estudio técnico que demuestre la mejor aptitud del suelo distinta a la forestal.

Así las cosas, es claro para la Sala que el fallo del 13 de junio de 2018 sí fue debidamente motivado, cuestión distinta es que Zandor esté en desacuerdo con lo que allí se resolvió, sin que de ello derive en que la sentencia controvertida carezca de argumentación.

Estudio de legalidad por parte del juez de primera instancia de los actos proferidos por Corantioquia

“A juicio de la Sala, el Tribunal advirtió que con la concesión de los permisos de aprovechamiento forestal, de ocupación de cauce y de vertimientos al depósito de relaves El Chocho, fueron vulnerados los derechos colectivos a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos y a la seguridad y salubridad pública, en la medida que aquellos fueron conferidos con base en un certificado de uso de suelos que fue allegado con posterioridad a su expedición; la autorización de los mismos se dio sin tener en cuenta el PBOT del Municipio de Segovia, sin que previamente ese depósito contara con una licencia de construcción; y sin que se tuviera en cuenta que los residuos que allí serán depositados tienen la connotación de peligrosos.

(...) Así las cosas, evidencia la Sala que el citado análisis llevado a cabo en la sentencia enjuiciada, no constituye un estudio respecto de la legalidad de los actos censurados, como quiera que, por un lado, el derecho colectivo a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos, supone el acatamiento a las normas de ordenamiento territorial y de usos de suelo, al ser los instrumentos guías para que el desarrollo urbano en un municipio sea efectuado de manera coherente y ordenada, de tal forma que prevalezca el interés general sobre el particular, y se garantice el respeto a las disposiciones contenidas en los mismos; y por el otro, el derecho a la seguridad y salubridad pública, busca evitar que en un determinado espacio o establecimiento

se generen focos de contaminación, que puedan afectar las condiciones de salud y tranquilidad de la comunidad. (...) es claro para la Sala que el análisis efectuado por el Tribunal en la sentencia recurrida se ajusta al núcleo esencial de los mencionados derechos, en la medida que dio por acreditada su vulneración luego de constatar que los permisos ambientales conferidos al proyecto El Chocho por parte de Corantioquia, habían sido concedidos con desconocimiento de las normas urbanísticas del Municipio de Segovia; y que la disposición de residuos peligrosos en esa zona, podía aca-

rrrear peligros en la salud de los habitantes del mencionado Municipio.

Por lo anterior, la decisión de suspender los efectos de los permisos ambientales conferidos al Chocho se compadece con lo previsto en el artículo 144 del CPACA, que determinó que el Juez podrá adoptar las medidas necesarias para hacer cesar la vulneración de los derechos e intereses colectivos incluso cuando la infracción provenga de un acto administrativo siempre que la pretensión no busque su anulación”.

Solicitud de licencia de construcción para la autorización de los permisos de aprovechamiento forestal único de bosque natural

«Es claro para la Sala que, para la autorización de los permisos de aprovechamiento forestal único de bosque natural, de vertimientos y de concesión de cauce por parte de Corantioquia, no era necesario la expedición de una licencia de construcción como erróneamente entendió el Tribunal, máxime cuando dicho acto es independiente de los permisos otorgados por la autoridad ambiental, y su cumplimiento debe ser controlado por el ente territorial y no por Corantioquia.

(...) Así pues, acierta Zandor cuando afirma que no es cierto que los permisos otorgados a El Chocho hubieren sido expedidos con base en un certificado de uso de suelos proferido con posterioridad a su concesión, con violación al PBOT del municipio de Segovia y sin que previamente le fuere otor-

gada una licencia de construcción, y en esa medida, es evidente que la decisión del tribunal partió de tres premisas erradas; por ende, en relación con dicho proyecto, no se encuentra acreditada la vulneración de los derechos colectivos al goce del espacio público y a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

(...) No obstante, advierte la Sala que si bien debe ser revocada la orden del Tribunal consistente en la suspensión de los permisos ambientales otorgados a Zandor respecto del depósito El Chocho, ello no se traduce, en manera alguna, en una habilitación irrestricta para que la empresa recurrente comience la

ejecución del mencionado proyecto, dado que la construcción del relleno en mención tendrá que agotar los trámites administrativos correspondientes, entre

los cuales se encuentra el urbanístico y por supuesto, la definición de si es necesaria o no la licencia de construcción para esos efectos».

Comité de verificación del cumplimiento de la sentencia

«La Sala observa que, frente a la solicitud elevada por el apoderado de Zandor tendiente a que su representada haga parte del Comité de Verificación del Cumplimiento de la Sentencia, debe tenerse en consideración lo previsto en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, el cual prevé la posibilidad de que los sujetos procesales vinculados al trámite de la acción popular puedan integrar dicho comité.

(...) En ese orden de ideas, como la citada empresa hizo parte de la acción popular de

la referencia, su vinculación al Comité de Verificación de la sentencia es imperativa, máxime cuando esa empresa es responsable del cumplimiento de algunas de las órdenes que se están adoptando de la presente providencia.

(...) Por último, frente a la condena en costas, la Sala observa que es procedente condenar en costas a Corantioquia y a Zandor, en tanto se profirió una sentencia estimatoria de las pretensiones».

Decisión

Se ordenó a Corantioquia adelantar los estudios necesarios para la identificación de los pasivos ambientales generados en la quebrada La Cianurada por los vertimientos, definir las medidas restaurativas que debe realizar la empresa, hacer las inspec-

ciones que determinen los sitios en los que se vierten los residuos, continuar con los procedimientos sancionatorios iniciados y ejercer sus funciones de inspección vigilancia y control, entre otras.

Identificación de la decisión

Radicado	73001-23-31-000-2011-00611-03(AP)
Fecha de la decisión	14 de septiembre de 2020
Clase de proceso	Acción popular
Consejero ponente	Oswaldo Giraldo López
Actor	Personería Municipal de Ibagué
Demandado	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros
Palabras claves	Exploración minera, explotación de minerales sobre las cuencas de los ríos acceso a los servicios públicos, afectación del abastecimiento de agua potable, principios de precaución y prevención.

Resumen e historia del caso

El Instituto Colombiano de Geología y Minería suscribió con la empresa AngloGold Ashanti Colombia S. A. contratos de concesiones correspondientes a títulos mineros, otorgados para desarrollar actividades de exploración y explotación aurífera en la cuenca de los ríos Combeima y Cocora, los cuales están catalogados como áreas estratégicas para el abastecimiento hídrico y futuro de la ciudad de Ibagué.

Los citados ríos hacen parte de la cuenca mayor del río Cuello y, mediante Resolución 1765 del 20 de abril de 2011, Cortolima declaró el agotamiento del recurso hídrico.

Expuso además que «según las coordenadas de los anteriores títulos mineros, la exploración y explotación aurífera a gran escala se realizará en una sección de los Cañones de los Ríos Combeima y Cocora, afectando

la calidad y el abastecimiento de agua para el consumo humano de la población actual y futura de la ciudad de Ibagué».

Así mismo, agregó que «INGEOMINAS otorgó títulos mineros sobre predios adquiridos con recursos públicos del Municipio de Ibagué y la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado E.S.P. S.A. (en adelante IBAL E.S.P. S.A.) con la finalidad de garantizar el suministro de agua potable para las generaciones actuales y futuras de la ciudad, y que, además, se encuentran en la cuenca del Río Combeima».

Por otro lado, el río Combeima nace en el nevado del Tolima, el cual desemboca en el río Coello, respecto del que se declaró el agotamiento del recurso hídrico, por lo que cualquier actividad minera, independientemente del proceso de extracción que se

emplee, pone en riesgo el abastecimiento del recurso en el departamento del Tolima e incumple con los deberes estatales de protección al medio ambiente.

Consideraciones y fundamentos

Ausencia de vulneración del principio de congruencia

«Encuentra la Sala que el Tribunal no abordó los puntos de la controversia en los términos planteados en las contestaciones de la demanda, sino que reagrupó los argumentos de defensa expuestos por todas las entidades intervinientes. (...)

[Ahora] es cierto que el Tribunal, en los antecedentes de la providencia, no resumió lo dicho por AGA en el escrito de contestación radicado ante esa Corporación el 25 de junio de 2013 (...), sino que, en su lugar, trajo a colación lo dicho inicialmente por esa misma empresa en relación con el agotamiento de jurisdicción.

Adicionalmente, tal como lo sostienen los apelantes, en la providencia del 4 de julio de 2019, por medio de la cual se resolvió la solicitud de aclaración y adición de la sentencia del 30 de mayo de 2019, se afirmó erróneamente que “no se avizora excepción alguna” propuesta por Negocios Mineros, puesto que, como se vio, ésta sí las presentó

bajo los títulos vistos.

No obstante, evidencia la Sala que, aun cuando son ciertas las afirmaciones anteriores, el Tribunal sí resolvió los planteamientos que como medios exceptivos formularon los memorialistas.

(...) En efecto, de lo expuesto anteriormente se observa que todos estos temas fueron tratados en la decisión recurrida, de manera que no es procedente afirmar que el Tribunal haya omitido abordarlos, puesto que, aunque quedaron resueltos de forma general, fueron objeto de pronunciamiento en los términos vistos, bajo la perspectiva de la aplicación del principio de precaución. (...) [Por lo tanto,] a juicio de la Sala, no es cierto que Tribunal haya omitido resolver la totalidad de las excepciones propuestas por las sociedades Negocios Mineros S.A. y AGA, situación que la releva de adelantar su estudio, tal como lo ordena el artículo 185 del CPACA».

Afectación de los recursos hídricos. Aplicación de los principios de precaución y prevención

«Resulta claro para la Sala que la zona geográfica en que fueron autorizados los contratos de concesión GLN-094, GLN-095, CG3-145, GLT-081 y BIJ-151 presenta una condición de fragilidad del recurso hídrico,

lo que supone llevar a cabo un análisis de las actividades mineras que fueron [autorizadas] en dichos sitios en aras de determinar el grado de afectación que las mismas pueden causar en los aludidos afluentes.

(...) [Así pues, para la Sala,] está demostrada la fragilidad del área concesionada para desarrollar actividades mineras, y su importancia ambiental para el país; así como el grave riesgo que puede implicar el desarrollo de cualquier tipo de acciones de esta naturaleza en dicho ecosistema, situación que impone la intervención del juez constitucional en orden a precaver y prevenir tal escenario.

(...) [Del mismo modo,] es claro que en el presente asunto se cumplen los presupuestos para aplicar el principio de precaución respecto de las actividades de exploración, en la medida que existe un mínimo de certeza sobre el riesgo de daño grave e irreversible que las mismas podrían generar en el recurso hídrico de las cuencas Mayor del Río Coello y Combeima.

Ahora bien, existe también certeza y claridad del deterioro de los mencionados afluentes durante la fase de explotación, debido al de-

clarado agotamiento del recurso hídrico y la probada necesidad de utilización de considerables volúmenes de agua, lo que conduce indefectiblemente a la aplicación del principio de prevención en la aludida etapa.

(...) Así las cosas, de la revisión de la providencia apelada no se observa que se haya incurrido en errada de valoración probatoria o una equivocada interpretación y aplicación del principio de precaución, que lleve inexorablemente a que sea revocada por este aspecto, tal como lo solicitan los apelantes, en tanto se advierte riesgo de vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de las áreas de especial importancia ecológica, lo que amerita que sean protegidos».

Acreditación en la exigencia de licencia ambiental para la etapa de exploración minera

«Observa que el Tribunal, luego de verificar la [normativa] de la actividad minera y las pruebas que estimó relevantes, concluyó que el riesgo sobre el recurso hídrico es de tal magnitud que, aun cuando el legislador previó instrumentos de gestión ambiental para cada una de sus etapas, éstos no son suficientes para conjurar la amenaza seria y concreta sobre los recursos naturales de las cuencas de los ríos Coello y Combeima, sin que de ahí sea dable concluir la modificación que se quiere evidenciar.

Bajo tal consideración, ordenó la suspen-

sión de los títulos mineros concesionados en virtud de las facultades previstas en el en el artículo 144 del CPACA, en concordancia con el artículo 2° Ley 472 de 1998, que habilita al juez constitucional a adoptar las medidas necesidad para cesar la vulneración o amenaza de los derechos colectivos invocados, sin que por ello se desprenda, como erróneamente entendieron las empresas recurrentes, que se estuviera exigiendo una licencia ambiental para la fase de exploración minera. Siendo ello así, y como la premisa en la que se sustenta el cargo es errada, el

mismo no tiene vocación de prosperidad».

Precedente horizontal

«Observa la Sala que los recurrentes cuestionan la invocación que hizo el a quo de la sentencia [T-622] de 2016 expedida por la Corte Constitucional para hacer extensivas las órdenes de dicha providencia al fallo de primera instancia, dado que no existe identidad fáctica entre la misma y lo abordado en el presente asunto.

(...) Se colige que asiste razón a los recurrentes en tanto afirman que los mandatos contemplados en la sentencia T - 622 de 2016 no constituían un precedente aplicable a presente asunto, dado que los supuestos de fácticos y jurídicos de ambos casos son disímiles. Lo anterior, como quiera que en el primer asunto la Corte Constitucional se centró en determinar en sede de tutela si las actividades de minería y deforestación ilegal a gran escala en el Río Atrato, con maquinaria pesada y el uso de mercurio, vulneraba los derechos fundamentales de los habitantes de las riberas de ese afluente; mientras que, en el asunto de la referencia, el debate procesal gira en torno a las concesiones mineras legalmente conferidas por la autoridad competente, las cuales, en la mayoría de casos, no ha superado la fase exploratoria y que fueron conferidas en las Cuencas de los Ríos Combeima, Cocora y Coello, respecto de las que, además, no existe prueba de su ejecución.

Bajo ese entendido, y como no era procedente hacer extensivas las órdenes contenidas en la sentencia T - 622 de 2016 al asunto de la refe-

rencia, la Sala revocará las órdenes contenidas en los numerales XXI a XXVI del artículo quinto del fallo de 30 de mayo de 2019, expedido por el Tribunal Administrativo del Tolima.

Ahora frente al presunto desconocimiento del precedente vertical, la Sala advierte que las empresas apelantes reprochan que el Tribunal en el fallo de primera instancia incurrió en violación de su propio precedente, este es, el vertido en la sentencia del 10 de octubre de 2016 dentro del proceso con número de radicado [73001-23-00-000-2011-00613-00], dado que en aquella oportunidad se distinguieron las diferentes fases de la actividad minera y se indicó que el agotamiento de la fase de exploración no implicaba necesariamente la ocurrencia de la etapa de explotación.

(...) [Ahora bien,] encuentra la Sala que, de acuerdo con lo plasmado en el punto 5.5.1. del presente proveído, la sentencia del 10 de octubre de 2016, proferida dentro del proceso con número de radicado [73001-23-00-000-2011-00613-00], fue impugnada por la parte demandada estando pendiente su resolución en segunda instancia. Bajo tal óptica, es claro que la mencionada providencia no constituye un precedente aplicable al caso en concreto, en la medida que la forma en que se definió el litigio aún se [encuentra] en discusión en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y, por ende, no pueden ser aplicados como regla en casos análogos al no ser vinculantes».

Decisión

Declaró la amenaza de vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico, entre otros.

Identificación de la decisión

Radicado	25000234100020130245901 (AP)
Fecha de la decisión	4 de agosto de 2022
Clase de proceso	Acción popular
Consejero ponente	Roberto Augusto Serrato Valdés
Actor	Iván Cepeda Castro, Johana Rocha Gómez y otros
Demandado	Ministerio de Minas y Energía y Agencia Nacional de Minería
Palabras claves	Título minero, control fiscal ambiental, mitigación del impacto ambiental, desarrollo sostenible ambiental, SINAP, catastro

Resumen e historia del caso

La parte actora fundamentó su demanda en el daño ambiental causado por el desarrollo de actividades mineras a diversos ecosistemas estratégicos del territorio nacional y en el hecho de permitir la minería en territorios colectivos sin consultar previamente a las comunidades étnicas que allí residen.

Agregó, además, que «a través de la Resolución 180099 del 1° de febrero 2011, la referida cartera ministerial decidió suspender la recepción de propuestas de contratos de concesión minera y de legalización de minería tradicional, para adoptar una serie de

estrategias tendientes a ajustar, depurar y actualizar la plataforma tecnológica denominada “catastro minero colombiano”».

En su criterio, la recepción y evaluación electrónica de solicitudes de titulación mineras a través del Catastro Minero efectuadas a partir del 2 de julio de 2013 podrían afectar el medio ambiente de forma irreversible, por las fragilidades que caracterizan al procedimiento de evaluación de propuestas y al modelo de fiscalización de los títulos.

Consideraciones y fundamentos

Procedencia de la acción popular – Improcedencia del medio de control de nulidad

«La parte actora no pretende controvertir la legalidad del acto administrativo que decide levantar la suspensión del catastro minero a partir del 2 de julio de 2013, esto es, la Resolución No. 484 de 2011, sino que cuestiona los impactos medioambientales que generó esa decisión a partir del 2 de julio de 2013 en un contexto de debilidad institucional en el que el Estado estaría incumpliendo su deber de controlar esa actividad económica y de conservar los ecosistemas estratégicos del territorio nacional.

(...) Los demandantes no persiguen la defensa de la legalidad y del orden jurídico en abstracto, pues en realidad buscan la corrección de las acciones y omisiones antes aludidas, las que, en su sentir, son la causa de la transgresión de los derechos colectivos.

(...) La autoridad judicial que conoce del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos no tiene la facultad de anular los actos administrativos, pero sí puede adoptar las medidas materiales que salvaguarden el derecho afectado por la decisión administrativa allí plasmada.

(...) Todo lo anterior significa que el cargo de improcedencia del medio de control propuesto por la ANLA y por la ANDJE no cuenta con vocación de prosperidad, dado que la acción popular tiene carácter principal y autónomo, motivo por el cual su pro-

cedibilidad no resulta afectada por el trámite simultáneo de una acción judicial ordinaria.

(...) Adicionalmente, la problemática colectiva bajo análisis contempla una serie de variables que sobrepasan lo resuelto en la Resolución 484 de 2012 y abordan toda la política pública minero-ambiental.

(...) En este orden de ideas, la Sala pone de presente que los límites previstos en el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 impiden al juez popular declarar la nulidad de un acto administrativo en el marco de dicho trámite constitucional, pero esto no significa que tal funcionario este exento de pronunciarse frente a la transgresión de los derechos colectivos originada en tales actos, sino que al momento de resolver, este funcionario de la justicia solo podrá adoptar medidas de protección diferentes a la declaratoria de nulidad.

(...) Así las cosas, no les asiste razón a los recurrentes cuando señalan que el medio de control ejercido resulta improcedente, pues la acción popular es el medio judicial idóneo que contempla nuestro ordenamiento para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible».

Agencia Nacional de Minería. Hecho dañoso

«La fragilidad de la política pública minero ambiental originó la problemática judicial, de manera que los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Minas y Energía son los responsables directos de la transgresión.

(...) Si bien las demás entidades demandadas contribuyen con su acción y omisión en la propagación del daño, esto lo hicieron siguiendo unos lineamientos jurídicos y políticos proferidos por las carteras antes referidas.

(...) Las debilidades del sistema también impactan el actuar de las Corporaciones Autónomas Regionales, de las Corporaciones de Desarrollo Sostenible, de los Grandes Centros Urbanos, de la Gobernación de Antioquia (en su función fiscalizadora), de la Agencia Nacional de Tierras, de la Unidad de Planeación Minero Energética y de Parques Nacionales Naturales de Colombia, entre otras instituciones con competencias en la materia.

(...) Según lo indica el artículo 46 de la Ley 489, la orientación de esos ministerios guía la participación de las entidades descentralizadas en la política gubernamental, en la elaboración de los programas sectoriales y en la ejecución de los mismos.

(...) Ambas carteras orientan, coordinan y controlan a las citadas entidades.

(...) Además, dirigen y guían la función de planeación del sector incidiendo en los presupuestos de inversión. (...) Los minis-

tros actúan como superior inmediato de los representantes legales de las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas, sin perjuicio de la función nominadora.

(...) Este control jerárquico está direccionado a «constatar y asegurar que las actividades y funciones de los organismos y entidades que integran el respectivo sector administrativo se cumplan en armonía con las políticas gubernamentales, dentro de los principios de la presente Ley y de conformidad con los planes y programas adoptados», lo cual resulta perjudicial cuando aquellas políticas no están respondiendo plenamente a los fines superiores del Estado.

(...) La Carta de 1991 se denomina “Constitución Política”, porque precisamente allí están planteados los lineamientos de política pública que no puede obviar ningún sector. (...) Según aquel estatuto la gestión de los recursos naturales y del medio ambiente debe regirse por el principio de planeación, justamente a efectos de garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

(...) Ni siquiera las Corporaciones Autónomas Regionales pueden, en el marco de su autonomía administrativa, liberarse de los lineamientos del MADS, tal y como lo advirtió la Corte Constitucional, en la sentencia C-570 de 18 de julio de 2012. (...) Existe una relación entre los deberes legales de ambas carteras ministeriales, con las acciones y omisiones transgresoras de los derechos colectivos identificadas en materia de ordenamiento territorial minero-ambiental,

articulación interinstitucional y control y fiscalización de los títulos mineros.

(...) Respecto del MADS, valga recordar que la Ley 99 de 1993 cuando reordenó el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, lo hizo a través del Sistema Nacional Ambiental. (...) Nótese cómo la regulación aplicable está encaminada a que los ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Minas y Energía, coordinen el ejercicio de sus competencias en busca de la administración eficiente de los asuntos públicos que se encuentran bajo su cargo.

(...) Ahora bien, en lo que respecta al Ministerio de Minas, el mismo legislador determinó en los artículos 60 y 318 del Código de Minas y en el artículo 17 de la Ley 2056 de 2020 que la función de fiscalización minera procura el aprovechamiento sostenible del ambiente y de los recursos naturales no renovables y, por ello, a la autoridad minera también le atañe el cumplimiento de las obligaciones ambientales contractuales y legales, aspecto ampliamente detallado en el apartado II.5.2.2 de esta providencia.

(...) Allí se explicó cuáles son las responsabilidades del Ministerio de Minas y Energía cuando decide delegar esa función en otras autoridades, por lo que es innecesario ahondar en este punto de la problemática.

(...) Así pues, la Sala concluye que ambas carteras debían liderar diversas acciones de política pública enfocadas a la materialización de un modelo de desarrollo sostenible del sector minero. Sin embargo, su actuar negligente en la materia deja ver el nexo cau-

sal que existe entre la transgresión de esos derechos colectivos y las conductas y omisiones referidas en el apartado.

(...) Específicamente, los ministerios en cuestión no han cumplido plenamente con su responsabilidad de ordenar, vigilar, cooperar, colaborar armónicamente y guiar a todas las entidades públicas involucradas para que las actividades mineras desarrolladas en Colombia sean sustentables económica, social y ambientalmente. (...) Esto no significa que la Agencia Nacional de Minería y que la Agencia Nacional de Licencias ambientales carezcan de competencias y responsabilidades en la materia, sino que el nexo causal entre su actuar y la transgresión de los derechos colectivos, es mucho más débil, debido a que su comportamiento institucional responde al acatamiento de una política minera que aún no respeta plenamente los postulados ambientales de nuestro Estado Social de Derecho. (...) Sin embargo, también es una realidad que esas entidades deberán apoyar a los citados entes ministeriales en la materialización de las órdenes de amparo en el marco de sus funciones constitucionales, legales y reglamentarias.

(...) La Sala insiste en que las acciones y omisiones recapituladas en el acápite II.4.2. de este proveído, así como las consideraciones a que se refiere el apartado II.3 de esta providencia y el documento anexo respectivamente, demuestran que el modelo político normativo existente propicia que todas las entidades estatales con competencias en la materia coadyuven en el incremento del riesgo y en la materialización de los daños ambientales.

(...) En ese orden de ideas, la Sala considera que en el plenario se demostró que el Ministerio de Minas y Energía, y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible son los principales transgresores de los derechos colectivos previstos en los literales a), c) y e) del artículo 4º de la Ley 472.

(...) La Agencia Nacional de Minería y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales son responsables de la misma transgresión bajo la consideración antes aludida. (...) En consecuencia, no resulta procedente el reparo de los recurrentes conforme al cual en el plenario no se acredita el nexo causal de la responsabilidad de las entidades».

Aplicación del principio de precaución

«Para la Sala las razones consignadas en los anteriores acápites son más que suficientes para ratificar que el caso concreto debe resolverse a la luz de los principios de precaución y prevención.

(...) En el apartado II.5.2.1 de esta decisión, se detallaron las situaciones fácticas y jurídicas que demuestran la existencia de un peligro de daño grave e irreversible de afectación de entornos naturales que deben integrar las áreas excluidas de minería, tanto para los territorios ya declarados (pertenecientes o no al SINAP), como en los que se declaren en el futuro en atención a la política pública para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) con una visión 2021 – 2030, contenida en el CONPES 4050 de 2021.

(...) Reitera la Sala que el principio de precaución dirige la forma en que deben aplicarse los incisos 3 y 4 del artículo 34 del Código de Minas y, en consecuencia, permea las normas del estatuto referidas a la evaluación de las solicitudes de propuestas de titulación minera, esto es los artículos 273 y 274 ibidem.

(...) Asimismo, en los acápites II.5.2.2 y II.5.2.3 de este proveído, se advirtió que la insuficiente capacidad institucional en el ejercicio de las funciones de fiscalización y vigilancia minero-ambiental, la falta de articulación intersectorial, y la escasa utilización de los instrumentos de prevención instituidos por el legislador, está generando daños y pasivos ambientales, de manera que el principio de prevención a de guiar este componente de la sentencia.

(...) El hecho consistente en que el sector minero se haya posicionado como una locomotora de desarrollo desde hace ya una década, significa que, en virtud del principio de igualdad, tal sector está sujeto a un trato diferencial en donde es mucho más exigible el deber de proteger el ambiente.

(...) El Código de Minas se soportó en la premisa consistente en que la gestión ambiental y minera se incorporaron al contrato de concesión con la misma importancia. (...) Por eso, los recursos invertidos para fomentar la minería, deberán estar acompañados de suficientes gestiones de control, mitigación y compensación de los daños y pasivos. (...) La protección de los entornos naturales es un fin constitucionalmente

legítimo y, en consecuencia, el Gobierno nacional cuenta con la responsabilidad de adoptar mecanismos adicionales, a los históricamente utilizados, para lograr el cumplimiento de las obligaciones.

(...) Las órdenes de restablecimiento deben partir de la premisa consistente en que la parte actora no logró acreditar que el daño o amenaza a los derechos colectivos recaiga en todas las actividades mineras que se

desarrollan en el territorio nacional, sino en ciertos componentes del proceso de evaluación y fiscalización de los títulos, de manera que el amparo cobijará los territorios en los que existe cierto grado de certeza científica del daño ambiental (principio de precaución), o en los que es clara la prueba de la transgresión y/o amenaza (principio de prevención)».

Decisión

Se ordenó a los Ministerios de Minas y Energía y Ambiente y Desarrollo sostenible que instalen, en el término de quince días (15) contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, una mesa de trabajo

interinstitucional encargada de proponer y ejecutar acciones tendientes a mejorar el relacionamiento de los sectores minero y ambiental, entre otras.

Identificación de la decisión

Radicado	73001-23-33-000-2013-00081-01
Fecha de la decisión	29 de septiembre de 2022
Clase de proceso	Nulidad y restablecimiento del derecho
Consejero ponente	Oswaldo Giraldo López
Actor	Cemex Colombia S.A.
Demandado	Municipio de San Luis – Tolima
Palabras claves	Principio de precaución, inexistencia de la falsa motivación del acto administrativo

Resumen e historia del caso

Desde el 29 de mayo de 1979, la parte actora ejecuta actividades mineras en el Corregimiento Payandé del Municipio de San Luis, conforme al contrato de concesión N.o 4205.

La administración del municipio suspendió mediante acto administrativo, acusado de forma preventiva, las actividades mineras realizadas por la empresa sin su debida notificación.

La anterior decisión se fundamentó en afectaciones a los recursos hídricos y naturales, así como a las viviendas y habitantes del corregimiento. El 15 de agosto de 2012 el municipio de San Luis intentó materializar

lo ordenado en el acto, pero el apoderado judicial de la empresa impidió su ejecución, solicitando ante el municipio el levantamiento de la medida preventiva y, de manera subsidiaria, que se remitiera el expediente a Cortolima y a la ANLA.

La ANLA, mediante Resolución 0742 de 2012, ordenó el levantamiento de la medida cautelar, pues consideró que «las actividades de explotación minera desarrolladas por CEMEX en el corregimiento de Payandé eran objeto de seguimiento por parte de las autoridades ambientales competentes, razón por la cual presuntos impactos ambientales ya habían sido evaluados y aprobados por la respectiva autoridad ambiental».

Consideraciones y fundamentos

Motivación del acto administrativo

«Lo primero que debe anotar la Sala frente al problema propuesto es que Cemex parte de una premisa errada, si se tiene en cuenta que en materia ambiental el rigor científico a que se alude no resulta un elemento esencial para la adopción de decisiones como la impugnada.

En efecto, es sabido, y así lo han entendido las partes, que el principio de precaución como lineamiento rector en estos asuntos, irradia este tipo de actuaciones, más aún cuando se trata de la adopción de medidas preventivas cuyo objeto no es otro que preservar derechos que trascienden la subjetividad siempre que exista un mínimo de certeza de que pue-

den resultar lesionados.

Bajo esa perspectiva, es importante comprender su alcance a efectos de responder la cuestión planteada en el recurso de alzada. [...] Frente a ello, lo que encuentra la Sala es que el ente territorial encontró acreditado que hay filtraciones de la Quebrada Chicalá que han generado que su caudal disminuya, aspecto sobre el cual no hay discusión, y el estudio revela que ese fenómeno puede tener como causa la explotación de la mina por parte de Cemex, que incluso es lo que indica el Municipio que debe someterse luego a una prueba de rigor científico.

En tal orden, no se está fundando en meras suposiciones sino en un estudio técnico,

que permite evidenciar la posibilidad de que la filtración provenga de la actividad de la actora, para que sea verificada. En tal escenario, existe una relación causa – efecto con una vinculación lógica que, además, cumple con los presupuestos de adopción de tales medidas como quiera que es transitoria, dado que una vez tomada es sometida al control de la ANLA; resulta proporcional, por cuanto atiende la eventual lesión de intereses colectivos como el medio ambiente, concretamente sobre una fuente hídrica; se sustenta en un estudio de un técnico que así lo refiere; y es excepcional, toda vez que no se ha recurrido a la formulación de este tipo de actos de manera sucesiva sino dadas las circunstancias que conducen al demandado a ello, tal y como se evidenció en la misma resolución que se ataca.

Bajo tal perspectiva, la motivación del acto en cuanto a la filtración de las aguas de la Quebrada Chicalá al pit mencionado resulta eficiente para demostrar el eventual daño ambiental que se pretendía proteger con la formulación de la medida preventiva de suspensión de la extracción de caliza, por lo que, frente a este aspecto, no prospera el cargo de nulidad por indebida motivación.

Sobre la coloración del agua [...] Sobre ese particular, lo que se extrae del estudio es que la explotación de Cemex se da sobre la caliza o sulfato de sodio que no tiene coloración y, no obstante, los Pits presentan coloración azul, aspecto este que tampoco discute la accionante. En tal medida, lo que allí se indica es que esa coloración es propia del cobre, que también es característico de la Quebrada Chicalá, por lo que podría inferirse que las aguas de dicho afluente se es-

tén conduciendo a los Pit y por eso presente la coloración azul.

En ese contexto, la Sala observa una motivación que responde a un criterio científico mínimo que resulta ser eficiente a la adopción de la medida preventiva por la afectación de recursos hídricos superficiales y subterráneos que pueden ser ocasionados por la actividad de la recurrente, circunstancia que se traduce en la no prosperidad de este cargo.

Finalmente, en lo que hace a la falta de control de las voladuras y los consiguientes daños generados por la fracturación de rocas y filtración de aguas junto con la afectación de viviendas del corregimiento de Payandé, [...] así como los conceptos sobre fugas de gases del 9 de febrero de 2002 y del 26 de noviembre de 2008 (Concepto Técnico 1180-356 y 424, respectivamente), junto con los testimonios de cuatro (4) personas que han habitado el corregimiento por mínimo 14 años emitidos el 20 de febrero de 2012, aunado a las fotografías, permiten evidenciar con un mínimo de certeza que la afectación de las viviendas y del ambiente se produce por la actividad desplegada por Cemex cuando lleva a cabo voladuras para la extracción de la caliza.

Se sigue de lo dicho que la motivación empleada por el Municipio de San Luis resulta suficiente y adecuada para la imposición de la medida preventiva que se analiza, pues de la información documental reflejada en el acto y de los testimonios se infiere un sustento científico para la medida preventiva ambiental.

Ahora, la referencia a la necesidad de practicar pruebas para acreditar o negar con todo el rigor técnico lo expuesto es precisamente lo que define ese tipo de actos como cautelativos o preventivos, y entonces justificativos de la decisión de suspensión que se expidió.

Correlato de lo expuesto es que el acto cuestionado contiene una motivación de hecho que cuenta con respaldo mínimo en relación con las posibles infracciones que pudo haber producido la explotación de Cemex, que es suficiente para negar la prosperidad del cargo de nulidad propues-

to por la actora. En ese sentido, el razonamiento vertido en la parte considerativa y lo definido en la resolutive guardan una correspondencia lógica tanto a nivel jurídico como fáctico, circunstancia que conduce a la Sala a abordar los siguientes reproches, sin que tal conclusión se derive por el hecho de que la actividad se encuentre licenciada, toda vez que, incluso con la habilitación que la autoridad expide en ese sentido, pueden generarse daños o lesiones que merecen medidas de control dados los intereses que están de por medio».

Principio de precaución

«Los límites para la aplicación de este principio [precaución] se encuentran, de un lado, en la falta total o absoluta de elementos que determinen la afectación del ambiente, y de otro, el mínimo conocimiento racional en la producción de riesgos, todo lo cual debe quedar evidenciado en el acto administrativo que, aplicando dicho derrotero, busque la salvaguarda de un bien jurídico superior a través de los instrumentos que para ese fin prevea el orden jurídico.

Pues bien, se tiene entonces que la exigencia de la motivación quedó demostrada en el desarrollo expuesto en el anterior acápite, lo mismo que la eventual lesión de derechos de orden colectivo por la disminución del caudal de la Quebrada Chicalá, la filtración de aguas de dicha quebrada y la afectación del ambiente y de la infraestructura de las viviendas del Municipio de San Luis.

También quedó definido que el propósito de la imposición de la medida se encaminaba a impedir la afectación del ecosistema, habiéndose puntualizado adicionalmente que sí existió un mínimo de certeza que sirvió de punto de partida para la emisión de la medida impuesta a Cemex, este es, el estudio técnico practicado por expertos sobre el terreno de influencia del proyecto de explotación de caliza, de lo cual da cuenta el testimonio del ingeniero de minas, Marco Fidel Peña Suárez, cuando indicó que en éste participaron junto a él profesionales del área, tales como un topógrafo geodesta y un geólogo.

Así, para la Sala resulta completamente acertado el juicio que llevó a cabo el ente territorial al expedir la Resolución que se acusa, dado que, si bien no contaba con elementos que dieran absoluta certeza de la producción de un daño ambiental o el riesgo en el que éste se encontraba, sí definió con criterios especializados el mínimo

requerido para ordenar a Cemex la suspensión de su actividad, mientras se practicaban las pruebas enlistadas en el mismo acto en procura de establecer con claridad los supuestos evidenciados de manera preliminar».

Decisión

Se declaró la nulidad del párrafo del artículo segundo de la resolución demandada, en el cual se indicaba lo siguiente: «Igualmente la medida preventiva se mantendrá, hasta tanto el Congreso de la República en uso de sus facultades constitucionales, legisle sobre los límites permisibles para voladuras en actividad minera, por las razones expuestas en la parte considerativa». Se mantiene incólume los demás apartes de la sentencia impugnada.

Identificación de la decisión

Radicado	11001-03-26-000-2016-00140-00 [57819]
Fecha de la decisión	7 de julio de 2022
Clase de proceso	Medio de control de nulidad
Consejero ponente	José Roberto Sáchica Méndez
Actor	Esteban Antonio Lagos González
Demandado	Ministerio de Minas y Energía
Palabras claves	Principio de precaución, <i>fracking</i> , legalidad
Consulte aquí la decisión	DECISIÓN S. V. S. V. A. V.

Resumen e historia del caso

El 23 de agosto de 2016, el ciudadano Esteban Antonio Lagos González presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad contra la Nación – Ministerio de Minas y Energía, solicitando que se declare la nulidad del Decreto 3004 del 26 de diciembre de 2013 y la Resolución N.º 90341 del 27 de marzo de 2014, por medio de las cuales el Gobierno nacional y el Ministerio de Minas y Energía establecieron los criterios y procedimientos, así como los requerimientos técnicos, para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales.

Al precisar sus pretensiones, indicó que «la demanda persigue, en términos generales, la declaratoria de nulidad de ambas disposiciones normativas (...) por tratarse de disposiciones que permiten y regulan la actividad extractiva de hidrocarburos no convencionales, a través de la fracturación hidráulica (...), técnica que involucra el uso de diferentes químicos tóxicos (...), además de existir un suficiente número de estudios científicos que demuestran los efectos adversos e irreversibles para la salud humana y la estabilidad ambiental».

En el mismo escrito de la demanda, el actor solicitó que se decretara como medida cau-

telar la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados, a partir de una simple comparación entre estos y los artículos 79 y 80 de la Constitución Política y el artículo 1 de la Ley 99 de 1993, lo que en su criterio permite establecer que aquellos entran en abierta contradicción con el orden jurídico superior, en particular, con la denominada “constitución ambiental”.

El Decreto 3004 del 26 de diciembre de 2013 estableció los criterios y procedimientos para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales, disposición que fue

expedida en desarrollo de la atribución presidencial consagrada en el artículo 189-11 de la Constitución Política, con el objetivo de reglamentar las leyes 1530 de 2012 y 1274 de 2009.

Por su parte, la Resolución N.º 90341 del 27 de marzo de 2014, expedida en uso de las facultades contenidas en el artículo 2 del Decreto 3004 de 2013, así como en el Decreto 381 de 2012, establece que es función del Ministerio de Minas y Energía expedir los reglamentos para la exploración y explotación, entre otros, de los recursos naturales no renovables.

Consideraciones y fundamentos

Principio de precaución

«La Sala estima pertinente efectuar unas precisiones en relación con el alcance y aplicación de este principio [precaución] a partir del axioma explicado por la jurisprudencia constitucional, al tenor del cual “...el principio de precaución no equivale a una presunción iuris tantum de que la actividad es dañina y por lo tanto debe prohibirse”.

(...) Se resalta la relación y dependencia existente entre el principio de precaución y la actividad regulatoria, siendo esta última determinada en función de la visión extrema o cautelosa del primero. De esta forma, mientras las versiones cautelosas del principio propenden por la comprensión inicial del peligro y la adopción de medidas regulatorias antes de que se configure el daño, las versiones fuertes defienden la prohibición de la actividad ante la menor falta de certeza

científica, o el más débil nexo causal entre la conducta y el riesgo, excluyendo la actividad reguladora como medida para evitarlo o mitigarlo.

De hecho, las versiones más fuertes del principio resultarían incompatibles con la actividad regulatoria en tanto la misma, como toda acción, conlleva un riesgo.

(...) Por tanto, si bien el principio de precaución podría indicar con simplicidad que debe evadirse cualquier circunstancia que cree un peligro para la salud o el medio ambiente hasta que no se tenga total certeza de las medidas que se deben adoptar para superarlo, su concepción y aplicación no puede estudiarse y definirse bajo tal premisa básica, toda vez que los riesgos están presentes en todas partes y en todas las actividades,

de manera que “cualquier esfuerzo por ser universalmente precavido será paralizante, prohibiendo cada paso imaginable”, lo que podría conllevar a considerar este axioma como un principio de paralización de las decisiones, entre ellas, las que están llamadas a ser adoptadas en materia regulatoria.

(...) Por cuanto la consagración legal del principio de precaución no varía su naturaleza, se trata de una típica norma jurídica de contenido autónomo y singular que, dado su carácter general y textura abierta, somete su aplicación y eficacia directa en cada caso a la interpretación y exégesis de su contenido normativo, bajo una aplicación indirecta y mediata -a diferencia de las reglas-, pero asumiendo el rol de fuente formal del derecho ante la insuficiencia material de la ley para regular todas y cada una de las situaciones que se puedan presentar.

(...) De esta forma, el principio de precaución corresponde a un verdadero mandato de optimización, en tanto ordena que algo se realice en la mayor medida posible según las posibilidades fácticas y jurídicas, de manera que su aplicación deberá ser ponderada y definida en cada caso atendiendo a los hechos, las reglas aplicables y los principios opuestos.

(...) Como consecuencia de esa textura abierta, los principios jurídicos no son susceptibles de aplicación sin una previa concreción, de manera que exigen definir su uso como premisa de razonamiento cuya conclusión es la formulación de una pauta implícita, con un supuesto de hecho cerrado y no genérico -hasta ese momento no formulado- para lograr su “especificación”.

(...) Por tanto, el principio de precaución, aun al estar positivizado, no corresponde a una regla específica de solución de casos sino, se reitera, obra como un mandato de optimización, pues ordena que algo se realice en la mayor medida posible según las posibilidades fácticas y jurídicas existentes en cada caso particular.

Actúa entonces el principio de precaución como pauta orientadora de la conducta de las instituciones y de los funcionarios, así como de la actividad de los jueces al aplicar e interpretar la ley en aquellas soluciones que incorporan y requieren fundamentos de racionalidad jurídica y de razonabilidad práctica, sin perjuicio de lo cual, dicha guía, con ocasión de su indeterminación, deberá concretarse en cada caso para establecer su alcance y aplicación».

Principio de desarrollo sostenible

«En el marco del ordenamiento jurídico colombiano, la protección del medio ambiente se ha cimentado principalmente en los artículos 79, 80 y 334 de la Constitución Política, conforme a los cuales se instituyó (i) el derecho a gozar de un ambiente sano y la obligación del Estado de protegerlo; (ii) la planificación, el manejo y aprovechamiento de

los recursos naturales en cabeza del Estado y la obligación de garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; (iii) la intervención estatal en la explotación de los recursos naturales para racionalizar la economía y preservar un ambiente sano; y, (iv) la búsqueda de un equilibrio entre la protección ambiental y el progreso económico.

(...) De esta forma, a la par del desarrollo de la internacionalización de las relaciones ecológicas y de los deberes de protección y prevención del Estado, el principio de precaución fue recogido en la legislación colombiana bajo el artículo 1.6 de la Ley 99 de 1993.

(...) Al lado de la Ley 99 de 1993, la Ley 164 de 1994, “Por medio de la cual se aprueba la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992, incorporó a nuestro ordenamiento jurídico su artículo 3º (numeral 3) (...), en punto al principio de precaución.

(...) Como se observa, las disposiciones legales antes mencionadas, recogen en su esencia la noción del principio de precaución adoptada bajo la Declaración de Rio

de 1992, que determina que, ante la amenaza de daño grave o irreversible, la falta de total certidumbre científica de su acaecimiento no es razón para posponer o no adoptar medidas para mitigar el riesgo.

Esta noción, analizada en el contexto global de lo que han sido los estudios, debates e intentos por normativizar e incorporar como pautas de conducta o reglas normativas del principio de precaución, corresponde a aquellas que han sido consideradas como parte del espectro que se aparta de una versión fuerte, en tanto: (i) cualifica el umbral del riesgo -relacionado con un daño grave e irreversible-, (ii) no establece un deber positivo ni una inversión de la carga de la prueba, y, además (iii) incorpora un requisito de eficacia en función del costo – efectividad, en la adopción de las medidas».

Aclaración de voto Dr. Martín Bermúdez Muñoz

«Se encuentra de acuerdo con la decisión adoptada por la mayoría de la Sala de negar las pretensiones de la demanda en tanto no está probado que las disposiciones acusadas vulneren los artículos 79 y 80 de la Constitución o el principio de precaución ambiental, cargos presentados por el accionante en la demanda de nulidad. Sin embargo, sustentó su aclaración de voto frente al alcance de la sentencia sobre dos temas: la facultad de regulación de riesgos a cargo del Ejecutivo y el valor probatorio que la sentencia otorgó a las pruebas documentales, periciales y testimoniales aportadas en el proceso.

Manifestó estar de acuerdo con la posición adoptada por la sentencia. Pero aclara su

voto para poner de presente que la norma acusada no sólo respeta la facultad regulatoria del Ejecutivo, sino que la desarrolla adecuadamente en materia de regulación de riesgos de una actividad ambiental.

El derecho regulatorio se ha desarrollado en diversos sectores de las economías de los Estados, los cuales han sido históricamente relacionados con la prestación de los servicios públicos, como es el caso del transporte, la energía, las telecomunicaciones, los mercados de valores y los servicios de carácter ambiental¹. No obstante, la regulación de parte de la Administración no solo se desarrolla frente a la forma en que operan estos servicios, sino sobre los riesgos que éstos conllevan.

La aplicación del principio de precaución como desarrollo de la facultad de regulación de los riesgos por parte de la Administración debe estar en armonía con los avances técnicos y científicos. Esto implica que los reglamentos o permisos derivados de esta facultad deben modificarse si se obtienen conocimientos técnicos y científicos más actualizados y precisos que refuten las conclusiones inicialmente planteadas o los riesgos proyectados. Ello, además, tiene una razón de ser, si se piensa que la regulación de riesgos está necesariamente relacionada con la incertidumbre que genera una actividad específica, y que esta incertidumbre puede modificarse en la medida en que se adquieran nuevos conocimientos.

En consecuencia, el hecho de que una agencia del Ejecutivo regule los riesgos de una determinada actividad en un momento dado y que adopte un reglamento técnico, no implica que éste sea invariable. Todo lo contrario, la decisión adoptada por la agencia, y especialmente, aquella relacionada con la gestión de los riesgos de la materia que regula estará sujeta a modificaciones futuras, de acuerdo con los avances de la ciencia.

En desarrollo de esta tesis, la doctrina ha puesto de presente que las agencias estatales pueden revocar las licencias para la comer-

cialización de herbicidas o prohibir el desarrollo de la actividad que éstas autorizan si los conocimientos científicos posteriores al otorgamiento del permiso demuestran la existencia de riesgos que no fueron previstos inicialmente.

En forma similar, las licencias que otorgan las agencias para la comercialización de fármacos están sujetas a los nuevos conocimientos que se producen con respecto a los efectos de éstos. De esta forma, si el regulador advierte que existen efectos negativos no previstos al momento de la expedición de la licencia, el permiso puede revocarse para evitar su comercialización, sin que se requiera una manifestación legal al respecto».

Lo anterior demuestra que, contrario a lo expuesto por el demandante, las disposiciones acusadas desarrollan la facultad regulatoria de la Administración en materia de gestión de los riesgos y el principio de precaución. Contrario a lo planteado por el demandante, la resolución acusada permite que las actividades sean suspendidas cuando se configuren riesgos o estos excedan a los inicialmente previstos por las agencias. Y, en todo caso, la vigencia de las licencias que permiten el desarrollo de las actividades de *fracking* están sujetas a las nuevas conclusiones derivadas del desarrollo técnico y científico sobre la materia.

Aclaración de voto Dr. Nicolás Yepes Corrales

«Aunque comparte el sentido de la citada decisión, en tanto considera que no se logró acreditar que las normas demandadas comporten una vulneración directa de los artículos 79 y 80 de la Constitución Política, ni tampoco el desconocimiento del principio de precaución ambiental por configurar una reglamentación técnica irrazonable, desproporcionada o inadecuada para mitigar los riesgos generados por la actividad que se regula, se aparta del hecho de que en la sentencia se le haya otorgado valor probatorio a la denominada prueba pericial que fue practicada dentro del presente asunto.

De conformidad con el artículo 226 del Código General del Proceso, “la prueba pericial es procedente para verificar hechos que interesen al proceso y requieran especiales conocimientos científicos, técnicos o artísticos”. La norma prevé, además, que todo dictamen se rendirá por un perito y que deberá ser “claro, preciso, exhaustivo y detallado”, por lo que será necesario que se expliquen “los exámenes, métodos, experimentos e investigaciones efectuadas, lo mismo que los fundamentos técnicos, científicos o artísticos de sus conclusiones”.

Pues bien, en este caso, las preguntas formuladas al único perito designado [esto es, a la Universidad Nacional de Colombia] y que constituyeron el marco de la prueba pericial que fue decretada en este proceso, claramente estaban dirigidas a dilucidar aspectos

técnicos relacionados con el desarrollo de la actividad, tales como los riesgos asociados a la misma, la capacidad de preverlos y anticiparlos, la posibilidad de mitigarlos y su contraste con los efectos de las tecnologías convencionales de exploración y explotación de hidrocarburos. En ese sentido, la prueba fue decretada como un dictamen de comprobación, entendido como aquél en el que se busca comprobar un hecho que requiere de un conocimiento técnico especializado a partir de la experimentación.

En efecto, a pesar de que el perito designado para rendir este informe fue uno solo [quien asumió, al posesionarse, el deber y la carga de responder las preguntas planteadas con conclusiones precisas, claras y técnicas], lo cierto es que la institución educativa designada optó por reunir a un grupo multidisciplinario de expertos que finalmente no logró ponerse de acuerdo y que terminó presentando dos informes disímiles y contrapuestos. Y si bien la diversidad de temas por los cuales se indagaba justificaba la intervención de profesionales de diversas áreas, que pudieran dar respuesta a aquellos aspectos que se relacionaban puntualmente con su experticia, esa pluralidad no podía entenderse como una habilitación para que una prueba que debía llegar a afirmaciones conclusivas y, sobre todo, técnicas, terminara siendo un compendio de consideraciones subjetivas y personales».

Aclaración de voto Dr. Guillermo Sánchez Luque

«El Magistrado Guillermo Sánchez Luque acompañó la decisión que adoptó la Sala en la sentencia de 7 de julio de 2022, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda de nulidad instaurada contra el Decreto 3004 de 2013 y la Resolución 90341 de 2014, que previeron medidas para la exploración y explotación petrolera vía fracking.

En la aclaración de voto a la providencia que estudió la medida cautelar dictada por el entonces ponente, expuso los motivos por los cuales siempre, en la discusión de este asunto, sostuvo que el asunto escapaba al ámbito de decisión del juez de la Administración, pues ya contaba con una autorización legal. En las bases del actual Plan Nacional de Desarrollo, en el aparte relativo a la seguridad energética, el legislador autorizó las investigaciones piloto con el fin de identificar los principales riesgos asociados a la exploración y explotación de yacimientos no convencionales (fracking). Esas bases hacen parte integral del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, según el artículo 2 de la Ley 1955 de 2019.

De allí que no se podían anular los actos demandados, dada la regulación legal sobre los yacimientos no convencionales. Ade-

más, como esta regulación fue posterior y está contenida en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, que tiene prelación sobre las demás leyes (art. 341 CN), cualquier eventual vicio de ilegalidad de los actos administrativos fue purgado, es decir convalidado, por esa ley. El juez de la administración no tiene competencia para juzgar la validez de una ley, salvo en los eventos de excepción de inconstitucionalidad (art. 4 CN) o de inconvencionalidad (art. 9 CN).

La sentencia dio valor probatorio al dictamen pericial decretado de oficio. Entre los expertos que rindieron el dictamen no hubo unanimidad en cuanto a sus conclusiones.

El artículo 226 CGP dispone que el dictamen pericial tiene, en esencia, dos partes. La primera corresponde a una relación detallada de las operaciones practicadas y de sus resultados, exigencia lógica. La segunda impone que las conclusiones se ajusten a los principios de la ciencia, arte o técnica aplicada y respondan de forma concreta, clara, ordenada y sin ambigüedades a todos los puntos sometidos a su consideración por las partes».

Salvamento de voto Dra. María Adriana Marín

«Presentó su salvamento de voto, como quiera que considera que debieron anularse el Decreto 3004 de 2013 y la resolución n.º 90.341 de 2014, en primer lugar, porque se requería de ley para autorizar la exploración

y explotación de yacimientos no convencionales, teniendo en cuenta que el inciso primero del artículo 360 Superior reservó al legislador la regulación sobre las condiciones para explotación de recursos naturales,

competencia que trasladó al Gobierno Nacional el inciso 2º del artículo 13 de la Ley 1530 de 2012. En lo demás, considera vulnerado el principio de precaución.

Es claro que el objeto de las Leyes 1274 de 2009 y 1530 de 2012 era cumplir con el mandato prescrito en el artículo 360 Superior; sin embargo, la primera ley sólo se ocupó del “procedimiento de avalúo para las servidumbres petroleras”, por lo que prima facie no satisfizo el marco constitucional referido. Por su parte, la segunda ley, además de regular sobre la organización y funcionamiento del Sistema General de Regalías, como correspondía, delegó al Gobierno Nacional la definición de las condiciones generales de la explotación de los recursos naturales no renovables, temática que, en los términos del artículo 360 corresponde, al legislador, en una ley diferente a la del Sistema General de Regalías, la Ley 1530 de 2012.

Además, la Ley 1530 de 2012 fue derogada por el artículo 211 de la Ley 2056 de 2020, “Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”, con lo cual se confirma el vacío normativo que aquí se pone de presente, como quiera que desapareció uno de los fundamentos para la expedición de las normas demandadas, en particular del Decreto 3004 de 2013.

Salvamento de voto Dr. Fredy Ibarra Martínez

«Se apartó de la sentencia del 7 de julio de 2020 mediante la cual se denegaron las súplicas de la demanda de nulidad simple contra el Decreto 3004 de 2013 y la Resolución 90341 de 2014, actos administrativos expedidos por el Gobier-

Tampoco podría considerarse, válidamente, que la Ley 1530 de 2012 fungió como habilitación al gobierno para ejercer, en forma extraordinaria y en los términos del artículo 150 numeral 10 de la Constitución, la función legislativa asignada en el artículo 360 Superior, en tanto solo puede revestirse al Presidente para dictar decretos con fuerza de ley. Adicionalmente, la Constitución fijó la competencia para determinar las condiciones para la explotación de recursos naturales no renovables, en forma privativa, en cabeza del Congreso de la República, de modo que no podía ser transferida válidamente al ejecutivo. En todo caso, las facultades extraordinarias que la ley autoriza deben ser siempre expresas, temporales, están sujetas a mayorías calificadas en su aprobación e imponen solicitud previa del gobierno.

Además, no puede pasar inadvertido que el ejercicio de la facultad reglamentaria de la ley no se ejerció por parte del Presidente de la República, toda vez que la competencia reglamentaria fue trasladada al Ministerio de Minas y Energía, en los términos del artículo 2º del Decreto 3004. Esta delegación está prohibida expresamente por el numeral 1º del artículo 11 de la Ley 489 de 1998».

no Nacional que establecen los criterios y procedimientos para la exploración y explotación de yacimientos no convencionales (YNC) a través de la técnica del fracturamiento hidráulico (fracking).

En primer término, precisó que, contrario a lo que se da a entender en la providencia, el juicio de legalidad se podía y debía efectuar perfectamente con la sola confrontación de la demanda con las normas jurídicas superiores invocadas por el actor, por cuanto, de modo idóneo y suficiente, en la demanda se formularon las proposiciones jurídicas completas, pues, los cargos, las normas violadas y el concepto de la violación se expusieron de manera clara y precisa.

La posición mayoritaria de la Sala parte de una premisa errada, en el sentido de considerar que la demanda perseguía la prohibición de la actividad económica e industrial consistente en la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales (YNC) con el empleo de la mencionada técnica, por lo cual, en criterio de la Sala, el medio de control de nulidad simple no era idóneo para ese propósito, y que lo por lo tanto, en esos precisos términos, el demandante ha debido impetrar una acción popular; en ese entendimiento entonces, inadecuada y equivocadamente, la sentencia le resta eficacia a un principio de derecho que hace parte del bloque de constitucionalidad y que fue incorporado a la normativa interna a través de la Ley 99 de 1993.

En relación con el principio de precaución la sentencia afirma: (i) que no se trata de una regla para solucionar casos concretos sino, simplemente, un mandato de optimización, (ii) que no tiene un carácter prohibitivo o paralizante ya que es un llamado a la acción regulatoria del Estado, (iii) que las autoridades administrativas deben escoger los medios apropiados para alcanzar la finalidad legalmente establecida y perseguida, y

(iv) que el juez no puede invadir la órbita regulatoria sino, únicamente, limitarse a constatar que en la fase de producción normativa el órgano competente haya efectuado las investigaciones adecuadas.

En ese contexto, según lo antes expuesto, discrepo por completo del contenido y alcance que en la sentencia se da al principio de precaución porque, con base en su contenido ontológico y consagración legal en nuestro derecho interno, considero que este no solo es un principio, sino que, se trata de una norma de derecho positivo que permite ser aplicada con carácter vinculante y obligatorio en el examen y juzgamiento de casos concretos en los que se acredite que una actividad económica o industrial pueda generar daños graves e irreversibles para la salud o para el medio ambiente, y particularmente en situaciones de “ausencia de certeza científica absoluta acerca de la existencia del peligro”.

En primer término, debe precisarse que, contrario a lo que se da a entender en la providencia, el juicio de legalidad se podía y debía efectuar perfectamente con la sola confrontación de la demanda con las normas jurídicas superiores invocadas por el actor, por cuanto, de modo idóneo y suficiente, en la demanda se formularon las proposiciones jurídicas completas, pues, los cargos, las normas violadas y el concepto de la violación se expusieron de manera clara y precisa.

La posición mayoritaria de la Sala parte de una premisa errada, en el sentido de considerar que la demanda perseguía la prohibición de la actividad económica e industrial consistente en la exploración

y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales (YNC) con el empleo de la mencionada técnica, por lo cual, en criterio de la Sala, el medio de control de nulidad simple no era idóneo para ese propósito, y que lo por lo tanto, en esos precisos términos, el demandante ha debido impetrar una acción popular; en ese entendimiento entonces, inadecuada y equivocadamente, la sentencia le resta eficacia a un principio de derecho que hace parte del bloque de constitucionalidad y que fue incorporado a la normativa interna a través de la Ley 99 de 1993.

En relación con el principio de precaución la sentencia afirma: (i) que no se trata de una regla para solucionar casos concretos sino, simplemente, un mandato de optimización, (ii) que no tiene un carácter prohibitivo o paralizante ya que es un llamado a la acción regulatoria del Estado, (iii) que las autoridades administrativas deben escoger los medios apropiados para alcanzar la finalidad legalmente establecida y perseguida, y (iv) que el juez no puede invadir la órbita regulatoria sino, únicamente, limitarse a constatar que en la fase de producción normativa el órgano competente haya efectuado las investigaciones adecuadas.

En ese contexto, según lo antes expuesto, discrepó del contenido y alcance que en la sentencia se da al principio de precaución porque, con base en su contenido ontológico y consagración legal en nuestro derecho interno, considero que este no solo es un principio, sino que, se trata de una norma de derecho positivo que permite ser aplicada con carácter vinculante y obligatorio en el examen y juzgamiento de casos concretos

en los que se acredite que una actividad económica o industrial pueda generar daños graves e irreversibles para la salud o para el medio ambiente, y particularmente en situaciones de “ausencia de certeza científica absoluta acerca de la existencia del peligro”.

El principio de precaución no solo es un mandato de optimización, debido a que tiene y cumple también un rol de norma aplicable a casos concretos en los que las autoridades públicas o los jueces tienen que definir si una determinada actividad constituye o representa riesgos para la salud humana o para el ambiente y, por consiguiente, si la regulación técnica es idónea y suficiente para evitar, contener o conjurar los peligros o, si por el contrario, a partir de un principio de prueba es necesario adoptar una medida precautelativa hasta que se obtengan mayores elementos de prueba y conclusiones provenientes de las investigaciones de carácter científico y técnico posibles sobre la materia en cuestión.

En materia ambiental es especialmente necesario e importante advertir y destacar que son perfectamente diferenciables los principios de “prevención” y de “precaución”, tal como lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional en el sentido de explicitar que uno y otro tienen contenidos y alcances distintos toda vez que, en el primero, se parte de la existencia de un riesgo cierto que está plenamente identificado y probado, mientras que en el segundo se trata de una situación marcada por la incertidumbre, esto es, precisamente en la ausencia de certeza científica acerca de la identificación y determinación de todos los riesgos o los peligros de

daños graves e irreversibles que puedan generarse como consecuencia de una determinada actividad.

En este punto, reiteró que el principio de precaución tiene consagración, regulación, y autonomía propias que lo dotan de contenido y alcance, de modo que, una interpretación como la contenida en la sentencia sobre la cual salvo el voto, contraviene significativamente y de modo grave el ordenamiento jurídico en la medida que hace ineficaz y nugatorio un principio de raigambre constitucional incorporado en norma de derecho positivo, cuyo objetivo es salvaguardar la salud humana y el ambiente por encima de la denominada Constitución económica o de la hacienda pública.

Tampoco comparto lo aducido en la providencia en relación a que la causal de nulidad de violación de normas superiores solo se verifica por falta de aplicación, indebida aplicación o interpretación errada; la mencionada causal no se asimila ni puede asimilarse al recurso extraordinario de casación (violación directa o indirecta de la ley sustancial) y, por consiguiente, esta hermenéutica puede generar una restricción injustificada al medio de control de nulidad simple o, más grave aún, introducir una técnica de casación en cabeza de la parte actora en este tipo de procesos lo cual resulta inadmisibles por tratarse de una acción pública que puede interponer cualquier persona.

Las conclusiones de la sentencia son en sí mismas contradictorias con el contenido y alcance del principio de precaución de-

bido a que señalan que el demandante “no probó con certeza y seguridad la existencia de una falencia o error en las decisiones técnicas”; en este punto, se parte de una falsa premisa o de una falacia de argumentación, porque lo que tenía que poner de presente el demandante era la identificación y sustentación, con un principio de prueba, que la técnica del fracturamiento hidráulico lleva aparejados unos potenciales riesgos frente a los cuales no existe el suficiente conocimiento científico, aspecto que quedó avalado probatoriamente por la Contraloría General de la República¹⁵ y la Comisión Interdisciplinaria de Expertos que el mismo Gobierno Nacional (autoridad regulatoria técnica) convocó e integró¹⁶, tanto así que esta última recomendó, expresa y puntualmente, adelantar previamente unos proyectos pilotos de investigación integral (PPII) antes de que se pudiera dar viabilidad técnica al reglamento, lo que denota, precisamente, que no existe certeza sobre la magnitud y probabilidad de concreción de los peligros asociados, de allí que la aplicación del principio de precaución era totalmente viable, oportuna y pertinente.

Consideró que, lo procedente en este caso concreto era declarar la nulidad de los actos administrativos demandados, porque las entidades demandadas no acreditaron que la regulación técnica fuera idónea y suficiente para evitar, conjurar o controlar los riesgos potenciales asociados y derivados de la técnica del fracturamiento hidráulico en yacimientos de hidrocarburos no convencionales (YNC)».

Salvamento de voto Dr. Jaime Enrique Rodríguez Navas

«La decisión adoptada por la mayoría gravitó en torno a dos aspectos: por un lado, una interpretación solemne y, quizás, formalista, de los presupuestos de procedibilidad del contencioso de anulación y, por otro, una lectura casi ilimitada del alcance de la discrecionalidad administrativa en lo que atañe a la expedición de reglamentos técnicos. Estos dos aspectos, una vez puestos en conjunto, limitan el papel del juez en el control de legalidad en asuntos tan usuales y recurrentes para la administración contemporánea -como lo son los reglamentos técnicos- en tal grado, que estos llegan a semejar verdaderas manifestaciones de soberanía.

Estimó que, el culto al formalismo hizo que el motivo de la sentencia gravitara sobre el reproche a cierta “falta de técnica” en la demanda, que solo pudo ser superada por un redoblado esfuerzo del juez de legalidad para llegar a un fallo que no fuera inhibitorio. A su juicio, la demanda no acusaba tal vicio, pero la decisión sí tomó su sentido, desde las primeras líneas de la providencia, en función de esa injustificada percepción de aquella.

Ahora, en lo que atañe a la discrecionalidad de que goza la autoridad reglamentaria en materia técnica, ninguna duda puede existir en torno a la pertinencia y validez del control judicial del acto discrecional que aquella expida, pero, sobre todo, ninguna duda puede haber sobre su necesidad, si se considera que hoy, el efectivo ejercicio de las

libertades, se encuentra condicionado, cada día más, por la potenciación de las nuevas tecnologías; y, en procura del confort y de la más rápida apropiación de los recursos materiales, la dinámica de las fuerzas productivas puede tender a la puesta en rápida operación de nuevos desarrollos técnicos o tecnológicos, sin consideración o conocimiento suficiente de los daños graves e irreversibles que aquellas puedan causar sobre el conjunto de circunstancias o factores físicos y biológicos que rodean a los seres vivos, influyen en su desarrollo, e incluso, determinan su existencia.

No compartió el alcance que la mayoría dio a la problemática jurídica que comportaba la demanda. La ácida percepción crítica que aquella tuvo, respecto de la demanda, la llevó a entender que el actor ponía a consideración de la Sala dos problemas jurídicos: el primero, ordenado a determinar si esa normativa avalaba o autorizaba el empleo del fracking en Colombia; y el segundo, con el mismo sesgo, encaminado a establecer si las normas acusadas violaban directamente el principio de precaución ambiental, porque autorizaron la exploración y explotación de yacimientos no convencionales mediante fracturamiento hidráulico a pesar de que esta actividad genera un peligro de daño grave e irreversible al medio ambiente, sin que la regulación fuera suficiente o adecuada para mitigar esos riesgos.

No pudo compartir esa problemática, en los términos en que fue formulada por la

Sala, porque, a su modo de ver, cuando el actor aludió a esa “autorización”, simplemente quiso mostrar que el tema del fracturamiento horizontal de roca generadora, y de sus implicancias para el medio ambiente sano, para la salud, y para la vida humana y animal presente y futura, no tenía otro referente superior en el ordenamiento colombiano, que el reglamento técnico objeto de demanda.

Tras reconocer la positivización del principio de precaución en el derecho patrio, y después de afirmar que se trata de un principio justiciable, advirtió la Sala mayoritaria que éste, por causa de su abstracción característica, sólo podía ser aplicado, si previamente, el legislador o la autoridad reglamentaria, había desplegado una labor, más o menos sofisticada, de concreción, con el objeto de derivar de él, una o más reglas (de supuesto cerrado). Tomo distancia frente a este aserto, porque comporta la paradoja de condicionar la eficacia del principio, a la previa producción por el legislador, por la administración o por el juez, a partir de su enunciado, de reglas, únicas normas que vendrían a revelarse, verdaderamente jus-

ticiables. La concreción del principio está determinada, por la conjunción de éste con la realidad que le sobreviene, y se produce en sus destinatarios (legislador, administrador, juez o particular), para dar lugar a una reacción, a una toma de posición, bien de aceptación o aprobación, o bien de repudio y rechazo, de esa realidad.

Pero, al margen de ello, consideró que la juiciosa descripción que se hizo en la sentencia de tal proceso de concreción configura un *obiter dictum*, puesto que, el principio de precaución no presenta el grado de abstracción que ameritara el llamado a definir una metodología para su cabal concreción. Tal cual ha sido formulado, no se limita a la expresión de una idea abstracta, como ocurre con principios como “la igualdad” o “la transparencia” o como podría haber ocurrido, si el legislador, simplemente, hubiere invocado, sin más elementos de análisis, el “principio de precaución”. En los términos que empleó el legislador en la redacción del artículo 1.6 de la Ley 99 de 1993, se puede reconocer un supuesto fáctico y una consecuencia jurídica, a la manera que ocurre con las reglas».

Decisión

Negó las pretensiones de la demanda en relación con la declaración de nulidad del Decreto 3004 del 26 de diciembre de 2013 y la Resolución 90341 del 27 de marzo de 2014.



La emancipación de un frailejón: Cronología jurisprudencial de los páramos como sujeto de derechos

Jorge Eduardo González Correa
Relator Sección Tercera

Con motivo de la expedición de la Constitución de 1991, la propiedad privada transmuta del simple concepto de latifundio feudal a convertirse realmente en verdaderos bienes útiles para la sociedad, pues, al barruntarse en los principios de interés general (utilidad pública) y ecológico, los bosques, cuerpos de agua, ríos y, por supuesto, los páramos se convierten en verdaderos ecosistemas de protección constitucional sujeto de derechos y especial protección, teniendo casi la misma categorización que un ser humano.⁸⁷

En este sentido, el desarrollo jurisprudencial que se le ha dado a los páramos al interior de la jurisdicción contencioso-administrativa se funda en tres principios estructurados bajo el siguiente orden cronológico: 1) la función ecológica de la propiedad privada, 2) la participación ciudadana y 3) el principio de precaución.

1. La función ecológica de la propiedad privada. Antecedentes normativos⁸⁸

Los páramos son ecosistemas estratégicos de alta montaña que, por su papel protagónico en la regulación del ciclo hidrológico, sustentan el suministro de agua para el consumo humano y desarrollo de actividades económicas de más del 70% de la población de Colombia. Estas zonas, a raíz del cambio climático, han requerido de una especial protección para su conservación y manejo sostenible, por su importancia biótica y sociocultural, tema de notable relevancia constitucional y como uno de los bastiones de la Ley 99 de 1993.

La regulación que han tenido los páramos está contenida en la normatividad que se señala a continuación:

⁸⁷ Consejo de Estado, Sección Primera. Exp. 11001-03-24-000-2010-00335-00. Consejera ponente: Nubia Margoth Peña Garzón. «Si bien es cierto que en los casos de zonas declaradas como de reserva, subsiste la propiedad privada, también lo es que ella está afectada a la finalidad de interés público o social propia de área de reservas forestales, afectación que implica la imposición de ciertas limitaciones o cargas al ejercicio de dicho derecho, acordes con dicha finalidad, esto es, que solo podrá ser destinada para el establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales protectoras, a efectos de garantizar la protección del medio ambiente y los recursos naturales y asegurar un desarrollo sostenible».

⁸⁸ Artículo 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, [...].La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

La Ley 1382 del 9 de febrero de 2010, que modificó parcialmente el Código de Minas (Ley 685 de 2001), introdujo la idea de excluir los páramos del desarrollo de actividades mercantiles con miras a su protección y la necesidad de definir un área geográfica del ecosistema para hacer efectiva la iniciativa. La función de delimitación de los páramos fue concedida al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible desde la Ley 1450 de 2011 y la Ley 1753 de 2015, función ratificada recientemente por la Ley 1930 de 2018.

La Ley 1930 de 2018, también conocida como la ley de páramos, propende por una gestión integral, ecológica y social de estos ecosistemas, a través de prohibiciones de actividades económicas de alto impacto, como de explotación minera o de hidrocarburos; igualmente, regula la destinación de recursos para una transición económica de los habitantes locales hacia actividades permitidas, así como su participación en la gestión de los Planes de Manejo Ambiental (PMA) de los dichos territorios.

En tal sentido, la Corte Constitucional, en sentencia C-035 de 2016, estableció que el Ministerio debe consultar los criterios científicos fijados por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (IAvH) para la delimitación de las zonas de páramo, bajo la salvedad de que no se trata de un criterio único para su particularización.

En tal circunstancia, la Corte estableció que el Ministerio puede apartarse de lo señalado por el Instituto Humboldt siempre y cuando exista justificación científica, pues la arbitrariedad “puede llegar a afectar los ecosistemas de páramo” y “con ello se podría causar un riesgo para la disponibilidad y la continuidad de servicios ambientales de los cuales depende el derecho fundamental al agua”. De este modo, la autoridad ambiental hasta el momento ha delimitado 36 de los 37 páramos existentes en el país.⁸⁹

La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de acuerdo con tal desarrollo normativo, no ha sido ajena a los cambios estructurales que el sistema jurídico de páramos ha tenido en el derecho interno colombiano, por lo que el supremo tribunal en lo administrativo ha resuelto asuntos en los cuales se destaca la importancia de la delimitación y protección especial con la que deben contar los páramos.⁹⁰

Así, la posición de la Corporación indica que las zonas delimitadas para la protección de los ecosistemas pueden llegar a ser propiedad privada o inclusive objeto de concesión minera para su explotación económica. Dicho derecho de dominio no es criterio absoluto, sino que, por el contrario, se encuentra íntimamente ligado al concepto de bien común e interés general por tratarse de áreas de reserva. La finalidad última de tal entramado jurídico es

⁸⁹ . Ministerio de Ambiente. [2018, enero 22]. Colombia cuenta con 30 páramos delimitados. Parques Nacionales Naturales de Colombia. <https://old.parquesnacionales.gov.co/portal/es/colombia-cuenta-con-30-paramos-delimitados>.

⁹⁰ . Ministerio de Ambiente. [2018, enero 22].

evitar el agotamiento de los recursos naturales, en especial, los no renovables.⁹¹

Con tal argumento, es posible llegar a concluir que incluso los títulos de mineros dentro de las áreas protegidas pueden ser objeto de revocación, a pesar de presumirse legales.

La limitación de los derechos al uso y goce de la propiedad privada, como lo es la explotación económica, *«no implican el desconocimiento de esos derechos de los habitantes de las zonas afectadas, habida cuenta que son necesarias para garantizar la protección, conservación o preservación del medio ambiente, asegurar un desarrollo sostenible y, por ende, evitar el agotamiento de los recursos naturales y del medio ambiente»*.⁹²

En este punto, cobra relevancia el estatus de protección auto ejecutiva que se les ha dado a los páramos, pues bajo tal institución jurídica es imperativa la prohibición de actividades que atenten contra su integridad, por tanto, el Estado y la comunidad debe velar por su cumplimiento.

Son bienes de protección especial que no se supeditan únicamente a la satisfacción del interés particular, sino, más aún, a un interés jurídico relevante que inmiscuye no solo su conservación y cuidado, sino su preservación como patrimonio de la humanidad y supervivencia de la misma especie humana,

en el que principios y valores constitucionales, como la paz, la armonía y el respeto por el planeta, son intrínsecos a su calidad e importancia.

2. El principio de precaución

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto del 11 de mayo de 2014, rad. 11001-03-06-000-2014-00248-00(2233), en aplicación estricta al principio de precaución, indicó que este se aplica cuando se trata de riesgos o daños cuya magnitud no es posible conocer por anticipado (por limitaciones técnicas o científicas).

Se entiende como principio de precaución aquel en el que, así no exista evidencia científica de un riesgo de afectación o daño a la salud o al medio ambiente, las autoridades competentes preferirán abstenerse de aplicar la política o acción que inmiscuya o afecte al ecosistema.

En tal pronunciamiento, el Consejo de Estado estructura los parámetros por los que se debe regir el Gobierno nacional para implementar las prohibiciones que impidan desarrollar actividades mineras y agropecuarias en las zonas delimitadas como ecosistemas de páramos. Se aclaró cómo debe proceder el Gobierno para la transición hacia lo establecido en el artículo 202 de la

⁹¹ . Consejo de Estado, Sección Primera. Exp. 11001-03-24-000-2010-00335-00. Consejera ponente: Nubia Margoth Peña Garzón. «Lo anterior lleva entonces a reconocer la necesidad de armonizar la prohibición de actividades agrarias y mineras en los ecosistemas de páramo, que tiene un fin constitucionalmente válido e imperioso, con los derechos y las necesidades de las comunidades que habitan dichos ecosistemas».

⁹² 6. Consejo de Estado, Sección Primera. Exp. 11001-03-24-000-2010-00335-00.

Ley 1450 de 2011, con el fin de evitar una ruptura abrupta de las condiciones de vida de los propietarios.

De esta manera, no solo el sistema interno del derecho administrativo colombiano se estructura bajo tal garantía, sino también el sistema jurídico internacional tiene especial preocupación por las fuentes hídricas del planeta.

El Estado colombiano ha sido protagonista de varios conflictos ambientales con multinacionales, conflictos en los cuales Colombia ha recibido apoyo de los tribunales encargados de resolver dichas controversias, como fue el asunto resuelto el 9 de septiembre de 2021 por el Tribunal Arbitral del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), cuando la minera canadiense Eco Oro demandó a Colombia por los supuestos perjuicios que sufrió a causa de la prohibición de las actividades mineras en páramos, específicamente en el de Santurbán, donde la multinacional tenía títulos mineros.

El Tribunal Arbitral dio prevalencia al interés público sobre los intereses económicos de la empresa multinacional Eco Oro, pronunciamiento con el que da un apoyo a la protección de los páramos y en general al medio ambiente. Esta situación deja una línea judicial

y política en el país en relación con los conflictos ambientales.

La jurisprudencia internacional ha reconocido la importancia de los páramos como ecosistemas reguladores de los ciclos del agua, protección que se ha visto reforzada por la grave crisis climática que se vivencia en el planeta. En consecuencia, el Contencioso Administrativo ha dado especial hincapié al hecho de que se tratan de ecosistemas con recursos limitados e inclusive no renovables frente a actividades mineras que causan daños irreversibles en tales territorios.

Son tan importantes que, incluso, mediante los medios de control contenciosos, los particulares pueden ser declarados y conminados a cesar la vulneración de derechos e intereses colectivos, dado que se trata de un interés jurídico prevalente.⁹³

3. La consulta previa como el mecanismo de participación ciudadana no positivizado

La concepción clásica de los mecanismos de participación ciudadana contenida en la Constitución Política⁹⁴ es un antecedente normativo que no se limita únicamente a los mecanismos positivizados en la carta magna. Por ello, nos es posible concluir que la participación ciudadana es un concepto que va más allá de la simple enumeración normativa.

⁹³ . Consejo de Estado, Sección Primera. [2011, junio 30]. Exp. 25000-23-27-000-2004-02256-01[AP]. C. P.: María Claudia Rojas Lasso.

⁹⁴ . Constitución Política de Colombia. [1991]. Artículo 103. «Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará».

Tanto el Consejo de Estado como la Corte Constitucional, por vía jurisprudencial, han dado especial importancia a la consulta previa, que más allá de un trámite tendiente a cumplir un requisito legal⁹⁵ es un mecanismo eficaz que permite la real participación ciudadana de las comunidades ancestrales y de los habitantes en los territorios protegidos.

La consulta previa es un mecanismo de participación ciudadana muy importante, pues, al afectarse directamente los territorios indígenas, necesariamente su vulneración afectará intereses o derechos difusos, incluso derechos fundamentales, en especial, aquellos de contenido ecológico. Esta

situación la encuentra bastante decantada el Alto Tribunal Constitucional al fijar la tutela como el mecanismo más eficaz para su protección.⁹⁶

Siguiendo este hilo conductor, se tiene que la consulta previa es un elemento que necesariamente irradia el discurrir normal de los páramos, pues no solo están sometidos a un control constitucional y legal bajo el entramado normativo antes citado, sino también a un control constante y permanente de la comunidad frente a afectaciones que, por obras civiles, actividades mercantiles o cualquier tipo de modificación que dependa de la voluntad humana, pongan en riesgo el transcurso normal de los páramos.⁹⁷

⁹⁵ . Ley 1437 de 2011. Artículo 46. «Consulta obligatoria. Cuando la Constitución o la ley ordenen la realización de una consulta previa a la adopción de una decisión administrativa, dicha consulta deberá realizarse dentro de los términos señalados en las normas respectivas, so pena de nulidad de la decisión que se llegare a adoptar».

⁹⁶ . Corte Constitucional. SU 123/18. «“La Corte ha explicado que, entre otros, existe afectación directa a las minorías étnicas cuando: (i) se perturban las estructuras sociales, espirituales, culturales, en salud y ocupacionales; (ii) existe un impacto sobre las fuentes de sustento ubicadas dentro del territorio de la minoría étnica; (iii) se imposibilita realizar los oficios de los que se deriva el sustento y (iv) se produce un reasentamiento de la comunidad en otro lugar distinto a su territorio. Igualmente, según la jurisprudencia, la consulta previa también procede (v) cuando una política, plan o proyecto recaiga sobre cualquiera de los derechos de los pueblos indígenas o tribales; (vi) cuando la medida se oriente a desarrollar el Convenio 169 de la OIT; (vii) asimismo si se imponen cargas o atribuyen beneficios a una comunidad, de tal manera que modifiquen su situación o posición jurídica; (viii) o por la interferencia en los elementos definitorios de la identidad o cultura del pueblo concernido. (...) En el caso específico de proyectos de exploración y explotación de recursos no renovables, que es el asunto a resolver en el presente caso, esta Corte ha entendido que la afectación directa incluye, el impacto en (i) el territorio de la comunidad tradicional; o (ii) en el ambiente, la salud o la estructura social, económica, así como cultural del grupo».”

⁹⁷ . Consejo de Estado, Sección Primera. Auto del 23 de abril de 2020. Exp. 11001-03-24-000-2015-00247-00. C. P. Hernando Sánchez Sánchez. «“La Sala considera que [...] el derecho a la consulta previa implica, además del conocimiento previo y pleno acerca de los proyectos que afecten el territorio de una comunidad étnicamente diferenciada y su consentimiento libre e informado, la protección de dicha población en su integralidad y subsistencia; cuestiones que necesariamente integra derechos como la protección al ambiente, entendido

La emancipación del frailejón

Con estos argumentos, es posible llegar al último estadio del desarrollo normativo, el nivel máximo actual, esto es, que los páramos dejan de ser simples zonas con un interés económico, cultural o ecológico, para convertirse en verdaderos sujetos de derechos, que gozan de una protección reforzada, en los que se fija un sistema normativo tendiente a su conservación.

A partir de instituciones jurídicas, como el principio de conservación, la duda en favor de la naturaleza (*in dubio pro natura*) e imperativos jurídicos, como la delimitación e identificación de los páramos, la prohibición de actividades de explotación minera y el mecanismo de protección auto ejecutiva, es posible llegar a afirmar que son verdaderos sujetos de derechos casi en la misma categorización que la especie humana, esto es, capaz de adquirir y ejercer derechos.⁹⁸

como el medio en que desarrollan su existencia como comunidad, cumpliéndose en este aspecto con el requisito procedibilidad del medio de control de nulidad previsto en el artículo 73 de la Ley» [Subrayado por fuera del texto].

⁹⁸ . Corte Constitucional. SU 399/19.

SECCIÓN PRIMERA

Identificación de la decisión

Radicado	11001-03-24-000-2010-00335-00
Fecha de la decisión	25 de marzo de 2022
Clase de proceso	Acción de nulidad
Consejero ponente	Nubia Margoth Peña Garzón
Actor	Flavio González Usaquén y otros
Demandado	Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca
Palabras claves	Derecho a un ambiente sano, derecho de dominio sobre bienes inmuebles, declaración de reserva forestal, límites del derecho a la libertad económica

Resumen e historia del caso

Los actores, en ejercicio de la acción de nulidad, presentaron demanda tendiente a obtener la nulidad del Acuerdo 022 del 18 de agosto de 2009, «por el cual se declara como Reserva Forestal Protectora y Distrito de Manejo Integrado al Páramo de Guargua y Laguna Verde y se adoptan otras determinaciones», expedido por la CAR.

Agregaron que se le suministró información incompleta a la comunidad y que existieron inconsistencias en la información, en relación con los límites de la zona de reserva, tanto forestal como del Distrito de Manejo Integrado.

La comunidad se opuso reiteradamente a la expedición del acto administrativo acusado.

Consideraciones y fundamentos

Declaración de reserva forestal - Límites del derecho a la libertad económica

«Los particulares pueden ser propietarios de los recursos naturales renovables, no obstante, ello no indica que esta titularidad deba ser entendida en términos absolutos, esto es, que el particular pueda usar, gozar y disponer de ellos como a bien tenga, toda vez que la propiedad debe ejercerse no sólo con función social sino ecológica, lo que implica que su uso, aprovechamiento, conservación y destinación, debe someterse a la normativa que regule la materia, así como a los principios básicos previstos en la Constitución Política, como lo son el desarrollo sostenible, la protección de las riquezas naturales de la Nación y el derecho de los colombianos a gozar de un ambiente sano.

Sobre el particular, la Corte Constitucional en sentencia C-126 de 1º de abril de 1998, explicó que, en efecto, los artículos 4º y 43 del Código de Recursos Naturales reconocen y garantizan la propiedad privada sobre los recursos naturales renovables, cuando esta fue adquirida con justo título y de acuerdo con la Ley, no obstante, ese derecho de propiedad se encuentra sujeto a las restricciones necesarias para la protección del medio ambiente y asegurar su desarrollo sostenible.

(...) Por lo tanto, si bien es cierto que en los casos de zonas declaradas como de reserva, subsiste la propiedad privada, también lo es que ella está afectada a la finalidad de interés público o social propia de

área de reservas forestales, afectación que implica la imposición de ciertas limitaciones o cargas al ejercicio de dicho derecho, acordes con dicha finalidad, esto es, que solo podrá ser destinada para el establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales protectoras, a efectos de garantizar la protección del medio ambiente y los recursos naturales y asegurar un desarrollo sostenible.

Además, es del caso señalar que la declaración de áreas como reserva forestal conlleva la consecuente limitación de otros derechos, entre ellos, el ejercicio de la libertad económica, con el fin de evitar el agotamiento de los recursos naturales y del medio ambiente y, por ende, propender por la conservación o preservación de los mismos.

(...) Sin embargo, para la Sala tales limitaciones o restricciones al derecho al goce de la propiedad particular de bienes inmuebles y de otros derechos, entre ellos, el ejercicio de la libertad económica, no implican el desconocimiento de esos derechos de los habitantes de las zonas afectadas, habida cuenta que son necesarias para garantizar la protección, conservación o preservación del medio ambiente, asegurar un desarrollo sostenible y, por ende, evitar el agotamiento de los recursos naturales y del medio ambiente.

Máxime, si se tiene en cuenta que el acto administrativo acusado, en su artículo

octavo, de manera específica, señaló que se respetarán los derechos adquiridos con arreglo a la normatividad vigente, sobre los predios de propiedad privada que conforman el DMI. (...)

En este orden de ideas, la Sala observa que el Acuerdo núm. 022 de 2009 acusado no desconoció los derechos de propiedad de los inmuebles de las personas que viven en las zonas declaradas como Reserva Forestal y Distrito de Manejo Integrado del Páramo de Guargua y Laguna Verde, pues la limitación al derecho al goce sobre los mismos, así como al ejercicio del derecho de la libertad económica, en el sentido de que solo podrán destinarlos para garantizar la protec-

ción del medio ambiente y recursos naturales y asegurar un desarrollo sostenible, esto es, para proteger los bosques naturales o artificiales u otros recursos naturales renovables, se encuentra acorde a la Constitución Política y a la normativa que regula dicho asunto, conforme se expuso en precedencia y según lo previsto en los artículos 43, 47, 204, 206, 207 y 310 del Decreto 1811 y 2º del Decreto 1974, antes transcritos, los cuales sirvieron de fundamento para la expedición del citado acto administrativo, amén de que este, de manera expresa, estableció que se respetarán los derechos adquiridos sobre los predios de propiedad privada que conforman el DMI».

Derecho a la participación del ciudadano

«Específicamente, en los artículos 2º y 31, numeral 3, de la Ley 99, se señala, respectivamente, que el Ministerio del Medio Ambiente garantizará la participación de la comunidad, en la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación y que la CAR ejercerá como función la de promover y desarrollar la participación comunitaria en programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables.

Sin embargo, no se advierte que dichas normas dispongan un mecanismo de participación de la comunidad, que deba agotarse en el trámite de la declaratoria de Reserva Forestal Protectora y Distrito de Manejo Integrado (DMI).

En el numeral 6.3 del artículo 7º de la Resolución núm. 839 de 2003, antes transcrito, se indica que en el proceso de formulación del Plan de Manejo Ambiental de Páramos se implementarán estrategias de participación de las comunidades asentadas, así como de la población que se beneficia indirectamente del ecosistema.

El referido Plan de Manejo Ambiental debe elaborarse con posterioridad a la aprobación de la declaratoria de un Distrito de Manejo Integrado de los Recursos Naturales Renovables (DMI), esto es, dentro de los 18 meses siguientes a la aprobación de esa declaratoria, conforme lo dispone el numeral 3 del artículo 6º del Decreto 1974; lo que quiere decir que la normativa hace alusión a la implementación de estrategias de participación con la comunidad, pero en una etapa posterior a la declaratoria de Reserva

Forestal Protectora y Distrito de Manejo Integrado (DMI).

En el caso sub lite, el Acuerdo demandado garantizó o aseguró el derecho de participación de la comunidad, en cumplimiento a la citada disposición de la Resolución núm. 839 de 2003. (...) El Consejo Directivo de la CAR, tiene como función la de aprobar la incorporación de las reservas forestales y, en especial, expedir el acuerdo de declaratoria como reserva forestal de los páramos, previo estudio sobre el estado actual de los mismos, así como expedir el acuerdo de declaratoria de los Distritos de Manejo Integrado de los Recursos Naturales Renovables (DMI).

Asimismo, se establece que para dicha declaratoria de los DMI, se debe elaborar un Estudio Preliminar (...) Lo anterior pone en evidencia que el citado procedimiento para la declaración del Distrito de Manejo Integrado (DMI) no prevé un mecanismo de participación de la comunidad, que deba agotarse para dicha declaratoria.

Al respecto, se debe señalar que si bien es cierto que el artículo 6º, numeral 1, literal e), del Decreto 1974 indica que se debe realizar un plan de actividades que oriente y organice actividades sociales, (que involucre la participación de la comunidad), también lo es que esa disposición de manera precisa prevé que ese plan se debe realizar en

la etapa inmediatamente posterior a la declaración del DMI y no antes, razón por la cual queda claro que las normas que sirvieron de fundamento al acuerdo acusado no disponen que deba agotarse un mecanismo de participación, previo a esa declaratoria.

No obstante que no se encuentra una norma que disponga de manera específica que se deba agotar un mecanismo de participación ciudadana, previo a la declaratoria de Reserva Forestal Protectora y Distrito de Manejo Integrado (DMI), la Sala considera que sí existió participación de la comunidad en dicho proceso previo. (...) Contrario a lo alegado por los actores, que previamente a la declaratoria de Reserva Forestal Protectora y Distrito de Manejo Integrado (DMI) del páramo de Guargua y Laguna Verde, las autoridades administrativas ambientales garantizaron el derecho de participación de la comunidad, pues en la citada Acta quedó plenamente probado que los ciudadanos intervinieron a fin de exponer sus opiniones antes de que se tomara la decisión señalada en el acto demandado.

(...) En conclusión, la Sala considera que no se violó el derecho de participación de la comunidad, en tanto que los ciudadanos sí fueron escuchados, con antelación a la declaratoria de la Reserva Forestal Protectora y Distrito de Manejo Integrado del páramo de Guargua y Laguna Verde».

Decisión

Se denegaron las pretensiones de la demanda.

Identificación de la decisión

Radicado	11001-03-06-000-2014-00248-00(2233)
Fecha de la decisión	11 de diciembre de 2014
Clase de proceso	Concepto
Consejero ponente	William Zambrano Cetina
Actor	Ministerio de Ambiente Y Desarrollo Sostenible
Demandado	N/A
Palabras claves	Minería, actividades agropecuarias, desarrollo sostenible, principio de precaución

Resumen e historia del caso

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible presentó a la Sala los siguientes antecedentes:

La Ley 1382 de 2010 incluyó los ecosistemas de páramo dentro de las zonas excluidas de la minería. La misma ley señaló que las actividades con título minero y licencia ambiental existentes a su entrada en vigor podían continuar desarrollándose hasta su finalización. Esta ley fue declarada inexecutable (con efectos diferidos a dos años) en sentencia C-366 del 11 de mayo de 2011.

La Ley 1450 de 2011 «recogió y amplió la protección de los ecosistemas de páramo al prohibir dentro de ellos actividades agropecuarias, de exploración o explotación de hidrocarburos y minerales, así como la construcción de refinerías. Para el efecto, la ley

adoptó el Atlas de Páramos de Colombia del Instituto de Investigación Alexander von Humboldt, el cual tendrá vigencia hasta que el Ministerio del Medio Ambiente delimite de forma más detallada las zonas de páramo con base en estudios técnicos, sociales, económicos y ambientales». La nueva prohibición no hace mención expresa de la situación de las personas y empresas que antes de la expedición de la ley desarrollaban válidamente las actividades mineras y agropecuarias en las zonas de páramo.

No cabe duda de que a futuro no pueden autorizarse o permitirse en los páramos nuevas explotaciones mineras ni ampliaciones de las actividades agropecuarias ya existentes. Sin perjuicio de lo anterior, el Ministerio también entiende que la Constitución protege la propiedad privada y los derechos

adquiridos con justo título, razón por la cual tiene duda de la situación de aquellas actividades que se venían desarrollando válidamente en las zonas de páramo antes de la expedición de la Ley 1450 de 2011.

En particular le preocupan los siguientes casos:

- Actividades mineras amparadas con título minero vigente y licencia ambiental;
- Actividades mineras amparadas con títulos mineros pero que estaban apenas en etapa de exploración y no alcanzaron, por tanto, a tramitar u obtener la licencia ambiental para iniciar las actividades de explotación;
- Poblaciones ubicadas en zonas de páramo, que viven, entre otras actividades de la minería y la agricultura.

Los títulos mineros tienen su origen principalmente en contratos de concesión celebrados por el Estado e inscritos en el Registro Nacional Minero, de manera que

su desconocimiento por parte del Estado podría generar reclamaciones económicas, tanto a nivel de derecho interno como de tratados internacionales de protección de inversiones extranjeras suscritos por Colombia.

Tampoco resultaría fácil, dice la consulta, la aplicación de la prohibición legal frente a las poblaciones asentadas en zonas de páramo, cuya fuente de ingresos son los cultivos, la ganadería y la minería. En tales poblaciones, se afirma que el desconocimiento intempestivo de sus actividades traería también serios problemas sociales y económicos.

Finalmente, existiría duda sobre la forma de utilizar los criterios establecidos en el mismo artículo 202 de la Ley 1450 para delimitar los ecosistemas de páramo, en el sentido de si debe prevalecer lo técnico y ambiental o si los factores sociales y económicos también serían determinantes para fijar la línea divisoria de la respectiva protección legal.

Consideraciones y fundamentos

Protección del medio ambiente - Prevalencia del interés general sobre el particular

«La protección del medio ambiente es un aspecto especialmente regulado en la Constitución Política de 1991. La jurisprudencia ha identificado al menos 49 normas constitucionales que se refieren de manera directa o indirecta al medio ambiente, lo que ha permitido hablar de una “Constitución Ecológica”, esto es, un conjunto de disposiciones que regulan la relación de la socie-

dad con la naturaleza y el medio ambiente, y que tienen como presupuesto básico un principio-deber de recuperación, conservación y protección.

La protección al medio ambiente es un principio que irradia todo el orden jurídico y obliga al Estado a proteger las riquezas naturales de la Nación y, si es necesario, hacer ceder los intereses particulares que puedan

comprometerlas (...).

Por tanto, más allá de consideraciones puramente éticas o altruistas, lo cierto es que desde el punto de vista constitucional el medio ambiente constituye un bien jurídico de especial protección (un objetivo social), a través del cual se garantiza la preservación de los recursos naturales y la provisión de bienes esenciales para la subsistencia de las generaciones presentes y futuras.

Se ha indicado que un objetivo central de

las normas ambientales es subordinar el interés privado que representa la actividad económica al interés público o social que exige la preservación del ambiente.

De este modo, frente a una eventual oposición entre el derecho a un medio ambiente sano y la garantía constitucional de situaciones particulares y concretas, la primacía del medio ambiente parece difícilmente controvertible, por las razones de interés general que justifican su protección».

Principio de precaución

«Cuando se trata de riesgos o daños cuya magnitud no es posible conocer por anticipado (por limitaciones técnicas o científicas), se aplica un principio de precaución, según el cual cuando exista peligro de daño grave e irreversible, “la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente”.

El principio de precaución le permite a la administración, como primer paso, adoptar

medidas preventivas para hacer frente a una afectación derivada de un hecho o situación o para conjurar un riesgo grave que amenaza con dañar el medio ambiente en forma irreparable o de muy difícil tratamiento.

De este modo, si existe evidencia científica de un riesgo grave de afectación o daño a la salud o al medio ambiente, las autoridades competentes deben actuar con base en un principio de precaución así sea imposible cuantificar anticipadamente la magnitud o el alcance de dicha afectación».

El campo y la forma de vida campesina - Protección de recursos naturales

«La jurisprudencia constitucional ha ido reconociendo a través de los casos objetivos y concretos, las características específicas que posee el campo como bien jurídico de especial protección constitucional, tanto desde los imperativos del Estado social de derecho, como desde la óptica del progreso

a través de la competitividad y el correcto ejercicio de las libertades económicas.

Así, la denominación dada a la expresión “Campo” se entiende para efectos de este estudio como realidad geográfica, regional, humana, cultural y, económica, que por lo mismo está llamada a recibir una especial

protección del Estado, por los valores que en sí misma representa.

De otra parte, es el campo como conjunto de tierras destinadas a la actividad agropecuaria, el espacio natural de la población campesina, fuente natural de riqueza del Estado y sus asociados. La Constitución Política regula de manera particular la vida agraria y la producción de alimentos en orden, entre otros aspectos, a mejorar la calidad de vida de las poblaciones campesinas.

Para esta Sala es claro que la protección de los recursos naturales queda ligada a la obli-

gación constitucional de reconocer, respetar y tener en cuenta a las comunidades que tradicionalmente han derivado su sustento y desarrollado sus proyectos de vida a partir de su interacción con la naturaleza.

Lo anterior lleva entonces a reconocer la necesidad de armonizar la prohibición de actividades agrarias y mineras en los ecosistemas de páramo, que tiene un fin constitucionalmente válido e imperioso, con los derechos y las necesidades de las comunidades que habitan dichos ecosistemas».

Títulos mineros y contratos de concesión minera - Prohibición para su expedición en ecosistemas de páramo

«A partir de la expedición de la Ley 1382 de 2010 quedó prohibido otorgar nuevos títulos mineros o celebrar contratos de concesión minera en ecosistemas de páramo. Los contratos de concesión minera celebrados antes de la Ley 1382 de 2010 solo podrán seguir ejecutándose hasta su terminación si no ponen en riesgo los ecosistemas de páramo.

Estos contratos no podrán prorrogarse y en todo caso (...) deberán someterse a la revisión y ajuste de las licencias ambientales existentes, así como al control y seguimiento estricto de la autoridad ambiental (...). A la terminación de los contratos de concesión minera, el concesionario estará obligado a hacer las obras y poner en práctica todas las medidas ambientales necesarias para cuando se produzca el cierre o abandono de las operaciones y frentes de trabajo.

En ese momento deberá existir un estricto acompañamiento de la autoridad ambiental con el fin de asegurar la restauración y reparación de cualquier daño ambiental causado a los ecosistemas de páramo. Aquellos contratos celebrados antes de la Ley 1382 de 2010 que pongan en riesgo los ecosistemas de páramo y tal situación no pueda ser neutralizada a través de los instrumentos ambientales existentes, no podrán seguir ejecutándose y deberá darse prevalencia al interés general de protección del medio ambiente sobre los intereses particulares del concesionario minero.

En estos eventos deberá analizarse, caso por caso, la necesidad de llegar a acuerdos de compensación económica con el fin de evitar reclamaciones judiciales».

Actividades agropecuarias en zonas de páramos - Ecosistema de páramo

«A partir de la expedición de la Ley 1450 de 2011 las autoridades no deben permitir el avance de las actividades agropecuarias en los ecosistemas de páramo delimitados. La Sala considera que en relación con las actividades agropecuarias que ya venían desarrollándose en los ecosistemas de páramo con anterioridad a la Ley 1450 de 2011, surge por parte del Estado la obligación de implementar una política pública para su desmonte gradual, mediante programas de sustitución por otras actividades económicas compatibles, capacitación ambiental, reconversión, etc., de manera que haya una transición adecuada al nuevo escenario que supone el artículo 202 de la Ley 1450 de 2011.

En todo caso, si algunas de dichas actividades ponen en grave riesgo los ecosistemas de

páramo y su reconversión no es posible de común acuerdo con el propietario o no es viable dar un espacio de transición (por la inminencia del daño), el Estado cuenta en todo caso con facultades suficientes, si fuera necesario, para hacer valer el interés general y expropiar los respectivos predios con el fin de iniciar las actividades de restauración y conservación a que hubiere lugar.

Las anteriores obligaciones operarán aún con mayor intensidad frente a las actividades mineras y agropecuarias de subsistencia de las comunidades ubicadas en las zonas de páramo, para asegurar que la transición hacia el nuevo escenario del artículo 202 de la Ley 1450 de 2011 se produzca de manera gradual y a través de mecanismos que no impliquen una ruptura abrupta de sus condiciones de vida».

Ecosistema de páramo

«(...) La delimitación de los ecosistemas de páramo debe hacerse combinando los elementos técnicos, económicos, sociales y ambientales que se presentan en el área. El uso de esta metodología no comporta necesariamente la posibilidad de excluir de los ecosistemas de páramo las zonas que han sido transformadas por las actividades

humanas, pues en cada caso debe verificarse si tales áreas son necesarias para la recuperación y conservación del ecosistema de páramo. En todo caso, si existiera riesgo para la conservación de los ecosistemas de páramo, el criterio ambiental prevalecerá sobre los demás».

Decisión

Indicó cómo debe operar la prohibición de desarrollar actividades mineras y agropecuarias en los ecosistemas de páramos para

las actividades mineras y agropecuarias.



PATRIMONIO CULTURAL, HISTÓRICO Y ARQUEOLÓGICO

El patrimonio histórico, cultural y arqueológico y sus mecanismos de protección – caso Galeón San José

Juan Sebastián Solarte Álvarez⁹⁹

El patrimonio histórico, cultural y arqueológico es un legado invaluable que nos permite entender nuestras raíces y evolución como sociedad. Este patrimonio, que abarca monumentos, artefactos, bienes muebles, sitios arqueológicos y tradiciones, es un reflejo de nuestra identidad, historia y diversidad cultural; es decir, conforma nuestro patrimonio material e inmaterial, sobre el que recae una especial obligación de protección.

El concepto de patrimonio cultural, histórico y arqueológico viene dado en nuestro actual ordenamiento constitucional a partir del artículo 72 Superior, en donde se impone un deber de protección al Estado —al punto en que deben ser readquiridos cuando se encuentren en manos de particulares—, lo que, a su vez, implica su pertenencia a la Nación y asigna las características de ser bienes inalienables, inembargables e imprescriptibles, esto es, que se encuentran por fuera del comercio y que no pueden ser adquiridos con el paso del tiempo.

La regulación de lo que compone el patrimonio histórico, cultural y arqueológico ha tenido un amplio desarrollo tanto en el orden nacional como internacional, de

donde se destacan la Ley 14 de 1936, en la que Colombia se adhirió al Tratado entre las Repúblicas Americanas sobre defensa y conservación del patrimonio histórico; la Ley 36 de 1936, en la que se aprobó el Pacto Roerich, que buscó proteger las instituciones artísticas, científicas y monumentos histórico, y, en especial, la Ley 163 de 1959, “por medio de la cual se dictan medidas sobre defensa y conservación del patrimonio histórico, artístico y monumentos públicos de la Nación”. Esta última norma se encargó de definir, de manera enunciativa, cuáles bienes muebles e inmuebles constituían el patrimonio histórico, artístico y arqueológico nacional; además, constituyó un marco normativo para garantizar los derechos y los deberes de la Nación frente a este patrimonio, en especial, para disuadir y evitar fenómenos como la pérdida, dispersión y fuga del país de objetos con interés histórico, artístico y arqueológico.

Posteriormente, mediante la Ley 75 de 1968, se incorporó al ordenamiento jurídico colombiano el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el que se reconoce el derecho de todas las personas a participar en la vida

⁹⁹ Relator de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

cultural y se dispone la obligación del Estado de adoptar medidas para asegurar el pleno ejercicio de este derecho. Finalmente, la Ley 340 de 1996 incorporó la Convención para la protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, el Reglamento para la aplicación de la Convención y el Protocolo para la Protección de los bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, que, en lo pertinente, definió como bienes culturales los siguientes:

a) Los bienes, muebles o inmuebles, que tengan una gran importancia para el patrimonio cultural de los pueblos, tales como los monumentos de arquitectura, de arte o de historia, religiosos o seculares, los campos arqueológicos, los grupos de construcciones que por su conjunto ofrezcan un gran interés histórico o artístico, las obras de arte, manuscritos, libros y otros objetos de interés histórico, artístico o arqueológico, así como las colecciones científicas y las colecciones importantes de libros, de archivos o de reproducciones de los bienes antes definidos;

b) Los edificios cuyo destino principal y efectivo sea conservar o exponer los bienes culturales muebles definidos en el apartado a), tales como los museos, las grandes bibliotecas, los depósitos de archivos, así como los refugios destinados a proteger en caso de conflicto armado los bienes culturales muebles definidos en el apartado a);

c) Los centros que comprendan un número considerable de bienes culturales definidos en los apartados a) y b), que se denominarán centros monumentales.

En el ámbito internacional, el Protocolo de San Salvador (artículo 14); la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de 1972 (artículos 1, 4 y 5); la Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado (artículos 1 al 4); la Convención sobre la Protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales (artículos 1, 4, 6 y 8) y la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, en la cual los Estados se comprometieron a «identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio», así como a garantizar su protección, conservación eficaz y revalorización.

Ahora bien, teniendo claro el marco constitucional y normativo, tanto en el ámbito nacional como internacional, que cataloga al patrimonio cultural, histórico y arqueológico como un derecho de todas las personas y que les impone a los Estados la carga de su protección, conviene establecer en el contexto colombiano qué mecanismos tienen a su alcance los ciudadanos para exigir tal deber de protección y conservación. Al respecto, el artículo 88 de la Constitución Política de 1991 le encargó al legislador la regulación de las acciones populares con el fin de proteger los derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza. Dicho mandato se vio materializado en la Ley 472 de 1998, en la que, a través de una lista enunciativa, cata-

logó la defensa del patrimonio cultural de la Nación como un derecho o interés colectivo susceptible de protección a través de la mencionada acción constitucional.

En el caso que se presenta en la presente cartilla, a través del mecanismo de revisión eventual de acciones populares, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante la sentencia de unificación del 13 de febrero de 2018¹⁰⁰, abordó el importante acontecimiento del naufragio del galeón San José, hecho ocurrido el 7 de junio de 1708 en aguas actualmente colombianas, cerca de Cartagena de Indias. Se dice que el galeón para el momento del naufragio cargaba con plata, oro, joyas, piedras preciosas y otras riquezas extraídas del continente americano.

Tras unos posibles avistamientos del naufragio del galeón San José y de acuerdo con los relatos históricos sobre este hecho, desde hace varias décadas se han presentado denuncias sobre hallazgos de “tesoros o especies náufragas” en el lugar del referido naufragio con el fin de obtener un porcentaje de participación sobre el producto que sea recuperado. La reclamación que ocupa nuestra atención es la relacionada con la Resolución 354 del 3 de junio de 1982, con la que se otorgó la calidad de denunciante de estos tesoros o especies náufragas a la Glocca Morra Company.

Esta sentencia resulta de capital importancia y de interés para toda la ciudadanía en

este asunto. La Corporación se pronunció sobre la necesaria distinción entre los conceptos de tesoro, especies náufragas, patrimonio histórico y patrimonio cultural sumergido, pues de esta adecuada conceptualización depende el tratamiento legal y el nivel de protección que se les da a tales bienes. En efecto, el concepto de “tesoro”, de acuerdo con la normatividad y los instrumentos internacionales expedidos en las últimas décadas y a los que ya se hizo alusión, ha sido limitado para proteger el denominado patrimonio histórico y cultural o cultural sumergido, pues es de la naturaleza del tesoro su apropiación total o parcial por parte de quien lo halle (artículo 701 del Código Civil), lo que va en absoluta contravía con el carácter de inalienable, inembargable e imprescriptible que se ha definido para este tipo de patrimonio.

Al respecto, y en lo que refiere al patrimonio cultural y cultural sumergido, la sentencia que será presentada parte de la diferenciación que han adquirido ciertos bienes que a la luz de las normas civiles eran consideradas como “tesoros”, pero que con el paso del tiempo se ha reconsiderado su valor e importancia para la cultura e historia de los pueblos, permitiendo de esta manera ser considerados como patrimonio. Esta reconsideración en las categorías, tal como se muestra en la citada providencia, fue fruto de la ratificación e implementación de diversos tratados internacionales que se han visto reflejados en la Ley 397 de 1997, en el

¹⁰⁰ Consejo de Estado, Sala plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 13 de febrero de 2018. Consejero ponente: William Hernández Gómez. Rad. Núm. 25000-23-15-000-2002-02704-01[SU].

Decreto 833 de 2002 y, más recientemente, en la Ley 1675 de 2013. Esta última norma señaló que el patrimonio cultural sumergido hace parte integrante del patrimonio arqueológico y, a su vez, lo define de la siguiente manera:

El patrimonio cultural sumergido está integrado por todos aquellos bienes producto de la actividad humana, que sean representativos de la cultura que se encuentran permanentemente sumergidos en aguas internas, fluviales y lacustres, en el mar territorial, en la zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental e insular, y otras áreas delimitadas por líneas de base. Hacen parte de este patrimonio los restos orgánicos e inorgánicos, los asentamientos, cementerios y toda evidencia física de grupos humanos desaparecidos, restos humanos, las especies náufragas constituidas por las naves o artefactos navales y su dotación, sus restos o partes, dotaciones o elementos yacentes dentro de estas, cualquiera que sea su naturaleza o estado, y cualquiera sea la causa de la inmersión, hundimiento, naufragio o echazón.

En consonancia con lo anterior, los bienes declarados como pertenecientes al Patrimonio Cultural Sumergido estarán sujetos al régimen establecido en la Constitución Política, al Régimen Especial de Protección y a las disposiciones particulares fijadas en la Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008, y en la normatividad vigente para el patrimonio arqueológico, así como a las disposiciones especiales establecidas en la presente ley.

En cuanto al nivel de protección del patrimonio cultural sumergido, la sentencia aludida fija unas reglas que buscan resaltar el carácter inalienable, inembargable e imprescriptibles de tales bienes, lo que, en definitiva, lo aleja de la noción de “tesoro” y lo salvaguarda de una posible apropiación por parte de terceros. Las reglas fijadas fueron:

El patrimonio cultural y cultural sumergido tiene una protección especial tanto en el ámbito nacional, como en el internacional.

Esta protección se remonta a épocas anteriores al inicio de la actuación administrativa que reclamaba el hallazgo del naufragio del galeón San José.

En atención a la especial protección del patrimonio cultural, las normas que lo regulan, limitan o desplazan prevalecen sobre las disposiciones del Código Civil que regulan el “tesoro”. Lo anterior en prevalencia del interés público.

Los bienes que conformen el patrimonio cultural de la Nación no pueden ser considerados “tesoro” por expresa prohibición legal y, en tal virtud, su propiedad no puede ser adquirida por ocupación.

En esta misma línea, la Corporación catalogó los elementos que contenía el naufragio del galeón San José como parte integrante del patrimonio cultural, histórico, artístico y arqueológico, incluido el sumergido —en coincidencia con lo establecido previamente por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia en la sentencia del 5 de julio de 2007 en un caso relacionado con este mismo naufragio—, por lo que la participación reclamada por

las empresas participantes en el rescate del naufragio constituye una amenaza grave sobre los derechos e intereses colectivos a la defensa del patrimonio público, el patrimonio cultural de la nación y, específicamente, el patrimonio cultural sumergido.

Finalmente, el Consejo de Estado en el caso del galeón San José dio un importante paso para empoderar la acción popular como un mecanismo privilegiado —tanto por su naturaleza de acción pública como por las facultades de decisión que le otorga al juez constitucional— que permita la protección del patrimonio público y, en especial, del patrimonio histórico, cultural y arqueológico, pues amplió su espectro de protección incluso para hechos anteriores a la expedición de la Constitución Política de 1991 y de la Ley 492 de 1972, en consideración de la tutela judicial reforzada que recae sobre los bienes que están bajo protección del Estado y que pertenecen a la Nación. Así mismo, sobre los demás derechos e intereses colectivos determinó que la acción popular es igualmente procedente respecto de

vulneraciones pretéritas a la normatividad aludida, siempre que sus efectos nocivos sean actuales y persistentes.

Lo anteriormente dicho es una invitación para conocer y profundizar en la riqueza conceptual que el Consejo de Estado ha plasmado en la sentencia de unificación del 13 de febrero de 2018 y que ahora se presenta de manera sintética en esta publicación, en especial en lo que refiere al alto nivel de importancia y de protección constitucional que recae sobre los bienes que constituyen el patrimonio histórico, cultural y arqueológico de nuestra Nación. Esta introducción también es un llamado a la ciudadanía para que participe en la protección del patrimonio, pues su destrucción o apropiación indebida conlleva a la pérdida de nuestra propia historia y cultura, siendo estos elementos indispensables de nuestra idiosincrasia y los derroteros de nuestro presente como nación.

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Identificación de la decisión

Radicado	25000-23-15-000-2002-02704-01{SU}
Fecha de la decisión	13 de febrero de 2018
Clase de proceso	Sentencia de Unificación
Consejero ponente	William Hernández Gómez
Actor	Antonio José Rengifo
Demandado	Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Dirección General Marítima Portuaria de Colombia [Dimar] y otros
Palabras claves	Patrimonio cultural, derechos colectivos

Resumen e historia del caso

«El galeón San José, de origen español, hundido con su valiosa carga “[...] el 7 de junio de 1708 [...]” (sic) por el comodoro inglés Charles Wager, es uno de los naufragios más importantes de la historia y se encuentra en aguas de la jurisdicción de Colombia, cerca de Cartagena de Indias, Distrito Turístico y Cultural.

En virtud de la autorización concedida por la DIMAR a la Glocca Morra Company, la empresa inició exploraciones y varios meses después denunció el hallazgo del galeón San José.

La DIMAR, mediante la Resolución 354 del 3 de junio de 1982, reconoció a la sociedad

Glocca Morra Company como “[...] denunciante de tesoros o especies náufragas [...]” con fundamento en el “[...] Reporte Confidencial sobre la exploración submarina efectuado por la compañía Glocca Morra en el mar Caribe de Colombia febrero 26 de 1982 [...]”, que forma parte integral de la citada resolución.

Posteriormente la DIMAR, a través de la Resolución 204 del 24 de marzo de 1983, autorizó la cesión de derechos que formalizó la Glocca Morra Company con la sociedad Sea Search Armada.

El 18 de julio de 1983, el comandante de la Armada Nacional, Héctor Calderón Salazar, envió comunicación 04264/COARC

a la asesora jurídica de la Presidencia de la República en la cual le informó sobre “[...] los posibles derechos implícitos que le corresponderían a la sociedad Glocca Morra Company o, a otra compañía cualquiera que sea reconocida como denunciante de tesoros o antigüedades cuando se efectúe su recuperación o explotación [...]”, en virtud de la Resolución 354 del 3 de junio de 1982.

En el mes de septiembre de 1983, esto es, un año después de haberse el reconocimiento como denunciante a la sociedad Glocca Morra Company, la Armada Nacional realizó exploraciones con la Sea Search Armada sobre un naufragio, respecto del cual la sociedad aseguró que se trataba del galeón San José. Sin embargo, de conformidad con el informe del 29 de ese mismo mes y año, suscrito por el capitán Carlos A. Prieto, dicho hallazgo no pudo verificarse ante la imposibilidad de hacer cualquier constatación, dado que “[...] la operación demostró ser muy difícil y exigía una alta tecnología [...]”.

Por orden del Ministerio de Defensa, Armada Nacional, el mayor IM Lázaro del Castillo Olaya rindió a finales de octubre de 1983 un informe de “[...] exploración del posible naufragio del San José en el área correspondiente a 10.6 millas al oeste de Islas del Rosario [...]”, en el cual concluyó que “[...] con los equipos que se cuenta en la actualidad va a ser muy difícil la localización de algún objeto que nos determine la localización del naufragio, el cual es el objetivo de esta exploración o expedición [...]”.

El contraalmirante Gustavo Ángel Mejía, mediante comunicación 3315/DIMAR del 2 de noviembre de 1984, informó al

señor James A. Richard, gerente de la Sea Search Armada, sobre “[...] la tabla de participación que correspondería a esa sociedad por la recuperación de los restos del Galeón San José [...]” en la cual, el baremo más bajo de participación indica que “[...] hasta 100 millones de dólares, el 50% será para la Nación y 50% para el contratista [...]” mientras el tope más alto se calcula “[...] a partir de 400 millones de dólares la participación será constante de 80% para la Nación y 20% para el contratista”.

Teniendo en cuenta que no había sido posible llegar a un acuerdo con el Gobierno de Colombia sobre el porcentaje que le correspondía a la denunciante por el hallazgo del galeón San José y, con fundamento en la Resolución 354 del 3 de junio de 1982, la Sea Search Armada instauró el 13 de enero de 1989 demanda ordinaria civil en contra de la Nación, Dirección General Marítima y Portuaria, por una cuantía estimada en un millón de millones de pesos, en la cual solicitó declarar que le pertenecían en un 100% los bienes de valor económico, histórico, cultural o científico que tengan la calidad de tesoros y se encuentren en la plataforma continental o en su zona económica exclusiva, dentro de las coordenadas y áreas aledañas referidas en el reporte confidencial que hace parte integral de la Resolución 354 del 3 de junio de 1982; o el 50%, en el evento en que esos bienes estuvieren ubicados en el mar territorial.

El conocimiento de dicha demanda correspondió en primera instancia al Juez Décimo Civil del Circuito de Barranquilla, quien en sentencia de 6 de julio de 1994

resolvió declarar “[...] que le pertenecen en común y proindiviso, por partes iguales (50%) a la Nación colombiana y a la Sociedad Sea Search Armada, los bienes de valor económico, histórico, cultural y científico que tengan la calidad de tesoros que se encuentren dentro de las coordenadas y áreas aledañas referidas en el ‘Reporte Confidencial Sobre Exploración Submarina’ en el mar Caribe de Colombia presentado por la Sociedad Glocca Morra Company, de fecha 26 de febrero de 1982 [...]”. Tal decisión fue confirmada por el Tribunal Superior de Barranquilla, Sala Civil Familia, mediante fallo del 7 de marzo de 1997.

Con el fin de verificar el presunto hallazgo del galeón San José en las coordenadas denunciadas por la sociedad Glocca Morra Company, el Gobierno de Colombia contrató a la compañía Columbus Exploration Inc., la cual concluyó que no había evidencias que corroboraran la hipótesis del

descubrimiento de naufragio alguno en las aludidas coordenadas.

A juicio del actor popular, la DIMAR al expedir la Resolución 354 del 3 de junio de 1982, vulneró los derechos colectivos a la moralidad administrativa, a la defensa del patrimonio público y a la defensa del patrimonio cultural, por cuanto incumplió las obligaciones jurídicas consagradas en el Decreto 2349 de 1971 (arts. 110-121) y la Ley 163 de 1959 (arts. 13 y 14), preceptos, según los cuales, dicha entidad se encontraba obligada a lo siguiente: i) verificar el descubrimiento del naufragio en las coordenadas geográficas exactas denunciadas por la sociedad denunciante y; ii) informar la noticia del hallazgo al Ministerio de Educación Nacional, Consejo de Monumentos Nacionales, a fin de que ordenara el reconocimiento técnico correspondiente y decidiera sobre la importancia o mérito del descubrimiento».

Consideraciones y fundamentos

Acción popular y nulidad de actos administrativos

«El juez de la acción popular no puede declarar la nulidad de los actos administrativos causantes de la amenaza o violación de derechos e intereses colectivos, aún si se trata de hechos ocurridos antes de la vigencia de la Ley 1437.

(...) A juicio de la Sala Plena del Consejo de Estado, en las acciones populares iniciadas en vigencia del Decreto 01 de 1984, la jurisdicción de lo contencioso administrativo no tiene facultad para decretar la nulidad de los actos administrativos que se consideren causa de la amenaza o violación.

Por tanto, en estos casos el juez debe emitir cualquier otra orden de hacer o no hacer con el fin de proteger o garantizar los derechos e intereses colectivos vulnerados, o que estén en inminente peligro de ello. (...) Si el juez de la acción popular encuentra que el acto administrativo vulnera derechos e intereses colectivos, podrá adoptar todas las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos (salvo la anulación del acto o contrato).

A guisa de ejemplo, el juez podría adoptar las siguientes medidas: (i) La inaplicación total o parcial con efectos interpartes -artículo 148 de la Ley 1437; (ii) interpretación condicionada del acto administrativo; (iii) la suspensión de los efectos -eficacia- sin que ello obligue al juez ordinario a declarar la nulidad del mismo, puesto que el ámbito de análisis es diferente.

En este caso, pese a que desde la órbita del juez ordinario el acto sea considerado conforme al ordenamiento jurídico, podría suceder que el juez de la acción

popular ordene la inaplicación, interpretación condicionada o suspensión de los efectos de aquel, total o parcialmente, mientras se supera la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos cuyo amparo se invoca.

Ambas decisiones lejos de ser contradictorias, son complementarias, porque cada juez actúa bajo una órbita, óptica, reglas y principios diferentes: el uno en sede de legalidad abstracta o subjetiva, mientras que el segundo en sede de protección de intereses y derechos colectivos».

Derechos e intereses colectivos en caso de hechos ocurridos antes de 1991

«Los derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio cultural, histórico, arqueológico, o patrimonio cultural sumergido, son objeto de amparo judicial reforzado, porque a la luz de los artículos 63 y 72 de la Constitución Política, son bienes que están bajo protección del Estado, pertenecen a la Nación, y, por tanto, son inalienables, inembargables e imprescriptibles.

Los demás derechos e intereses colectivos previstos en el artículo 4º de la Ley 472 y otras normas, son amparables por el juez de la acción popular, aunque los hechos que dieron origen a la vulneración o amenaza fueren pretéritos, si los efectos nocivos son actuales y persistentes».

Derechos e intereses colectivos de contenido cultural, histórico, arqueológico o patrimonio cultural sumergido

«En el año de 1933 se realizó en Montevideo la 7.^a Conferencia Internacional Americana, en la cual se celebró el Tratado entre las Repúblicas Americanas sobre defensa y conservación del patrimonio histórico. En este punto es importante recordar que, aunque la Ley 14 de 1936 autorizó adherir al mencionado Tratado, este no entró en vigor para el Estado colombiano porque no obra constancia de depósito del instrumento para efectos de la ratificación. Independientemente de la vigencia del mencionado instrumento internacional, es del caso recalcar que en el artículo 1.º de la Ley 14 de 1936, se definió como monumentos muebles los siguientes: “[...] a. de la época Precolombina: las armas de guerra o utensilios de labor, las obras de alfarería, los tejidos, las joyas y amuletos, los grabados, diseños y códices de toda índole, y en general todo

objeto mueble que por su naturaleza o su procedencia muestren que provienen de algún inmueble que auténticamente pertenece a aquella época histórica”.

(...) El 30 de diciembre de 1959 se expidió la Ley 163, por medio de la cual “se dictan medidas sobre defensa y conservación del patrimonio histórico, artístico y monumentos públicos de la Nación”. Para tal efecto, el artículo 1.º declaró que eran patrimonio histórico y artístico nacional “[...] los monumentos, tumbas prehispánicas y demás objetos, ya sean obra de la naturaleza o de la actividad humana, que tengan interés especial para el estudio de las civilizaciones y culturas pasadas, de la historia o del arte, o para las investigaciones paleontológicas, y que se hayan conservado sobre la superficie o en el subsuelo nacional [...]”».

Procedimientos judiciales para la protección de los derechos e intereses colectivos de contenido cultural, histórico, arqueológico o patrimonio cultural sumergido

«En cuanto a los medios para la protección del patrimonio cultural, histórico y arqueológico, es importante señalar que antes de la expedición de la Ley 472 de 1998, su protección se podía hacer efectiva a través del trámite judicial previsto en el Código de Procedimiento Civil.

En efecto, aunque el numeral 7.º del artículo 435, *ejusdem*, disponía que se tramitaban en única instancia mediante proceso verbal sumario, las acciones populares de que tratan el artículo 2359 del Código Civil y el Decreto 3466 de 1982, lo cierto es que posteriormente, el artículo 49 del Decreto

2651 de 1991 previó que las acciones populares (sin especificar cuáles), se tramitarían por el procedimiento abreviado.

Esta última preceptiva fue adoptada como legislación permanente a través de la Ley 446 de 1998, en su artículo 15. Es decir, pese que no se consagraba una acción popular nominada como tal, para la protección de estos derechos, lo cierto es que existía un mecanismo judicial residual al que se podía acudir para solicitar su protección.

Por su parte, la Carta Política de Colombia de 1991 buscó principalmente elevar a rango constitucional este tipo de acciones. Ciertamente, su propósito fue el de extender su ámbito de aplicación y dotar al ordenamiento jurídico de una tutela judicial efectiva de los derechos e intereses colectivos, acorde con los nuevos fenómenos de la sociedad.

Ello puede verse en los debates de la Asamblea Nacional Constituyente en los que se analizó la dificultad de precisar el concepto y alcance de los derechos e intereses colectivos “[...] por cuanto la colectividad, en cabeza de la cual deben estar radicados, carece de personería jurídica formal y, en consecuencia, no es en principio sujeto de derechos y obligaciones [...]”.

Además, su importancia “[...] se evidencia cuando se vulneran o se desconocen los intereses que ellos encarnan, ya que, en tales circunstancias, se produce un agravio o

daño colectivo. [...]” (...) En el nuevo orden regulatorio y frente al aspecto temporal de protección, la Ley 472 consagró en su artículo 9.º que “[...] Las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos [...]”.

(...) En síntesis, estos antecedentes reafirman el criterio de unificación que en esta sentencia se expone, consistente en que en el ordenamiento jurídico colombiano están autorizadas las acciones populares por hechos ocurridos con anterioridad a la vigencia de la Ley 472 de 1998, casos en los cuales se dará aplicación a este nuevo régimen procesal, siempre y cuando la vulneración o amenaza de los “derechos” o “intereses colectivos” persistan, aunque su génesis fuese pretérita.

El anterior raciocinio tiene la misma validez para casos ocurridos con anterioridad a la Constitución de 1991. (...) No se comparte el criterio expuesto por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, el 26 de mayo de 2011 en la sentencia de segunda instancia de esta acción popular, en el que afirma que para el año 1982 (año de expedición de la Resolución 354), el patrimonio cultural, histórico y arqueológico, no estaba definido como derecho o interés colectivo por la Constitución o la ley y que, por lo tanto, no podía ser amparable judicialmente a través de esta acción».

Decisión

Se unificó la posición en relación con la acción popular y la nulidad de actos administrativos, así como sobre el amparo judicial

de los derechos e intereses colectivos derivados de hechos ocurridos con anterioridad a la Constitución Política de 1991.



RELLENO SANITARIO

Guillermo León Gómez
Relator Sección Tercera

El marco normativo para el manejo de los residuos, basuras, desechos y desperdicios se remonta al Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Decreto 2811 del 18 de diciembre de 1974). En el Título III, artículos 34 a 38, se establecen metas, prohibiciones y obligaciones en esta materia, con el fin de evitar el deterioro del ambiente y de la salud humana.

El Código se encarga de fijar unos propósitos y un marco de acción, pero no regula en forma detallada cómo debe hacerse la disposición de los residuos. Establece, por ejemplo, que, a través de la investigación científica y técnica, se desarrollen mejores métodos para el manejo de los residuos; determina que los municipios deben organizar servicios adecuados de recolección, transporte y disposición final de basuras, y ordena que los desperdicios se deben reintegrar al proceso natural y económico.

Hoy, cerca de 50 años después de la expedición de aquel código, con más de 32 años de promulgación de la Constitución de 1991 —a la que denominamos con orgullo como una constitución decididamente ecologista— y tras incontables avances de la ciencia y la tecnología, el manejo adecuado de los residuos continúa siendo un problema pendiente de solución en nuestro país.

Si se hubiera cumplido la Resolución 1045 de 2003 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, los botaderos de basura a cielo abierto serían un recuerdo lejano, y no la cruda realidad que hoy sufren quienes habitan sus alrededores. El artículo 13 de esta resolución señala:

Artículo 13. Clausura y restauración ambiental. Se establece un plazo máximo de 2 años a partir de la publicación de la presente resolución, para realizar la clausura y restauración ambiental de botaderos a cielo abierto y de sitios de disposición final de residuos sólidos que no cumplan con la normatividad vigente o su adecuación a rellenos sanitarios técnicamente diseñados, construidos y operados, conforme a las medidas de manejo ambiental establecidas por las autoridades ambientales regionales competentes.

En consecuencia, si se hubiera cumplido esta norma, desde finales del año 2005 no deberían existir botaderos de basura a cielo abierto en Colombia. La realidad es que, según estadísticas oficiales¹⁰¹, en el año 2022 se identificaron 262 sitios de disposición final de residuos sólidos, de los cuales 160 corresponden a rellenos sanitarios (61%), 79 a botaderos de basura a cielo abierto (30%),

¹⁰¹. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. [2023]. Informe Nacional de Disposición Final de Residuos Sólidos 2022. Bogotá.

13 a celdas de contingencia (4,9%) y 10 a celdas transitorias (3,8%).

Llama la atención que el 33,59% de estos sitios de disposición de residuos no estén autorizados y que los autorizados se encuentren en el centro del país, mientras que los no autorizados se concentran en su mayoría en la Región Caribe y Pacífica, en zonas tradicionalmente golpeadas por la pobreza y la marginalidad. Es del caso resaltar que la mayoría de los sitios no autorizados corresponden a botaderos a cielo abierto y a celdas transitorias.

El Gobierno nacional, a través del *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia potencia mundial de la vida* (Ley 2294 de 2023), en su artículo 227, ha abordado el problema mediante la creación del “Programa Basura Cero”, a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. La norma ordena la definición de un plan estratégico para el cierre definitivo de los botaderos a cielo abierto y las celdas transitorias.

Se establece, además, una meta ambiciosa que consiste en «la eliminación del enterramiento hacia la implementación de parques tecnológicos y ambientales, de tratamiento y valorización de residuos, promoción del desarrollo tecnológico, conservación del ambiente y mitigación del cambio climático».

En el ínterin, a la Rama Judicial le ha correspondido atender las demandas de los ciudadanos que acuden en busca de protección de su dignidad humana y de los derechos fun-

damentales vulnerados por el inadecuado manejo de los residuos. Es así como, a manera de ejemplo, la Corte Constitucional¹⁰² ordenó a un municipio cerrar en el término de un año el botadero de basura que se encontraba en su jurisdicción y señaló:

En nuestro país, la transición efectiva de los llamados “botaderos de basura” sin ningún cuidado y control, a los llamados “rellenos sanitarios” que pretende la legislación ambiental y de salud, debidamente realizados y técnicamente posibles, es un cambio necesario y paulatino que debe darse, como garantía y protección de los recursos naturales y de los derechos de las personas. Por consiguiente, corresponderá a los alcaldes municipales, en cada zona específica adelantar los planes y programas necesarios para materializar esa necesidad.

En la actualidad, el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, título 2, regula el servicio público de aseo y establece que los municipios y distritos deben elaborar un plan para la gestión integral de residuos sólidos (PGIRS) en su jurisdicción.

Por su parte, el Consejo de Estado —en los pronunciamientos recogidos en este apartado— ha recordado que la licencia ambiental debe ser otorgada por la Corporación Autónoma (CAR) respectiva y que constituye un requisito previo para la construcción de rellenos sanitarios. Su propósito es mitigar, corregir, prevenir y compensar los impactos negativos a los recursos naturales que se pueden generar con este tipo de proyectos.

¹⁰². Corte Constitucional. [1998]. Sentencia T-453/98 del 31 de agosto de 1998. M. P.: Alejandro Martínez Caballero.

Hasta aquí parece claro que el relleno sanitario constituye una solución adecuada para el manejo de los residuos sólidos; no obstante, desde la academia¹⁰³ se ha puesto de presente que nuestra normativa ambiental no contiene directrices para el manejo del biogás que producen los residuos dispuestos en los rellenos sanitarios. Como resultado, no solo se desaprovecha su potencial energético, sino que termina liberado en la atmósfera, contribuyendo al efecto invernadero.

Infortunadamente, las consecuencias nocivas que se derivan de esta ausencia de regulación no se limitan al efecto invernadero. En nuestro entorno no existe necesidad de teorizar demasiado sobre los peligros que entraña el no hacer un manejo adecuado de los gases de un relleno sanitario y de cometer irregularidades en su operación. La prueba irrefutable de lo que puede pasar se encuentra en el caso del relleno Doña Juana en Bogotá.

La tragedia que allí se presentó fue recordada 20 años después por el diario *El Espectador* en los siguientes términos:

Como si se tratara de un volcán en erupción, un millón 200 mil toneladas de basura del relleno Doña Juana se precipitaron en cuestión de minutos sobre el cauce del río Tunjuelo. Eran las 4:00 p.m. del sábado 27 de septiembre de 1997, hace exactamen-

te 20 años, cuando la emergencia sanitaria puso en alerta al menos 20 barrios de Ciudad Bolívar, Usme y Tunjuelito. (...) Los habitantes de la zona impactada, que se manifestaron frente a Doña Juana, atribuyeron estos problemas a las emanaciones de gas sulfhídrico, gas metano, amoníaco y vapores de azufre, y a la presencia de plagas, que produjeron las basuras que permanecían a la intemperie.¹⁰⁴

Un conjunto de ciudadanos afectados interpuso una acción de grupo para obtener reparación e indemnización de los perjuicios sufridos, la cual fue resuelta en última instancia por el Consejo de Estado. El alto tribunal terminó dando la razón a la comunidad afectada y estableció las causas de la tragedia ambiental así:

La principal causa del deslizamiento fue la acumulación de la presión de lixiviados y gases dentro de la masa del terreno ocasionada en mayor grado por el sistema de reinyección utilizado. Este procedimiento fue autorizado por la autoridad distrital y por la autoridad ambiental. (...) Finalmente, aunque la causa del deslizamiento fue la acumulación de lixiviados y gases, en el proceso se evidenció que durante la operación del relleno sanitario se presentaron diferentes irregularidades que coadyuvaron a la generación del desastre o agravaron las consecuencias ambientales del mismo. Así, por ejemplo, no se rompieron

¹⁰³ . Montes Cortés, C. [2018]. *Estudio de los residuos sólidos en Colombia*. Universidad Externado de Colombia.

¹⁰⁴ . El Espectador. [2017]. Doña Juana: 20 años de una tragedia que no se supera. <https://www.elespectador.com/bogota/dona-juana-20-anos-de-una-tragedia-que-no-se-supera-article-715126/>

en algunas oportunidades las bolsas de basura, los residuos peligrosos no tenían una disposición final diferenciada, se aumentó el nivel de las celdas, etc. Supuestos que claramente denotan un acrecentamiento del peligro y una omisión de la autoridad administrativa al no utilizar los instrumentos que el ordenamiento jurídico le ofrecía para evitar tales conductas.¹⁰⁵

En consecuencia, se condenó al Distrito de Bogotá a pagar «a título de indemnización de daño moral y afectación de los derechos constitucionales a la intimidad familiar y a la recreación y libre utilización del tiempo libre», la suma de \$227.440.511.400. Se dispuso que dichos recursos fueran administrados por el “Fondo para la protección de los derechos e intereses colectivos” de la Defensoría del Pueblo y distribuidos no solo entre los integrantes del grupo demandante, sino también entre aquellos que acreditaran su condición de afectados por la tragedia.

Finalmente, la sentencia citada hizo un llamado a las autoridades: «No es plausible en modo alguno que una situación como la que originó este proceso se vuelva a repetir». Así sea.

¹⁰⁵. Consejo de Estado. Sección Tercera. [2012]. Sentencia 25000-23-26-000-1999-00002-04[AG] del primero de noviembre del 2012. C. P.: Enrique Gil Botero.

SECCIÓN TERCERA

Identificación de la decisión

Radicado	05001-23-31-000-2006-03376-01 (44710)
Fecha de la decisión	2 de marzo de 2022
Clase de proceso	Acción de reparación directa
Consejero ponente	Martín Bermúdez Muñoz
Actor	Inversiones Playa Verde Ltda.
Demandado	Empresas Varias de Medellín, área metropolitana del Valle de Aburrá y el municipio de Don Matías
Palabras claves	Excepción de caducidad

Resumen e historia del caso

El 20 de abril de 1998 la demandante adquirió por concesión una licencia de explotación minera en un área ubicada dentro del predio en el municipio de Don Matías, Antioquia, la cual adquirió el 25 de junio de 2002 para la explotación de una mina de oro en aluvión en 3.13 hectáreas del predio La Pradera.

El 3 de julio de 2002, mediante la Resolución 5288, Corantioquia concedió una licencia ambiental a Empresas Varias de Medellín y el área metropolitana del Valle de Aburrá para llevar a cabo el proyecto de relleno sanitario La Pradera, en el mismo predio donde se encontraba la mina de oro de la demandante.

El 12 de febrero de 2003, Empresas Varias de Medellín inició las obras de adecuación del relleno sanitario, que sería el nuevo lugar de disposición de las basuras del Valle de Aburrá y ocupó el área de explotación minera en cabeza del demandante.

Posteriormente, mediante la Resolución 2451 del 21 de mayo de 2003 Corantioquia revocó la licencia ambiental previamente concedida a la demandante para la explotación de oro en el predio La Pradera y le ordenó cesar cualquier actividad de explotación por haber incumplido los términos de la licencia.

Luego, Empresas Varias de Medellín y el municipio de Don Matías, Antioquia, celebraron el Convenio Administrativo 206, con el fin de impulsar actividades conjun-

tas para el manejo integral de los residuos sólidos del relleno sanitario La Pradera y la prevención del daño a la salud y al medio ambiente que pudiera causar el basurero.

Consideraciones y fundamentos

Caducidad de la acción de reparación directa

«En el caso concreto se revocará la sentencia de primera instancia y, en su lugar, declarará probada la excepción de caducidad. Esta decisión se toma teniendo en cuenta de manera exclusiva la pretensión de la demanda en la cual se impetra la condena de las demandadas por la (...) [ocupación permanente del área de 100 hectáreas de la explotación minera].

Como la petición en la demanda fue formulada con miras a obtener la reparación del daño causado con la ocupación permanente en la que incurrieron las demandadas, la acción ya estaba caducada para el momento en que se presentó la demanda (...). La jurisprudencia de esta Corporación ha precisado que una ocupación permanente tiene ocurrencia cuando las obras que la producen son terminadas y es este el momento a partir del cual se debe comenzar a contar el término de caducidad.

(...) Si bien se probó que (...) Empresa Varias de Medellín se encontraba ejecutando

diferentes contratos dentro del predio (...), está acreditado que la versión inicial del proyecto del relleno sanitario, que obtuvo una licencia ambiental mediante la Resolución (...), entró en operación el (...).

A pesar de que se realizaron nuevas fases e intervenciones luego de la entrada en operación del relleno sanitario, la infraestructura inicial quedó construida (...).

En consecuencia, una vez probado que la obra que a juicio del demandante causó la ocupación permanente culminó (...), se concluye que la demanda fue interpuesta por fuera del término de caducidad porque: (i) si bien el término de caducidad vencía el (...), la parte actora interpuso la solicitud de conciliación el (...), lo que suspendió dicho término cuando aún restaban 103 días para que se cumpliera; (ii) la conciliación fue declarada fallida el (...) por lo que el término de caducidad se extendió hasta el (...) (iv) la demanda fue interpuesta luego de esta fecha».

Identificación de la decisión

Radicado	25000-23-26-000-1999-00002-04
Fecha de la decisión	1 de noviembre de 2012
Clase de proceso	Acción de grupo
Consejero ponente	Enrique Gil Botero
Actor	Leonor Buitrago Quintero y otros
Demandado	Distrito Capital de Bogotá
Palabras claves	Servicios públicos de aseo y de saneamiento ambiental, responsabilidad del Estado

Resumen e historia del caso

El relleno sanitario Doña Juana empezó a operar en el año 1988, con el objetivo de servir como instalación para la disposición de desechos sólidos mixtos.

Entre los años 1988 y 1993, las operaciones del manejo de las basuras estuvieron a cargo de la Empresa Distrital de Servicios Públicos, quienes no realizaron dicha actividad cumpliendo los lineamientos establecidos para ello.

Por lo anterior, se suscribió un contrato con el objetivo de diseñar un sistema de tratamiento de lixiviados por el método de recirculación, que culminó en el año 1994.

Posteriormente se suscribió contrato de concesión con la Firma Promotora de Construcciones e Inversiones Santana Limitada (PRO-SANTA LTDA), para la operación técnica,

administrativa y ambiental del relleno sanitario.

Sin embargo, se evidenciaron deficiencias en el servicio por causas como cambio de terrenos y mal manejo de los residuos.

El 27 de septiembre de 1997 se produjo un deslizamiento de un millón doscientas mil toneladas de toda clase de desechos, lo que conllevó a una catástrofe ambiental y ocasionó dificultad en la respiración de los habitantes de los barrios cercanos. Así mismo, el incidente generó el represamiento del río Tunjuelo y de varias quebradas de la zona.

Por lo anterior, el Gobierno distrital declaró la emergencia sanitaria y ambiental, lo cual ocasionó no solo una remoción de los residuos, sino una labor de fumigación. La utilización de químicos generó nuevas molestias en los habitantes del sector.

Consideraciones y fundamentos

Servicios públicos de aseo y de saneamiento ambiental - Responsabilidad del Estado

«La no titularidad del Estado respecto de la actividad no implica ausencia de responsabilidad. Si bien es cierto que bajo el esquema diseñado por el legislador su labor no es la de prestación directa del servicio, también es verdad que constitucionalmente en el artículo 365 se le impone el deber de garantizar que sea efectivamente prestado.

El poder público no se aparta de la actividad adelantada por los operadores, cambia la función, la administración propietaria de los medios se transforma en una que incide

directamente en la actividad de los privados mediante competencias de regulación económica y el efectivo ejercicio de una función de control y vigilancia.

El usuario adquiere importancia, se reconoce su posición debilitada frente al operador, así como también la intervención pública reitera que las necesidades por satisfacer siguen siendo en esencia prestaciones y por lo tanto deben gozar de las características de generalidad, permanencia y continuidad».

Aseo y disposición final de residuos sólidos

«La disposición final de residuos debe regirse por el principio de libertad de empresa, ello quiere decir que la ley no reconoce en cabeza de los diferentes municipios una titularidad sobre la actividad, al contrario, de acuerdo con el artículo 10 de la Ley 142 de 1994 cualquier persona (pública o privada) podría encargarse de la organización y operación de la misma sin que requiera título habilitante para ello.

Otra cosa distinta es que por la importancia de los intereses en juego se trate de un sector reglamentado y deban cumplirse todos y cada uno de los presupuestos exigidos como exigencias obligatorias, inevitables e indiscutibles para poder gestionar un relleno sanitario.

En consonancia con lo señalado, el artículo 9 de la Ley 689 de 2000 establece los esquemas de prestación del servicio domiciliario de aseo, señalando en primer lugar que para la prestación de las actividades de recolección y transporte de los grandes generadores, así como las de reciclaje, tratamiento, aprovechamiento, disposición final de los residuos y operación comercial, los municipios y distritos, pueden aplicar el esquema de libre competencia y de concurrencia de prestadores en los términos que establezca el gobierno nacional.

Por el contrario, tratándose de residuos generados por usuarios residenciales y pequeños productores, residuos patógenos y peligrosos, y para la limpieza integral de vías, áreas y elementos que componen el

amoblamiento urbano, el municipio para asegurar el servicio, puede asignar áreas de servicio exclusivo, mediante la celebración de contratos de concesión».

Funcionamiento del relleno sanitario operado por concesión.

«Así las cosas, tanto de las normas constitucionales y legales que rigen la actividad de disposición final de residuos y el servicio de saneamiento ambiental, como de la naturaleza y contenido del contrato de concesión, puede concluirse con claridad que el responsable por los daños que puedan sufrir terceros como consecuencia de la actividad adelantada es en primera instancia el operador o prestador.

Sin embargo, dadas las competencias asignadas a los municipios y distritos y la necesidad de que estos ejerzan en debida forma sus funciones de dirección, control y vigi-

lancia, las omisiones en el ejercicio de éstas hacen posible que les sean imputables los daños antijurídicos que puedan llegar a ocasionarse, máxime cuando han optado por la utilización de un negocio jurídico, que como se vio en líneas anteriores, conlleva necesariamente una delimitación a través de normas generales de las condiciones en que se organiza y presta el servicio, con una prerrogativa de *ius variandi* permanente, que tiene la obligación de ejercitar cuando constate que las circunstancias o condiciones iniciales que se tuvieron en cuenta para pactar pueden generar una paralización o mal funcionamiento del servicio».

Derrumbe del relleno sanitario Doña Juana - Daño moral

«De la prueba testimonial y documental recaudada se puede colegir que las consecuencias ambientales generadas por el derrumbe del relleno sanitario de Doña Juana, generó en la población afectada una sensación de angustia y miedo, por el desconocimiento de los efectos que sobre su salud podía llegar a tener la exposición continua al aire contaminado por las basuras.

Si bien es cierto que en el proceso se demostró una actividad de información del distrito posterior al desastre, al presentarse la emergencia ésta fue insuficiente, razón por la cual la comunidad se sumió en una situación de incertidumbre, aumentada por las afecciones que presentaban y que fueron atendidas en las diferentes unidades móviles de salud y Hospitales».

Principio de prevención

«Se faltó al principio de prevención, porque el carácter experimental del sistema bajo el cual se operaba el relleno, requería por este motivo una atención mayor del operador y una supervisión intensa por parte de la autoridad administrativa.

Aun cuando el diseño original partió de una hipótesis de presión cero, en el proceso se encuentra demostrado que a medida que PROSANTANA ejecutaba el contrato fue necesaria la incorporación de modificaciones, puesto que se evidenciaron comportamientos anormales, como fisuras, movimientos de los taludes, brotes de lixiviados

(que denotaban una sobre carga de los mismos), acumulación de lluvias.

Por consiguiente, cuando se presentó el derrumbe, el operador ya llevaba prestando el servicio de disposición final aproximadamente tres años, de allí que no resulta admisible que no se hubieran adelantado acciones dirigidas a determinar la causa de las irregularidades presentadas y tratar de eliminarlas o por lo menos disminuirlas. De igual manera, falló el Distrito toda vez que en su función de supervisión no tomó las decisiones necesarias para disminuir el peligro».

Decisión

Se condenó al Distrito de Bogotá a pagar a título de indemnización por el daño moral y afectación de los derechos constitucionales a la intimidad familiar y a la recreación y libre utilización del tiempo libre.

Identificación de la decisión

Radicado	11001-03-06-000-2020-00179-00[C]
Fecha de la decisión	15 de diciembre de 2020
Clase de proceso	Conflicto negativo de competencias administrativas
Consejero ponente	Óscar Darío Amaya Navas
Actor	Procuraduría General de la Nación
Demandado	Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca [CAR] y Autoridad Nacional de Licencias Ambientales [ANLA]
Palabras claves	Conflicto de competencia, licencias ambientales, construcción y operación de rellenos sanitarios

Resumen e historia del caso

El 30 de enero de 2020, la empresa Industrial y Comercial de Servicios Públicos de Chiquinquirá (EMPOCHIQUINQUIRA ESP) radicó ante la Autoridad de Licencias Ambientales (ANLA) solicitud de licencia ambiental para el proyecto denominado Relleno Sanitario Regional Carapacho.

La ANLA dio respuesta indicando que las Corporaciones Autónomas Regionales son las competentes para evaluar la viabilidad ambiental de los rellenos sanitarios.

El 21 de abril de 2020, EMPOCHIQUINQUIRÁ ESP elevó ante la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) solicitud de la licencia ambiental para el proyecto denominado Relleno Sanitario Regional Carapacho.

Posteriormente, la CAR indicó que, sobre el tema de los rellenos sanitarios que estaban a cargo de esta entidad, la Procuraduría General de la Nación, mediante sucesivos pronunciamientos, le ha quitado la competencia para conocer de los mismos, por lo cual la competencia para el licenciamiento ambiental de los rellenos sanitarios recae en la ANLA.

Consideraciones y fundamentos

Conflicto de competencias que se originen entre las autoridades del sistema nacional ambiental

«Es necesario aclarar que aun cuando la ANLA no tiene personería jurídica y forma parte del sector administrativo de ambiente, no se trata, en este caso, de un conflicto de competencias intraorgánico, que tendría que ser resuelto en dicho caso por el ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

La ANLA no es una dependencia del citado ministerio sino un organismo administrativo constituido bajo la forma de unidad administrativa especial, sin personería jurídica y dotada de autonomía administrativa y financiera (artículo 67 de la Ley 489 de 1998). En esa medida, constituye una “autoridad”, de acuerdo con la definición contenida en el artículo 2º del CPACA.

Debe recordarse que si bien la Sala había manifestado que la solución de los conflic-

tos de competencias administrativas que se presentaran entre autoridades u organismos pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental (SINA) correspondía al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5º numeral 31 de la Ley 99 de 1993.

Sin embargo, la Sala revisó y modificó su posición, a partir de la decisión del 22 de octubre de 2015, para establecer que los conflictos de competencia que se originen entre dichas autoridades por motivos o razones de índole jurídica -como sucede, claramente, en el caso que nos ocupa- deben ser resueltos por la Sala de Consulta y Servicio Civil, mientras que aquellos que se originen en diferencias o cuestiones de carácter técnico o científico, deben ser desatados por el referido ministerio, en desarrollo de la norma legal antes citada. Se concluye, por lo tanto, que la Sala es competente para dirimir el conflicto».

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales

«El Gobierno Nacional, por medio del Decreto Ley 3573 de 2011, crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), bajo la forma de Unidad Administrativa Especial del orden nacional, con autonomía administrativa y financiera, sin personería jurídica (...).

Teniendo en cuenta que las unidades administrativas especiales «cumplen funciones administrativas para desarrollar o ejecutar programas propios de un ministerio o departamento administrativo» (Ley 489 de

1998, artículo 67), la ANLA, autoridad adscrita al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, asumió un número importante de funciones que con anterioridad eran de la competencia del ministerio, tal y como se prescribe en los Decretos leyes 3570 y 3573 de 2011.

Las funciones de la unidad comprenden, entre otras, las de “1. Otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con

la ley y los reglamentos (subraya la Sala). 2. Realizar el seguimiento de las licencias, permisos y trámites ambientales” (...).

En efecto, la ANLA está llamada a desempeñar un papel preponderante en la expedición de las licencias, puesto que en algunos campos específicos tendrá la competencia privativa para otorgarlas o negarlas, tal y como ocurre bajo determinados supuestos

legales en los sectores de hidrocarburos, minero, marítimo y portuario, eléctrico, etc. (...), mientras que en otras ocasiones asumirá la competencia por determinación expresa del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en asuntos que podían corresponder originariamente a las Corporaciones Autónomas Regionales (...).».

Corporaciones Autónomas Regionales

«La Constitución Política establece la obligación del Estado de proteger el medio ambiente, así como la garantía del derecho colectivo a gozar de un medio ambiente sano de todos los colombianos.

Con base en esas funciones se concibió la creación de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) como las entidades encargadas de proteger, regular y vigilar el adecuado manejo y uso de los recursos naturales.

(...) Así las CAR están revestidas de ciertas características para su funcionamiento: (...) Son personas jurídicas de naturaleza pública que integran la estructura administrativa del Estado. (...) Su creación tiene origen legal. (...) No hacen parte de las ramas del poder público. (...) Pertenecen al orden nacional. (...) Gozan de autonomía administrativa, financiera y patrimonial. (...) Están conformadas por entidades territoriales que configuran geográficamente un mismo ecosistema o integran una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica. (...) Tienen como objetivo la preservación del medio ambiente, la planeación y promoción de la política ambiental regional. (...)

Su competencia es regional: porque la realidad ecológica supera los linderos territoriales, es decir, los límites políticos de las entidades territoriales.

En otras palabras, la jurisdicción de una CAR puede comprender varios municipios y varios departamentos. Además de lo ya mencionado sobre el objeto de las CAR, es importante indicar que el artículo 30 le encarga dos cometidos a las corporaciones autónomas regionales, a saber: el primero, consiste en ejecutar “las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables”; y el segundo, dar cumplida y oportuna aplicación a las normas legales vigentes sobre disposición, administración, manejo y aprovechamiento, del medio ambiente y los recursos naturales, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del ramo. (...)

Es así como la CAR y las demás corporaciones tienen el deber de preservar las relaciones de las comunidades con el entorno, proteger los ecosistemas regionales, tecnificar la planeación ambiental, facilitar la adminis-

tración de los recursos y alcanzar una ejecución eficiente de políticas de protección».

Construcción y operación de rellenos sanitarios

«Los proyectos para la construcción y operación de rellenos sanitarios pueden producir deterioro grave a los recursos naturales, debido a las considerables afectaciones que llevan consigo para el entorno social y el paisaje del sector donde se ubique.

Por lo tanto, la norma establece que requerirán del procedimiento de otorgamiento de la licencia ambiental, con el fin de mitigar, corregir, prevenir y compensar los impactos que se generan con el desarrollo de la actividad.

Específicamente, los artículos 9 y 40 del Decreto 2041 de 2014 compilado en el Decreto 1076 de 2015 determinan la autoridad facultada para adelantar el proceso de licenciamiento ambiental y dar viabilidad o no a la construcción y operación de rellenos sanitarios, así como para realizar el seguimiento y el control de lo dispuesto en estas. (...) Las corporaciones autónomas regionales son las autoridades competentes para otorgar o negar la licencia ambiental para la construcción y operación de rellenos sanitarios que se ejecuten en el área de su jurisdicción».

Decisión

Declaró competente a la Corporación Autónoma Regional (CAR) para conocer de la solicitud de licencia ambiental para la construcción y operación del Relleno Sanitario Regional Carapacho.



TENENCIA Y PROTECCIÓN DE LOS ANIMALES

Análisis jurisprudencial y normativo sobre la fauna silvestre

Nubia Yaneth Pajarito
Relatora Sección Tercera

El ser humano a lo largo de la historia ha convivido con diferentes animales, ya sea en calidad de compañía, de trabajo, de sustento, como factor económico y comercial o porque comparten un hábitat común y cada ser cumple con su función natural.

La protección de los animales por parte del Estado se ha promovido desde antes de la Constitución Política de Colombia, ejemplo de ello es la promulgación de la Ley 84 de 1989 que otorga especial protección a los animales contra el dolor y sufrimiento que por cualquier circunstancia el hombre le cause.

Antes de efectuar el análisis jurisprudencial y normativo sobre la fauna silvestre, es preciso hacer referencia a la definición y sus características.

La Ley 611 de 2000 en su artículo 1 define la fauna silvestre como el «conjunto de organismos vivos de especies animales terrestres y acuáticas, que no han sido objeto de domesticación, mejoramiento genético, cría regular o que han regresado a su estado salvaje»¹⁰⁶. Se caracteriza por

no haber sufrido manipulación genética ni reproductiva por parte del hombre. La reproducción se da de manera natural, al igual que el entorno en donde nacen, crecen y se reproducen.

La fauna silvestre tiene una amplia variedad de especies: mamíferos, como tigres, elefantes, cebras, monos; reptiles; insectos; multitud de aves; tiburones y gran variedad de peces y animales acuáticos, entre otros tantos conocidos y desconocidos, que habitan en diferentes entornos como son bosques, desiertos, selvas, ríos, océanos, lagunas y páramos.

Colombia tiene el privilegio de contar con gran multiplicidad de fauna silvestre debido a la diversidad climática, la variedad de ecosistemas, el medio ambiente, el amplio territorio y los recursos naturales presentes.

A pesar de la gran riqueza y diversidad de fauna silvestre, este sector se ha visto amenazado por diferentes aspectos, como la pérdida de hábitat debido a la invasión del hombre con cultivos y ganadería, la deforestación, la tala de árboles, la expansión ur-

¹⁰⁶. Ley 611 de 2000. Por la cual se dictan normas para el manejo sostenible de especies de Fauna Silvestre y Acuática. 17 de agosto de 2000.

baña, la caza indiscriminada, la minería, el tráfico ilegal, el cambio climático, la contaminación, la presencia de los diferentes grupos armados ilegales, los cultivos ilícitos, entre otros factores que amenazan la fauna silvestre presente en el país.

Para contrarrestar los peligros y amenazas que afronta la fauna silvestre en Colombia, se han implementado diferentes medidas de conservación y protección, como la delimitación y cuidado de zonas protegidas, la implementación y conservación de parques naturales, la ampliación de las reservas donde se presenta gran número de animales silvestres, los cuales son protegidos por personal especializado, vigilado y analizado con variada tecnología para conocer su naturaleza, características, costumbres y modo de vida, sin alterar su hábitat natural.

Además de lo enunciado, Colombia está sujeta a estrictas normas tanto a nivel nacional como internacional, dentro de las que se destacan:

La Ley 84 de 1989¹⁰⁷, que implementó medidas para la preservación de la fauna silvestre, definió el régimen de protección y estableció normas de conservación, manejo y aprovechamiento sostenible y con fines de subsistencia. También instituyó normas, sanciones y procedimientos, además, indi-

có las penas y agravantes por actos dañinos y de crueldad contra animales silvestres, bravíos o salvajes. Esta ley fue modificada por la Ley 1774 de 2016.

La Ley 611 de 2000, que cuenta con 28 artículos y cuyo objeto primordial es la regulación del comercio, posesión, transporte y aprovechamiento de la fauna silvestre y acuática, la conservación en su medio ambiente o hábitat natural. Tiene como fin prevenir la caza y la pesca ilegal, también proteger especies en peligro de extinción, promover la educación ambiental y la conservación de la biodiversidad. Señala los entes y autoridades encargados de brindar protección, vigilancia y administrar los recursos naturales y su aprovechamiento sostenible.

Ley 1774 de 2016¹⁰⁸, conocida como ley de protección animal, que tiene por objeto la protección, conservación y bienestar de los animales, previene y sanciona el maltrato, promueve el respeto hacia todas las formas de vida, reconoce a los animales como seres sintientes y no como cosas. Además, busca la eliminación del maltrato, crueldad y violencia contra los animales, y fija reglas y sanciones para los delitos cometidos contra la vida, la integridad física y emocional de los animales.

¹⁰⁷ . Ley 84 de 1989. Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Protección de los Animales y se crean unas contravenciones y se regula lo referente a su procedimiento y competencia. 27 de diciembre de 1989.

¹⁰⁸ . Ley 1774 de 2016. Por medio de la cual se modifican el Código Civil, la Ley 84 de 1989, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones. 6 de enero de 2016.

La Ley 1801 de 2016¹⁰⁹, que instituye normas, sanciones y procedimientos para la convivencia ciudadana, entre los que se encuentra el artículo 101, que contempla un listado de conductas del ser humano que atentan contra las especies de flora y fauna, como tener animales silvestres en calidad de mascotas y experimentar, mutilar o manipular las especies silvestres sin permiso de la autoridad ambiental.

La Ley 2153 de 2021¹¹⁰, que tiene como finalidad crear un sistema de información que permita registrar, monitorear, controlar, prevenir y evitar el tráfico ilegal de flora y fauna silvestre a nivel nacional, utilizando todos los medios tecnológicos, adelantando campañas de sensibilización, implementando un inventario de la flora y fauna silvestre existente, categorizando las especies y reforzando con programas educativos sobre el no uso ni compra de implementos o artículos fabricados a base de pieles de animales silvestres.

Decreto 1076 de 2015, que regula aspectos relacionados con la fauna silvestre, desarrolla el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente en materia de fauna silvestre

y reglamenta las actividades concernientes con este recurso y con sus productos, considerados como de utilidad pública e interés social.

A nivel internacional, se encuentra:

La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)¹¹¹, que trata sobre el acuerdo internacional que tiene por objeto regular el comercio internacional de especies silvestres y regular su tenencia. Colombia se compromete a implementar las disposiciones allí establecidas en su legislación nacional y colaborar con otros países para la conservación y manejo sostenible de las especies silvestres.

La Convención sobre la Diversidad Biológica (CDB)¹¹², que busca conservar la diversidad biológica, promover el desarrollo sostenible de los recursos naturales y garantizar la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de su utilización. La autoridad máxima de la Convención es la Conferencia de las Partes (COP), compuesta por todos los gobiernos que hacen parte y que han ratificado el tratado.

En cuanto a la fauna silvestre, componen-

¹⁰⁹ . Ley 1801 de 2016. Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. 29 de julio de 2016.

¹¹⁰ . Ley 2153 de 2021. Por la cual se crea un sistema de información, registro y monitoreo que permita controlar, prevenir y evitar el tráfico ilegal de fauna y flora silvestre en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones. 25 de agosto de 2021.

¹¹¹ . Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres. [s. f.]. ¿Qué es la CITES? <https://www.cites.org/esp/disc/what.php>

¹¹² . The Convention on Biological Diversity. [2009, septiembre 16]. Convention on Biological Diversity. <https://www.cbd.int/convention/guide/default.shtml>

te importante de la diversidad biológica, la cual está relacionada directamente con los objetivos del CDB, ya que busca la protección y conservación de la fauna silvestre a nivel internacional, establece marcos legales y promueve acciones entre los países para garantizar la supervivencia, aborda cuestiones relacionadas con el comercio internacional de diferentes especies, promueve prácticas sostenibles y de esta manera contribuye con la diversidad biológica general.

Los convenios y acuerdos internacionales proporcionan directrices legales y mecanismos de cooperación no solo con los países que hacen parte, sino de manera global, lo que permite implementar medidas tendientes a proteger la fauna silvestre, a su conservación y a su cuidado y delimita la tenencia de esta especie por parte del ser humano, con el propósito de proteger la biodiversidad y asegurar la supervivencia de aquellas especies que se encuentran en vía de extinción o en peligro.

Finalmente, en relación con la jurisprudencia emitida por el Consejo de Estado, que concierne con el tema de la fauna silvestre, se encuentra la providencia emitida por la Sala de Consulta y Servicio Civil, en la que se resuelve el conflicto negativo de competencia, suscitado entre la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico (seccional Vaupés) y la Secretaría de Salud Departamental de Vaupés, por el caso de la disposición final de fauna silvestre *cuniculus paca* decomisada en el departamento de Vaupés.

Para resolver el conflicto, la Corporación se refirió a las competencias de las autoridades sanitarias territoriales, la naturaleza jurídica y las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales, la protección de la fauna silvestre en Colombia y su decomiso.

En cuanto a la protección de la fauna silvestre en Colombia, y que compete al presente análisis, indica que:

La jurisprudencia colombiana ha dado manifestaciones de respeto hacia la protección del medio ambiente, a pesar de que no sea un derecho fundamental en nuestra Constitución, pero que esta sí estableció en cabeza del Estado las obligaciones sobre la protección de la naturaleza, el ambiente, la fauna y la flora y, en cabeza de los ciudadanos la responsabilidad de “proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano”.

Con la expedición de diversas normas, Colombia ha entrado en la tendencia mundial de la preservación de los recursos naturales y del medio ambiente. Así, por ejemplo, tenemos el Estatuto Nacional de Protección Animal (Ley 84 de 1989), la protección a la biodiversidad (Ley 99 de 1993), el manejo sostenible de especies de Fauna Silvestre y Acuática (Ley 611 de 2000), la prohibición del uso de animales silvestres, ya sean nativos o exóticos, en circos (Ley 1638 de 2013), la actualización y fortalecimiento del Estatuto de Protección Animal (Ley 1774 de 2016), entre otras.¹¹³

¹¹³ . Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Providencia del 26 de noviembre de 2019. Radicado número 11001-03-06-000-2019-00162-00[C]. C. P.: Germán Alberto Bula

Luego menciona que la titularidad de la fauna silvestre está en cabeza de la Nación, de conformidad con lo estipulado en el artículo 248 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Decreto Ley 2811 de 1974).

También señala que «la autoridad ambiental podrá destruir o incinerar los especímenes de fauna silvestre por representar riesgo para la salud, cuando se encuentren en estado de descomposición o amenacen en forma grave al medio ambiente, que hayan sido objeto de las sanciones previstas, esto es, el decomiso o aprehensión temporal».

Después de realizado el análisis normativo, la Sala resolvió declarar competente a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico (Seccional Vaupés) para la disposición final de fauna silvestre *cuniculus paca* en el departamento de Vaupés. También exhortó a todas las autoridades involucradas en el asunto para que en casos similares y que puedan alterar la salud de la población, procedan de inmediato para salvaguardar la salud pública.

En conclusión, Colombia cuenta con una biodiversidad excepcional gracias a las extensiones amplias de bosques tropicales y sus variados climas; por ello ha tenido que

emitir, a través de la historia y en la medida en que sea necesario, normatividad con el objeto de proteger la fauna silvestre del comportamiento humano, regulando de manera detallada los derechos de los animales y las limitantes que tiene el hombre para respetar, cuidar y velar por la conservación de estos seres sintientes y que merecen vivir en su hábitat, que necesitan del cuidado y bienestar adecuado.

Así mismo, el Estado a través de las diferentes entidades brinda capacitación a todos los sectores tanto públicos como privados, con el fin de garantizar la calidad de vida de los animales. Ha puesto al servicio toda la tecnología de la información para recopilar datos y llevar un inventario de la fauna silvestre colombiana.

También se han implementado una serie de medidas para la conservación de zonas protegidas, parques naturales donde la fauna silvestre pueda desarrollarse ampliamente y evitar su vulnerabilidad debido a las diferentes actividades humanas.

A manera de reflexión, se puede indicar que la fauna silvestre es uno de los tesoros más preciados del ser humano y debe ser cuidado, protegido y respetado en tal proporción.

*Extractos***SECCIÓN PRIMERA****Identificación de la decisión**

Radicado	6600-12-33-3000-2019-00285-01
Fecha de la decisión	9 de marzo de 2023
Clase de proceso	Acción popular
Consejero ponente	Hernando Sánchez Sánchez
Actor	Procuradora 28 Judicial II Ambiental y Agraria de Pereira
Demandado	Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Corporación Autónoma Regional de Risaralda, departamento de Risaralda – Secretaría de Salud Departamental, municipio de Santa Rosa de Cabal, Instituto Colombiano Agropecuario y Empresa de Obras Sanitarias de Santa Rosa de Cabal E.S.P. E.I.C.E.
Palabras claves	Criadero, perímetro urbano, salubridad pública, derechos de los animales

Resumen e historia del caso

En el área urbana del municipio de Santa Rosa de Cabal existen criaderos ilegales de animales, especialmente de cerdos. Como consecuencia de ello, se han llevado a cabo varias reuniones con las autoridades para

tratar este tema y se han realizado varios requerimientos sin que se tenga conocimiento de la imposición de medidas preventivas o el inicio de procesos sancionatorios.

Consideraciones y fundamentos

Derecho a la salubridad pública - Actividad económica, sacrificio animal

«La Sala considera necesario precisar que el juez profirió las ordenes relativas a las capacitaciones y al apoyo para la creación de microempresa rural, así como la eliminación paulatina y progresiva de la actividad de cría de animales en el sector urbano, teniendo en cuenta que “[...] las actividades que se desarrollan en las plantas de cría y sacrificio de animales componen el único sustento económico para las personas que allí laboran, donde se encuentran familias con niños y adultos mayores que dependen de ello; además, siendo dicha actividad una tradición cultural del municipio y debido a que se les ha permitido ejercerla por largo tiempo, bajo los parámetros de la confianza legítima, no puede de un momento a otro eliminar lo que ha constituido su actividad económica, desconociendo los impactos que una medida en ese sentido podría generar [...]”.

En el expediente se observa un Acta de Visita de la Empresa de Obras Sanitarias de Santa Rosa de Cabal E.S.P. E.I.C.E. de 5 de octubre de 2018 a la dirección Pio XII Casa 63 de Santa Rosa de Cabal, en la que se dejó constancia que quien atendió la visita se dedica a la actividad relacionada con las “[...] porquerizas [...]”, de la cual deriva el sustento para su familia.

El director de Acueducto y Alcantarillado, mediante el oficio de 12 de octubre de 2018, informó que realizó visitas a varios criaderos urbanos y que “[...] con las personas que actualmente siguen con criaderos de animales se les dio una charla educativa ambiental acerca del impacto ambiental que generan con miras de cuidar nuestro sistema de alcantarillado y conservar los recursos naturales del municipio de Santa Rosa de Cabal, pero confirman es su única actividad económica u sustento para sus familias [...]”.

Al analizar las pruebas en conjunto, bajo las reglas de la sana crítica, es posible concluir que varias familias del municipio de Santa Rosa de Cabal tienen como actividad económica la cría de animales, la cual genera los ingresos para el grupo familiar.

En consecuencia, la conclusión del Tribunal citada supra, cuenta con un sustento probatorio. Además, de acuerdo con lo indicado en el acápite anterior, las ordenes de la sentencia proferida, en primera instancia, son razonables y proporcionales en la medida en que atienden las necesidades especiales de la comunidad, de acuerdo con lo probado en el proceso, y permiten la solución del problema que representa el funcionamiento de criaderos de animales, dentro del perímetro urbano. Por las razones expuestas no tiene vocación de prosperidad el argumento estudiado en este acápite».

Decisión

Ordenó al municipio de Santa Rosa de Cabal, con apoyo del departamento de Risaralda, adelantar un censo que permita identificar la población que realiza actividad de cría de animales y, además, cuáles de estas se encuentran en el perímetro

urbano. Así mismo, le pidió formular un programa para la población que ejecute esta actividad, con el fin de asesorarlos en el cumplimiento de la normativa sanitaria y ambiental, entre otras.

SECCIÓN TERCERA

Identificación de la decisión

Radicado	70001-23-31-000-2005-01165-01 [48223]
Fecha de la decisión	10 de junio de 2022
Clase de proceso	Acción de reparación directa
Consejero ponente	Martín Bermúdez Muñoz
Actor	Elicita Acosta de Ramón y otros
Demandado	Municipio de Sincé y otros
Palabras claves	Animales salvajes, responsabilidad del Estado por muerte de transeúnte, corralejas

Resumen e historia del caso

El señor CRC falleció al ser embestido por un toro que escapó de la plaza de toros en el marco de las fiestas patronales de Sincé.

El día 13 de abril de 2005, el grupo familiar del difunto interpuso demanda contra el

municipio de Sincé, la Policía Nacional y el señor Álvaro Oliver Espinosa, y solicitó que se declare responsable administrativamente al Ministerio de Defensa y al municipio de Sincé por su muerte.

Consideraciones y fundamentos

Acción de reparación directa por actividad peligrosa

«Confirmará la decisión de primera instancia que declaró la responsabilidad del Municipio de Sincé porque el daño se derivó del ejercicio de una actividad peligrosa: el municipio tenía la “guarda y explotación” de un toro, que es un animal peligroso por su naturaleza, porque hizo uso de este en las festividades patronales organizadas por la entidad.

En consecuencia, el Municipio debía acreditar alguna causa extraña para eximirse de responsabilidad, lo cual no ocurrió. (...) En este caso resulta aplicable el régimen objetivo de responsabilidad por ejercicio de actividades peligrosas.

El artículo 2354 del Código Civil dispone la responsabilidad por animales fieros que “no reportan utilidad para la guardia o servicio de un predio” y señala que “quien lo tenga” “no será oído”.

En términos de esta Corporación, dicha norma establece un régimen objetivo de responsabilidad que “se estructura a partir de la concreción del riesgo creado, es precisamente esa actividad peligrosa –la de ser el guardián de un animal fiero o salvaje– lo que genera que el daño sea imputable al demandado, salvo que se acredite una causa extraña”.

Mediante el Decreto 0129 de 2004 la Alcaldía Municipal declaró abiertas las festividades patronales de Sincé y otorgó permiso a una Junta Directiva para la celebración de las fiestas de corralejas.

Adicionalmente, la Alcaldía adelantó consejos de seguridad y comités para garantizar la seguridad durante las festividades. De lo anterior se deduce que fue el Municipio quien autorizó la actividad, por lo que la misma estaba a su cargo de principio a fin e inclusive, como se verá, se comprometía al traslado de los animales.

El Municipio no formuló reparo a los argumentos del tribunal según los cuales “era el encargado de la contratación de los toros, su custodia, [y] de los camiones que los transportaban” y que “las decisiones, relacionadas con la presentación del espectáculo, emanaban de la Alcaldía Municipal”.

La Alcaldía arrendaba los animales y se comprometía a su traslado a las fincas de los propietarios. En efecto, aunque uno de los miembros de la junta manifestó que esta era “autónoma”, otros miembros controvirtieron tal consideración y señalaron que las decisiones eran adoptadas por la Alcaldía: (i) Adolfo José Tamara, vocal de la Junta Directiva, manifestó que “la Alcaldía es la encargada de hacer los programas, las que se encarga de la seguridad de todas las fiestas, la Junta es mandada por la Alcaldía y los toros son contratados por la Alcaldía”, precisó que “la Alcaldía va a buscar los toros a la finca de los propietarios y ellos mismos llevan los toros por cuenta de la Alcaldía”; (ii) Carlos Santis Castilla, fiscal de la Junta Directiva, indicó que la Junta Directiva era una “figura decorativa” y que “la Alcaldía Municipal, a cargo de su representante le-

gal, es quien toma todas sus decisiones respecto del desarrollo de las festividades” y precisó que “los toros eran de Álvaro Oliver Espinosa”.

“La junta le arrendó los toros a Álvaro, comprometiéndose la junta a buscar y a regresar los toros a la finca, todo eso era por órdenes de la Alcaldía”; (iii) Fidiar Hernández Parra, vocal, señaló que “la junta directiva la nombra el alcalde municipal inclusive para la escogencia de los días de toros es

escogida por recomendación de él [Alcalde Municipal] y de una vez dice cuáles son los camiones que va a contratar, nosotros ahí somos unos convidados de piedra”; (iv) Iván Mendoza Rojas, vicepresidente, manifestó que “las contrataciones las hizo la Junta, el Alcalde sí aportó pero muy poco”.

Finalmente, no están acreditadas las eximentes de responsabilidad alegadas por el Municipio».

Decisión

Modificó la condena por concepto de perjuicios morales impuesta por el Tribunal Administrativo de Sucre y confirmó la sentencia en lo demás.

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Identificación de la decisión

Radicado	11001-03-06-000-2019-00162-00[C]
Fecha de la decisión	26 de noviembre de 2019
Clase de proceso	Conflicto negativo de competencia
Consejero ponente	Germán Alberto Bula Escobar
Actor	Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos
Demandado	N/A
Palabras claves	Salud pública, disposición final de animales silvestres, autoridad sanitaria territorial

Resumen e historia del caso

«En el Acta Única de Control al Tráfico Ilegal de Flora y Fauna Silvestre núm. 0044207 del 16 de abril de 2019, consta que se decomisaron 30 kg de carne *cuniculus paca*, de nombre común lapa, que se comercializaba en la plaza de mercado del municipio de Mitú.

Mediante oficio del 16 de abril de 2019 se solicitó a la Secretaría de Salud Departamental de Vaupés que emitiera concepto sanitario sobre el decomiso de 6 lapas ahumadas y así darle disposición final adecuada en los términos de la Ley 1333 de 2009.

En respuesta al oficio anterior, la Secretaría de Salud Departamental de Vaupés, mediante oficio núm. SSDV 0985 del 14 de mayo de 2019, señaló que la autoridad competente para emitir concepto favorable sobre el procedimiento posterior al

decomiso de fauna era el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y el Ministerio de Salud y Protección Social, de conformidad con el parágrafo 2 del artículo 2 del Decreto 1500 de 2007.

Mediante oficio núm. DSV-328-2019 del 30 de mayo de 2019, el director de la Seccional Vaupés de la CDA negó competencia para emitir concepto frente a la destinación de la carne “Lapa” que fue objeto de decomiso. En consecuencia, insistió que el asunto le corresponde a la autoridad territorial de salud, es decir, a la Secretaría de Salud Departamental de Vaupés.

El 18 de junio de 2019, la subdirectora (E) de salud nutricional, alimentos y bebidas del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible trasladó por competencia las diligencias, en las cuales «se plantean inquie-

tudes respecto a fauna silvestre», al director de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y

Desarrollo Sostenible, de conformidad con lo previsto en el Decreto 3570 de 2011».

Consideraciones y fundamentos

Límites al definir autoridad competente para trámite administrativo concreto

«El artículo 39 del CPACA le otorga a la Sala de Consulta y Servicio Civil la función de definir la autoridad competente para adelantar o continuar un trámite administrativo en concreto.

Por tanto, esta Sala no puede pronunciarse sobre el fondo de la solicitud o el derecho que se reclama ante las entidades estatales frente a las cuales se dirime la competencia. (...) Las entidades territoriales tienen a su

cargo la ejecución de las acciones de salud pública en la promoción y prevención dirigidas a la población de su jurisdicción, debido a que es una función esencial del Estado.

(...) La Sala destaca que las autoridades territoriales sanitarias son competentes para realizar la inspección, vigilancia y control sanitario de bienes aptos para el consumo humano, siempre que se pretenda proteger la salud pública».

Instituto Colombiano Agropecuario

«El Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) es una entidad pública del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio indepen-

diente, perteneciente al Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCCTI) y adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural».

Corporación para el desarrollo sostenible del norte y el oriente amazónico

«Los artículos 79 y 80 de la Constitución Política establecen la obligación del Estado de proteger el medio ambiente, así como la garantía del derecho colectivo a gozar de un medio ambiente sano de todos los colombianos. Con base en esas funciones se concibió la creación de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) como las

entidades encargadas de proteger, regular y vigilar el adecuado manejo y uso de los recursos naturales. (...)

El Congreso de la República aprobó la Ley 99 de 1993, en la que se establece la naturaleza jurídica de las Corporaciones (...) sobre el objeto de las CAR, es importante indicar que el artículo 30 le encarga dos cometidos

a las corporaciones autónomas regionales, a saber: el primero, consiste en ejecutar «las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables»; y el segundo, dar cumplida y oportuna aplicación a las normas legales vigentes sobre disposición, administración, manejo y aprovechamiento, del medio ambiente y los recursos naturales, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del ramo. (...)

Es deber de la CDA [Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico] y las demás corporaciones preservar las relaciones de las comunidades con el entorno, proteger los ecosistemas regionales, tecnificar la planeación ambiental, facilitar la administración de los recursos y alcanzar una ejecución eficiente de políticas de protección.

(...) Esta corporación, además, tendrá las siguientes funciones: (...) Promover el conocimiento de los recursos naturales reno-

vables y del medio ambiente de la región del Norte y Oriente Amazónico y su utilización. (...) Ejercer actividades de promoción de investigación científica y transferencia de tecnología. (...) Dirigir el proceso de planificación regional de uso del suelo para mitigar o desactivar presiones de explotación inadecuadas del territorio. (...) Fomentar la integración de las comunidades tradicionales que habitan la región y de sus métodos ancestrales de aprovechamiento de la naturaleza al proceso de conservación, protección, y aprovechamiento sostenible de los recursos. (...) Propiciar, con la cooperación de entidades nacionales e internacionales, la generación de tecnologías apropiadas, para la utilización y conservación de los recursos de la Amazonía Colombiana.

La CDA tiene jurisdicción en los departamentos de Vaupés, Guainía y Guaviare con sede en la ciudad de Puerto Inírida, y sub-sedes en San José del Guaviare y Mitú».

Fauna silvestre - Protección y decomiso

«La naturaleza, entendida como conjunto de todos los organismos vivientes que conforman el universo físico que se han dado de manera natural, es un ente jurídico con derechos (...).

Con la expedición de diversas normas, Colombia ha entrado en la tendencia mundial de la preservación de los recursos naturales y del medio ambiente. Así, por ejemplo, tenemos el Estatuto Nacional de Protección Animal (Ley 84 de 1989), la protección a la biodiversidad (Ley 99 de 1993), el manejo sostenible de especies de Fauna Silvestre y Acuática (Ley 611 de 2000), la prohibición del uso de animales silvestres, ya sean nativos o exóticos, en circos (Ley 1638 de 2013), la actualización y fortalecimiento

del Estatuto de Protección Animal (Ley 1774 de 2016), entre otras.

(...) El Ministerio [de] Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial reglamentó las medidas posteriores a la aprehensión, restitución o decomiso de especímenes de fauna silvestre a través de la Resolución 2064 de 2010.

(...) La Sala concluye que la autoridad ambiental podrá destruir o incinerar los especímenes de fauna silvestre por representar riesgo para la salud, cuando se encuentren en estado de descomposición o amenacen en forma grave al medio ambiente, que hayan sido objeto de las sanciones previstas, esto es, el decomiso o aprehensión temporal».

Decisión

Declaró competente a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico para la disposición final de fauna silvestre *cuniculis paca* en el departamento del Vaupés.



¡ALERTA!
Las aguas hidricas de
Joma Grande están siendo
Ofectadas por los **LIZIVIADOS**
¿Hasta dónde llegaremos?

LITIGIO ESTRATÉGICO EN DERECHOS MEDIOAMBIENTALES - DEFENSORÍA DEL PUEBLO

La preocupación por el ambiente en la agenda global, representada en la progresiva escasez de recursos naturales y la amenazadora pérdida de biodiversidad, aunado al cambio climático y la contaminación ambiental (aire, tierra, agua), ha generado en los últimos años un intenso vínculo entre las condiciones ambientales y el bienestar humano, eje central para las acciones legales encaminadas a la lucha por el reconocimiento universal del derecho a un medio ambiente saludable.

En el caso colombiano, en busca de la protección de la naturaleza, la Constitución Política de 1991 hizo énfasis en reconocer el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, en concordancia con la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente, el Protocolo de San Salvador o Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de derechos económicos, sociales y culturales, y el más reciente, el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú, 2018).

Siendo el medio ambiente un patrimonio de las generaciones futuras, la Constitución Política establece en varios de sus artículos la garantía de su protección, al respecto: i) el artículo 79, señala que «todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente

sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines», ii) el artículo 80, por su parte, menciona que «El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución», y iii) el artículo 95, numeral 8, menciona que, dentro de los deberes de la persona y del ciudadano, está el de «proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano» (Const., 1991).

De la lectura de lo dispuesto en la norma superior, se evidencia la interrelación que existe entre los seres humanos y la naturaleza. Por esa razón, la Constitución Política resalta como uno de los deberes del Estado la protección, conservación y divulgación de los aspectos ambientales.

Para materializar el mandato superior de protección al medio ambiente, la Constituyente del 91 crea la figura del Defensor del Pueblo, que tiene como propósito la protección, defensa, promoción, divulgación y ejercicio de los derechos humanos.

En los artículos 281 y 282 de la Constitución se establecieron las caracterís-

ticas, facultades y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo, como proyección y desarrollo de la concepción del Estado social de derecho.

Con los múltiples conflictos ambientales que se van desarrollando en la actualidad por diversas causas, entre ellas, aumento de las industrias, talas de bosques, uso masivo de medios de transporte, minería ilegal, sobreexplotación de los recursos naturales, disminución de las fuentes hídricas, se ve la necesidad de contar con mecanismos institucionales para acudir a la jurisdicción. Tal es el caso de la Defensoría del Pueblo que tiene la facultad de incoar acciones constitucionales de diferente índole y en distintas áreas.

LITIGIO ESTRATÉGICO

Conforme a la conceptualización desarrollada por la Defensoría del Pueblo en la cartilla denominada *El litigio estratégico defensorial como mecanismo para salvaguardar el patrimonio ecológico de la nación*, el litigio estratégico consiste en la capacidad de seleccionar un caso de alto impacto que afecte a un conglomerado social o colectividad y sea susceptible de llevarse a la justicia, con el objetivo de lograr una sentencia, cuyo sustento sirva de insumo para alcanzar cambios en el marco normativo y en el comportamiento de la población.

El impacto del litigio estratégico en las leyes y en las prácticas sociales ha permitido que se generen directrices destinadas a todas las ramas del poder público en procura de efectivizar la defensa de los derechos humanos en todas sus dimensiones.

En ese orden de ideas, este capítulo se centrará en evidenciar la acción de la Defensoría del Pueblo en la protección de patrimonios ecológicos existentes en el país, mediante la aplicación del litigio estratégico en materia ambiental.

Para el desarrollo del objetivo de este capítulo, se partirá de una breve referencia al litigio estratégico en sentido general y al Acuerdo de Escazú, por la importancia e impacto que tiene en el ámbito colombiano, y finalmente se hará referencia a algunos casos de éxito en instancia jurisdiccional promovidos por la Defensoría del Pueblo.

La efectividad de estas directrices destinadas a promover, proteger y permitir la realización de los derechos, responde a que el litigio estratégico implica la identificación de profundas problemáticas sociales, que generalmente afectan a un numeroso conglomerado social, para posteriormente utilizar el derecho como una herramienta que provea soluciones desde la judicatura, la rama ejecutiva en todos sus niveles y el órgano legislativo, generando un beneficio *preventivo, correctivo* e incluso *resarcitorio*.

En ese entendido, se puede mencionar que, el litigio estratégico centra la defensa de un derecho en la inclusión de varias estrategias de impacto comunicativo, pedagógico y de incidencia social, que más adelante se expondrán en este capítulo.

Martha Villarreal, en su ensayo “El litigio estratégico como herramienta del Derecho de interés público”, acota que el litigio estratégico «tiene además la peculiaridad de no limitar su campo de acción a las batallas en la aplicación de la ley. Se extiende para buscar cambios estructurales, ya sea por reformas legales o por modificaciones de prácticas» (p. 19).

Así mismo, la referida catedrática en el Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), promotora del litigio estratégico a nivel internacional, describe en su ensayo algunos posibles momentos de intervención litigiosa de los que, por su importancia académica, se presentan a continuación apartes:

1. Cuando las buenas leyes son letra muerta. Cuando el sistema jurídico contiene normas o derechos que consideramos buenos para el interés público pero que desafortunadamente no son practicados, en la vida diaria se actúa como si no existiera el derecho o, lo que es peor, en contra del mismo derecho. (...)

2. Cuando la aplicación del derecho ya sea por parte de las autoridades o incluso por los propios tribunales es incierta, impredecible, cuando es imposible conocer con certeza la forma de aplicación. El litigio estratégico buscará elevar el grado de seguridad jurídica, eliminar la arbitrariedad y establecer o fijar criterios de interpretación que además de hacer previsible la respuesta, sean lo más favorables al interés público. (...)

3. Restricciones legales para el ejercicio de los derechos humanos. Cuando las limita-

ciones al derecho están estructuralmente inmersas en este mismo, cuando la fuente de las violaciones a los derechos humanos es la propia ley, ahí también se genera espacio para el actuar del litigio estratégico. Por más extraño que pueda parecer, el derecho es dúctil y quien mejor artesano para moldearlo que el propio abogado, el profesional del derecho, que le conoce y anticipa las implicaciones que para todo el sistema genera una falla en el mismo. (...)

4. Existencia de estándares o referentes internacionales que pudieran determinar o influenciar el actuar del Estado. Una de las características del litigio estratégico de los derechos humanos o del interés público es precisamente su constante referencia al derecho internacional. Apoyarse en éste con dos báculos principales: el primero, porque es bien sabido que los Estados, en particular el nuestro, son susceptibles a la presión derivada de las obligaciones que en el ámbito internacional han contraído; porque se han comprometido y obligado a garantizar en su territorio la vigencia de derechos que son de interés público; estudiar la interpretación de los estándares nacionales tanto por los gobiernos como por los tribunales para detectar en qué grado, si fuera el caso, cumplen con los estándares nacionales e internacionales, y evaluar la posibilidad no sólo de evidenciarlo sino de combatir la disparidad con litigio estratégico nacional o internacional. (...)

5. Para poner a prueba el derecho. Suele decirse que en un litigio común el abogado está programado para ganar el caso de su cliente y que su éxito depende básicamente

de si la sentencia le reconoce o no la razón. En cambio, un litigante estratégico puede reconocer su éxito en una sentencia que no le concede la razón.

A manera de complemento César Duque¹¹⁴, en el ensayo denominado “¿Por qué un litigio estratégico en derechos humanos?”, publicación incluida en la revista *Aportes Andinos* (2014), divulgada por la Universidad Andina Simón Bolívar (Ecuador), desarrolla un acápite titulado “Condiciones a tomarse en cuenta al momento de tomarse una vía judicial”, que a nuestro juicio integra todas las variables que se deben contemplar, cuando de ejercer litigio estratégico se trata.

Duque (2014), señala que toda disputa estratégica es mucho más que un simple caso judicial, por lo que es necesario evaluar los múltiples aspectos que están presentes o que eventualmente pueden aparecer y que pueden afectar su éxito de una forma u otra, realizando al menos un estudio previo de factibilidad que tenga en cuenta:

- i) Que el interés público sea claro en el caso;
- ii) Que sea paradigmático;
- iii) Que el caso demuestre defectos estructurales del marco jurídico, para promover cambios estructurales mediante el litigio;
- iv) Que sea factible el uso de instrumentos internacionales, ello es fundamental si pensamos que eventualmente el caso puede presentarse a nivel internacional;

v) Si el órgano judicial tiene alguna postura respecto al tema que se debatirá en la acción;

vi) Qué tipo de repercusiones generará la pérdida o ganancia del caso;

vii) Capacidad de la organización, es decir cómo afectará al caso su trayectoria, su capacidad para litigar e incluso su reconocimiento legal. (...)

viii) El tipo de recurso a utilizarse, a saber: i) en el ámbito nacional un recurso judicial o uno administrativo, es decir se habrá analizado la existencia de recursos procesales idóneos que son frecuentemente utilizados o vías procesales inexploradas con la intención de abrir caminos efectivos para la protección de derechos; y; ii) en el ámbito internacional, la elección entre el Sistema Interamericano de protección o ante el Sistema de la Naciones Unidas. Para ello claro está, previamente se habrán agotado los recursos internos adecuados para solucionar la situación;

ix) Cómo se obtendrán los objetivos al ejecutarse la sentencia. Es decir, de qué manera la ejecución de la sentencia dará respuesta a la situación que se intenta resolver. Aquí no importa la apertura de la acción o la legitimación para interponerla, sino las reglas de ejecución que la sentencia fije (efecto inmediato, mediato, a largo plazo, etc.). (...)

x) La interacción que el litigio generará entre demandantes, víctimas, abogados y Es-

¹¹⁴ Doctor en Jurisprudencia por la Universidad Central del Ecuador, Máster en Derechos Humanos y Estado de Derecho por la Universidad de Alcalá de España y Asesor Jurídico de la Comisión Ecueménica de Derechos Humanos.

tado (Función Judicial, Ejecutiva y Legislativa especialmente). Ello por cuanto un litigio estratégico genera diversas relaciones entre los actores involucrados que nos permitirá visibilizar el alcance de los objetivos propuestos para solucionar la situación demandada, ya que el hecho se visibiliza y puede permitir que haya debate público de ciertos temas, y son elementos a tomarse en cuenta al momento de pensar en la eficacia de la acción que se pretende instaurar.

xi) Otro punto a considerar es que en el ámbito doméstico no habrá solución y será necesario acudir a una vía internacional y por ende considerar previamente los argumentos que se utilizarían, que serán distintos a los utilizados en el ámbito doméstico y analizar el escenario de iniciar un diálogo con el Estado dentro de un proceso de solución amistosa, o el escenario de cómo hacer cumplir una eventual sentencia de la Corte Interamericana.

xii) Como pregunta, ¿aquellos que tienen interés en el asunto estarán dispuestos a trabajar juntos y se logrará sumar a aquellos que tienen poco interés?

xiii) No menos importante es analizar las fortalezas y debilidades de la parte contraria, quienes le apoyan, que estrategias o pruebas puede utilizar;

xiv) ¿Será difícil probar el caso? ¿Qué costos implicará el desarrollo del proceso judicial? ¿La teoría jurídica es de fácil explicación? preguntas que ameritan una respuesta;

xv) Ante una derrota, es necesario evaluar si los beneficios políticos obtenidos superan la carga que deberán sobrellevar los involucrados directos en el caso; y, xvi) Finalmente, no hay que perder de vista que un litigio estratégico está íntimamente vinculado con procesos simultáneos.

Es decir, el litigio permite: i) el fortalecimiento de actores sociales involucrados al permitirse su participación en el diseño de la propuesta legal; ii) la articulación de otras estrategias (acciones de protesta pública y de divulgación, alianzas con otros actores, acciones educomunicacionales para que la ciudadanía se informe de derechos, entre varias otras) que serán importantes para presionar y por ende considerar la eficacia del litigio.

En conclusión, la importancia de este mecanismo radica en que, mediante la obtención de decisiones judiciales, es posible modificar estructuras, conductas, políticas, normas y procedimientos, para construir tejido social en positivo; traspasa la satisfacción de una expectativa en cuanto a la reparación material, pues crea una oportunidad para confluir en el debate de protección a los derechos humanos, al tiempo que genera seguridad jurídica en la aplicación de la ley y los criterios de interpretación de los ordenamientos jurídicos se ven dotados de mayor ecuanimidad, buscando como objetivo general lograr mejores condiciones de vida para las personas más vulnerables de un territorio.

LITIGIO ESTRATÉGICO EN MATERIA AMBIENTAL

Del “género” del litigio estratégico, el cual aborda diversas temáticas en lo que a la defensa de los derechos humanos se refiere, se deriva la “especie” que es el denominado “litigio estratégico en materia ambiental” o “litigio climático”, que surge en diferentes partes del mundo a partir del ejercicio de varias acciones constitucionales ante los distintos estrados judiciales nacionales e internacionales; con la finalidad de resolver conflictos que tienen como denominador común la vulneración de derechos humanos y derechos e intereses colectivos, la existencia marcada de desigualdades sociales y, fundamentalmente, complejos desafíos ecológicos.

Este tipo de representación ante diferentes tribunales y cortes del mundo es relativamente nuevo, en comparación con otros litigios existentes, pues se cuestionan disposiciones constitucionales en donde todas las ramas del poder público, e incluso los órganos de control, se encuentran involucradas, dado que el tema ambiental se presenta como una causa superior de interés general.

Los actores institucionales, las organizaciones de todo tipo y la sociedad civil en general son quienes llevan adelante estos reclamos ante el poder judicial, para que sus integrantes tengan en sus decisiones la posibilidad de equilibrar esferas como la económica, social y ambiental, con guía de los principios y valores que inspiran sus respectivas constituciones.

Dichos actores acuden al poder judicial

porque el derecho positivo es una guía para moldear las conductas sociales y, por lo tanto, su papel en las cuestiones ambientales es de mayor relevancia, dado que la protección medioambiental es una tarea que implica responsabilidad común enfocada en la creación de un marco de desarrollo sostenible, accesible en su tutela efectiva y reclamación.

Cabe resaltar que el “litigio climático” necesita de otras disciplinas, como la sociología, antropología, ciencia política, ingeniería ambiental, economía y las comunicaciones, entre otras, así como de la colectividad representada en organizaciones, comunidades y la sociedad civil en general, con el propósito de que las partes apropien el concepto de la responsabilidad ambiental y se comprometan a adoptar medidas concretas u obligaciones para el cumplimiento de leyes existentes, la ampliación de su alcance y/o la creación de otras normas, así como el reconocimiento de nuevos ordenamientos a nivel global.

Por consiguiente, los litigios estratégicos en materia medio ambiental no terminan con el fallo de los honorables jueces y magistrados de las diferentes corporaciones judiciales, pues ciertamente, estos requieren de un seguimiento para reforzar y fortalecer las instituciones encargadas de proteger estos derechos colectivos, lo cual repercutirá en un futuro no muy lejano en la educación jurídica y concepción de políticas destinadas a disminuir el impacto de las acciones

humanas en el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la contaminación.

Los profesores Luis Felipe Guzmán Jiménez¹¹⁵, Mauricio Madrigal Pérez¹¹⁶ y Diana Quevedo Niño¹¹⁷, en su trabajo denominado *Litigio estratégico y justicia climática. Una mirada a la realidad de los estrados y las decisiones judiciales en el mundo*, exaltan el papel activo que ahora tiene el órgano jurisdiccional como protector del medio ambiente:

(...) La justicia climática implica reconocer la relevancia de la participación inclusiva en la manera en que se aborda esta problemática, y una de las modalidades en que se puede garantizar la participación es el acceso a la justicia, pues en el escenario judicial los ciudadanos tienen la posibilidad de manifestar su inconformidad frente a las acciones u omisiones del Estado en materia climática y, a través del litigio estratégico, buscar: 1. El fortalecimiento de los marcos normativos desde los derechos humanos, con especial énfasis en los grupos en situación de vulnerabilidad y en la transversalización jurídica del cambio climático, y 2. La consolidación de sistemas de gestión del cambio climático de manera alineada con rutas o estrategias

de transiciones socioecológicas, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y, por supuesto, el logro efectivo, incluyente y justo de los objetivos de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el Acuerdo de París.

El acceso a la justicia climática presenta diversos obstáculos relacionados con aspectos procedimentales como; la legitimación en la causa por activa al tratarse en su mayoría de pretensiones que buscan la protección de los derechos de la colectividad o por la dificultad de identificar el perjuicio grave que sufre y sufrirá el demandante; dificultades probatorias en razón de la especialidad científica que implica la comprensión del cambio climático; vacíos legales frente al papel del derecho internacional del cambio climático en el ordenamiento jurídico interno de los países; inconsistencias sustantivas vinculadas con los derechos humanos y el reconocimiento integral de los grupos en situación de vulnerabilidad, y en especial, cuestionamientos sobre la fuente legal de las obligaciones que se pretende exigir a los Estados o empresas privadas.

Frente a estos obstáculos, el litigio estratégico utiliza las herramientas establecidas en el

¹¹⁵ Docente - investigador del Grupo de Investigación en Derecho del medio ambiente de la Universidad Externado de Colombia. Doctor en derecho de la Universidad Carlos III de Madrid, magíster en Derecho con énfasis en Derecho de los recursos naturales y abogado de la Universidad Externado de Colombia.

¹¹⁶ Director de la Clínica Jurídica de Medio Ambiente y Salud Pública de la Universidad de los Andes. Abogado, magister en derecho y estudiante de doctorado en Derecho Humanos [CELEAM].

¹¹⁷ Asistente de investigación del Departamento de Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia. Abogada y candidata a magister en Derecho del Estado con énfasis en Derecho de los Recursos Naturales de la misma universidad.

ordenamiento jurídico interno de cada país para lograr avanzar en los cambios necesarios para enfrentar el cambio climático. En este sentido, el litigio en materia climática busca garantizar el acceso a la justicia haciendo uso del marco normativo de los derechos humanos y/o promover cambios estructurales en la política encaminados a obtener decisiones que se ajustan al marco jurídico internacional; y en cualquier caso, los resultados son tanto preventivos como correctivos, es decir, una decisión judicial en materia climática busca corregir las acciones u omisiones que van en contravía de los postulados del cambio climático, lo que conlleva el impulso de medidas que generan beneficios para mitigar y adaptar al país frente a los futuros impactos y de esta forma desarrollar las necesarias transiciones socioecológicas.

Además de lo anterior, el litigio climático tiene un efecto directo en la educación sobre el cambio climático y puede influenciar a la opinión pública en torno a esta problemática, lo que aumenta la capacidad de participación de la ciudadanía y puede desencadenar mayores presiones sobre el gobierno para que adopte acciones a nivel local e internacional, esto al promover el debate público sobre las actividades que aquel debería o no realizar para dar respuesta al cambio climático, y sobre la medida en que sería responsable por su participación en la producción de gases de efecto invernadero, así como sobre los derechos y responsabilidades de los gobiernos y las empresas.

De otro lado, el litigio climático pretende que el juez tenga un papel activo en la democracia, por cuanto su actividad deberá verificar que en las decisiones políticas adoptadas

en el marco de la lucha contra el cambio climático se incluyan medidas y acciones necesarias para respetar y garantizar los derechos humanos; y, en caso de no ser así, la decisión judicial impactará la forma en que el ejecutivo desarrolla sus funciones relacionadas con la política climática del país. Burgers afirma que este ejercicio refleja la constitucionalización del medio ambiente, puesto que el cambio climático ha pasado del escenario de debate político al judicial; así las cosas, la protección de la naturaleza es ahora una cuestión de importancia constitucional que legitima a los jueces a ordenar la adopción de acciones en materia climática.

Una de las principales estrategias en el litigio climático consiste en realizar una interpretación evolutiva de las disposiciones convencionales y constitucionales en materia de derechos humanos; es decir que se busca interpretar las obligaciones de protección y garantía de los derechos humanos a partir de los impactos que el cambio climático genera en el disfrute y goce de los mismos. Para ello, se tiene en cuenta el soporte científico que demuestra que los derechos humanos se verán vulnerados por los efectos del cambio climático en un futuro, frente a lo cual el derecho de los derechos humanos obliga a los Estados a adoptar medidas para evitar que se causen perjuicios graves e irremediables a los derechos de los ciudadanos, lo que implica adoptar acciones de mitigación y adaptación, atendiendo especialmente a los grupos en situación de vulnerabilidad. (Negritas fuera de texto).

ACUERDO DE ESCAZÚ - ACCESO A LA JUSTICIA EN MATERIA AMBIENTAL

De especial interés en este análisis resulta el Acuerdo de Escazú, por la importancia regional de este tratado multilateral en materia ambiental, el cual hoy en día ya hace parte de la legislación interna colombiana.

El “Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe”, adoptado en la ciudad de Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018, en su artículo 1 dispuso como objetivo:

(...) garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible.

A la fecha, diferentes países han suscrito el Acuerdo, dentro de los cuales podemos destacar Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Colombia, entre otros, los cuales al hacer parte del acuerdo adquieren una serie de obligaciones, contempladas en el artículo 10 del Acuerdo y centradas en las medidas que deben tomar las partes para hacer efectivo su compromiso de protección al medio ambiente.

El Acuerdo de Escazú incluye en el artículo 8 un acápite de especial relevancia para la información preliminar que se pretende desarrollar en este trabajo. Dicho artículo desarrolla lo concerniente a la obligación de las partes para garantizar el acceso a la justicia en asuntos ambientales.

Brañes Ballesteros (2000), en el simposio “El acceso a la justicia ambiental en América Latina: Derecho Ambiental y Desarrollo Sostenible”, destaca el derecho de acceso a la justicia ambiental como «la posibilidad de obtener la solución expedita y completa por las autoridades judiciales de un conflicto jurídico de naturaleza ambiental, lo que supone todas las personas están en igualdad de condiciones para acceder a la justicia y para obtener resultados individual o socialmente justos».

Para el caso colombiano, mediante la Ley 2273 de 2022 se aprueba el “Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe”, el cual en consideración del artículo 241, numeral 10, de la Constitución Política, actualmente se encuentra en estudio por parte de la Corte Constitucional.

La Guardiania de la Constitución programó la Audiencia Pública el pasado 26 de abril del 2024, convocando mediante Auto 545 del 13 de marzo de 2024 a diferentes voceros del empresariado, el Congreso de la República, la academia y organizaciones sociales y ambientales.

En la citada providencia la Corte discurre así:

(...) Eje temático. Aproximaciones a la relación del Acuerdo de Escazú con el principio de seguridad jurídica y el principio de soberanía nacional

19. Este eje se centra en la presunta afectación que supone el Acuerdo de Escazú para la soberanía nacional y la seguridad jurídica. Mientras algunos estiman que el Acuerdo de Escazú no se contrapone con los principios de seguridad jurídica y soberanía nacional, otros consideran lo contrario. Quienes sustentan lo primero, señalan que el instrumento internacional no limita o desconoce derechos adquiridos, pues así se advierte expresamente de su contenido; tampoco faculta a ningún organismo internacional para intervenir en las decisiones relacionadas con el medio ambiente que se adopten a nivel interno y, mucho menos, establece un foro internacional particular para dirimir las controversias que surjan entre los Estados Parte con ocasión del Acuerdo de Escazú; en adición, el instrumento internacional señala que la soberanía nacional es uno de los principios que guiará su implementación. En cambio, quienes argumentan lo segundo afirman que el Acuerdo de Escazú, al permitir la reexaminación y revisión de proyectos, actividades y procesos que tengan incidencia en el medio ambiente, afecta la seguridad jurídica de los ejecutores de proyectos que han obtenido las autorizaciones ambientales respectivas; además, permite que organismos internacionales se pronuncien sobre decisiones internas del país, lo cual denota una intervención externa en asuntos nacionales; con todo, se omite que la legislación interna ya

regula varias materias que trae el Acuerdo de Escazú, por lo que podría darse una “hipertrofia normativa”.

20. La Sala Plena advierte que esta divergencia de perspectivas radica, entre otros, en torno del carácter vinculante y de aplicación inmediata de las medidas previstas en el Acuerdo. En particular, de las obligaciones señaladas en el artículo 7. La Corte observa que dicho artículo reconoce a la ciudadanía en general el derecho a la consulta de las decisiones que generen impacto en materia ambiental. Así, señala que la adopción de decisiones en materia ambiental tomará debidamente en cuenta el resultado del proceso de participación. En igual medida, se prevé el deber de garantizar mecanismos de participación en los procesos de tomas de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones relativos a proyectos y actividades que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente. Dicha garantía, además, se extiende a los procesos de autorizaciones ambientales en el marco de proyectos y actividades con las connotaciones previamente referidas.

21. El citado artículo 7 prevé, además, que cada parte alentará el establecimiento de espacios apropiados de consulta en asuntos ambientales o el uso de los ya existentes en los que puedan participar distintos grupos y sectores, e interactúen diferentes visiones y saberes cuando corresponda. En adición, al señalar la información que se debe hacer pública para adelantar la participación en materia ambiental, el Acuerdo prevé unos mínimos que inciden de forma directa en las condiciones de participación exigibles

por las comunidades afectadas con la adopción de decisiones ambientales.

22. En ese contexto, resulta pertinente generar un espacio en el que estas posiciones puedan dialogar, de modo que la Corte pueda contar con mayores insumos y elementos de juicio. En concreto, se busca profundizar en las perspectivas que existen para defender o cuestionar la constitucionalidad del Acuerdo de Escazú y su ley aprobatoria, en punto a los temas relacionados con los principios de seguridad jurídica y soberanía nacional. Es importante recopilar dicha información, máxime si se considera que la disparidad de criterios en este punto puede incidir en otras facetas relevantes para el control de constitucionalidad del presente asunto como, por ejemplo, si el trámite aprobatorio del instrumento internacional debía someterse a consulta previa obligatoria o si el Acuerdo de Escazú introduce cambios estructurales al núcleo de algún derecho fundamental o, incluso, el carácter vinculante y de aplicación inmediata de las medidas previstas en el Acuerdo.

En el desarrollo de la audiencia programada por la Alta Corporación, se escucharon voces a favor y en contra del Acuerdo de Escazú, en un álgido pero enriquecedor debate, que, desde nuestra perspectiva, contribuirá a que se adopte la mejor decisión para beneficio del país.

Estamos al pendiente de la decisión definitiva que le corresponde realizar a la Corte Constitucional por mandato del artículo 241-10 de la Constitución Política, respecto de la exequibilidad de la Ley 2273 de 2022, que adoptó el “Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe”.

Para finalizar este apartado, es relevante resaltar que la Defensoría del Pueblo, en sentido general, se matricula en las posiciones que defienden que el derecho de acceso a la justicia ambiental es una de las piedras angulares del Estado social de derecho y, por lo tanto, le corresponde materializar dicho derecho, con especial interés, en favor de grupos poblacionales en estado de indefensión.

LITIGIO ESTRATÉGICO DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Atendiendo a que los derechos ambientales son de tal importancia para el goce de las demás prerrogativas de los seres vivos, la Constitución Política de Colombia, en el numeral 5 del artículo 282, facultó al Defensor del Pueblo para «interponer acciones populares en asuntos relacionados con su competencia», acción popular que la normatividad regula como el medio judicial adecuado para la protección de derechos e intereses colectivos, entre los cuales se encuentra el derecho al medio ambiente sano.

De igual manera, la Ley 472 de 1998, dispone que el Defensor del Pueblo podrá interponer acciones populares y de grupo, estipulando en cinco de sus artículos la legitimación, la presentación, el amparo de pobreza y la coadyuvancia (artículos 13, 17, 19, 24 y 48).

La Defensoría del Pueblo, dentro de su organización institucional, regulada por el Decreto 025 de 2014, cuenta con una dependencia que lidera el litigio defensorial, la cual se denomina Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales, que tiene como funciones coordinar el litigio defensorial¹¹⁸, impartir los lineamientos para interponer, coadyuvar y hacer seguimiento a estas actuaciones en instancias judiciales.

El litigio defensorial anteriormente señalado está definido en la Resolución Interna 638 de 2008, expedida por el Defensor del Pueblo, que en su artículo 1 establece que «el litigio defensorial es el ejercicio de los mecanismos e instrumentos constitucionales y legales en procura de la solución de todos aquellos conflictos y reivindicaciones

¹¹⁸ Resolución 638 de 2008, artículo 9. «Coordinación del Litigio Defensorial. La Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales tiene la función de coordinar a nivel nacional el litigio defensorial, en los términos establecidos en la ley y en la presente resolución. Para tal efecto, desarrollará las siguientes actividades:

1. Llevar una relación de las acciones, intervenciones y recursos promovidos por la Defensoría del Pueblo.
2. Ejercer control de la gestión adelantada por las Defensorías Regionales y Seccionales, sobre los resultados de las acciones judiciales, recursos e intervenciones promovidos por la Defensoría del Pueblo y velar porque se dé estricto cumplimiento a esta resolución.
3. Coordinar la delegación, asistencia, asesoría y ejercicio del litigio defensorial de los Defensores Regionales, Seccionales, Personeros Municipales y Defensores Públicos según sea el caso, en relación con el recurso de hábeas corpus, mecanismo de búsqueda urgente, las acciones de tutela, de cumplimiento, de nulidad e inconstitucional, populares y de grupo y la asistencia a audiencias y diligencias judiciales.
4. Dirimir los conflictos de competencia que se presenten entre las Defensorías Regionales y Seccionales, en materias propias de la delegación prevista en esta resolución.
5. Organizar el Registro Público Centralizado de las Acciones Populares y de Grupo que se interpongan en el país, conforme a lo previsto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998».

sociales que amenacen o vulneren los derechos humanos, susceptibles de ser resueltos a través de un proceso judicial».

Por otro lado, cabe resaltar que la Defensoría del Pueblo lidera en el país el empoderamiento jurídico, que tiene como finalidad avanzar en la construcción de una sociedad democrática, con justicia ambiental y la garantía del derecho individual y colectivo a un ambiente sano, colocando al alcance del ciudadano común las acciones judiciales y constitucionales que existen para ese propósito.

La Ley 941 de 2005, en su artículo 13, definió la Defensoría Pública así:

(...) es un servicio público que organiza, dirige y controla el Defensor del Pueblo, en favor de las personas que lo requieren para asumir su asistencia y representación judicial y garantizar el pleno e igual acceso a la administración de justicia (...).

En ese entendido, la Defensoría Pública tiene como finalidad la garantía de los derechos humanos de los colombianos residentes en el país o de los colombianos residentes en el exterior. Dicha función se desarrolla teniendo en cuenta el ejercicio individual de los defensores públicos¹¹⁹ presentes en cada una de las 42 regionales de la Defensoría del Pueblo, a quienes atañe la labor de promoción y difusión del conocimiento de la Constitución Política de Colombia, especialmente los derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales, colectivos y del medio ambiente; la atención de las pe-

ticiones de la población y la abogacía para la solución del objeto de las mismas; la mediación en las peticiones colectivas formuladas por organizaciones cívicas o populares de la región; la generación de alertas y el traslado a las autoridades competentes para la eventual apertura de investigaciones sobre presuntas violaciones de derechos humanos e inobservancia del derecho internacional humanitario, entre otras.

Por otro lado, la finalidad de garantía de los derechos humanos de la Defensoría Pública cuenta con una regulación contenida en el artículo 17 del Decreto Ley 025 de 2014, en la que se especifica las funciones de la dependencia de Dirección Nacional de Defensoría Pública, encaminadas a garantizar la eficacia del servicio ofrecido por el Sistema Nacional de Defensoría Pública.

Dentro del Plan Estratégico Institucional de la Defensoría del Pueblo 2021-2024 “Nos Unen Tus Derechos”, se propuso articular en contextos internos y externos de manera integral la prevención, promoción, protección, defensa y divulgación de los derechos humanos, ejerciendo proactivamente la vocería en estas actividades.

En específico, remitiéndonos al tema medio ambiental, se planteó dentro del periodo institucional buscar respuestas de las administraciones públicas y privadas a los cambios demográficos y medio ambientales que afectasen las zonas rurales y urbanas para un adecuado entendimiento, contextualización y regulación.

¹¹⁹ Programa Público - Privado de la Defensoría del Pueblo.

En desarrollo de lo anterior, en el marco de su plan de trabajo, la entidad se propuso abrir las puertas de la Defensoría, atendiendo, orientando y asesorando a la comunidad en el ejercicio de sus derechos.

La Defensoría del Pueblo es hoy en día un referente al que acuden múltiples ciudadanos, en su mayoría vulnerables, buscando la gestión de sus derechos en instancias judiciales a través de los amparos constitucionales, que se traducen básicamente en la interposición de acciones de tutela y acciones populares; con lo cual se ha dado vida en el país al llamado litigio estratégico, que se ha erigido como el instrumento transformador de la realidad social usado por la Defensoría del Pueblo, para que se sienten precedentes progresistas en el país y la región, en materia de fortalecimiento de la protección de los derechos humanos. Esta labor ha alcanzado en la mayoría de los casos decisiones favorables y un impacto importante en las políticas públicas.

El pasado mes de marzo de 2024, la Defensoría del Pueblo organizó el foro denominado “El rol de las cortes en la protección judicial del derecho a gozar de un ambiente sano”, el cual enfatizó en el compromiso de salvaguardar el medio ambiente y los recursos naturales a través de acciones judiciales.

Fruto de esta serie de encuentros académicos, la Defensoría del Pueblo presentó la cartilla denominada *El litigio estratégico defensorial como mecanismo para salvaguardar el patrimonio ecológico de la Nación*.

La cartilla desarrolla diferentes temáticas acerca de la protección del medio ambiente, pero en especial los mecanismos de participación ambiental, así como judiciales existentes para dicho efecto, entre los cuales se destacan:

1. El derecho a la participación ambiental en Colombia
2. Los mecanismos de participación ambiental en Colombia
3. Audiencias públicas en asuntos ambientales
4. Intervención de terceros en procesos administrativos
5. Derecho de petición
6. Veeduría ciudadana
7. Consulta popular
8. Consulta previa

El documento finaliza exponiendo casos paradigmáticos en los que ha jugado un rol protagónico la Defensoría del Pueblo, en la defensa de las causas ambientales.

Como parte de estas labores, la Defensoría del Pueblo ha esquematizado este capítulo titulado “Litigio estratégico defensorial en temas medioambientales”, en el que se enfatiza la contribución al cambio social, la prevalencia del interés público frente al interés particular, el cumplimiento efectivo de los derechos humanos, el abordaje de problemáticas medioambientales, entre otros,

como una nueva oportunidad para evidenciar la tarea que desarrolla la entidad a través de sus diferentes dependencias, que tienen como misión institucional identificar casos de interés para llevar ante los jueces y magistrados del país.

A continuación, se muestran en forma esquemática algunos casos de interés que hemos querido incluir en esta edición, en los cuales la Defensoría, a través del litigio estratégico, ha provocado decisiones de la justicia de gran trascendencia social, económica, cultural y ambiental.

Defensoría regional: Guajira

1.1. IDENTIFICACIÓN CASO	
Corporación	Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera
Número	44001 23 33 000 2011 00097 02
Demandante	Defensoría del Pueblo Regional de la Guajira
Demandados	La Nación – Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), Ministerio de Agricultura y Desarrollo Social (hoy Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural), Agencia de Desarrollo Rural – ADR, la Corporación Autónoma Regional de la Guajira y la Unión Temporal Guajira – UTG
Derechos colectivos protegidos	Goce de un ambiente sano A la moralidad administrativa A la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales Seguridad y salubridad pública Goce del espacio público Servicios Públicos Seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente
Magistrado ponente	Oswaldo Giraldo López
Sala de decisión	Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera
1.2. HECHOS JURÍDICAMENTE RELEVANTES (HJR)	
<p>Caracolí Sabanas de Manuela es un corregimiento de la jurisdicción del municipio de San Juan del Cesar, la Guajira, que se encuentra ubicado cerca de las estribaciones de la sierra nevada de Santa Marta. Lugar en el que nacen los ríos Cesar y Ranchería, el cual desemboca en el mar Caribe, en Riohacha.</p> <p>Para la construcción del proyecto del río Ranchería, se diseñó el embalse El Cercado y un sistema de riego que cubría dieciocho mil quinientas treinta y seis [18.536] hectáreas de tierra, al igual que la construcción del dique y del transporte fluvial a Ranchería y San Juan del Cesar, lo que convertiría al sur de la Guajira en una despensa agrícola. Adicionalmente, se moverían nueve [9] proyectos ganaderos que generarían empleos directos, esto de conformidad con los estudios iniciales de la obra, la cual se esperaba que tardara dos [2] años en diseño y cuatro [4] en ejecución.</p>	

Corpoguajira le otorgó la licencia ambiental nro. 3158 de 10 de agosto de 2005 a la empresa italiana Ifagraria para la ejecución de la obra de la represa del río Ranchería. Posteriormente, el Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (INCODER) contrató para la realización del proyecto al consorcio Unión Temporal Guajira (UTG), que estaba conformado por las empresas Conalvias, Grandicon, Gómez Cajian, Zigma, Suarez y Silva Ingeniero y Patria S. A. La construcción inició el 10 de enero de 2006 y terminó en el mes de noviembre de 2010, y el 1 de diciembre del mismo año el mencionado instituto recibió la primera etapa.

Se había previsto que el embalse El Cercado se llenaría aproximadamente en tres (3) años; sin embargo, por el fenómeno climático de “la niña”, el mismo superó su capacidad en cinco (5) meses, ocasionando que se generará un impacto negativo en el ecosistema, pues la biomasa que resultó de la remoción de trescientas cuarenta y seis (346) hectáreas de terreno natural y vegetal no fue retirada a tiempo y quedó sepultada, al igual que las vías de acceso a las fincas vecinas, la “casa-máquina” de la planta eléctrica que abastecía a la población de Caracolí de energía y una retroexcavadora.

Desde que sucedió la emergencia del embalse El Cercado, la población de ese corregimiento no tiene acceso al servicio de energía eléctrica permanente y continua, por lo que se ha vulnerado el derecho colectivo relacionado con el acceso a los servicios públicos de manera eficiente y oportuna. Además, resaltó que los transformadores y baterías del microgenerador de ese municipio están en proceso de descomposición, circunstancia que puede producir radiaciones y atentar contra la salud de los habitantes del corregimiento.

1.3. PROBLEMA JURÍDICO

Determinar si la Nación: el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible); el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Social (hoy Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural); la Agencia de Desarrollo Rural (ADR); la Corporación Autónoma Regional de la Guajira y la Unión Temporal Guajira (UTG), vulneró los derechos al goce de un ambiente sano, a la moralidad administrativa, a la existencia del equilibrio ecológico y al manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales, a la seguridad y salubridad pública, al goce del espacio público, a los servicios públicos y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente de la comunidad de Caracolí Sabanas de Manuela, corregimiento de la jurisdicción del municipio de San Juan del Cesar, la Guajira.

1.5. DECISIÓN

El Tribunal Administrativo de la Guajira dictó sentencia el día 4 de marzo de 2020, en la que amparó los derechos colectivos asociados al goce de un ambiente sano y encontró como responsable de su vulneración a la Agencia de Desarrollo Rural, como titular de la licencia ambiental que fue concedida para la construcción de la represa El Cercado.

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en sentencia de fecha dieciocho (18) de marzo de dos mil veinticuatro (2024) ordenó:

PRIMERO: DECLARAR la nulidad de la sentencia del 4 de marzo de 2020, expedida por el Tribunal Administrativo de la Guajira, por las razones dispuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: ORDENAR al Tribunal Administrativo de la Guajira vincular al presente asunto al Municipio de San Juan del Cesar – Guajira y al INVIAS, por los motivos indicados en la parte considerativa de este proveído.

TERCERO: DEVOLVER el expediente al Tribunal Administrativo de la Guajira para lo pertinente.

2.2. RATIO DECIDENDI (RD) “La razón de la decisión”

El artículo 208 del CPACA autoriza la remisión al artículo 133 del CGP, que enlista de manera taxativa las causales de nulidad procesal, las cuales constituyen irregularidades o defectos procedimentales que pueden tener lugar en cualquier etapa de un proceso judicial o en la sentencia que resuelve de fondo el asunto y que, dada su relación con el derecho al debido proceso y otros derechos fundamentales de las partes, pueden llegar a invalidar las actuaciones allí surtidas.

Es claro para el Despacho que la sentencia de primera instancia se encuentra incurso en la causal de nulidad contemplada en numeral 8 del artículo 133 del CGP, en la medida en que, como se vio, no fueron citados al proceso de la referencia la totalidad de entidades que integraban el contradictorio. El artículo comentado reza textualmente:

Artículo 133. Causales de nulidad. El proceso es nulo, en todo o en parte, solamente en los siguientes casos:

[...] 8. Cuando no se practica en legal forma la notificación del auto admisorio de la demanda a personas determinadas, o el emplazamiento de las demás personas, aunque sean indeterminadas, que deban ser citadas como partes, o de aquellas que deban suceder en el proceso a cualquiera de las partes, cuando la ley así lo ordena, o no se cita en debida forma al Ministerio Público o a cualquier otra persona o entidad que de acuerdo con la ley debió ser citado.

Se declarará la nulidad de la sentencia emitida el 4 de marzo de 2020 y se ordenará al Tribunal vincular al presente asunto al municipio de San Juan del Cesar, Guajira, y a INVIAS, de modo que se garanticen de manera efectiva los derechos de las partes respecto del juicio que se propone en el escrito de demanda.

4. Observaciones
A la presente acción constitucional, luego de notificarse la sentencia de fecha dieciocho [18] de marzo de dos mil veinticuatro [2024], emanada por el Consejo de Estado, fue designado el defensor público del área público-privada, Dr. Víctor Ojeda para dar continuidad e impulso a la acción.

Defensoría regional: Urabá Darién

1.1. IDENTIFICACIÓN CASO	
Corporación	Juzgado primero administrativo oral del circuito de Turbo, Antioquia
Número	05-837-33-33-001-2023-00290-00
Demandante	Defensoría del Pueblo Regional Urabá Darién; Afectados barrio Tierra Prometida del municipio de Chigorodó, Antioquia.
Demandados	Municipio de Chigorodó, Antioquia; Gobernación de Antioquia. Vinculados: Aguas Regionales EPM y Corpouraba.
Derechos colectivos protegidos	Salubridad pública. Goce de un ambiente sano. Acceso a servicios públicos y a su prestación efectiva y oportuna.
Segunda instancia	Tribunal Administrativo de Antioquia
Magistrado ponente	Andrew Julián Martínez Martínez
Sala de decisión	Sala Cuarta de Decisión.
1.2. HECHOS JURÍDICAMENTE RELEVANTES (HJR)	
<p>La Defensoría del Pueblo regional Urabá Darién presentó acción popular a favor de los habitantes del barrio Tierra Prometida del municipio de Chigorodó, Antioquia, debido a que esta comunidad no cuenta con los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, agua potable y saneamiento básico, que constituyen garantías inherentes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, sin contar que el acceso al agua potable es un derecho fundamental que desarrolla los derechos al goce de un ambiente sano, la seguridad y salubridad públicas y el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.</p>	

En las pruebas aportadas por todas las partes e intervinientes en esta acción constitucional se pudo constatar que el barrio Tierra Prometida se encuentra constituido desde al año 2012; se encuentra en el perímetro de área urbana del municipio de Chigorodó y que, si bien es cierto que pertenece a un predio de mayor extensión, a la fecha se encuentran al día en el pago de su impuesto predial global.

También se evidenció que esta comunidad de más de 500 personas, entre ellas niños, niñas y adultos mayores, no cuenta con sistema de acueducto, alcantarillado y agua potable. Tan precaria y preocupante es la situación de este barrio que en el informe técnico de Corpouraba recomienda que «...es fundamental abordar esta problemática de manera urgente para salvaguardar la salud de los habitantes y proteger los recursos naturales» y concluye que «es necesario tomar medidas urgentes para mejorar la situación sanitaria y ambiental del área». De igual manera, en el mismo informe técnico se indica:

En lo que respecta a los vertimientos de las aguas residuales, se vierten al suelo y las vías públicas del sector, sobre sistemas sépticos no tecnificados generando impactos graves al medio ambiente (contaminación al suelo; contaminación a los cuerpos de aguas; degradación a los ecosistemas) pero más grave aún, son los riesgos a la salud humana y daños a la calidad de agua para consumo humano [...].

[...] Durante la inspección del sector, se evidenció una preocupante situación relacionada con la presencia de aguas residuales en las calles y canales cercanos a las viviendas. Además, se pudo identificar la existencia de pozos sépticos artesanales en estado deficiente, presentando fugas y filtraciones. Un aspecto alarmante es que todas las viviendas del área cuentan con estos pozos sépticos que descargan directamente en el suelo y en las vías públicas. Así mismo estas aguas residuales domesticas sin tratamiento previo son conducidas por escorrentía y canales antrópicos a la fuente hídrica denominada Quebrada Honda.

[...] Toda vez que los pozos sépticos en mal estado, con fugas y descargas directas a las calles, constituyen un foco de contaminación ambiental, que afecta negativamente el recurso hídrico superficial y subterráneo.

[...] Los resultados de los análisis microbiológicos indican que los niveles de coliformes totales y *Escherichia coli* (*E. coli*) superan los valores admisibles para uso doméstico. Por lo tanto, se concluye que el agua no es apta para el consumo humano sin el debido tratamiento convencional que garantice la desinfección de estas aguas.

Todo lo anterior indica que las muestras tomadas en los pozos artesanales o aljibes del barrio Tierra prometida, se encuentra contaminadas por materia fecal [...].

El informe técnico citado sustenta y corrobora los hechos ineludibles de esta acción popular, la vulneración de derechos colectivos y el inminente riesgo en el que se encuentran las personas que habitan el barrio Tierra Prometida.

De igual manera, queda evidenciado que el municipio de Chigorodó ha tenido conocimiento de la creación y la construcción de las viviendas asentadas hoy en el barrio Tierra Prometida, sin que en su momento hubiese ejecutado alguna acción legal para impedir la construcción de dichas viviendas, evidenciado la falta de actuación del municipio de Chigorodó frente al cumplimiento de las normas y deberes a su cargo, situación en la que se pretenden excusar con el fin de negar el acceso a los servicios públicos y agua potable a la comunidad asentada en el barrio Tierra Prometida del municipio de Chigorodó.

1.3. PROBLEMA JURÍDICO

¿Impiden los trámites administrativos de titulación y legalización de predios el acceso a derechos e intereses colectivos, enfocados en la prestación de los servicios públicos?

1.5. DECISIÓN

Primera instancia

«PRIMERO: AMPARAR los derechos colectivos de los de los habitantes del barrio o asentamiento Tierra Prometida del Municipio de Chigorodó-Antioquia, al goce de un ambiente sano; la seguridad y salubridad pública y al acceso a los servicios públicos domiciliarios y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

SEGUNDO: ORDENAR a la entidad territorial Municipio de Chigorodó adelantar todas las diligencias jurídicas, administrativas y presupuestales tendientes a ejecutar o construir las obras de infraestructura de acueducto y alcantarillado en el asentamiento denominado barrio Tierra Prometida, para lo cual tendrá un plazo de doce [12] meses, contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia.

TERCERO: Aguas Regionales Grupo EPM deberá brindar la asesoría que el Municipio requiera para adelantar las obras aquí ordenadas, y una vez ejecutadas, asumir la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado de este sector.

CUARTO: El Departamento de Antioquia deberá COFINANCIAR las obras de infraestructura ordenadas en esta sentencia, de acuerdo con sus posibilidades presupuestales y financieras.

QUINTO: SE ORDENA conformar el comité de verificación de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, el cual estará integrado, por i) El Personero Municipal de Chigorodó-Antioquia; ii) El alcalde Municipio de Chigorodó-Antioquia, o su delegado, iii) el actor popular [Defensoría del Pueblo]; iv) el presidente de la Junta de Acción Comunal del barrio Tierra Prometida y v) el director de CORPOURABÁ o su delegado. La Coordinación del comité estará a cargo del Personero Municipal de Chigorodó, quien deberá rendir informe bimensual de los avances de las gestiones tendientes a cumplir esta sentencia.

SEXTO: No hay lugar a condena en costas.

SÉPTIMO: Remítase copia de la presente providencia ejecutoriada a la Defensoría del Pueblo, para ser inscrita en el registro de acciones populares, conforme al mandato del artículo 80 de la Ley 472 de 1998 y archívese el expediente».

2.2. RATIO DECIDENDI (RD) “La razón de la decisión”

El despacho judicial basa su decisión y decide amparar los derechos colectivos en los siguientes puntos:

1. FALTA DE DILIGENCIA, INOPERANCIA Y EFICIENCIA DEL ENTE MUNICIPAL FRENTE A LA LEGALIZACIÓN FORMAL DEL PREDIO

Esto en el entendido de que el principal argumento de la parte demandada era la imposibilidad de invertir recursos públicos en un predio privado que es uso de una invasión; sin embargo, se demostró y el despacho basó su argumento en la negligencia que ha tenido el ente municipal para superar el inconveniente planteado, teniendo en cuenta que desde el 2020 el consejo municipal había otorgado facultades y había recursos del nivel nacional para ayudar a las comunidades a la legalización de los predios, bajo algunos requisitos, los cuales eran cumplidos por los habitantes del barrio Tierra Prometida. De igual manera, se indica que el barrio Tierra Prometida no es una invasión y que el municipio no ha realizado ninguna acción para suspender la construcción de viviendas en dicho barrio.

Finaliza su argumento indicando que el asentamiento Tierra Prometida se encuentra en una condición de irregularidad. Dicha circunstancia, en sí misma, no es óbice para que la administración municipal realice todas las gestiones encaminadas a brindarles la prestación de los servicios públicos domiciliarios, tales como los de acueducto y, en especial, el de alcantarillado, máxime si han transcurrido aproximadamente diez años sin que se le brinde una solución a la problemática.

2. FALTA DE DILIGENCIA, INOPERANCIA Y EFICIENCIA DEL ENTE MUNICIPAL FRENTE ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS Y A QUE SU PRESTACIÓN SEA EFICIENTE Y OPORTUNA

Frente a la negativa del ente municipal de asumir responsabilidad de la prestación de los servicios públicos, se basa el despacho judicial en la normatividad que es bastante clara, para indicar que el ente municipal es el principal responsable, ya que tiene la obligación legal de garantizar que se estén prestando de manera eficiente los servicios públicos domiciliarios, por sí mismo o a través de las entidades con las que haya contratado dichos servicios.

En este punto señaló, con apoyo en jurisprudencia constitucional, que la garantía de prestación de los servicios públicos domiciliarios guarda estrecha relación con los elementos constitutivos del derecho a disfrutar de una vivienda digna, punto que se encuentra ligado a la satisfacción, entre otros, de la prestación oportuna de los servicios de acueducto y alcantarillado.

3. FALTA DE DILIGENCIA, INOPERANCIA Y EFICIENCIA DEL ENTE MUNICIPAL FRENTE GOCE DE UN AMBIENTE SANO Y LA SEGURIDAD Y SALUBRIDAD PÚBLICA

Argumenta el despacho judicial que quedó demostrada la contaminación y afectación a la salubridad pública, toda vez que el barrio Tierra Prometida no cuenta con redes de acueducto y alcantarillado, sino de manera artesanal, lo que facilita la contaminación del agua, el aire y el suelo, sin que el ente municipal haya realizado alguna acción para prevenir, mitigar o atender dicha situación.

4. Observaciones

Se integrará el comité de verificación, en el que seremos parte activa para solicitar planes de trabajo y cumplimiento de las órdenes judiciales plasmadas.

Se indica que ha sido una acción constitucional bastante trabajada, argumentada y discutida con los demandados, sin embargo, continuaba el desinterés y desconocimiento por parte del ente municipal sobre sus funciones. Con el fallo de la acción popular, el ente municipal no ha mostrado interés en su cumplimiento.

Defensoría regional: Quindío

1. IDENTIFICACIÓN CASO	
Tipo de acción constitucional	Acción popular
Corporación	Primera instancia: Tribunal Administrativo de Quindío Segunda instancia: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera
Número	63-001-2331-000-2012-00089-00
Demandante	Defensoría del Pueblo Regional Quindío
Demandados	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), Ministerio de Transporte, Instituto Nacional de Vías, Consorcio Unión Temporal II Centenario, Interventor: consorcio DIS S. A. EDL LTDA, Corporación Autónoma Regional del Quindío (CRQ)

Derechos colectivos protegidos	<p>Goce a un ambiente sano de conformidad con lo establecido en la Constitución y la Ley y las disposiciones legales.</p> <p>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.</p> <p>La seguridad y salubridad pública.</p> <p>El acceso a una infraestructura que garantice la salubridad pública.</p>
Magistrado ponente	Marco Antonio Velilla Moreno
1.1. HECHOS JURÍDICAMENTE RELEVANTES (HJR)	
<p>En 2012 la Defensoría del Pueblo regional Quindío presentó acción popular en favor de los campesinos de las veredas de la alta montaña del municipio de Calarcá (Quindío), en razón al desabastecimiento de agua en sus predios rurales y a la grave contaminación de los recursos hídricos que proveían el acueducto municipal, con ocasión de la ejecución del megaproyecto “Cruce de la cordillera central – Túneles del II centenario – Túnel de la Línea y segunda calzada Calarcá Cajamarca”, deviniendo de ello la vulneración de sus derechos colectivos consagrados los literales a), c), g) y h) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998.</p>	
1.2. PROBLEMA JURÍDICO	
<p><i>¿Resulta atribuible a las entidades accionadas la vulneración de los derechos colectivos instados de que tratan los literales a), c), g) y h) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, con ocasión de la ejecución del megaproyecto “Cruce de la cordillera central – Túneles del II centenario – Túnel de la Línea y segunda calzada Calarcá Cajamarca”, desconociendo con ello lo establecido, entre otras normas, en los artículos 8, 79, 80, y 209 de la Constitución Política de Colombia?</i></p>	

1.3. DECISIÓN

Sentencia de primera instancia:

«**PRIMERO: DECLARAR la responsabilidad de INVÍAS, la Unión temporal II Centenario, Consorcio DIS S.A. EDL** Ltda, la CRQ y la ANLA, en la vulneración y amenaza de los derechos colectivos relacionados con el goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la Ley y las disposiciones reglamentarias; a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento nacional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, Restauración o Sustitución; la conservación de la especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionadas con la preservación y restauración del medio ambiente; a la salubridad Pública; y al Acceso a una Infraestructura de servicios que garantice la salubridad Pública, de conformidad con las consideraciones expuestas.

SEGUNDO: Declara probada la excepción por falta de legitimación por pasiva formulada por la Nación (Ministerio de Transporte). Negar la excepción por falta de legitimación por pasiva formulada por el Consorcio DIS S.A -EDL Ltda.

TERCERO: Como medidas de reparación de los daños colectivos causados.

3.1: ORDENAR a la CRQ y a la ANLA atender de manera prioritaria las solicitudes de licencias, permisos y autorizaciones que presenten la Unidad Temporal II centenario y el INVÍAS sobre los sectores de desarrollo del proyecto de Infraestructura vial “Cruce de la Cordillera central – Túnel de la Línea y segunda Calzada Calarcá - Cajamarca. – y al cumplimiento con los deberes constitucional y legal de vigilancia, seguimiento y control al desarrollo del proyecto de infraestructura vial “Cruce de la cordillera Central. Túneles II Centenario – Túnel de la Línea y segunda calzada Calarcá – Cajamarca”, esto implica proceder a tramitar en forma prioritaria los procedimientos administrativos sancionatorios en contra de la Unión Temporal II centenario. Invías y el Consorcio DIS S.A. – EDL Ltda. Y a la CRQ asegurar el cumplimiento de las medidas preventivas impuesta a través de las resoluciones 238 y 239 de 2012, Al INVÍAS cumplir con las obligaciones contenidas en la resolución 238 de 2012 dictada por la CRQ, correspondientes a la obtención del permiso de vertimiento en la quebrada La Gata – El Salado, levantar el hecho de las quebradas La Gata y El Salado, reforestar la cuenca de la quebrada La Gata, y realizar repoblamiento de los cuerpos de agua. Entre otras órdenes.

CUARTO. Para la vigilancia y cumplimiento de las órdenes que en esta providencia se adaptan, y de conformidad con las previsiones del artículo 34 de la ley 472 de 1998, ORDENAR a la notificación de la sentencia de conformación de un comité Ad honorem de verificación de cumplimiento en el cual intervendrán todas las entidades condenadas: Invías; Unión Temporal II Centenario, Consorcio DIS S:A. EDL, Ltda., CRQ y ANLA, así como la Defensoría del Pueblo quien la presidirá, y el señor Procurador 157 judicial II delegado para asuntos Administrativos o la persona que se delegue. El comité deberá rendir un informe cada mes a esta Corporación.

QUINTO: ADVERTIR a las partes que el Tribunal mantiene la competencia permanente para verificar su cumplimiento y tomar las medidas necesarias para su debida y oportuna ejecución, por consiguiente, las órdenes judiciales que aquí se imponen deberán cumplirse perentoriamente so pena de desacato en los términos establecidos por el artículo 40 de la Ley 472 de 1998».

Sentencia de segunda instancia:

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, consejero ponente: Doctor Marco Antonio Velilla Moreno, en calenda de septiembre diecinueve (19) de dos mil trece (2013), procedió a confirmar la providencia apelada, esto es, la sentencia del 13 de diciembre del año 2012 proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío.

1.5. RATIO DECIDENDI (RD) “La razón de la decisión”

Las instancias judiciales de conocimiento declaran la existencia de vulneración y amenaza de los derechos colectivos consagrados en los literales a, c, g y h del artículo 4 de la ley 472 de 1998, esgrimiendo que la existencia del daño se encuentra demostrado y que, a pesar de que las medidas preventivas impuestas por la CRQ y la ANLA, así como las medidas cautelares adoptadas por ese Tribunal han llevado a la desaparición de alguno de los hechos generadores de amenaza y vulneración de los derechos colectivos durante el decurso del proceso constitucional, no concurre lugar a considerar superados en su totalidad los hechos que dieron origen a la presente acción popular, por lo que no es posible predicar la existencia de hecho superado, puesto que persiste la afectación ambiental, constituyendo esta elemento fáctico objetivamente verificable que permite establecer un inicio en la alteración o afectación al consumo del agua potable para la población de Calarcá.

1.6. Observaciones

La Defensoría del Pueblo regional Quindío preside los comités de verificación y, en forma continua, realizó las reuniones con todas las entidades accionadas, presentando periódicamente las actas de los compromisos suscritos por las mismas ante el Tribunal Administrativo del Quindío. Es de acotar que todas las entidades demandadas cumplieron con lo ordenado en los fallos y que el expediente fue archivado el día 09/12/2020, por su cumplimiento.

Defensoría Regional: Valle del Cauca

1.1. IDENTIFICACIÓN CASO	
Corporación	<p>Sentencia de primera instancia: Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, Sala Segunda de Decisión Oral, magistrado ponente: Dr. Ronald Otto Cedeño Blume.</p> <p>Sentencia de segunda instancia: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, consejera ponente: Nubia Margoth Peña Garzón.</p>
Número	76001-23-33-001-2018-00656-00
Demandante	Defensoría del Pueblo – Regional Valle Del Cauca
Demandados	Municipio de Yumbo, Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca [CVC], Empresa Oficial de Servicios Públicos de Yumbo S. A. ESP [ESPY]
Derechos colectivos protegidos	<p>Goce a un ambiente sano.</p> <p>Existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente.</p> <p>Seguridad y salubridad públicas.</p> <p>Acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.</p>
Magistrado ponente	Magistrado ponente: Dr. Ronald Otto Cedeño Blume - Tribunal Administrativo del Valle del Cauca
Sala de decisión	Sala Segunda de Decisión Oral
1.2. HECHOS JURÍDICAMENTE RELEVANTES (HJR)	

La población del asentamiento denominado Villa Real, ubicado en el corregimiento de Dapa, en la jurisdicción

del municipio de Yumbo, se veía afectada ante la falta de tratamiento de aguas residuales por el continuo vertimiento de aguas negras en la quebrada NN o El Muerto, ubicada en el kilómetro 1 de la vía Dapa – Yumbo.

La Defensoría del Pueblo regional Valle del Cauca interpuso inicialmente acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales a la salud, vida digna, etc., de la comunidad estudiantil, solicitando a los accionados cesar el vertimiento de aguas negras a la quebrada NN o El Muerto, acción que fue concedida en primera instancia y negada en segunda instancia, razón por la cual se interpone acción popular.

1.3. PROBLEMA JURÍDICO

La controversia jurídica se contrae a establecer si hay lugar a proteger los derechos colectivos invocados por no existir una planta de tratamiento de aguas residuales (PTAR) en el asentamiento denominado Villa Real, ubicado en el corregimiento de Dapa, en la jurisdicción del municipio de Yumbo.

1.5. DECISIÓN

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en primera instancia, declaró la vulneración de los derechos e intereses colectivos contenidos en los literales a), c), g) y h) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 y ordenó al municipio de Yumbo y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) adelantar la adquisición de un predio y tramitar permisos de vertimientos y construcción de planta de tratamiento de aguas residuales (PTAR) y/o redes de alcantarillado que recolecten las aguas que requieren manejo.

El honorable Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en sentencia de segunda instancia, modificó la conformación del comité de seguimiento y confirmó el fallo de primera instancia.

2.2. RATIO DECIDENDI (RD) “La razón de la decisión”

Se encontró probado que la quebrada El Muerto tenía trazas de contaminación por aguas residuales, situación que fue informada por parte de la entidad al municipio, problema derivado del asentamiento del sector conocido como Villa Real.

Se encontró probado que la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) tramitó en contra del municipio de Yumbo un procedimiento sancionatorio ambiental relacionado con el vertimiento de aguas residuales domésticas generadas por el asentamiento ilegal denominado Villa Real a la quebrada El Pedregal, ubicada en el corregimiento de Dapa, jurisdicción del municipio de Yumbo, lo cual acredita la afectación a los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda por la falta de tratamiento de aguas residuales en el asentamiento Villa Real.

La obligación principal para dar cumplimiento al fallo de instancia recae en el municipio, que emprendió las acciones para la construcción de una PTAR que permitiera cesar los vertimientos de aguas residuales en la quebrada Arroyo Hondo o El Pedregal del corregimiento de Dapa.

En cuanto a las corporaciones autónomas regionales, se indica que, en el marco de sus competencias, se les han encomendado determinadas actividades en coordinación con el ente territorial, a fin de efectuar obras de saneamiento básico como acueducto y alcantarillado, en aquellos eventos en los que se encuentre de por medio la protección, descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, tal situación se evidenció al siguiente tenor:

Siendo ello así, se advierte que si bien la CVC no está en la obligación de prestar el servicio público de acueducto y alcantarillado, sí debe ejecutar, administrar, operar y mantener, en coordinación con la entidad territorial, proyectos, programas de desarrollo sostenible y obras de infraestructura cuya realización sea necesaria para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

Lo dicho implica que la CVC, como encargada de administrar y proteger en su jurisdicción el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, está llamada a ejecutar todas las acciones que sean necesarias para la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales.

Las entidades accionadas en forma mancomunada y en el marco de sus funciones deben dar continuidad al trámite ya iniciado a través del plan de saneamiento y manejo de vertimientos, para dar solución a la problemática objeto de estudio, esto es, la construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales (PTAR) y/o redes de alcantarillado que recolectarán las aguas a manejar en el asentamiento denominado Villa Real, ubicado en el corregimiento de Dapa, en la jurisdicción del municipio de Yumbo.

4. Observaciones

Impacto social: Construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales (PTAR) y/o redes de alcantarillado que recolectarán las aguas a manejar en el asentamiento denominado Villa Real, ubicado en el corregimiento de Dapa, en la jurisdicción del municipio de Yumbo, brindando calidad de vida a los habitantes de la comunidad asentada en el sector.

Defensoría regional: Nariño

1. IDENTIFICACIÓN CASO	
Tipo de acción constitucional	Acción popular
Corporación	Tribunal Administrativo de Nariño
Número	52001-23-33-2017-0639-00
Demandante	Omar Armando Benavides Cerón – Defensoría del Pueblo regional Nariño (Coadyuvante)
Demandados	Municipio de Ipiales - [N] Empoobando ESP Corponariño (CAR) Gobernación de Nariño Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible Ministerio de Hacienda y Crédito Público Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
Derechos colectivos protegidos	Moralidad administrativa Derecho al goce de un ambiente sano El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público
Magistrado ponente	Álvaro Montenegro Calvachy
1.1. HECHOS JURÍDICAMENTE RELEVANTES (HJR)	
<p>En 2017 la Defensoría del Pueblo Regional Nariño coadyuva la acción popular interpuesta por Omar Benavides Cerón, en razón a la vulneración de los derechos colectivos invocados, debido a la contaminación del río Guáitara, el humedal El Totoral y la quebrada La Ruidosa, causada por la recepción de aguas residuales, sin que las entidades demandadas promovieran las correspondientes acciones de protección y mitigación por sus impactos ambientales.</p>	

1.2. PROBLEMA JURÍDICO

¿Acaeció la vulneración de los derechos colectivos invocados por el actor popular, en razón a la contaminación del río Guáitara, el humedal El Totoral y la quebrada La Ruidosa, debido a la recepción de las aguas residuales provenientes de diferentes usos, a través de los distintos afluentes que desembocan en esas fuentes hídricas, sin que mediara tratamiento alguno de las mismas por parte de las entidades administrativas demandadas y vinculadas, al no proteger, controlar, coordinar, sancionar, apoyar, construir plantas de tratamiento de aguas residuales (PTAR) y al no efectuar seguimiento y promoción para mitigar y/o descontaminar su afectación

1.3. DECISIÓN

«PRIMERO: DECLARAR al RÍO GUÁITARA, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y de las comunidades que habitan en los municipios del DEPARTAMENTO DE NARIÑO por donde hace su recorrido y cuya tutoría y representación legal de los derechos del río, estará a cargo de la NACIÓN - MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE quien además será su guardián.

SEGUNDO: DECLARAR el 20 de noviembre de cada año, como día del río Guáitara, fecha en la cual se conmemorará que es un sujeto de derechos y que debe ser protegido, conservado y restaurado para evitar su contaminación ambiental. Las entidades comprometidas con los resultados de la sentencia propiciarán los respectivos escenarios académicos para la socialización de esta.

TERCERO: EXHORTAR a las personas naturales y jurídicas que residen y tienen domicilio en los municipios del Departamento de Nariño que hacen parte de la cuenca hidrográfica del río Guáitara, a tomar conciencia sobre la importancia de su protección y a evitar acciones que propicien su contaminación.

CUARTO: DECLARAR prósperas las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva formuladas por el MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN – DNP- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA y el INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE SALUD DE NARIÑO y la denominada imposibilidad de oponer los efectos de la acción popular, propuesta por la CONCESIONARIA VIAL UNIÓN DEL SUR S.A.S. por las razones expuestas en precedencia».

1.5. RATIO DECIDENDI (RD) “La razón de la decisión”

La Sala de conocimiento encuentra vulnerados los derechos colectivos deprecados, fundamentando su decisión en que tanto las autoridades y entidades competentes como los habitantes de los municipios que conviven con la fuente hídrica afectada han omitido atender lo consagrado por la Constitución Política de Colombia en cuanto al derecho de todos a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado y de todas las personas de proteger las riquezas naturales, así como la diversidad e integridad de ambiente, mediante la conservación de las áreas de especial importancia ecológica y a través del fomento de la educación para el logro de estos fines. La Sala resalta y rememora, además, la función ecológica de la propiedad y el deber del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, así como los deberes de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Considera que a fin de cumplir con el objetivo de la acción popular referente a garantizar la mejora y descontaminación que sufre el río Guáitara por el vertimiento de aguas residuales sin ningún tipo de tratamiento, resulta necesaria la articulación de distintos actores y autoridades desde el orden departamental, territorial, la Corporación Autónoma Regional de Nariño y comunidades que habitan a lo largo de la cuenca del río y sus afluentes, quienes como responsables por su conducta omisiva, al no realizar acciones pertinentes para la descontaminación del río Guitara, han permitido la vulneración de los derechos colectivos invocados.

De tal manera, al encontrar que las distintas entidades demandadas y vinculadas han vulnerado los derechos colectivos invocados por la parte actora, se concluyó:

Se ordenará a las entidades responsables la adopción de una serie de medidas que permitan hacer frente a su cuenca, la idea del uso racional de sus recursos hídricos y forestales, y que constituye una abierta vulneración de los derechos colectivos, en especial al goce de un ambiente sano, y como derecho fundamental al agua [al tener como consecuencia su grave contaminación] que amenaza a los municipios o al medio ambiente, sino a una de las fuentes hídricas y de biodiversidad más importante del Departamento de Nariño y con ello a las presentes y futuras generaciones.

[...] 612. Estas órdenes estarán dirigidas, en términos generales, a que se adopten decisiones efectivas y concretas que permitan superar de forma progresiva y permanente tanto la insuficiencia de recursos, como las falencias en la capacidad institucional, con fundamento en el principio constitucional de colaboración armónica entre poderes públicos para asegurar la protección efectiva de los derechos colectivos invocados en el presente mecanismo constitucional, y dentro de los cuales, están involucrados 33 municipios del departamento de Nariño, para mantener o preestablecer un equilibrio entre el aprovechamiento económico de los recursos y la conservación de la estructura físico-biótica de la Cuenca y especialmente en el recurso hídrico; bajo la descripción que por vía de ilustración se plantea que en la formulación del POMCA que se registra a folio 222, en el cual se diseñaron líneas de acción para la formulación de proyectos [...].

Se consideró que, para garantizar la protección, conservación, mantenimiento y restauración del río Guaitara, su cuenca y sus afluentes, no basta con las órdenes por adoptar en el fallo de la acción popular; adicionalmente, es necesario exhortar al Estado y a las personas naturales y jurídicas a cuidar del río, por lo que se considera oportuno declarar la fecha de la expedición de la sentencia como el día del río, providencia en la cual se le reconoce el estatus de sujeto de especial protección constitucional, con lo cual se busca, entre otras acciones, que se desarrollen actividades académicas que contribuyan a reflexionar sobre la importancia del cuidado del río y la relación directa con el cambio climático si no se protege y conserva el cuerpo de agua a tiempo.

1.6. Observaciones

Se requiere del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible brindar la asesoría técnica y administrativa, así como cofinanciar con los municipios condenados los proyectos que le formulan para la construcción o adecuación de las plantas de tratamiento de aguas residuales (PTAR) que se requieran. En iguales términos, concurre la necesidad de que, bajo su dirección, se diseñe y ponga en marcha un plan que conlleve a la descontaminación de la cuenca del río Guaitara y sus afluentes, a efectos de recuperar sus ecosistemas y evitar daños adicionales al ambiente en la región. Además, se deben definir las políticas públicas para orientar y contribuir a la gestión integral de la cuenca hidrográfica del río Guaitara.

Se puede destacar que la sentencia del Tribunal Administrativo de Nariño declaró al río Guaitara como sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración, a cargo del Estado y las comunidades que habitan en los distintos municipios del departamento de Nariño por donde hace su recorrido. La tutoría y representación legal de los derechos del río se encomendó a la Nación, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

En la actualidad la decisión se encuentra apelada ante el Consejo de Estado en efecto devolutivo, y en tal sentido se desarrollan comités de verificación.

Defensoría regional: Bolívar

1. IDENTIFICACIÓN CASO	
Tipo de acción constitucional	Acción popular
Corporación	Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cartagena.
Número	13-001-33-33-002-2023-00020-00
Demandante	Defensoría del Pueblo regional Bolívar.
Demandados	Municipio de Arjona
Derechos colectivos protegidos	Seguridad y salubridad pública Derecho al goce de un ambiente sano
Juez	Arturo Eduardo Matson Carballo
1.1. HECHOS JURÍDICAMENTE RELEVANTES (HJR)	
<p>La acción popular se presentó a raíz de una queja interpuesta por el propietario de la finca La Peña, quien relató que esta se encuentra ubicada colindante con el matadero público de Arjona, inmueble en el que se presenta un deficiente funcionamiento de las redes de alcantarillado cercanas a sus terrenos, los cuales son dedicados a la agricultura y ganadería.</p> <p>Agregó que debido al vertimiento de aguas residuales en su predio ha muerto ganado de su propiedad, adicionalmente que el olor es insoportable y se generan afectaciones a cuerpos de agua cercanos.</p> <p>La red de alcantarillado fue creada inicialmente para el mercado público, pero con el paso del tiempo se fueron conectando los habitantes del sector, provocando que, en la actualidad, hagan parte de la red de alcantarillado aproximadamente 1500 viviendas.</p> <p>De tal manera, la Defensoría del Pueblo regional Bolívar requirió al ente territorial, a través de su alcalde, para poner de presente la queja presentada por el propietario del predio en mención, frente a lo cual no se recibió respuesta alguna.</p> <p>En similar sentido, CARDIQUE remitió oficio al ente municipal solicitando el mantenimiento de la tubería, la cual conduce las aguas residuales sin tratamiento, así como la implementación de mecanismos de control que impidan que la comunidad continúe conectándose de manera fraudulenta a las redes de alcantarillado ya instaladas.</p>	

Se conoció por parte del propietario y de otros habitantes del sector que los hechos denunciados se continuaron presentando y que la administración municipal hizo caso omiso al llamado realizado por la contaminación producto de las aguas residuales.

La Defensoría del Pueblo regional Bolívar presentó entonces acción popular para la defensa de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, restauración del medio ambiente, seguridad y salubridad pública, de la comunidad del municipio de Arjona, la cual tuvo como fundamento la conducta omisiva de la administración municipal.

1.2. PROBLEMA JURÍDICO

¿Existe amenaza o vulneración de los derechos colectivos invocados al goce de un ambiente sano, salubridad pública y a que su prestación sea eficiente y oportuna?

1.3. DECISIÓN

Primera instancia

«Primero.- DECLARAR la vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la seguridad y salubridad públicas y al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, y que su prestación sea eficiente y oportuna, de los habitantes del predio La Peña y el barrio El Ceibal del Municipio de Arjona – Bolívar, por las omisiones en que ha incurrido el Municipio de Arjona, al no haber realizado las obras de infraestructura que requieren los predios para evitar el permanente taponamiento de las aguas residuales, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

Segundo. - En consecuencia, para la protección de los anteriores derechos colectivos que afectan a los moradores de del predio La Peña y el barrio El Ceibal del Municipio de Arjona, se ORDENA al Municipio de Arjona Bolívar:

c) Que en un término improrrogable de cuatro (04) meses siguientes a la ejecutoria de este fallo en apoyo de la autoridad o entidad que estime pertinente realice un estudio, diseño y construcciones para garantizar el buen funcionamiento del predio La Peña y el barrio El Ceibal, específicamente para corregir el taponamiento de aguas residuales que se producen en ese sector, y dentro del plazo necesario que estos estudios hubiesen arrojado, inicie de inmediato todas las gestiones administrativas y financieras (etapa pre-contractual y contractual) que igualmente sean necesarias para lograr que en un tiempo razonable, se coloquen en marcha las obras necesarias para la corrección de la red de alcantarillado que requieren los moradores del predio La Peña y el barrio El Ceibal y por fin gocen de un buen servicio público de alcantarillado residual. En todo caso esta orden deberá cumplirse en el término máximo de un (1) año contado a partir de la conclusión de los estudios, diseños y construcciones entregados.

d) De igual manera, mientras se efectúan las obras de infraestructura necesarias para solucionar la problemática de la acumulación de aguas residuales y desechos contaminantes causada por el rebosamiento del sistema de alcantarillado del predio La Peña y el barrio El Ceibal, ejecute labores periódicas de limpieza para evitar la proliferación de insectos u otros animales transmisores de enfermedades para los residentes de dicho sector.

[...] Quinto. - CONFÓRMESE un comité de verificación para el cumplimiento de la presente decisión, integrado por el actor popular, el delegado del Ministerio público y un delegado del Municipio de Arjona».

1.5. RATIO DECIDENDI (RD) “La razón de la decisión”

Existe amenaza o vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, seguridad y salubridad públicas, acceso a una infraestructura de servicios que garantice la prestación eficiente y oportuna a los moradores del predio La Peña y del barrio El Ceibal del municipio de Arjona Bolívar, pues no existe prueba en el expediente que permita evidenciar que se hayan llevado a cabo acciones tendientes a dar respuesta a la problemática ambiental expuesta, derivada de la falta de limpieza y mantenimiento, así como la falta de obras de infraestructura requeridas para evitar el taponamiento del agua.

La responsabilidad para dar respuesta a la vulneración de los derechos colectivos invocados recae principalmente en el municipio de Arjona, Bolívar, pues está entre sus funciones asegurar la prestación eficiente a los habitantes de los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y telefonía básica conmutada, para así dar respuesta a las necesidades básicas insatisfechas de la comunidad.

En el asunto se encontró que el municipio demandado obró de forma negligente al no haber realizado oportunamente las obras requeridas para el predio La Peña y el barrio El Ceibal, para lograr la evacuación eficiente de las aguas residuales que los recorren.

1.6. Observaciones.

Derivado de una queja presentada a instancias de la Defensoría regional, se dispuso una serie de acciones encaminadas a lograr la respuesta efectiva de las autoridades administrativas correspondientes, a fin de lograr cesar la vulneración de derechos colectivos a los habitantes del predio La Peña y del barrio El Ceibal. Al no recibir respuesta satisfactoria, se interpuso la acción popular, para lograr el amparo efectivo de los derechos colectivos a través del juez popular.

ÍNDICE DE PROVIDENCIAS DEL CONSEJO DE ESTADO

Sección Primera

11001-03-24-000-2007-00292-00, 12 de julio de 2018 (Aguas).
05001-23-31-000-2014-01766-01, 23 de abril de 2020 (Aguas).
68001-23-31-000-1999-02293-01, 01 de septiembre de 2022 (Aguas).
25000-23-41-000-2020-00720-01, 03 de febrero de 2023 (Aguas).
85001-23-33-000-2019-00164-02, 14 de septiembre de 2023 (Aguas).
15001-23-33-000-2018-00427-02, 19 de agosto de 2022 (Constitución ecológica).
11001-03-24-000-2011-00245-00, 28 de junio de 2019 (Contaminación ambiental).
52001-23-33-000-2018-00261-01, 12 de septiembre de 2019 (Contaminación ambiental).
13001-23-33-000-2017-00987-01, 21 de agosto de 2020 (Contaminación ambiental).
47001-23-31-000-2011-08425-02, 29 de julio de 2021 (Contaminación ambiental).
23001-23-33-000-2017-00008-02, 26 de enero de 2023 (Licencia ambiental).
81001-23-39-000-2022-00043-01, 26 de enero de 2023 (Licencia ambiental).
11001-03-24-000-2006-00324-00, 26 de enero de 2023 (Licencia ambiental).
11001-03-24-000-2007-00273-00, 31 de julio de 2023 (Licencia ambiental).
05001-23-33-000-2017-01929-01, 19 de junio de 2020 (Minería).
73001-23-31-000-2011-00611-03, 14 de septiembre de 2020 (Minería).
25000-23-41-000-2013-02459-01, 4 de agosto de 2022 (Minería).
73001-23-33-000-2013-00081-01, 29 de septiembre de 2022 (Minería).
11001-03-24-000-2010-00335-00, 25 de marzo de 2022 (Páramos).
6600-12-33-3000-2019-00285-01, 9 de marzo de 2023 (Tenencia y protección de los animales).

Sección Segunda

44001-23-40-000-2017-00125-01, 25 de enero de 2018 (Aguas).
44001-23-40-000-2017-00325-01, 03 de mayo de 2018 (Aguas).

Sección Tercera

68001-23-31-000-2005-00914-02, 19 de junio de 2020 (Aguas).
 25000-23-36-000-2013-01816-01, 2 de junio de 2023 (Constitución ecológica).
 85001-23-33-002-2014-00251-01, 12 de diciembre de 2022 (Contaminación ambiental).
 73001-23-31-000-2011-00358-01, 11 de octubre de 2021 (Licencia ambiental).
 11001-03-26-000-2016-00140-00, 7 de julio de 2022 (Minería).
 05001-23-31-000-2006-03376-01, 2 de marzo de 2022 (Relleno sanitario).
 25000-23-26-000-1999-00002-04, 1 de noviembre de 2012 (Relleno sanitario).
 70001-23-31-000-2005-01165-01, 10 de junio de 2022 (Tenencia y protección de los animales).

Sección Quinta (descongestión)

20001-23-31-000-2010-00041-01, 2 de agosto de 2018 (Licencia ambiental).

Sala de Consulta y Servicio Civil

11001-03-06-000-2019-00117-00, 26 de noviembre de 2019 (Constitución ecológica).
 11001-03-06-000-2014-00248-00, 11 de diciembre de 2014 (Páramos).
 11001-03-06-000-2020-00179-00, 15 de diciembre de 2020 (Relleno sanitario).
 11001-03-06-000-2019-00162-00, 26 de noviembre de 2019 (Tenencia y protección de los animales).

Sala Plena de lo Contencioso Administrativo

05001-33-31-004-2007-00191-01, 4 de septiembre de 2018 (Contaminación ambiental).
 11001-03-15-000-2020-03448-00, 10 de agosto de 2020 (Contaminación ambiental).
 11001-03-15-000-2020-03536-00, 26 de marzo de 2021 (Licencia ambiental).
 25000-23-15-000-2002-02704-01, 13 de febrero de 2018 (Patrimonio cultural, histórico y arqueológico).



Defensoría
del Pueblo
COLOMBIA

#NosUnenTusDerechos



CONSEJO DE ESTADO
JUSTICIA - GUÍA - CONTROL



Centro
de estudios
en Derechos Humanos



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

ISBN: 978-628-7743-10-6



9 786287 743106