

EL MEDIOAMBIENTE COMO VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO EN COLOMBIA DESDE LA ÓPTICA DE LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO*

9

Jaime Cubides Cárdenas**
Paula Andrea Barreto Cifuentes***
Carlos Eduardo Castro Buitrago****
Universidad Católica de Colombia

.....

* Capítulo de libro que expone resultados de investigación del proyecto titulado *Desafíos contemporáneos para la protección de derechos humanos en escenarios de posconflicto desde enfoques interdisciplinarios*, que forma parte de la línea de investigación Fundamentación e Implementación de los Derechos Humanos, del grupo de investigación Persona, Instituciones y Exigencias de Justicia, reconocido y categorizado como tipo A1 por Colciencias y registrado con el código COL0120899, vinculado al Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas (CISJUC), adscrito y financiado por la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia.

** Abogado y especialista en Derecho Público por la Universidad Autónoma de Colombia; especialista y magíster en Docencia e Investigación con énfasis en Ciencias Jurídicas por la Universidad Sergio Arboleda; magíster en Derecho de la misma casa de estudios; estudiante de Doctorado en Derecho, línea de investigación de Derecho Constitucional, de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Docente asociado, investigador y líder del grupo de investigación Persona, Instituciones y Exigencias de Justicia, de la Universidad Católica de Colombia. Correo electrónico: jacubides@ucatolica.edu.co

*** Auxiliar de investigación del grupo de investigación Persona, Instituciones y Exigencias de Justicia; integrante del semillero de investigación Observatorio de Justicia Constitucional y Derechos Humanos, vinculado al Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas (CISJUC) de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia. Estudiante de la Facultad de Derecho de la misma casa de estudios. Correo electrónico: pabarreto04@ucatolica.edu.co

**** Estudiante de Derecho; auxiliar del grupo de investigación Persona, Instituciones y Exigencias de Justicia; integrante del semillero Observatorio de Justicia Constitucional y Derechos Humanos de la Universidad Católica de Colombia. Correo electrónico: cecastro97catolica.edu.co

Resumen

En el sistema jurídico colombiano existen cuatro principales acciones constitucionales que protegen el medioambiente: a) la acción popular, b) la acción de grupo, c) la acción de tutela y d) la acción de cumplimiento, cada una de las cuales es utilizada en diferentes casos y con diferentes propósitos. Mediante un estudio jurisprudencial, se ha encontrado que la menos utilizada es la acción de cumplimiento, por tener un carácter subsidiario y contener un solo propósito fundamental: hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto legislativo. Por ello, en este capítulo se tomarán en cuenta las principales características de la acción de cumplimiento relacionada con el medioambiente en Colombia, con miras a evidenciar diferentes presupuestos de esta, tales como su eficacia, necesidad y trascendencia. Asimismo, se evidenciará cómo se puede dotar de eficacia y efectividad a la acción de cumplimiento, mediante su aplicación en la protección del medioambiente en el contexto del conflicto armado interno en Colombia.

Introducción

Es pertinente esclarecer el término *derechos colectivos* antes de explicar las acciones que aplican para la defensa del medioambiente. Los derechos colectivos constituyen una nueva generación de derechos, concepto que, por razones pedagógicas y de sistematización, se acuñó por las organizaciones internacionales de derechos humanos.⁵¹⁷ Dichos derechos surgen frente a necesidades sociales colectivas, y su reconocimiento se inicia a través de instrumentos internacionales.⁵¹⁸ En relación con su denominación, las propuestas varían: derechos de

517 La importancia de los derechos humanos radica en que "una de las realidades que más affige a la humanidad es la constante presencia de conductas por las cuales una persona en contra de otra vulnera gravemente sus derechos fundamentales". Jaime Cubides Cárdenas y Paula Andrea Barreto Cifuentes, "Positivización del ordenamiento convencional interamericano en Colombia". En *Derecho procesal constitucional: codificación procesal constitucional*, Eduardo Velandia (Dir. científico) (Bogotá: Ediciones Nueva Jurídica, 2017), 674.

518 "Hay diez principales tratados internacionales sobre derechos humanos. Cada uno de estos tratados han establecido un comité de expertos encargados de supervisar la aplicación del tratado por los Estados Partes. Algunos de los tratados se complementan con protocolos facultativos relativos a preocupaciones específicas". Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), "Los instrumentos internacionales de los derechos humanos", 2016, <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx>.

•El medioambiente como víctima del conflicto armado interno en Colombia.

solidaridad, derechos ecológicos y de la revolución tecnológica, tercera y cuarta generación de derechos, etc.⁵¹⁹

En cuanto a su significado, generalmente se relaciona directamente con el término *colectivos*, ya que los derechos que se buscan proteger no son individuales. Las características principales que los diferencian de los demás derechos son su fundamento ético: la solidaridad, unida a la urgencia de desarrollar acciones preventivas para evitar el deterioro de tales derechos; el reconocimiento de una doble titularidad frente a estos derechos, lo cual genera la posibilidad de defensa de lo colectivo como si formara parte del patrimonio personal; y su naturaleza participativa, ya que, desde la formulación y hasta la vivencia cotidiana de cada uno de estos derechos, está marcada por el llamado a la participación, a la organización social para conocerlos, ponerlos en práctica y defenderlos.⁵²⁰

Existe una variación de denominación que se debe en gran medida a que los doctrinantes no han adoptado esta categoría de derechos humanos. Sin embargo, existe ya un mínimo consenso en cuanto a que el reconocimiento de los derechos humanos colectivos y la reconciliación de lo colectivo con los derechos humanos individuales diluye la concepción entre las posturas individualistas y colectivistas de los derechos. Ejemplo de estos derechos son el ambiente sano, el derecho al desarrollo, el derecho a la autodeterminación de los pueblos, el derecho a la paz, los derechos de usuarios y consumidores, el espacio público, la salubridad pública, el derecho al patrimonio cultural, el derecho a la moralidad administrativa, etc.⁵²¹

En concordancia, los intereses colectivos no son exclusivos ni excluyentes en relación con los individuales, sino compartidos y convergentes dentro de un conjunto o grupo, por cuanto, relacionados con el derecho al medioambiente sano, los daños ambientales son continuos, acumulativos, irreversibles, transfronterizos y afectan a todos (flora, fauna, ambiente, personas).⁵²² Ahora bien, los derechos de la tercera generación —incluyendo el derecho al medioambiente sano— son

519 Beatriz Londoño, Gloria Rodríguez y Giovanni Herrera, *Perspectivas del derecho ambiental en Colombia* (Bogotá, Universidad del Rosario, 2006).

520 *Ibid.*

521 *Ibid.*

522 Gisela Pérez, "La responsabilidad civil por daños al medio ambiente en el derecho comparado", *Revista Prolegómenos. Derechos y Valores* 12, n.º 23 (2009): 35-42, <http://www.redalyc.org/pdf/876/87617260004.pdf>.

concebidos como “conjunto de condiciones básicas que rodean al hombre, que circulan su vida como miembro de la comunidad y que le permiten su supervivencia biológica e individual, además de su desempeño normal y desarrollo integral en el medio ambiente”.⁵²³

En esta contextualización se evidencia la importancia⁵²⁴ de un medioambiente sano, ya que es el entorno de las personas y lo ideal sería asegurar que donde se desarrolla la vida humana se reúnan las condiciones para proteger su salud y la propia viabilidad de los ecosistemas en el mediano y largo plazo.⁵²⁵ Para cumplir este propósito,⁵²⁶ existe el derecho ambiental colombiano, que se encuentra principalmente consagrado en la Ley 99 de 1993.⁵²⁷

Por este motivo, en Colombia el medioambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado *Constitución ecológica*,⁵²⁸ la cual evidencia la preocupación de la Asamblea Nacional Constituyente, pues ninguna Constitución moderna puede sustraer de su normatividad el manejo de un problema vital tanto para la comunidad nacional como para toda la humanidad. Por ello, se ha afirmado, con toda razón, que el ambiente es un patrimonio común

523 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-415 de 1992, 19 de junio de 1992, M. P. Ciro Angarita Barón, <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-415-92.htm>.

524 Es importante destacar que los territorios son de gran trascendencia en las comunidades étnicas; “el territorio de las comunidades étnicas que debe proteger el Estado colombiano se ve directamente relacionado con el medio ambiente, es decir, la protección de los recursos naturales”. Jaime Cubides Cárdenas, Paula Andrea Barreto Cifuentes y William Yeffe Vivas Lloreda, “La incidencia del medio ambiente en los grupos étnicos colombianos: comunidades indígenas y afrocolombianas”. En *La protección constitucional de los derechos étnicos y del medio ambiente*, ed. por William Yeffe Vivas Lloreda (Bogotá: Doctrina y Ley, 2017), 303-304.

525 Alcides Antúnez, “Generalidades históricas de contemporaneidad en la dimensión social-valorativa y jurídica del medio ambiente. Una apreciación en la primera década del siglo XXI de la problemática ambiental”, *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas* (2011): 59-111, <http://revistas.ucm.es/index.php/NOMA/article/view/37929/36694>.

526 “La finalidad misma del Estado es fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz”. Jaime Cubides Cárdenas, Angélica María Grandas Ferrand y Juan Marcelino González Garcete, “Constitucionalismo multinivel (CM): el nuevo paradigma en la protección de los derechos fundamentales”. En *Perspectivas del constitucionalismo*, Óscar Agudelo (Bogotá: Universidad Católica de Colombia, 2015), 46.

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

528 Conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección. Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-431 de 2000, 12 de abril de 2000, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa, <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-431-00.htm>.

•El medioambiente como víctima del conflicto armado interno en Colombia.

de la humanidad y que su protección asegura la supervivencia de las generaciones presentes y futuras.⁵²⁹

En esta *Constitución ecológica* se plantean acciones constitucionales para la protección del medioambiente⁵³⁰, y una de ellas es la acción de cumplimiento, el tema central del presente capítulo. La acción de cumplimiento en Colombia es una acción constitucional que puede ser utilizada en el derecho ambiental, con el propósito de hacer efectiva una ley, dígase un acto legislativo, decreto con fuerza de ley, decretos extraordinarios e inclusive actos administrativos. Sin embargo, a lo largo de los años, esta ha evidenciado un desuso e improcedencia, por cuanto la acción reflejada en la jurisprudencia relacionada con esta —específicamente en el derecho ambiental— es casi inexistente, y de las pocas sentencias que se encuentran allí, su mayoría han sido improcedentes.

En Colombia existe una situación que ha obtenido auge en los últimos años: el conflicto armado interno, el cual ha dejado como resultado víctimas como personas naturales, al igual que afectaciones al medioambiente; por ello, en las políticas de posconflicto se incluirán las relacionadas con la protección y el resarcimiento relacionado con este tema. Así, se pretende resolver la siguiente pregunta de investigación: ¿la acción de cumplimiento podría llegar a tener trascendencia en la protección del medioambiente con ocasión del conflicto armado interno en Colombia?

Acciones constitucionales para proteger el medioambiente en Colombia

En Colombia existen cuatro principales acciones constitucionales que han sido utilizadas en el derecho ambiental, con miras a buscar la protección del medioambiente: la acción popular, la acción de grupo, la acción de tutela y la acción de cumplimiento; por ello, se abordarán a continuación cada una de estas, evidenciando sus principales características.

.....
529 Ibid.

530 "Con el fin de proteger el ambiente se pueden establecer varias limitaciones específicas a la propiedad privada. El principio constitucional de la 'función social' de la propiedad permite definir un límite de carácter general a las posibilidades de uso del bien por el propietario y, en particular, a la posibilidad de que el mismo haga inmisiones industriales en el fundo del vecino". Flavio Tovani, "La protección del ambiente como límite al derecho de propiedad en Italia", *Novum Jus* 8, n.º 1 (2014): 61.

La acción popular

La acción popular es la principal herramienta judicial establecida en lo atinente a la defensa del medioambiente, y a pesar de ser una institución con una historia anterior a la Constitución de 1991, fue a través de esta que alcanzó mayor publicidad y jerarquía dentro del ordenamiento jurídico.⁵³¹ Esto se debe a que en la Constitución de 1991 se crea el Estado social de derecho, lo cual se relaciona directamente con las acciones constitucionales, que en este caso tienen como propósito defender el medioambiente. Puesto que el artículo 88 de la constitución de 1991, bajo la interpretación de la Corte Constitucional se estableció:

Se buscó ampliar el campo propio de esta clase de acciones como un paso fundamental en el desarrollo de un nuevo derecho solidario, que corresponda a nuevos fenómenos de la sociedad como es el daño ambiental, los perjuicios de los consumidores, los peligros a que se ven sometidas las comunidades en su integridad física y patrimonial, los daños que se le causan a las mismas por el ejercicio abusivo de la libertad económica, sin consideración a conductas comerciales leales y justas.⁵³²

La importancia de la inclusión de la acción popular en la Constitución Política de 1991 se enmarca en la relevancia que tiene en la actualidad el daño ambiental provocado tanto por parte de las empresas como por las grandes industrias⁵³³ y las personas o comunidades en general.

Ahora bien, existen dos clases de daño ambiental: el daño ambiental puro y el daño ambiental subsecuente o subsiguiente. En este apartado se explicará el daño ambiental puro, entendido como aquel desmedro al ambiente, aquella pérdida de valor, con ocasión de alguna conducta o hecho que lo demeritó. Ejemplo de ello es la contaminación del aire, el agua o el suelo, con ocasión del aporte de

531 Beatriz Arcila, "Las medidas cautelares en el proceso ambiental", *Revista Opinión Jurídica* 12, n.º 23 (2013): 31-48, <http://www.scielo.org.co/pdf/ojum/v12n23/v12n23a03.pdf>.

532 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-437 de 1992, 30 de junio de 1992, M. P. José Gregorio Hernández Galindo, <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-437-92.htm>.

533 En la actualidad, la idea que tiende a aceptarse en todo el mundo es que los problemas del medioambiente son los problemas de desarrollo, y que la meta del desarrollo sostenible debe ser la de conciliar el crecimiento económico para la población en general, presente y futura, con la renovabilidad de los recursos, proceso que implica cambios políticos, económicos, fiscales, industriales y de manejo de los recursos naturales, bióticos y energéticos. Germán Sánchez, "Desarrollo y medio ambiente: una mirada a Colombia", *Revista Economía y Desarrollo* 1, n.º 1 (2002): 79-98.

•El medioambiente como víctima del conflicto armado interno en Colombia•

desechos o sustancias que se les arrojaron por encima de los límites, niveles o concentraciones tolerados por las diferentes normas.⁵³⁴

Por consiguiente, la acción idónea para proteger los asuntos relacionados con el daño ambiental puro es la acción popular, por cuanto no se evidencia la vulneración de un derecho fundamental particularmente en una persona. Por el contrario, esta acción está enmarcada en la protección de derechos colectivos y su aplicación no protege a un individuo en específico, sino a una comunidad en general; además, tratándose de derechos ambientales, beneficiaría a todas las personas que integran el territorio que se busca proteger. Sin embargo, como se evidenciará a continuación, no es necesario que se produzca un desmedro al medioambiente para ejercer la acción popular.

En este contexto, las acciones populares fueron reglamentadas en la Ley 472 de 1998, para darles mayor fluidez y hacerlas más expeditas.⁵³⁵ En el artículo primero de esta ley se consagró que la acción popular es únicamente utilizada como un medio para proteger los derechos colectivos de una comunidad en general. Otra característica esencial de esta acción constitucional es que tiene carácter y naturaleza preventiva, es decir, no es ni puede ser requisito para su ejercicio que exista un daño o perjuicio de los derechos o intereses que se buscan amparar, ya que basta con que haya amenaza o riesgo de que se produzcan los daños.⁵³⁶ Los objetivos principales en la acción popular de naturaleza ambiental son prevenir el daño ambiental haciendo cesar cualquier amenaza, y si existe un daño, restituir las cosas al estado anterior de su producción.⁵³⁷

En concordancia con el aspecto procesal, la jurisdicción que tiene la función de conocer las acciones populares es la ordinaria, especialidad civil, en relación con los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones populares originadas en actos, acciones u omisiones de los particulares.⁵³⁸ Sin embargo, la Ley 472 de 1998 estableció la competencia así:

534 Julio González, "Las acciones populares y el daño ambiental", *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas* 42, n.º 117 (2012): 581-620, <http://www.redalyc.org/pdf/1514/151426256009.pdf>.

535 *Ibid.*

536 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-215 de 1999, 14 de abril de 1999, M. P. Martha Victoria Sánchez de Moncaleano, <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-215-99.htm>.

537 *Ibid.*

538 María Escudero, *Práctica general de derecho*, 31.ª ed. (Bogotá: Uniacademia Leyer, 2016).

Las acciones populares conocerán en primera instancia los jueces administrativos y los jueces civiles de circuito. En segunda instancia la competencia corresponderá a la sección primera del Tribunal Contencioso Administrativo o a la Sala Civil del Tribunal de Distrito Judicial al que pertenezca el Juez de primera instancia. Será competente el juez del lugar de ocurrencia de los hechos o el del domicilio del demandado a elección del actor popular. Cuando por los hechos sean varios los jueces competentes, conocerá a prevención el juez ante el cual se hubiere presentado la demanda.

La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones populares originadas en actos, acciones y omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas, de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones vigentes sobre la materia.⁵³⁹

La acción de grupo

Al igual que la acción popular, la acción de grupo se encuentra consagrada en el artículo 88 de la Constitución Política de 1991, y establece que esta fue creada “para la protección de los derechos e intereses colectivos”. Esta norma enumera algunos de ellos, como el patrimonio (cultural e histórico), el espacio, la seguridad y salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente y la libre competencia económica. Asimismo, la Corte Constitucional señaló que tales derechos persiguen garantías para la humanidad considerada globalmente, es decir, no se trata en ellos del individuo como tal ni en cuanto ser social, sino de la promoción de la dignidad de la especie humana en su conjunto, por lo cual reciben igualmente el nombre de derechos “solidarios”.⁵⁴⁰ Esta denominación cobra importancia en la relación hombre-medio ambiente, y en cómo los seres humanos progresan al tener un entorno apropiado para su existencia.

Además, en cuanto a la naturaleza de la acción de grupo, esta fue diseñada como un mecanismo indemnizatorio de perjuicios ocasionados como consecuencia

539 Congreso de la República de Colombia, Ley 472 de 1998, “por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”, artículos 15 y 16.

540 Manuel Quinche, *Derecho constitucional colombiano: de la Carta de 1991 y sus reformas*, 5.ª ed. (Bogotá: Temis, 2012).

•El medioambiente como víctima del conflicto armado interno en Colombia.

de una causa común; su tasación es principalmente económica.⁵⁴¹ También se encuentra consagrada en la Ley 472 de 1998, que establece la acción de grupo como el medio por el cual una colectividad o grupo de personas pueden solicitar la reparación de todos los daños que se les hayan ocasionado como consecuencia de un perjuicio o una catástrofe ambiental, imputable a una entidad del Estado o a un particular.⁵⁴² En cuanto a esta acción, se encuentra que es de gran importancia en el derecho ambiental colombiano, ya que es una de las acciones más utilizadas en dicho campo, pues los daños ambientales son en su mayoría causados a una comunidad, y no a una persona en específico.

A menudo, se suele confundir la acción popular con la acción de grupo, y es importante distinguir sus diferencias, ya que son acciones con diferentes propósitos. En síntesis, sus principales diferencias son:

- La acción popular es de carácter preventivo, mientras que la acción de grupo es de carácter indemnizatorio.
- La acción popular ampara intereses colectivos o difusos, mientras que la acción de grupo recae sobre todo tipo de derechos, sean estos individuales o colectivos.
- Con la acción popular se protegen intereses de grupo con objeto indivisible, colectivo o difuso (el derecho al ambiente sano, por ejemplo), mientras que con la acción de grupo se busca proteger “intereses de grupo con objeto divisible” o “derechos o intereses subjetivos homogéneos”.⁵⁴³

La acción de tutela

La tercera acción constitucional utilizada para proteger el medioambiente es la acción de tutela,⁵⁴⁴ la cual tiene atributos inherentes y específicos que la diferencian

541 Carlos López y María Nieto, “La acción de grupo como mecanismo de reparación de daños individuales por perjuicios ambientales”, *Revista de Derecho Público* 34 (2015): 1-31, https://derechopublico.uniandes.edu.co/components/com_revista/archivos/derechopub/pub503.pdf.

542 Congreso de la República de Colombia, Ley 472 de 1998, *op. cit.*

543 *Ibid.*

544 “La acción de tutela surge cuando se vulnera o se encuentra en riesgo de ser vulnerado un derecho fundamental, que por razones de acción o de omisión, genere un detrimento a la calidad de vida del afectado”. Manuel Alejandro Pérez Vallejo, Paula Andrea Barreto Cifuentes y Jaime Cubides Cárdenas, “La acción de tutela como respuesta al deterioro al medio ambiente por el conflicto armado interno colombiano”. En *El conflicto armado interno en*

de otras acciones constitucionales. La acción de tutela es un procedimiento excepcional, autónomo, directo, subsidiario, informal, específico e inmediato, y es en sí misma un derecho fundamental, al ser la herramienta idónea para el amparo de todos los derechos fundamentales, no solo mediante la resolución directa de casos, sino también por vía de la generación de precedente⁵⁴⁵ constitucional.⁵⁴⁶ Dicha acción se encuentra consagrada en el artículo 86 de la Carta Política y regulado en el Decreto 2591 de 1991, que en su artículo primero expresa que será utilizada en la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando estos resultan vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala el mencionado decreto.⁵⁴⁷

En caso contrario a la acción popular, la acción de tutela es procedente cuando se presenta un daño ambiental subsecuente o subsiguiente, pues, como lo indica Juan Carlos Henao,⁵⁴⁸ el daño ambiental subsecuente o subsiguiente es aquel ocasionado a una persona en particular con ocasión de un daño ambiental puro; ejemplo de ello sería el daño en la salud con ocasión de una contaminación en las aguas o en el aire.⁵⁴⁹ Por ello, a diferencia de la acción popular, sí se ve afectado directamente el derecho de una persona en específico, y no solo una situación de vulneración o degradación al medioambiente.

En términos generales, la acción de tutela establecida en la Constitución de 1991 no es más que el cumplimiento de compromisos internacionales adquiridos por el Estado colombiano hace bastantes años, al ponerse fin a una moratoria internacional sobre cumplimiento de los derechos, muy característica del sistema

Colombia: análisis jurídico de protección a las víctimas y del medio ambiente, ed. por Henry Manuel Vallejo Rubiano y Jaime Cubides Cárdenas (Bogotá: Escuela Superior de Guerra, 2017), 93.

545 El precedente constitucional se refiere a las sentencias y emitidas en casos anteriores que han tomado el carácter jurisprudencial de precedente y que pueden servir como base para decidir en un caso futuro.

546 Carlos Lozano, "La acción de tutela como mecanismo procesal para el amparo del derecho al agua en Colombia: ¿protección en perspectiva ambiental?", *Revista Pensamiento Jurídico: Derecho y Política en la Era de la Sostenibilidad* n.º 25 (2009): 271-92.

547 Presidencia de la República de Colombia, Decreto 2591 de 1991, por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política. *Diario Oficial* 40. 165.

548 "Se ha desempeñado como Magistrado de la Corte Constitucional desde el 1º de marzo de 2009 y en 2010 fue nombrado presidente de esta alta corte". Universidad Externado de Colombia, "Juan Carlos Henao Pérez es el nuevo rector de la Universidad Externado de Colombia", <http://administracion.uexternado.edu.co/es/otros/noticias.asp?idNoticia=196>.

549 Henao, citado en Julio González, "Las acciones populares y el daño ambiental", en *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas* 42, n.º 117 (2012): 581-620, <http://www.redalyc.org/pdf/1514/151426256009.pdf>.

•El medioambiente como víctima del conflicto armado interno en Colombia•

colombiano; un ejemplo importante es el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,⁵⁵⁰ suscrito en 1966.⁵⁵¹ En esta situación radica la importancia que tiene hoy en día la acción de tutela en general, consagrada en la Constitución Política como el efectivo cumplimiento de tratados internacionales.

En relación con esta acción y el medioambiente, se encuentra que es utilizada en la mayoría de los casos gracias a la conexidad entre un derecho fundamental y un derecho relacionado con el medioambiente. Esto se ve evidenciado en la Sentencia T-444 de 1993, donde se establece que la acción de tutela procede en la protección del derecho colectivo a gozar de un medioambiente sano cuando se ve implicado un derecho fundamental (salud, vida, integridad física, etc.), ya que dicha acción es procedente de manera directa del derecho fundamental e indirecta del ambiente.⁵⁵²

La principal característica de la acción de tutela es el principio de subsidiariedad; sin embargo, en los casos en que existan otros medios judiciales ordinarios para la protección de los derechos, el juez constitucional podrá aceptarla como procedente si se demuestra que los mecanismos de defensa no son lo suficientemente idóneos y eficaces para la protección de los derechos, y que el amparo constitucional de mecanismo transitorio y el titular son sujetos de especial protección constitucional.⁵⁵³

La acción de cumplimiento

Origen de la acción de cumplimiento

El origen de la acción de cumplimiento se enfoca en el *Writ of Mandamus* y el *Injunction*, que serán explicados a continuación. Genéricamente, el *Mandamus* es el nombre que se le da a la providencia (antiguamente, al mandamiento de alta prerrogativa) expedida por un tribunal de jurisdicción superior y dirigida a una

550 Es un tratado multilateral que reconoce derechos civiles y políticos y establece mecanismos para su protección y garantía.

551 Manuel Quinche, *Derecho constitucional colombiano: de la Carta de 1991 y sus reformas*, 5.ª ed. (Bogotá: Temis, 2012).

552 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-444 de 1993, 12 de octubre de 1993, M. P. Antonio Barrera Carbonell, <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/T-444-93.htm>.

553 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-204 de 2014, 1 de abril de 2014, M. P. Alberto Rojas Ríos, <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/T-204-14.htm>.

corporación, ya sea particular o municipal, a uno cualquiera de sus funcionarios, a un funcionario ejecutivo, administrativo o judicial, o a un tribunal de categoría inferior, con el propósito de impartir la orden de ejecutar determinado acto, el cual aparece descrito en la misma providencia y pertinente a sus funciones, ya fueren ellas públicas, oficiales o discrecionales, o bien, con el propósito de devolver a un demandante sus derechos y privilegios en caso de haber sido despojado de ellos.⁵⁵⁴ En esta situación se presenta el *Mandamus* en la relación entre subordinante y subordinado, ya que los sujetos forman parte de entidades u órganos estatales.

El *Mandamus* puede ser también un mandamiento expedido por un tribunal de jurisdicción competente, con el propósito de ordenar a un tribunal de categoría inferior, a un organismo, a una sociedad o a una persona la ejecución de un acto puramente discrecional al cual está obligada esa entidad o persona de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.⁵⁵⁵ Por el contrario, en esta situación el *Mandamus* se enmarca en entidades o personas naturales que cumplen funciones estatales.

El *Writ of Mandamus* era un viejo *writ* (en la traducción literal, ‘orden’ o ‘mandato judicial’) anglosajón utilizado ya en el siglo XII que ordenaba a un funcionario público ejecutar su deber oficial, ministerial incluso, siempre que no se tratase de algo discrecional. Se trataba de un *writ* de amplia naturaleza reparadora (remedial), concediéndose en todos los casos en que la parte que lo demandara tuviera un derecho a que la autoridad demandada hiciera algo, no disponiendo de otro medio específico con el cual requerir su ejecución.⁵⁵⁶

En un sentido más doctrinario y constitucional, William Blackstone⁵⁵⁷ define el *Writ of Mandamus* como una orden que se da en nombre del rey por parte de un tribunal del reino que se dirige a cualquier persona, corporación o tribunal inferior dentro de la jurisdicción real, requiriéndoles hacer alguna cosa en particular que corresponda a su oficina y atribuciones y que el tribunal del reino haya

554 Ernesto Rey y María Rodríguez, *Acción de cumplimiento y derechos humanos*, 2.ª ed. (Bogotá: Temis, 1998).

555 *Ibid.*

556 Francisco Fernández, *La evolución de la justicia constitucional* (Madrid: Dykinson, 2014).

557 Fue juez en el tribunal del *Common Law* (‘derecho anglosajón’) y elegido a diputado en la Cámara de los Comunes del Parlamento del Reino Unido.

•El medioambiente como víctima del conflicto armado interno en Colombia.

determinado previamente o al menos suponga, de ser conforme a la justicia y al derecho.⁵⁵⁸

Ahora bien, para asimilarlo en el derecho colombiano, se encuentra que la jurisprudencia ha resaltado el hecho de que la acción de cumplimiento adherida en Colombia se basó principalmente en el *Writ of Mandamus* y el *Injunction*, instituciones jurídicas del derecho anglosajón. Además, plantean unas definiciones genéricas, donde la primera figura se encuentra consagrada en el Código Judicial de los Estados Unidos, en su artículo 1631, como la potestad establecida de “las Cortes del Distrito para compeler a un empleado o funcionario de los Estados Unidos o a cualquiera de sus agencias a ejecutar una obligación debida al demandante”. Y respecto de la segunda, señala:

Es una orden expedida por una corte de contenido perentorio que obliga a alguien a hacer o a cesar un agravio o un perjuicio. Como recurso el *injunction* se caracteriza porque permite prestar toda la atención en el mérito del caso con un mínimo de tecnicismo procesal.⁵⁵⁹

Sin embargo, el origen de esta acción en Colombia no se basa únicamente en las dos figuras expuestas, ya que en normas de derecho internacional la acción de cumplimiento es consagrada genérica e implícitamente, por cuanto está prevista en la parte final del texto de la Carta Internacional de Derechos Humanos.⁵⁶⁰ Otro ejemplo es el literal *c*, numeral 2, artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), donde se estableció que los Estados partes en la Convención se comprometían “a garantizar el cumplimiento por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”.⁵⁶¹

La acción de cumplimiento es igualmente utilizada en Europa, pues las acciones judiciales contra la Administración pueden obligar bien a la autoridad administrativa a cumplir un deber impuesto por la ley, mediante el ejercicio del *Writ of Mandamus*, bien a reparar un daño actual que intente hacer la Administración,

558 Ernesto Rey y María Rodríguez, *Acción de cumplimiento y derechos humanos*, 2.ª ed. (Bogotá: Temis, 1998).

559 Consejo de Estado de Colombia, Sentencia ACU 25000-23-41-000-2013-02833-01, 28 de julio de 2014, M. P. Alberto Yepes Barreiro.

560 Ernesto Rey y María Rodríguez, *Acción de cumplimiento y derechos humanos*, 2.ª ed. (Bogotá: Temis, 1998).

561 *Ibid.*

por medio del *Writ of Injunction*, que en materia de expropiación indebida son admisibles en España; por tanto, aplica en asuntos de la competencia de la Administración, como salvedad al principio general consagrado en el artículo 103 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958.⁵⁶²

De esta manera, en la doctrina se identifica que, a pesar de los orígenes de la acción de cumplimiento en Colombia, el constituyente decidió introducir esta acción como instrumento de eficacia de los derechos fundamentales de la Constitución de 1991. También quiso remediar uno de los problemas que el pueblo colombiano ha venido padeciendo desde los tiempos de la colonia: “la ley se obedece, pero no se cumple”. Prácticamente desde que el conquistador español y su aliada, la Iglesia católica, sentaron sus reales en la Nueva Granada, despojando y usurpando los derechos y propiedades de los legítimos dueños de estas tierras: los aborígenes, se institucionalizó el reino de la arbitrariedad, con el *Nihil Obstat*⁵⁶³ de la ideología visigoda de los reyes católicos de España.⁵⁶⁴

Definición y características de la acción de cumplimiento en Colombia

Para empezar a caracterizar la acción de cumplimiento, se encuentra que esta se erigió como un derecho constitucional fundamental de acudir a la jurisdicción con el objeto de obtener una solución oportuna y eficaz de una controversia; su finalidad es hacer efectivo el cumplimiento de la ley y de los actos administrativos.⁵⁶⁵ Está consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política y en la Ley 393 de 1997, en la cual se consagra en su artículo segundo los principios de publicidad, prevalencia del derecho sustancial, economía, celeridad, eficacia y gratuidad.⁵⁶⁶ Su improcedencia se da en tres situaciones:

562 Sabino Álvarez, “La especialización de los tribunales contencioso-administrativos”, *Revista de Administración Pública* 35 (1961).

563 Es la aprobación oficial desde el punto de vista moral y doctrinal, realizada por un censor de la Iglesia católica, de una obra que aspira a ser publicada.

564 Pedro Camargo, *La acción de cumplimiento*, 4.ª ed. (Bogotá: Leyer, 2008).

565 Franky Urrego, *La acción de cumplimiento: estudio en el sistema jurídico colombiano, análisis normativo y jurisprudencial* (Bogotá: Uniagraria, 2001).

566 Congreso de la República de Colombia, Ley 393 de 1997, “por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política”, <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=338>.

•El medioambiente como víctima del conflicto armado interno en Colombia.

- a. Cuando lo que se persiga sea la protección de derechos que pueden ser amparados con otras acciones, como la acción de tutela.
- b. Mantiene las características de la acción de tutela, la cual es subsidiaria y residual, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio grave e inminente para el accionante.
- c. No podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos.⁵⁶⁷

Frente a esto, se encuentra que la acción procede bajo dos modalidades dado su carácter subsidiario: cuando el perjudicado no posee otro medio de defensa judicial y cuando, existiendo medio principal, este no es eficaz o carece de idoneidad para evitar un perjuicio que no se pueda remediar.⁵⁶⁸

Como ejemplo de la procedencia de la acción de cumplimiento en situaciones relacionadas con el medio ambiente, se encuentra la Sentencia ACU 44001-23-31-000-2003-0847-01, del 19 de noviembre de 2004, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, donde el procurador judicial agrario y ambiental de La Guajira ejerce dicha acción contra el departamento de La Guajira, para el cumplimiento de los artículos 49 y 50 de Ley 99 de 1993,⁵⁶⁹ donde se dispone lo concerniente a las autorizaciones y licencias sanitarias en el caso específico del funcionamiento del matadero del municipio.⁵⁷⁰

Por otro lado, como ejemplo de la improcedencia de esta en dichas situaciones, se encuentra la Sentencia ACU 1235, del 2 de marzo de 2008, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, donde una persona natural, obrando en representación y propio nombre contra el director de la regional del Pacífico de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, ejerce dicha

567 Gilberto Blanco, "La acción de cumplimiento: comentarios a las limitaciones de su ejercicio", *Revista de Derecho* 19 (2013): 142-60, <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85101909>.

568 Carlos Lozano, "La acción de tutela como mecanismo procesal para el amparo del derecho al agua en Colombia: ¿protección en perspectiva ambiental?", *Revista Pensamiento Jurídico: Derecho y Política en la Era de la Sostenibilidad* 25 (2009): 271-92.

569 Congreso de la República de Colombia, Ley 99 de 1993, "por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones", <http://www.leyex.info/leyes/Ley99de1993.htm>.

570 Consejo de Estado de Colombia, Sentencia ACU 44001-23-31-000-2003-0847-01, 19 de noviembre de 2004, M. P. María Nohemi Hernández Pinzón.

acción para obtener cumplimiento de la Resolución 000095 del 7 de junio del 2001,⁵⁷¹ para retirar materias primas que permanecen depositadas en fábrica de aceites y perjudicando al sector rural; dicha situación provoca malos olores y contaminación ambiental en el Valle del Cauca.

Presentó derecho de petición donde no fue posible la información de fecha y hora para su retiro; después le informaron que no tenían los recursos ni la logística para dicha acción. En la presente sentencia se encuentra que como se vulneró el derecho al medioambiente sano, no cabría la acción de cumplimiento porque se vulnera un derecho, y es más importante eso que el cumplimiento de la entidad, por lo cual se niega y se da la solicitud el trámite correspondiente a la acción popular.

En concordancia, la acción de cumplimiento no fue consagrada como un procedimiento alternativo para evaluar el cumplimiento de la ley por parte de los jueces ni para suplir los recursos ordinarios diseñados por el legislador para discutir la validez de las providencias judiciales. El artículo 9 de la Ley 393 de 1997 es diáfano en señalar que la acción de cumplimiento es improcedente cuando existen otros medios de defensa judicial o cuando el afectado disponga de otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de las normas con fuerza material de ley. Entonces, la acción de cumplimiento no resulta procedente para suplir los recursos consagrados en el ordenamiento jurídico para discutir la validez de una decisión judicial.⁵⁷²

Además de esto, en reiteradas ocasiones se ha señalado que en un Estado social de derecho, donde el ejercicio del poder está supeditado a la observancia de la Constitución y al imperio de la legalidad, es esencial el respeto por la eficacia material de la normatividad creada por el legislador y de los actos administrativos que dentro del marco de sus respectivas competencias expiden las

571 "Con el fin de obtener el cumplimiento de la Resolución 000095 del 7 de junio de 2001, emitida por dicho funcionario [director de la Regional del Pacífico de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC], en orden a que se cumpla el artículo segundo de la parte resolutive, por el cual se ordena el retiro de unas materias primas que permanecen depositadas en la fábrica de aceites instalada en el predio "EL EDÉN", de propiedad del señor Julio Cuervo, ya que esta omisión perjudica a los habitantes del sector rural. Solicita en consecuencia que se cumpla el deber omitido de realizar la diligencia de retiro de la referida materia prima, con los funcionarios que designe y haciendo uso de los recursos y logística de la Corporación, para lo cual fijará fecha y hora". Consejo de Estado de Colombia, Sentencia ACU 1235, 2 de marzo de 2008, M. P. Jesús María Carrillo Ballesteros.

572 Consejo de Estado de Colombia, Sentencia ACU 27001-23-33-000-2014-00002-01, 12 de junio de 2014, M. P. Susana Buitrago Valencia.

•El medioambiente como víctima del conflicto armado interno en Colombia.

diferentes autoridades en cumplimiento de los cometidos o tareas a ellas asignadas.⁵⁷³ Entonces, si se parte de una interpretación sistemática de la Constitución, el propósito de la acción de cumplimiento no se reduce a hacer efectivo un deber fundamental o legal, sino a la realización del orden constitucional y del orden legal, que a su vez se constituye en la condición necesaria para el ejercicio de los derechos, valores y principios constitucionales.⁵⁷⁴

En efecto, resulta paradójico que muchas veces las normas quedan escritas, es decir, no tienen ejecución o concreción práctica en la realidad, de modo que el proceso legislativo y su producto se convierten a menudo en inoperantes e inútiles. Igual sucede con los actos administrativos que la administración dicta, pero no desarrolla materialmente. Ni el Estado social de derecho, que busca la concreción material de sus objetivos y finalidades, ni la función legislativa, ejecutiva o administrativa se agotan con la simple formulación de las normas o la expedición de actos administrativos, pues los respectivos cometidos propios de dicho Estado solo se logran cuando efectiva y realmente tienen cumplimiento las referidas normas y actos.⁵⁷⁵

En cuanto a la legitimación por pasiva, es decir, contra quién se puede dirigir la acción, esta se dirigirá contra la autoridad a la que corresponda el cumplimiento de la norma con fuerza material de ley o acto administrativo. Si contra quien se dirige la acción no es la autoridad obligada, aquel deberá informar al juez que tramita la acción, indicando la autoridad a quien corresponde su cumplimiento. En caso de duda, el proceso continuará también con las autoridades respecto de las cuales se ejercita la acción hasta su terminación. En todo caso, el juez de cumplimiento deberá notificar a la autoridad que, conforme al ordenamiento jurídico, tenga competencia para cumplir con el deber omitido.⁵⁷⁶

Ahora bien, tanto la jurisprudencia como la doctrina se han pronunciado frente a la naturaleza de la acción de cumplimiento, en lo cual la Corte Constitucional

573 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-010 de 2001, 17 de enero de 2001, M. P. Fabio Morón Díaz, <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-010-01.htm>.

574 Boris Arias, "La acción de cumplimiento como acción tutelar", *Revista Ius et Praxis* 9, n.º 2 (2013): 477-507, http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-00122013000200017&script=sci_arttext.

575 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-157 de 1998, 29 de abril de 1998, M. P. Carlos Gaviria, <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-157-98.htm>.

576 María Escudero, *Práctica general de derecho*, 31.ª ed. (Bogotá: Uniacademia Leyer, 2016).

expresa que el propósito de la acción de cumplimiento es procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos. En sus palabras, esto “combate la falta de actividad de la administración” y “conlleva la concreción de principios medulares del Estado social de derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo”.⁵⁷⁷

Sin embargo, la Corporación ha aclarado y delimitado la función de la acción de cumplimiento, al manifestar los siguiente:

Así como el objeto de la acción de cumplimiento no es el reconocimiento de derechos particulares en disputa, tampoco lo es el cumplimiento general de las leyes y actos administrativos. Dicha acción no consagra un derecho a la ejecución general e indiscriminada de todas las normas de rango inferior a la Constitución ni un derecho abstracto al cumplimiento de todo el ordenamiento jurídico. Su objeto fue especificado por el propio constituyente: asegurar el “cumplimiento de un deber omitido” contenido en “una ley o acto administrativo” (artículo 87, Constitución Política de 1991) que la autoridad competente se niega a ejecutar.⁵⁷⁸

Lo que se persigue con la acción de cumplimiento, no es otra cosa que la verificación real del querer del legislador. Pretende que lo que la voluntad popular estimó como justo o conveniente, se lleve a cabo, se realice externamente. Por ello se concibe como un mecanismo para hacer efectiva la ley y también los actos administrativos, en cuanto éstos son desarrollo y concreción de aquella.⁵⁷⁹

En cuanto a la doctrina, se ha expresado que la acción de cumplimiento no tiene fines indemnizatorios. Cuando del cumplimiento de la ley o de actos administrativos se generan perjuicios, los afectados podrán solicitar las indemnizaciones por medio de las acciones judiciales pertinentes.⁵⁸⁰

Frente a la naturaleza de la acción de cumplimiento, la Corte Constitucional ha expuesto:

577 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-101 de 2010, 15 de febrero de 2010, M. P. Juan Carlos Henao Pérez, <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/T-101-10.htm>.

578 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-1194 de 2001, 15 de noviembre de 2001, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1194-01.htm>.

579 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-158 de 1998, 29 de abril de 1998, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa, <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-158-98.htm>.

580 Carlos Patiño, *Acciones de tutela, cumplimiento, populares y de grupo: guía práctica*, 2.ª ed. (Bogotá: Leyer, 2008), 174.

•El medioambiente como víctima del conflicto armado interno en Colombia.

La naturaleza de la acción de cumplimiento la aleja de aquellas que se revisten de un carácter declarativo de derechos, lo que se quiso fue establecer un mecanismo para hacer efectivos mandatos o derechos expresamente consagrados en la ley o en el acto administrativo, sobre los cuales no existe discusión o incertidumbre.⁵⁸¹

De la misma manera, la doctrina expresa que “la acción de cumplimiento no es un mecanismo judicial de carácter sancionatorio. Su naturaleza no es de estirpe represiva, como quiera que no se busca castigar al funcionario público que indebidamente ha omitido el cumplimiento de un deber legal”.⁵⁸² En la doctrina existe el contrasentido de que la Constitución y el bloque de constitucionalidad a ella integrado, que resultan ser la representación suprema del derecho objetivo, no puedan ser objeto de cumplimiento a través del *Mandamus*, siendo esta la principal herramienta para reivindicación del principio de legalidad sobre el cual se funda el Estado de derecho; y este no se satisface solo por consagrar normas sobre la base de procedimientos revestidos de validez, pues únicamente con el cumplimiento real y efectivo de dichas normas es que se adquiere legitimidad y se brinda seguridad jurídica y justicia.⁵⁸³

Y esto se ve reflejado en la Sentencia C-651 de 2003 (acción pública de inconstitucionalidad), donde la Corte Constitucional negó la posibilidad de solicitar el cumplimiento de normas constitucionales mediante la acción de cumplimiento, ya que estas —a diferencia de las normas legales, por su lenguaje indeterminado y abierto⁵⁸⁴— requieren de interpretación previa y permiten un alto grado de discrecionalidad, lo que a criterio de la referida Corte no coincide con la naturaleza de la acción de cumplimiento.⁵⁸⁵ Esa posición es contradictoria si se considera que dicha Corte reconoce que la Constitución ya no solo es un documento

581 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-638 de 2000, 31 de mayo de 2000, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa, <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-638-00.htm>.

582 Alejandro Arteaga, “La acción de cumplimiento: ¿un instrumento jurídico al servicio del Estado social de derecho en Colombia?”, *Revista Derecho del Estado* 8 (2000): 85-125.

583 Édgar Quiroga y Eduardo Velandia, “La acción de cumplimiento como instrumento del derecho procesal constitucional para la protección del medio ambiente”. En *Derecho procesal constitucional: garantía jurisdiccional del medio ambiente en el derecho comparado*, ed. por Eduardo Velandia (Bogotá: Ediciones Nueva Jurídica, 2016), 171-196.

584 Dado que la Constitución tiene una función social, en consecuencia tiene una interpretación diferente a la de las normas legales y debe recordarse que el intérprete de la Constitución es la Corte Constitucional.

585 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-651 de 2003, 5 de agosto de 2003, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

político⁵⁸⁶ sino normativo, por lo que en su caso, y desde esa lógica, debió al menos diferenciarse entre los principios y las reglas que contiene la Constitución, pudiendo las reglas cumplirse mediante la acción de cumplimiento.⁵⁸⁷

Diferenciar de forma genérica la acción de tutela frente a la acción de cumplimiento⁵⁸⁸ se hace desde una óptica de su contenido, ya que mientras la acción de tutela solo puede ser ejercitada para lograr la protección inmediata de derechos constitucionales fundamentales vulnerados por una autoridad pública, la acción de cumplimiento está instituida para obtener también la protección inmediata de los derechos de los particulares reconocidos por la ley o por el acto administrativo desconocidos por cualquier autoridad.⁵⁸⁹

Problemática de la acción de cumplimiento en la protección al medioambiente

La jurisprudencia del Consejo de Estado en lo que se refiere a la acción de cumplimiento relacionada con el medioambiente en Colombia es mayoritariamente improcedente, pues se encuentra que en muy pocas ocasiones es realmente eficaz la acción de cumplimiento en dicho tema. La improcedencia de esta acción provoca una vulneración al principio de celeridad, que está consagrado en el ejercicio de esta, ya que si la acción es improcedente, el juez iniciará la solicitud del trámite a la remisión de la acción correspondiente en cada caso, lo cual provocaría una tardía respuesta contraria al eficaz y oportuno trámite de esta.

Esta problemática se da porque no existen unos parámetros completamente concretos donde se defina cuándo son procedentes las tres acciones constitucionales utilizadas en el medioambiente (acción popular, acción de tutela y acción de cumplimiento) y sus respectivas diferencias; para que esto se evite, se necesita establecer los límites sólidos entre cada una de las acciones constitucionales utilizadas para proteger todo lo relacionado con el medioambiente.

586 Porque establece principios, valores y fines del Estado, involucrándose en cómo este se conforma, qué límites tiene frente a la sociedad y cómo debe actuar para un verdadero Estado social de derecho.

587 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-638 de 2000, 31 de mayo de 2000, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa, <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-638-00.htm>.

588 Puesto que las dos son procedentes cuando no existe otro medio para proteger los derechos.

589 Justo Rubiano y Germán Baquero, *La acción de cumplimiento en el derecho colombiano* (tesis de pregrado, Universidad Católica de Colombia, 2003).

•El medioambiente como víctima del conflicto armado interno en Colombia.

Además, según Pedro Pablo Camargo, el artículo 9 de la ley que desarrolla la acción de cumplimiento⁵⁹⁰ es *prima facie* inconstitucional, pues el artículo 87 de la Constitución Política habla, en general, de la ley, sin excepción, y que el Gobierno Nacional ha sostenido, desde el principio, que la acción no debe ser procedente para las leyes que crean gastos, para efectos de su inclusión en el presupuesto ni para ordenar la ejecución de las leyes incorporadas en él, lo que constituye, sin duda, un golpe mortal a la acción de cumplimiento, pues buena parte de las leyes que no se cumplen se relacionan con partidas presupuestales.⁵⁹¹

Aparte de situaciones conceptuales, así como la jurisdicción constitucional vela por la supremacía de la Constitución, el contencioso administrativo se encuentra especialmente instalado en la celosa vigilancia del principio de legalidad. En este ámbito es antigua y consolidada su experiencia. Resulta evidente entonces que, habiendo sido comisionado por la ley para conocer, además de las acciones de cumplimiento de las leyes y de los actos administrativos, el juez administrativo hubiera recurrido a su propio arsenal jurisprudencial. Y que, viéndose abocado a resolver casos concretos y reales de incumplimiento de normas que establecen gastos, hubiera desarrollado la acción de cumplimiento más allá de los límites que a su alcance le atravesó la ley con anuencia de la jurisdicción constitucional.⁵⁹²

Según Pedro Pablo Camargo, el Consejo de Estado evidenció mala fe con el pretexto de que el artículo 87 de la Constitución Política no señala “la autoridad judicial” que deba tramitarla. La autoridad judicial no es otra que la prevista en el artículo 116 de la Constitución Política: “La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los tribunales y los jueces, administran justicia. También lo hace la justicia penal militar”. La posición del Consejo de Estado frente a la acción de cumplimiento ha sido la misma de repudio a la acción de tutela.

590 Artículo 9. Improcedibilidad de la acción. Congreso de la República de Colombia, Ley 393 de 1997, por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política. Congreso de la República de Colombia, Ley 393 de 1997, “por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política”, <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=338>.

591 Stella Carvajal, “La acción de cumplimiento como mecanismo de protección de los derechos en Colombia”, *Revista Nueva Época* 35 (2010): 71-110.

592 Augusto Hernández, “Acción de cumplimiento y obligatoriedad de las normas que establezcan gastos”, *Revista de Derecho del Estado* n.º 8 (2000): 69-84.

Por esto, es autor de los Proyectos de Acto Legislativo 34-S/97 y 259-C/97, “por el cual se reforma el artículo 86 de la Constitución Política”. En dicho proyecto se excluye del trámite de tutela a tribunales colegiados y a la jurisdicción contencioso administrativa. Tampoco sería procedente “contra acciones, omisiones y providencias de los jueves por razón del ejercicio de sus funciones”.⁵⁹³

Además, existe una problemática en la legislación relacionada con el medioambiente, pues no es lo suficientemente sólida y clara en cuanto a los presupuestos que se establecen frente a este ámbito. Esto se ve evidenciado en el Título VI (artículos 77-82): “La acción de cumplimiento en asuntos ambientales”, Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio de Ambiente y se brindan las principales disposiciones relacionadas con este. Allí se consagra que la Ley 393 de 1997, por la cual se dispone todo lo relacionado con la acción de cumplimiento, deroga completamente dicho título con todos los artículos incluidos. Frente a esto, no existe ningún tipo de documento en el que se especifiquen las razones por las cuales se da la completa derogación; en consecuencia, se provoca un vacío normativo y una problemática sustancial en la relación entre la acción de cumplimiento y el medioambiente en Colombia.

La interpretación antes formada no ha sido la única que se ha presentado en cuanto a las falencias del ordenamiento jurídico, ya que en la anterior tesis es desde una perspectiva sustantiva y, asimismo, existe una tesis que abarca el aspecto procesal. De ahí que pueda evidenciarse lo siguiente:

Nuestras acciones populares con fines concretos han sufrido las vicisitudes propias de un sistema jurídico típicamente jurisdiccional y legislado, que no ahondó en el fortalecimiento de las competencias del juez y de sus capacidades protectoras de los derechos de las personas y que limitó seriamente las vías de acceso a la justicia; desde luego, este destino histórico no fue sufrido únicamente por nuestro Derecho, ya que buena parte de los regímenes similares al nuestro y que seguían sus mismas tendencias se pueden catalogar dentro de estas características.⁵⁹⁴

Frente a esto, se encuentra que no se está pensando realmente en la finalidad o el propósito de la ley: la protección de los derechos de una manera rápida y oportuna; por el contrario, se le da prelación a una interpretación exegética de la

593 Pedro Camargo, *La acción de cumplimiento*, 4.ª ed. (Bogotá: Leyer, 2008), 29.

594 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-528 de 1992, 18 de septiembre de 1992, M. P. Fabio Morón Díaz, <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-528-92.htm>.

•El medioambiente como víctima del conflicto armado interno en Colombia•

ley, lo cual ha provocado problemas a lo largo de la historia. La Sentencia C-193 de 1998 de la Corte Constitucional, en acción pública de inconstitucionalidad del 7 de mayo de 1998, plantea que para asegurar el cumplimiento de la ley material, general, impersonal y abstracta, al igual que de los actos administrativos, el único medio para conseguir dicho fin es la acción de cumplimiento,⁵⁹⁵ por este motivo no le es permitido al constituyente crear mecanismos subsidiarios o paralelos para asegurar dicho cumplimiento.

Por los motivos antes expuestos, la acción de cumplimiento no está dotada de importancia ni de eficacia en lo concerniente a la protección del medioambiente, pues se encuentran problemáticas como vacíos normativos y jurisprudencia improcedente. Sin embargo, la acción de cumplimiento es una acción constitucional, y al hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto legislativo, cobra importancia para la protección de los derechos de las personas; por tanto, es de vital importancia dotar la acción de cumplimiento con elementos que le permitan contener eficacia con la protección de medioambiente. Por ello, a continuación se evidenciarán las posibilidades de dotar a este instrumento de eficacia referente a la protección medioambiental.

La inclusión de la acción de cumplimiento en la protección del medioambiente como mecanismo de protección en los daños causados por el conflicto armado interno en Colombia

El conflicto armado interno en Colombia ha tenido diferentes implicaciones, principalmente en los planos social, político y económico. A nivel social se evidencia en las víctimas a lo largo de los años; a nivel político, en los problemas políticos que han surgido a partir del conflicto; y a nivel económico, en el detrimento patrimonial que ha tenido el Estado a partir del conflicto. Sin embargo, comúnmente no se toma en cuenta la implicación que ha tenido el conflicto armado interno en Colombia en el medioambiente, lo cual genera el pensamiento de duda y hasta inexistencia de que el conflicto armado ha incidido en el medioambiente. No obstante, el conflicto armado interno ha tenido implicaciones en el medioambiente,⁵⁹⁶ que, por diferentes circunstancias, acciones y omisiones, han ido degradándolo:

595 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-193 de 1998, 7 de mayo de 1998, M. P. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara, <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-193-98.htm>.

596 "Mientras persistan en el país sectores en conflicto, subsistirá el problema ambiental, por lo que es necesario sugerir medidas que contrarresten el daño interviniendo, más que en las zonas problemáticas, en el mercado, en

Un rápido diagnóstico muestra que uno de los temas centrales para Colombia, en materia de conflictos ambientales, es el uso del medio ambiente como instrumento político por parte de los alzados en armas. Colombia experimenta actualmente varios tipos de conflictos ambientales debido a implicaciones generadas por el problema de las drogas, sobre todo en razón de su erradicación forzada con fumigaciones (en particular con su vecino Ecuador, pero también con su población local). En Colombia, como en varios otros países de la subregión andina, el triángulo político-económico-ambiental del nuevo patrón de causalidad del conflicto ambiental funciona perfectamente, pero subordina claramente el factor ambiental a los dos otros.⁵⁹⁷

El 21 de junio se presentó un nuevo atentado de las FARC-EP contra la infraestructura petrolera, causando un derrame de crudo sobre la quebrada Pianulpí, que desemboca en el río Mira, que a su vez abastece el acueducto de Tumaco. El Ministerio de Ambiente estima que son cerca de 410.000 galones de crudo derramados. El 24 de junio se declaró la emergencia sanitaria y ambiental en el municipio de Tumaco. Según información de Ecopetrol, ya habría llegado una línea de petróleo al océano pacífico, de extenderse, puede tener graves consecuencias medioambientales y en los medios de vida de la población.⁵⁹⁸

Los anteriores ejemplos evidencian la incidencia directa que ha tenido el conflicto armado en el medioambiente; sin embargo, también ha tenido una incidencia indirecta:

Grandes problemas se presentan en los territorios donde se explota el oro: de las 57 toneladas de metal que produce el país al año, sólo una cuarta parte la extraen las compañías que cumplen con las reglas de juego, ya sea de capital nacional o extranjero; por otra parte, están los mineros artesanales, y otro grupo lo constituyen empresarios informales que llevan años dedicados al negocio sin contar con los títulos exigidos por la ley; en muchas regiones existe correlación con la violencia, extorsiones, asesinatos donde se han multiplicado las explotaciones que de manera

la comercialización de los productos mineros, madereros, faunísticos y derivados de cultivos ilícitos". Diego Ferney Cancelado Ávila, Jorge Leonardo Solís Yepes y Wisman Johan Díaz Castillo, "Parangón e implementación de los instrumentos económicos de política ambiental y sanciones por daños al medio ambiente en epicentros de conflicto armado en Colombia". En *El conflicto armado interno en Colombia: análisis jurídico de protección a las víctimas y del medio ambiente*, ed. por Henry Manuel Vallejo Rubiano y Jaime Cubides Cárdenas (Bogotá, Escuela Superior de Guerra, 2017), 129.

597 Stephanie Lavaux, *Degradación ambiental y conflictos armados: las conexiones* (Bogotá: Centro de Estudios Políticos e Internacionales, 2004), 27.

598 CM&, "ONU presenta informe sobre el desastre ambiental y social en Tumaco", 27 de junio de 2015, <http://www.cmi.com.co/internacional/onu-presenta-informe-sobre-el-desastre-ambiental-y-social-en-tumaco/253053/>.

•El medioambiente como víctima del conflicto armado interno en Colombia•

creciente están controladas o pagan “peaje” a los grupos armados de todo tipo, desde las FARC y el ELN hasta las llamadas “bacrim”.⁵⁹⁹

La responsabilidad que tendrían estos grupos armados, que han degradado el medioambiente, se proyecta a largo plazo luego del avance en la firma del Acuerdo de Paz en Colombia, lo cual se ha evidenciado en notas periodísticas centrales del país y en los boletines de prensa directamente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU):

El medio ambiente ha sido otra víctima de la violencia que hemos padecido durante más de medio siglo. [...] La paz le dará a Colombia los mayores dividendos ambientales, frenará el ecocidio y generará oportunidades de empleo”, dijo el Jefe de Estado al público asistente al evento que se realizó en el Hotel Tequendama y reunió a distintos sectores para analizar los beneficios económicos para el desarrollo sostenible que traería la posible firma de un acuerdo de paz con las Farc. De igual forma, los desafíos que tendría el país en esta materia para garantizar un crecimiento sostenible.⁶⁰⁰

Señaló que la violencia nos ha obligado a pagar un alto costo en vidas humanas, afectación de la infraestructura, rezago económico y bajos niveles de inversión, y el medio ambiente no ha sido la excepción. “Por eso, la reconciliación entre los colombianos pasa también por reconciliarnos con nuestro medio ambiente”, sostuvo.⁶⁰¹

Un órgano internacional de gran importancia para el conflicto armado interno en Colombia es la Organización de las Naciones Unidas y específicamente su Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA):

Es la principal autoridad ambiental a nivel mundial. El PNUMA tiene el mandato de evaluar el estado del medio ambiente mundial y las causas de los impactos ambientales. Actúa como intermediario científico-normativo velando porque el conocimiento fluya desde la investigación básica y aplicada, y se traduzca en medidas normativas en beneficio de las sociedades.⁶⁰²

.....
599 Centro de Investigación y Educación Popular/ Programa por la Paz (CINEP/PPP), *Informe especial, minería, conflictos sociales y violación de derechos humanos en Colombia*, 2012, 15, http://cinep.org.co/images/institucional/informes_especiales/Informe_Especial-Mineria_La_Guajira.pdf.

600 Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Medio ambiente: el gran dividendo de la paz”, 2016, <http://nacionesunidas.org.co/blog/2016/03/11/medio-ambiente-el-gran-dividendo-de-la-paz/>.

601 Ibid.

602 Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, “Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)”, 2017, <http://www.cancilleria.gov.co/international/politics/environmental/water/programa-naciones-unidas-medio-ambiente-pnuma>.

En cuanto a la acción de cumplimiento en el conflicto armado, no se ha evidenciado su aplicación en este ámbito; sin embargo, ya que se tiene como propósito incrementar la calidad medioambiental después de los daños causados por los grupos armados, la acción de cumplimiento puede ser una opción para cumplir los actos administrativos o las leyes que se expidan con ocasión de preservar y proteger el medioambiente en el Proceso de Paz; a pesar de no ser utilizada esta acción en condiciones normales de sociedad, es posible su aplicación y su adecuación en las condiciones del Proceso de Paz⁶⁰³ para hacer efectiva su utilización. Esto se propone en la medida en que la acción de cumplimiento no es utilizada para problemas cotidianos sin ninguna situación especial en Colombia, e incluirla como mecanismo para proteger el medioambiente en tema del conflicto armado interno en Colombia sugiere una aplicación que le dé eficacia y la dote de importancia que no se evidencia en la cotidianidad. Su aplicación se vería evidenciada en las futuras políticas de posconflicto relacionadas con el medioambiente, es decir, las atinentes a las leyes y los actos legislativos que se deben cumplir para dar el respectivo resarcimiento y protección al medioambiente, luego de los daños causados por el conflicto armado interno.

Otra de las propuestas que se plantean en este capítulo para mejorar el derecho ambiental colombiano es adoptar los mecanismos usados internacionalmente y los principios básicos relacionados con el medioambiente. Un ejemplo de esto es la Conferencia de Estocolmo (1972) en la Recomendación 96, donde se acordó el desarrollo de la educación en materia de medioambiente, con el objeto de acometer a fondo la crisis mundial en esta materia.⁶⁰⁴

Los principios básicos internacionales que se plantean son:

- El principio de cooperación internacional para la protección del medio ambiente, el cual se infiere de la Declaración de Río, que establece el deber de los Estados de cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad

603 "Es hasta el año 2012 que se abre la mesa de conversaciones con negociaciones entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia– Ejército del Pueblo (FARC-EP) en la ciudad de La Habana, Cuba, con la finalidad de iniciar un proceso de paz para proscribir el conflicto armado en Colombia". Jaime Cubides Cárdenas y Angélica Grandas Ferrand, "La jurisdicción especial para la paz (JEP): un tribunal Ad-Hoc en Colombia". En *Sociedad y Fuerza Pública ante los retos de la paz: justicia transicional, víctimas y consolidación democrática*, ed. por Luis Vélez Rodríguez (Bogotá: Ibáñez, 2017), 149.

604 Ernesto Rey y María Rodríguez, *Acción de cumplimiento y derechos humanos*, 2.ª ed. (Bogotá: Temis, 1998).

del ecosistema de la Tierra,⁶⁰⁵ lo cual, además de contribuir con el medioambiente, ayudaría a la relación que Colombia tiene con otros países en cuanto a la normatividad, ya que en el país normalmente es utilizado el derecho interno.

- El principio de participación ciudadana se relaciona íntimamente con la democracia participativa, reconocida en instrumentos internacionales como derechos humanos políticos,⁶⁰⁶ donde se involucraría el Estado social de derecho que se predica en Colombia, ayudando a la eficacia de dicha forma de Estado.
- El principio “el que contamina, paga” de la Declaración de Río expresa que las autoridades nacionales deberán procurar fomentar la internacionalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos.⁶⁰⁷ Este principio ayudaría a encontrar una responsabilidad en los particulares relacionada con el medioambiente, y no directamente con perjuicios hacia otra persona.
- El principio de precaución y prevención, donde el primero exige que cuando una duda razonable surja en relación con la peligrosidad de cualquier actividad de repercusiones ambientales, esta se evite; y la segunda se proyecta sobre consecuencias perjudiciales ciertas de algunas actividades.⁶⁰⁸

Asimismo, se plantea el verdadero cumplimiento del artículo 67, parágrafo 2, de la Constitución Política de Colombia, donde se establece el derecho a la educación en cuanto a la protección del medioambiente. Esto, sin embargo, no es realmente llevado a cabo actualmente. Y frente a esta propuesta, se toma como fundamento la pedagogía ambiental, que permite al sujeto reconocer al medioambiente como un sistema incluyente desde formas culturales hasta instrumentos materiales y simbólicos creados por el hombre, hasta comprenderse parte de él y concebirlo como una construcción social. Esto, con el fin de que la educación

605 Ernesto Rey y María Rodríguez, *Las generaciones de los derechos humanos* (Bogotá: Universidad Libre, 2005).

606 Ibid.

607 Ibid.

608 Ibid.

ambiental sirva como proceso formativo mediante el cual el individuo y la colectividad conozcan y comprendan las formas de interacción entre la sociedad y la naturaleza, sus causas y consecuencias, a fin de que participen con la formulación de propuestas orientadas hacia el mejoramiento de la calidad ambiental.⁶⁰⁹

Se requiere que las personas que son parte del territorio y aquellas que residen de forma transitoria en él asuman un papel activo dentro de la sociedad y actúen con respeto y protección del medioambiente. En este contexto, la pedagogía, la cultura y la educación desempeñan un papel determinante, ya que, en temas medioambientales, la prevención conlleva la no causación de un daño; en cambio, el daño genera situaciones que obligan a buscar una reparación, pero por su misma naturaleza es imposible generar dicha reparación. En síntesis, lo que se pretende con esta propuesta en específico es que las personas y, sobre todo, los jóvenes tomen conciencia de lo que realmente significa el entorno en el cual se desarrolla la vida de los seres humanos.

Conclusiones

La escasez de jurisprudencia y la improcedencia que se presenta de esta en relación con la acción de cumplimiento y el medioambiente en Colombia demuestran que tanto la legislación que la regula como la jurisdicción encargada de conocerla no son las adecuadas para la naturaleza de esta acción, por cuanto se plantean causales de improcedencia sin sentido en la legislación, y la jurisdicción no es lo suficientemente rigurosa para plantear la solución a los problemas relacionados en los casos específicos relacionados con el medioambiente.

Además, la legislación colombiana relacionada con el medioambiente tiene vacíos normativos, en cuanto no establece los límites conceptuales acerca de la procedencia de las acciones constitucionales. En específico, no asocia directamente la acción de cumplimiento con el medioambiente, lo cual provoca vulneraciones a los derechos de las personas en cuanto al principio de celeridad y eficacia de esta. Por tal motivo, se necesita de una legislación mucho más sólida y clara para no afectar lo que realmente se busca proteger: los derechos de las personas.

.....
609 Aceneth Serna, "El Derecho a un ambiente sano y la pedagogía ambiental", *Revista El Ágora USB* 7, n.º 2 (2007): 199-385.

Actualmente en Colombia se logra evidenciar que, gracias a que se aplica únicamente el derecho interno, se genera una visión cegada de lo que es realmente el derecho ambiental internacional y cómo sus principios son bases de vital importancia para evitar perjuicios irremediables. La educación del medioambiente, involucrando principalmente la pedagogía ambiental, es de gran importancia, dado que las personas y, sobre todo, los jóvenes necesitan de un conocimiento al menos básico de este, si se pretende vivir en un entorno adecuado para el próspero desarrollo de la vida humana, y no como se evidencia actualmente: un entorno precario y sin visión futura.

La acción de cumplimiento estrictamente relacionada con el medioambiente en Colombia es una acción constitucional realmente ineficaz, lo cual se debe a que es una acción con jurisprudencia escasa y con improcedencia mayoritaria. En consecuencia, se le resta importancia a esta acción constitucional.

Por estas razones, la propuesta del presente capítulo es dotar a la acción de cumplimiento de importancia, incluyéndola como una acción idónea para proteger el medioambiente en lo atinente al conflicto armado interno en Colombia, con el propósito de no desnaturalizarla y, por el contrario, convertirla en una acción eficaz y efectiva. Esta inclusión se evidencia en el efectivo cumplimiento que deben tener tanto las leyes como los actos legislativos en el posconflicto, relacionados con las medidas que se deben tomar para proteger el medioambiente en el país.