

**LAS ACCIONES POPULARES Y SU INCIDENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA
AMBIENTAL**

ALEJANDRO PINZÓN HERNÁNDEZ

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE ESTUDIOS AMBIENTALES Y RURALES
BOGOTÁ D.C.**

2017

**LAS ACCIONES POPULARES Y SU INCIDENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA
AMBIENTAL**

Proyecto de Grado Para Optar el Título de Magister en Gestión Ambiental

ALEJANDRO PINZÓN HERNÁNDEZ

DIRECTOR

DR. GIOVANNI JOSÉ HERRERA CARRASCAL

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE ESTUDIOS AMBIENTALES Y RURALES
BOGOTÁ D.C.**

2017

CONTENIDO

	Pág.
1. INTRODUCCIÓN	9
1.1. Pregunta de investigación	10
1.2. Justificación	13
1.3. Objetivos	15
1.3.1. Objetivo general	15
1.3.2. Objetivos específicos	15
1.4. Hipótesis	15
1.5. Metodología	17
1.6. Estado del arte	18
2. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL	21
2.1 Contexto histórico y jurídico de las Acciones Populares	21
2.1.1. Derecho y Ambiente	21
2.1.2. Ecología jurídica y acciones populares	22
2.1.3. Las Acciones Populares	24
2.2. La Acción Popular en materia ambiental expresión de la participación	29
2.2.1. Participación judicial y control social horizontal	31
2.3. La acción popular en el ordenamiento jurídico de Colombia	35
2.4. La gestión pública y la gestión pública ambiental	39
2.4.1. Teoría general de sistemas y complejidad	40

	4
2.4.2. La Norma jurídica en la gestión pública ambiental.	42
2.4.3. Políticas públicas y gestión pública ambiental.	44
2.4.4. Eficacia y gestión pública ambiental.	45
2.4.5. Acción popular y eficacia constitucional en la gestión pública ambiental.	48
2.5. Ley 99 de 1993: Norma relacional en favor de la eficacia de GAP	52
3. ESTUDIOS DE CASO	54
3.1. Cerros Orientales	54
3.1.1. Contextualización.	54
3.1.2. Política pública explícita: declaración de la Reserva Forestal Cerros Orientales de Bogotá.	59
3.1.3. Dispositivo legal ineficaz.	61
3.1.4. Aporte del fallo del Consejo de Estado a la eficacia de la gestión pública ambiental para el área protegida Cerros Orientales.	64
3.2. Rio Bogotá	66
3.2.1. Política pública única para la gestión ambiental de la Cuenca.	67
3.2.2. Dispersión de recursos y esfuerzos.	68
3.2.3. Ineficacia de la normativa.	70
3.3. Humedal “El burro”	72
3.3.1. Contextualización.	74
3.3.2. Fallo judicial sobre la gestión pública ambiental del humedal “El burro”.	78
3.4. Análisis comparativo del estudio de casos	79
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	83
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	92
ANEXOS	102

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Análisis de cumplimiento de las funciones de seguimiento y control	57
Tabla 2. Análisis comparativo del estudio de casos	80
Tabla 3. Recursos de apelación	86
Tabla 4. Efectos de la sentencia en cada caso estudiado	90

LISTA DE ANEXOS

	Pág.
Anexo 1. Respuesta a Derecho de Petición No 20151133490 radicado ante la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca- CAR- de Octubre 22 de 2015, con el propósito de desarrollar el presente trabajo.....	102
Anexo 2. Respuesta a Derecho de Petición No 2015113357 radicado ante la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca- CAR con el propósito de desarrollar el presente trabajo.	108
Anexo 3. Respuesta a Derecho de Petición, radicado No 2015ER157402 ante la Secretaria Distrital de Ambiente	112

GLOSARIO

Ambiente: Conjunto de interacciones entre elementos naturales y sociales que determinan las condiciones de vida de un organismo.

Conflicto ambiental: Disputa o enfrentamiento entre dos o más partes sobre el uso y apropiación de recursos naturales.

Complejidad: Interrelación de diversos elementos que actúan y que no pueden ser analizados de forma simple.

Contaminación Ambiental: Alteración en el ambiente y en los recursos naturales que sobrepasan los límites permitidos.

Daño Ambiental: Es toda acción u omisión que pone en riesgo significativamente la calidad y servicios de un recurso natural y del ambiente.

Derechos Colectivos y Difusos: Los derechos colectivos son facultades otorgadas a un grupo social, para exigir a otro, otros, otra y otras la satisfacción, protección de un bien colectivo o público, patrimonio público o propiedad colectiva

Distribución Ecológica: Acceso equitativo y distribución en igualdad de condiciones a los beneficios de los recursos naturales y servicios ambientales como a las cargas que se imponen por su uso.

Huella ecológica: Intensidad de la pisada del ser humano en el ambiente, la biosfera o la naturaleza.

Justicia ambiental: La justicia ambiental, se define como consecución de igualdad de oportunidades que tienen los seres humanos para acceder a los bienes ambientales, y la distribución proporcional de las cargas contaminantes sobre el ambiente,

Problema ambiental: Afectaciones reales o potenciales de las condiciones naturales de calidad del ambiente de los recursos naturales.

Sistema: Conjunto de reglas, principios o elementos que funcionan a un mismo fin.

1. INTRODUCCIÓN

La protección del ambiente en primera instancia se radica en cabeza del estado colombiano en el Artículo 79 de la Constitución Política, para llevar a cabo una eficiente gestión de los recursos naturales. Concomitante a esta función estatal, la ciudadanía también tiene la facultad de exigir el cumplimiento de esta protección y solicitar a las instituciones estatales respuestas a problemas o conflictos cuando, por acción u omisión, no se efectúa una eficaz gestión ambiental y se incumplen las expectativas constitucionales.

Las acciones populares, como instrumento de participación judicial, son el medio que permite a la ciudadanía invocar la defensa del derecho colectivo a

Gozar 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 (Congreso de Colombia, 1998).

Cuando los operadores judiciales reconocen en los fallos no solo su vulneración, sino la forma para ejecutarlos, surge la inquietud académica para indagar si estas acciones contienen algunas categorías ambientales, y si otorgan eficacia a la administración pública para llevar a cabo una correcta administración de los recursos naturales. Para cumplir este cometido, el presente trabajo realiza un estudio y análisis, de tres estudios de caso:

- El primero la desafectación por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de una área de la reserva forestal de los Cerros Orientales de Bogotá.
- El segundo la contaminación de Río Bogotá.
- Y por último el Humedal el Burro.

Casos que cuentan con fallos judiciales que permitirán corroborar y demostrar la incidencia de las acciones populares en la gestión ambiental.

Conforme a lo anterior, inicialmente se acude a describir la Teoría General de Sistemas proporcionando una visión sistémica, compleja, holística y multidisciplinaria que se debe tener en cuenta cuando se desarrollan observaciones sobre el ambiente. Luego se estudiarán conceptos como los de ecología jurídica, participación ciudadana y control social; con el objeto de relacionarlos con las instituciones del derecho ambiental, a fin de adentrarse en la especificidad de las acciones populares y de algunos principios que la regulan para determinar su estrecho vínculo con nociones del pensamiento ambiental.

A continuación, este estudio pasa a referir los elementos que componen las políticas públicas, además se identifican los modelos de prevención y corrección de la gestión ambiental. Seguido, se realiza una breve descripción de normas como, la Ley 99 de 1993 que creó el Sistema Nacional Ambiental y la Ley 472 de 1998 que regula las acciones populares; finalizando con el estudio de los casos mencionados anteriormente, más las conclusiones y aportes.

1.1.Pregunta de investigación

Los derechos culturales y ambientales adquieren en el ordenamiento jurídico colombiano la categoría de derechos humanos, desde su aprobación con la Ley 1968 del

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En armonía con este documento, el Código de Recursos Naturales (Decreto-Ley 2811 de 1974) en su artículo 7° consagró el derecho a disfrutar de un ambiente sano.

Así mismo, la Constitución de 1991 en su Artículo 88, establece la acción popular como vía judicial para la defensa de los derechos colectivos y difusos. Entre tales derechos se destaca el derecho a vivir en un ambiente sano, no contaminado, a disfrutar del agua, el aire, la vegetación y el territorio en su conjunto.

En los 25 años transcurridos desde la promulgación de la Constitución, la acción popular se ha convertido en un mecanismo útil para la protección de derechos e intereses colectivos, entre ellos los ambientales. Desarrollada en la Ley 472 de 1998, la acción popular ha servido para salvaguardar el derecho a gozar de un ambiente sano.

Todo ello no impide, desde luego, que se presenten acciones que lesionan al entorno ambiental, sea por acción u omisión de agentes públicos o de particulares. Frente a esas situaciones, un creciente número de comunidades, organizaciones civiles, grupos ciudadanos y colectivos de diversa índole, recurren a la acción popular para tramitar ante el poder judicial los procesos encaminados a impedir o corregir anomalías que vulneran el equilibrio de la naturaleza.

En este aspecto, hay que preguntar por la responsabilidad que atañe a los órganos públicos cuando, por ejemplo, expiden permisos, licencias, autorizaciones y concesiones ambientales que autorizan a los particulares a realizar obras que lesionan el ambiente; o cuando no exigen el cumplimiento de las normas orientadas a proteger un bien común, como lo es el entorno ambiental.

Los organismos públicos y, en especial, las entidades responsables directas de las políticas y programas que regulan y protegen los bienes ambientales (que van desde el

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, hasta las secretarías de las entidades territoriales, las corporaciones autónomas, etcétera) tienen entre sus funciones, asegurar la protección efectiva de la naturaleza y el ambiente para materializar el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano.

En el mismo sentido, suele ocurrir que las agencias públicas responsables ambientales pese a contar con instrumentos para desarrollar una eficaz gestión ambiental, en algunas ocasiones no logran concretar los objetivos de adelantar una correcta administración de los recursos naturales, por disfuncionalidades generadas por razones técnicas, políticas, jurídicas, sociales o culturales.

Frente a la ocurrencia de ese tipo de hechos, las acciones populares con perspectiva constitucional se han convertido en un factor que aporta, desde la juridicidad, nuevos conocimientos y enfoques técnicos para el desarrollo de prácticas sociales y, sobre todo, para cualificar la gestión pública ambiental, reducir las inconsistencias y la confrontación de criterios contrarios.

Los fallos judiciales producto de acciones populares, obligan a los sujetos responsables a salvaguardar los derechos y servicios ambientales, tanto a las entidades públicas involucradas, como a la sociedad civil, en su conjunto; además la condición de iniciativas surgidas de la ciudadanía -siempre que cumplan las expectativas cívicas-, dichos fallos deberían impulsar cambios conceptuales, políticos y jurídicos, dirigidos a mejorar la gestión pública.

En ese sentido, se desarrolla un análisis -fundamentado en categorías de la ciencia jurídica- y en el examen de la evolución de tres procesos concretos: la desafectación de 963 hectáreas de la Reserva de los Cerros Orientales de Bogotá Distrito Capital, la

contaminación del Río Bogotá y la protección del Humedal El Burro. El propósito consiste en establecer:

¿De qué manera una Acción Popular encaminada a proteger el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano, incide en la Gestión Pública Ambiental?

1.2. Justificación

La Corte Constitucional mediante la Sentencia de Tutela 411 de 1992 calificó a la Carta Política de 1991 como **Constitución Ecológica**, por materializar la voluntad del Constituyente de tutelar el derecho colectivo para gozar de un ambiente sano. En esta dirección la norma de normas, diseñó una serie de herramientas, tales como el reconocimiento constitucional de las acciones populares, orientadas a obtener la protección de los derechos e intereses colectivos, incluidos el derecho a gozar de un ambiente sano.

Este trabajo procura contribuir a identificar los elementos y características de las acciones populares a través de las cuales las comunidades y grupos ciudadanos demandan la protección del derecho humano a disfrutar de un ambiente sano. Igualmente, es preciso examinar si estos fallos inciden eficazmente o no en la gestión pública ambiental.

Es imperioso que los fallos de los tribunales en pro del ejercicio de tal derecho se plasmen en decisiones, actuaciones y medidas por parte de las autoridades e instituciones que tienen injerencia en la materia dando cumplimiento a las decisiones judiciales y, lógicamente, al mandato del constituyente de 1991, en el sentido de proteger un bien jurídico complejo y esencial como el ambiente.

En este sentido, el presente trabajo ofrece a ciudadanos y servidores públicos que desempeñan labores de gestión ambiental, un análisis detallado del mecanismo de las

acciones populares, a partir de su efectividad como canal de participación ambiental. Una participación que, desde un campo social sustentado en lo jurídico, se traduzca en una gestión pública ambiental, efectiva, eficiente y productiva.

La noción de efectividad responde a la necesidad de contar con políticas, estrategias y planes que, llevados a la práctica, respondan al interés social de tener un ambiente sano; coetáneamente, la misma acción popular incide en el campo social: es producto y herramienta que expresa las necesidades, experiencias y saberes de la gente y, como tal, rebasa lo ambiental.

En este orden de ideas, el presente trabajo destaca los elementos y efectos de la acción popular desde la perspectiva ambiental, que eleva la conciencia acerca de la importancia de la participación ciudadana en las decisiones ambientales. Dicha participación es factor de legitimidad y clave del éxito de las políticas y estrategias públicas, en donde se debe materializar la voluntad de los gobiernos para resolver las problemáticas y los conflictos ambientales.

Igualmente, la atención que los gestores públicos deben prestar a la acción popular en lo ambiental, con sus posibles efectos, es una tarea propia de la administración pública, donde se debe impulsar acciones desde lo estatal para no adicionar cargas o tareas a las comunidades que mediante el ejercicio de mecanismos de rendición de cuentas, exijan el cumplimiento de las obligaciones ambientales.

El estudio de los temas ambientales desde la perspectiva de la participación y el control social, permite ahondar en la comprensión de la importancia de un instrumento que, como las acciones populares, cualifica los procesos administrativos y las interacciones entre las instancias públicas y la ciudadanía.

1.3.Objetivos

1.3.1. Objetivo general.

Determinar como la acción popular en materia ambiental incide en la Gestión Pública cuando se ejerce para la protección del derecho colectivo a gozar de un ambiente sano. Para este objetivo se analizan tres fallos judiciales emitidos por el Consejo de Estado sobre el manejo de la reserva forestal de los Cerros Orientales, la contaminación del Rio Bogotá y la protección del humedal “El burro”

1.3.2. Objetivos específicos.

- Especificar una postura ambientalista de las acciones populares como instrumento judicial de participación, lo cual permite garantizar el derecho humano a gozar de un ambiente sano.
- Establecer si el instrumento constitucional de la acción popular promueve una adecuada gestión pública ambiental cuando se ejercita en defensa del derecho colectivo a gozar de un ambiente sano.
- Examinar las implicaciones de los fallos judiciales, emitidos por el Consejo de Estado como respuesta a acciones populares, sobre la gestión pública ambiental.

1.4.Hipótesis

El estudio minucioso y detallado de categorías y piezas jurídicas, arroja como elemento de análisis inconsistencias que se pueden presentar en la administración de los

recursos naturales. Sin embargo, las providencias jurídicas aportadas por la acción popular eventualmente podrían perfeccionar procesos y decisiones propias de la gestión pública ambiental, de modo que estos instrumentos jurídicos se asocien desde una perspectiva ambiental integral. Con esos fundamentos este trabajo traza la siguiente hipótesis: Las decisiones judiciales derivadas de las acciones populares de tres casos (Cerros Orientales, Río Bogotá y Humedal El Burro) que protegieron el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano inciden en la gestión pública ambiental. Por supuesto, por extensión, se aplica este interrogante a otros casos semejantes.

La relación entre lo jurídico y lo administrativo, requiere, por parte de las instancias jurídicas, comprender la dimensión social, humanística y especializada de lo ambiental; a fin de construir soluciones transformadoras que simultáneamente, brinden conocimiento y criterios a la ciudadanía -particularmente a los gestores ambientales- acerca de los efectos positivos de las acciones populares que por ser expresión de la participación ciudadana tal como están plasmadas en la Constitución de 1991, incentivan la construcción de soluciones en favor de la efectividad de la gestión pública ambiental.

Por tanto, este proyecto de investigación también se orienta a promover la protección de los bienes ambientales frente a los riesgos de unas políticas públicas en constante evolución pero que muchas veces se mantienen aferradas a criterios que en el pasado pudieron considerarse válidos, pero que a la luz de los avances científicos y culturales, resultan hoy inadmisibles.

1.5. Metodología

Para el desarrollo del presente trabajo se adoptó el enfoque metodológico de investigación cualitativa cuyos objetivos, términos y alcances se establecen a partir de la técnica de recolección y procesamiento de datos o investigación de fuentes documentales. Seguido, se efectuaron análisis mediante la lógica inductiva-deductiva y la confrontación teórica de categorías, conceptos y definiciones planteados desde diferentes enfoques y corrientes de pensamiento.

Dicho enfoque interpretativo se amplía con datos aportados por la observación empírica de procesos jurídicos y, en particular el análisis de tres casos de fallos judiciales derivados de acciones populares concretas. El seguimiento a las sentencias del Consejo de Estado (tribunal de cierre de la jurisdicción contenciosa-administrativa) permite analizar las tendencias y alternativas en materia de protección ambiental, expuestas en textos académicos, así como la argumentación, los procedimientos jurídicos y administrativos, y las expectativas ciudadanas acerca de tales acciones.

Los estudios de casos que se efectuaron en este trabajo se realizaron de la siguiente forma: Se acudió a realizar una contextualización de sucesos y decisiones judiciales ya acaecidos, describiendo, analizando, e interpretando los efectos de las acciones populares en la gestión pública ambiental que proporcione corroborar los objetivos trazados.

1.6. Estado del arte

El estudio contextualizado de teorías, conceptos, piezas y documentos académicos muestran que en Colombia se dio un giro en la relación del derecho, la política y el ambiente. La expedición de la Ley 472 de 1998 que regula el ejercicio de las acciones populares es una muestra de la atención que dio el constituyente de 1991 a las instituciones judiciales encaminadas a proteger y garantizar el derecho a un ambiente sano.

Con fundamento en esa atención, hay un creciente interés por estudios e investigaciones académicas acerca del contenido sustantivo y procesal de las acciones populares. No obstante, subsiste en muchos ámbitos institucionales y sociales vacíos e incompreensión acerca de la incidencia de los fallos judiciales en la gestión ambiental.

Entre los estudios más importantes adelantados en relación con la especificidad de las dichas acciones y su relación con el ambiente; destacan los contenidos del texto *Eficacia de las Acciones Constitucionales en Defensa de los Derechos Colectivos* de Londoño (2003), que presenta la descripción jurídica de las acciones populares y su reglamentación constitucional, lo mismo que sobre sus características, principios, legitimidad, aspectos procesales y eficacia del derecho humano al ambiente sano.

Igualmente destacan Rodríguez y Muñoz (2008) con el *Manual de Acceso a la Información y la participación en materia ambiental*, que define los conceptos de participación, su importancia y la tipología de la participación ambiental, clasificándola en participación política, participación administrativa y participación judicial; allí se presenta una enunciación y explicación de acciones como la tutela, la acción popular, la acción de cumplimiento, acción de grupo, acción de nulidad y acción de inconstitucionalidad.

Quinche y Rivera (2010), analizan la importancia del control judicial para exigir que en el proceso de formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, se tomen en cuenta las obligaciones que se desprenden de los derechos humanos. Algunas reflexiones sobre la exigibilidad de los derechos colectivos y del ambiente conceptualizándolo para acentuar la importancia de la acción de tutela y la acción popular como mecanismos jurídicos eficientes en la protección ambiental.

Rodríguez (2004) compara los mecanismos de participación y gestión ambiental en diversos países de América Latina, y destaca la importancia que en Colombia tienen los procedimientos judiciales como medios eficaces de participación en la gestión ambiental.

Por su parte, Vega (2005) desarrolla un estudio para explicar la relación de la teoría de sistemas con la gestión pública donde aplica el enfoque sistémico, relacionando cuatro dimensiones: la institucional, la económica, la social y la ambiental. En todas estas dimensiones se ubica la función de control que obliga la participación de la sociedad civil, las instituciones públicas y los agentes privados en la gestión pública ambiental. El control en el enfoque eco sistémico utilizado por Vega, incluye el control judicial por parte de la ciudadanía o del mismo Estado.

Además, Gandur (2004) realiza un estudio jurídico de las acciones populares desde la relación hombre-naturaleza, para luego centrarse en el derecho ambiental colombiano, exponiendo sobre los intereses individuales y colectivos, el principio de solidaridad y el valor de la participación.

Un estudio procesal de las Acciones Populares elaborado por Bastidas y Elías (2010) se centra en el concepto de Estado Social y Constitución Ecológica. Por otra parte, Manosalva (2004) destaca la preponderancia de la participación ciudadana como

instrumento de planeación en la gestión ambiental; mientras Macías (2001) expone la tipología de participación ciudadana en la Gestión Pública Ambiental.

La investigación de Herrera Carrascal (2012) sobre el espacio público como elemento del ambiente, desarrolla un estudio jurídico sobre los elementos que lo comprenden y, en particular, su estrecha relación con la explicación de fallos de diferentes acciones populares, que se han presentado en la ciudad de Bogotá lo que prueba la estrecha conexión entre el derecho humano a gozar de un ambiente sano y el derecho colectivo al espacio público.

La obra de Santofimio Gamboa (2010) presenta un estudio de las acciones populares, los sujetos de la acción, el daño colectivo, los aspectos procesales, la sentencia y las medidas cautelares. Mientras Torres Villareal (2006) examina las particularidades de la audiencia del pacto de cumplimiento y el rol de los diversos actores procesales en esta etapa. Y Sarmiento (2006) describe la importancia de las acciones populares en el derecho privado, anticipándose de esta forma a la reforma constitucional de 1991 que las reconoce dentro de su texto normativo.

2. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

2.1 Contexto histórico y jurídico de las Acciones Populares

2.1.1. Derecho y Ambiente.

Las Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, reconoció el derecho en favor de las personas a gozar de un ambiente sano. La Declaración de Lisboa en 1988, resultado de la Conferencia Internacional sobre garantías del derecho Humano al Ambiente” reconoce el derecho que tiene toda persona a vivir en un ambiente sano y ecológicamente, exhorta a los estados a crear instrumentos jurídicos para exigir la protección, recuperación y manejo racional de los bienes ambientales (Ortega, 2010, p. 86).

En efecto, desarrollos posteriores a la Declaración de Lisboa ratifican la categoría política y jurídica de este derecho humano no excluyente, de raigambre social y relacionada directamente con el bienestar colectivo, la salud, la producción y la riqueza; sin embargo, eso es insuficiente.

Además, es indispensable que las declaraciones institucionales se traduzcan en procesos reales y se plasmen en prácticas sociales. En ese contexto, cruzado por factores históricos, materiales y sociales, se perfila una nueva disciplina de la Ciencia Jurídica denominada *Derecho Ambiental*, definido como “un conjunto de normas, instituciones, prácticas, e ideologías jurídicas eventualmente, útiles para la tutela y equilibrio de los ecosistemas” (Mesa, 2010, p. 90).

Este sistema de normas se dirige para que la humanidad tenga la capacidad de regular su relación con el ambiente, que permita unas condiciones mínimas de su bienestar,

el de sus congéneres y de las generaciones futuras. Esta dinámica origina una nueva particularidad entre la ciencia jurídica y el ecosistema, rompiendo paradigmas en las instituciones jurídicas en busca de la protección del ambiente, y de la naturaleza.

2.1.2. Ecología jurídica y acciones populares.

Ante la nueva exigencia de la reapropiación de la naturaleza, la ciencia jurídica abre una nueva mirada ecológica a la teoría general del derecho donde se acoge un novedoso discurso centrado en el derecho ambiental, por acoger deseos y realidades, cuestionar la validez de la norma jurídica como expresión del deseo y su eficacia en lo real, especialmente, cuando las normas constitucionales expresan mandatos para satisfacer los derechos ciudadanos.

El derecho es un sistema normativo que indica unos límites a los poderes públicos y al mercado para convertir en realidades las expectativas ciudadanas que son plasmadas en las normas jurídicas no solo para la existencia de un orden sino para lograr el bienestar social.

El derecho ambiental, impulsa una nueva conciencia social, al reconocer un bien que no solo beneficia la individualidad, sino a toda la colectividad. Un primer desafío del derecho ambiental consiste en responder a las necesidades particulares, determinadas por diferentes ecosistemas y, al mismo tiempo, responder a moldes prevaecientes en las instituciones jurídicas y que no siempre tienen la capacidad de interpretar la esencia de la relación de los grupos sociales con su entorno físico o ambiental.

Vale decir, el derecho ambiental impulsa nuevas formas de interpretar cuestiones claves tales como la responsabilidad social, el papel de las instituciones y la solidaridad; logrando transformar prácticas y comportamientos sociales, el desempeño de la

administración y de las propias políticas públicas en lo relacionado con el manejo de los bienes ambientales.

El derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente (Organización de las Naciones Unidas - ONU, 1972) contiene unos requisitos que se enuncian con facilidad pero que, en realidad, son elementos de muy compleja comprensión y manejo. Las personas para vivir necesitan aire, agua, alimentos, espacio y tiempos no contaminados.

Desde una visión que enfatiza que los derechos de las personas, el ambiente y en general la naturaleza, son determinantes fundamentales para el bienestar y la supervivencia humana, y en consecuencia, deben ser objeto prioritario de protección legal.

Así es como se “incorporan al catálogo de derechos y, por tanto, al catálogo de los correspondientes deberes del Estado, los derechos del tiempo: los derechos del pasado, los derechos de los seres vivos, y los derechos de las generaciones considerate” (Serrano, 1993 p. 160).

Con este nuevo enfoque, el Estado y el Derecho, ahora deben inclinarse por defender el derecho a gozar de un ambiente sano que trasciende en el espacio y en el tiempo. El sistema jurídico con este nuevo derecho acopla el deseo de protegerlo con una gama de instrumentos que garantice su realización, cuestionando desde su reconocimiento, la eficacia de las normas jurídicas y por ende, el funcionamiento de los poderes públicos para garantizarlo.

No obstante, el nuevo derecho para su reconocimiento insta a aplicar la interdisciplinariedad ya que un sistema como el ambiente no solo puede ser analizado desde lo jurídico sino también confluyen aportes de otras disciplinas como las ciencias naturales que proponen soluciones a las diversas problemáticas y conflictos ambientales.

Así como el paradigma ambiental movió a la ciencia jurídica a adecuarse con la protección de la naturaleza, también fomentó que la justicia implementara conceptos como distribución ecológica encaminada a eliminar “desigualdades sociales en el uso humano de los recursos naturales” (Andrade Echavarría, 2008, p. 11).

En la ciencia jurídica, ese nuevo derecho nace por la imperiosa necesidad de tutelar legalmente un objeto que, pese a ser anterior al mismo ser humano en la tierra, se utiliza de forma irresponsable, perjudicando de esta manera las condiciones objetivas de vida a los propios humanos.

La respuesta del sistema normativo, se condensa en la formulación de instrumentos judiciales, como las acciones populares, que tienen un carácter esencialmente participativo, al motivar a los ciudadanos para ejercer la función de control, debido a que es la propia colectividad, el sujeto de la protección ambiental, siendo la más llamada a poseer un rol activo y dinámico en los fines del derecho colectivo a gozar de un medio ambiente sano.

Uno de los derechos que se deriva del derecho colectivo a gozar y usar de un ambiente sano, es el derecho a exigir la protección y la reparación del daño ambiental (Carmona Lara, 2010, p. 3). En efecto, este derecho es la facultad o potestad en cabeza de todo ciudadano, para exigir una limitación en la apropiación de la naturaleza y el ambiente, que ocasiona su manejo, aprovechamiento y destinación responsable.

2.1.3. Las Acciones Populares.

- **Alcance**

Como lo relaciona Beatriz Londoño (2003), una de las mejores definiciones sobre las acciones populares es la de Germán Sarmiento, quien establece que:

Los remedios procesales colectivos frente a los agravios y perjuicios públicos.

Mediante éstas cualquier persona perteneciente a un grupo de la comunidad está legitimada procesalmente para defender al grupo afectado por unos hechos o conductas comunes, con lo cual, simultáneamente, protege su propio interés, obteniendo en ciertos casos el beneficio adicional de la recompensa que, en determinados eventos, otorga la ley.

Desde esta perspectiva, para la materialización del derecho a gozar de un ambiente sano, se requiere la aplicación de mecanismos jurídicos y procesales que permitan ejercer una defensa, cooperación, protección y reparación colectivas. En efecto, el ambiente y la naturaleza constituyen esencialmente bienes comunes a todas las personas y se tutelan jurídicamente a través de instituciones judiciales, como las acciones populares (Carmona, 2010, p. 22).

- **Principios**

Las acciones populares se ejercitan en el marco de un procedimiento flexible, acorde con los principios y valores del derecho colectivo a defender, a través de un lenguaje y de un mecanismo accesible para que la propia ciudadanía, que desde sus vivencias y percepciones soliciten a las autoridades estatales la protección del derecho que considera vulnerado.

Esta flexibilidad e informalidad de las acciones populares para obtener la prevalencia del derecho sustancial, imponen al juez un rol activo que le permita declarar una decisión de fondo frente a la protección de los derechos colectivos invocados. El juez, en “una acción popular queda suficientemente investido para decretar de oficio pruebas y medidas cautelares en procura de la protección de los derechos colectivos” (Consejo de Estado, 2013).

Esta facultad se ubica en el principio de oficiosidad para exhortar, ordenar, e impulsar la acción popular como director del proceso judicial y si dentro del estudio de la acción encuentra que puede proteger los derechos colectivos ordenando más allá de las pretensiones del actor conforme al *Principio Iura Novit Curia*, está en la obligación de ejercer este principio, porque la protección de este derecho colectivo tiene implicaciones que son de interés de toda la comunidad al incidir en su bienestar y calidad de vida.

Las principales razones procesales por las que estas acciones se adecúan a la protección del derecho a gozar de un ambiente sano, son:

Su flexibilidad, plazos exiguos y limitado debate, motivo más que suficiente para sostener que compatibiliza perfectamente con la protección “cuanto antes” que lo ambiental exige. Naturalmente, el amparo ambiental, impone un enfoque judicial necesariamente superador comparado con el que dicta el amparo tradicional o clásico. Sin esa redefinición, reformulación o fuerte innovación en lo que respecta al abordaje y decisión de la Justicia está vía procesal no podrá cumplir su cometido (Falbo, 2010, p. 262).

El principio de *Iura Novit Curia* faculta a los jueces para que actúen, con poderes sustantivos y procesales -que superan las limitaciones propias de las tendencias exegeticas y legalistas del derecho- y les permiten disponer de medidas para ordenar, conducir y probar el daño o la contaminación; en el interés de la protección ambiental que es además, interés propio del juez, como ser humano, lo que lo involucra “en su derecho y dignidad a usar y gozar de un ambiente sano y adecuado” (Falbo, 2010, p. 262).

Es precisamente con ese fin que las acciones populares también se nutren para impulsar el proceso ambiental con el principio de celeridad. La rapidez en dar respuesta a las necesidades, peligros o amenazas de la protección ambiental hace imperioso un proceso

ágil y flexible, más aún cuando este principio procesal, contiene cierta conexidad con los principios del derecho ambiental de prevención y de precaución.

Cuando los bienes ambientales y la naturaleza se encuentran en riesgo de sufrir daño irreversible, obliga a los jueces a decretar medidas cautelares, mientras se decide de fondo el proceso de la acción popular, dado que hay que cuidarlos para evitar que el riesgo ocurra y se produzca el daño, mientras se toma la decisión de fondo.

En materia procesal, quien pretende exigir un derecho debe probarlo, siendo beneficioso para quien logra demostrar y oneroso, para quien no lo prueba o deja de hacerlo. En factor ambiental, quien debe probar el daño o la contaminación ambiental no siempre es quien lo exige, sino que invierte la carga de la prueba a quien supuestamente puede estar cometéndolo por acción u omisión.

Las facultades del juez en una acción popular surgen de la constitucionalización de los derechos colectivos, que se encuentran como texto abierto en la Carta Política, que junto con los principios motivan una interpretación extensiva en favor de proteger y otorgar tales derechos, convirtiendo a la Constitución, como referente obligatorio de interpretación, para emitir decisiones de fondo.

Por ello, el juez cuando se enfrenta a desarrollar su labor ante una acción popular, ejercita un control subjetivo constitucional, por tener como unidad de análisis los derechos constitucionales de una colectividad cotejando con la situación demandada. Esta facultad del juez en una acción popular de carácter ambiental, se localiza dentro de una visión garantista del derecho a gozar de un ambiente sano, por lo que un fallo, resultado del ejercicio de esta acción faculta al juez para evaluar las políticas y programas implementados, audita los actos de los agentes de la gestión pública ambiental, evalúa

acciones a seguir, determina la necesidad de recursos financieros, técnicos y humanos, y supe la voluntad política de agentes del sector sobre estos aspectos.

La sentencia de una acción popular se fija en la protección, compensación, restitución y reparación del interés público con efectos generales -*Cosa Juzgada Erga Omnes*-, de modo que fija las condiciones para su cumplimiento y es obligatorio acatarla por todos los agentes públicos y privados (Canova González, 2011).

Las sentencias de una acción popular pueden ser “*declarativas o de ejecución*”. La declarativa provoca un cambio de concepción, al de declarar que se debe de terminar con la contaminación o daño ambiental, implementando un cambio a una situación preexistente y consolidada” (Lorenzetti, 2011, p. 166). Las de ejecución, señalan lo que se debe de hacer, mediante la exhortación o mandatos en un tiempo determinado.

Los mandatos de una sentencia con implicaciones declarativas y de ejecución pueden estar emitiendo órdenes dentro de “un modelo orientado a los resultados o a los procedimientos. En el primero, se respeta la discrecionalidad propia de la administración, mientras que en el segundo, el poder judicial avanza y los define por sí mismo” (Lorenzetti, 2011, p. 167).

En ese sentido es que el poder judicial, conforme a un enfoque reduccionista, solamente, puede establecer resultados sin involucrarse en las competencias e instrumentos de otros poderes o autoridades, mientras que, de acuerdo al enfoque progresista, el poder judicial tiene la responsabilidad de disponer cómo se debe solucionar la protección ambiental, los contenidos y disposiciones para hacerlo, siendo fundamental su compromiso para fijar competencias, delegar funciones, dividir la ejecución de la sentencia por etapas, solicitar informes, como la creación de una nueva micro o macro institucionalidad con nuevas facultades ambientales.

2.2. La Acción Popular en materia ambiental expresión de la participación

Como lo enuncia el profesor Mesa Cuadros (2010), “resolver la crisis ambiental es un problema político que requiere una nueva forma social de control sobre las decisiones que hoy se hallan exclusivamente en manos privadas, en particular de las empresas transnacionales” (p. 172), y esta nueva forma es la participación de la ciudadanía en los temas ambientales.

La crisis ambiental es global: induce a que los ciudadanos participen en los asuntos ambientales porque lo que está en peligro es nada menos que su supervivencia como especie. Se necesitan ciudadanos involucrados en la planificación y gestión de los recursos naturales y del ambiente. No sólo es una tarea de las instituciones, sino una responsabilidad compartida entre la ciudadanía y la administración pública que permite identificar problemas, formular programas y alcanzar resultados que aseguren la sostenibilidad ambiental y limiten la huella ecológica.

Con la participación ambiental se logra auspiciar una ciudadanía sustentable, no sujeta a la ley del mercado y de esta manera se

Avanza hacia la nueva sociedad ambiental, todos los problemas que han generado cambios a nivel planetario nos plantean la necesidad de dar respuestas a una situación que parece no tener límites y resolverlos implica conectarlos a exigencias políticas de verdadero control democrático de la toma de decisiones (Mesa Cuadros, 2010, p. 385)

Esta participación, fue establecida en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992), donde se produjo la Declaración de Río e impuso a

los Estados Partes la obligación de abrir escenarios de participación para la ciudadanía en los temas ambientales, al señalar en su principio décimo, que

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

La participación ambiental es un mecanismo primordial para alcanzar una mejor calidad de vida, es ampliamente aceptada y se valida sólo en la medida en que las personas toman parte activa en los procesos de toma de decisiones sobre el ambiente para garantizar soluciones adecuadas a sus necesidades (Rodríguez & Muñoz, 2009, p. 98).

La participación ciudadana en el control social ambiental se manifiesta, entre otras formas, en la participación política, cuando el aparato estatal acoge la voluntad de las mayorías; la participación administrativa, cuando los ciudadanos participan en el proceso de toma de las decisiones de aparato estatal como en la audiencia pública o el derecho de petición y; la participación judicial, cuando los ciudadanos recurren a los jueces a través de insumos jurídicos y procesales para obtener la protección del derecho colectivo a gozar de un ambiente sano.

2.2.1. Participación judicial y control social horizontal.

El Control Social Vertical (CSV) consiste en el control que realiza la sociedad por medio del ejercicio electoral a los representantes políticos (*vertical accountability*) y el Control Social Horizontal (CSH), es el control o equilibrio que se surte entre los poderes del Estado (O'Donnell, 1994). El CSV, se agota en el ejercicio electoral o cuando se tienen en cuenta las demandas ciudadanas sin acudir a la coerción, mientras que el CSH, sí requiere de control estatal para que sea un mismo agente público – el poder judicial- el que vigile el desempeño de otro agente y, si es el caso, lo sancione tomando en cuenta las demandas ciudadanas en torno a una política pública o una reivindicación normativa.

La mejora de la transparencia y la *accountability* por parte de los movimientos sociales o la ciudadanía para obtener el cumplimiento de las normas jurídicas o políticas públicas dentro de un contexto se relaciona a justificar acciones

Orientadas a supervisar el comportamiento de los funcionarios o agencias públicas, denunciar y exponer casos de violación de la Ley o de corrupción por parte de las autoridades y ejercer presión sobre las agencias de control correspondientes para que activen los mecanismos de investigación y sanción (Peruzzoti, 2010, p. 247).

Existen formas institucionales para que ciudadanos puedan ejercer acciones legales para exigir la corrección de políticas o la limitación de acciones que afrentan derechos esenciales. Se trata de herramientas que el sistema político otorga a través de la “institucionalización de acciones legales para la defensa de derechos colectivos, la participación ciudadana en la gestión pública estatal y el apoyo a grupos o partidos políticos” (Hernández, 2014, p. 281).

Cuando se presenta en una democracia que la ciudadanía recurre al control social horizontal, para la reivindicación de sus derechos mediante el uso de acciones judiciales

para influir en las políticas públicas, o para reclamar la reivindicación de estos, se revela la dimensión sustantiva del derecho, y a la vez emerge el concepto de la judicialización de la política, entendida como la que se da cuando la ciudadanía acude a los órganos de control e instancias judiciales en busca de demandar la protección de los derechos establecidos en el ordenamiento jurídico.

Existe judicialización de la política cuando las organizaciones sociales apelan a agencias de control del Estado e instancias judiciales que tienen un poder coercitivo para proteger derechos colectivos. Las características se refieren a tres aspectos: a) la utilización de procedimientos judiciales ordinarios para pedir y resolver demandas sociales y políticas; b) la creciente intervención de las cortes y de jueces en la redefinición de las políticas públicas que antes habían definido agencias políticas (legislativo o ejecutivo), trasladando a los jueces el poder de decisión sobre las políticas; y c) la aparición de reglas y procedimientos, cuasi judiciales en ámbitos de negociación y decisión no judicial (Hernández, 2014, p. 37).

Las anteriores características se refieren a la utilización de procedimientos judiciales ordinarios para pedir y resolver demandas sociales y políticas; legitimando la intervención de las cortes y de jueces en la redefinición de las políticas públicas que antes habían definido las respectivas agencias políticas de la rama legislativa o ejecutiva, trasladando al poder judicial la decisión sobre esas políticas.

Este activismo y control judicial debe contar con el expreso reconocimiento institucional que no se limita a las formulaciones incluidas en la Constitución y Ley sino que, además, se despliegue en una cultura de derechos asimilada por la sociedad para la promoción y defensa, la garantía de la autonomía de los jueces para administrar justicia y, la existencia de estructuras de movilización legal, para que quienes abogan por sus

derechos, puedan acceder a la institucionalidad sin trabas ni obstáculos (Couse, 2006, p. 41).

Cuando se ejerce este control social, el ciudadano deja de ser un simple sujeto pasivo y se convierte en actor dinámico e influyente, que ejerce a plenitud su condición de ciudadano y obtiene reconocimiento para reivindicar el cumplimiento de sus derechos vitales. Este empoderamiento ciudadano no se reduce, gracias a

El monitoreo y control, que Guillermo Odonell, ha denominado mecanismos de accountability horizontal, esto, es, por el sistema de separación de poderes, de frenos y contrapesos y por la función disciplinadora que la existencia de elecciones periódicas y competitivas supone. Extra institucionalmente, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil en la esfera pública pueden cuestionar determinadas decisiones o políticas públicas, denunciar comportamientos ilegales de los funcionarios públicos, o tematizar nuevos temas o asuntos (Peruzzoti, 2010, p. 248).

La misma democracia, establece formas institucionales para que ciudadanos que se sientan traicionados por sus representantes políticos o que perciban que se actué en contra de sus derechos, puedan ejercer acciones legales para exigir la corrección de políticas o la limitación de acciones que afrentan el bien común. El control social de la ciudadanía se ejerce teniendo en cuenta las herramientas que el mismo sistema político le otorga para poder exigir el cumplimiento de políticas a través de las acciones judiciales, que son expresión del control social horizontal.

Las acciones judiciales cumplen las siguientes funciones:

Función de señalamiento y denuncia: Vulneración de cualquier forma de la autoridad pública a la legalidad, o sus funciones.

Función de activación de mecanismos de rendición de cuentas: Motiva a un mecanismo de control “que de otra manera se mostraría reticente a intervenir, a tomar cartas en el asunto e iniciar procedimientos judiciales o administrativos orientados a investigar y sancionar los supuestos actos de ilegalidad” (Peruzzoti, 2010, p. 258). En esta función, se ubica el activismo judicial, para que la ciudadanía obtenga respuestas y protección a sus derechos contrarrestando la arbitrariedad estatal en sus acciones u omisiones, mediante herramientas jurídicas como las acciones populares, que proveen los medios institucionales para exigir respuestas eficientes a los requerimientos ciudadanos.

- **Elementos de la Acción Popular**

Las acciones populares como expresión de la participación judicial en materia ambiental están comprendida por los siguientes elementos: Procedimiento, Juridicidad y Obligatoriedad (Rodríguez & Muñoz, 2009, p. 98).

El procedimiento, corresponde a la forma como se ejerce el derecho para la aplicación efectiva de la legislación ambiental y de los mandatos constitucionales, la cual permite a la ciudadanía desempeñar un papel activo como denunciante cuando la autoridad estatal o empresa privada, pueden estar incurriendo en acciones u omisiones y por ende, la ciudadanía requiere respuestas vinculantes y formales a la problemática presentada, mediante el ejercicio de las acciones populares, que son sencillas en su accionar pero complejas en su investigación procesal.

La juridicidad, está establecida en el marco de una institución formal – Constitución Política o Ley – que permite activar y salvaguardar los derechos colectivos, donde se relaciona su legitimación para invocar su protección, la forma de ejercerla, la atribución del

órgano público que resolverá las demandas ciudadanas, los efectos y vínculos de las decisiones judiciales para hacer o abstenerse de hacer.

La obligatoriedad es la atribución del poder judicial para resolver las demandas ciudadanas, mediante mandatos para la protección de los derechos colectivos. Los jueces; son actores que mediante el control judicial hacen cumplir los valores y objetivos constitucionales, obligan a los gobernantes a actuar en cumplimiento de garantizar los derechos colectivos.

Los fallos judiciales intervienen y obligan a las autoridades estatales, los cuales pueden tener los siguientes efectos (Quinche & Rivera, 2013, p. 122):

- Establece los objetivos que se deben alcanzar.
- Pueden ser fácilmente medidos.
- Deber ser cumplidos en plazos específicos fijados por las autoridades judiciales.

2.3. La acción popular en el ordenamiento jurídico de Colombia

Resultado de la Declaración de Estocolmo (1972), Colombia expide el Código de Recursos Naturales Decreto- Ley 2811 de 1974- que en su Artículo 7° estableció el derecho a gozar de un ambiente sano. El efecto de este reconocimiento, no tenía mayor incidencia ya que la codificación normativa no contenía ni régimen procedimental ni sancionatorio para obtener eficazmente su protección.

En 1991 surge el valor colectivo de proteger la naturaleza y el ambiente. Se presenta un cambio en la transformación en la relación de los ciudadanos con la naturaleza, y lógicamente en el funcionamiento del Estado, con novedosos diseños institucionales,

auspiciados por la concepción de la democracia participativa, que repercuten en el nuevo papel de la institucionalidad frente a la naturaleza.

El derecho a gozar de un medio ambiente sano y, el deber del Estado de proteger su integridad (Artículo 79) junto con la obligación de garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, prevención y control de los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados son responsabilidades de gran calado (Artículo 80). El Estado, es el actor que impone y supervisa el cumplimiento de estos imperativos ambientales, mediante políticas y programas que formula e implementan sus agentes.

Sin embargo, cabe preguntar sobre ¿qué sucede en caso de que los propios entes estatales sean quienes incumplan el mismo ordenamiento constitucional para defender el derecho humano a gozar de un medio ambiente sano? La ciudadanía debe ejercer el control social horizontal, representado en la participación judicial, donde las acciones populares son una forma de exigir el cumplimiento de los derechos.

Acorde con la existencia del sistema jurídico-institucional, la Constitución es la norma de normas, y al contener disposiciones en materia ambiental son referentes para interpretar los deseos y expectativas que se quieren obtener para satisfacer los derechos de los ciudadanos. Estas normas constitucionales pueden constituirse en principios o normas relacionales:

- Los principios constituyen el sustento de las normas.
- Las normas relacionales son la conectividad de los principios con las normas que se dirigen a proteger el ambiente y los recursos naturales, a través de las reglamentaciones particulares.

La Constitución de 1991, al regular el derecho a gozar de un ambiente sano en el artículo 79, hace mención a un deseo o expectativa mediante la redacción de un artículo constitucional de estructura abierta que no precisa ni indica la forma para hacerlo efectivo. Es el artículo 88 de la misma, junto con la Ley 472 de 1998, normas correlacionales que precisan la institución procesal que se debe agotar para obtener la protección del derecho, establecen que

La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

Es importante resaltar que la Ley 472 de 1998, reglamenta las acciones populares en Colombia con la connotación constitucional que se ha expuesto, ya que existía legalmente este instrumento en el Código Civil (Artículos 1.005 y 2.359) y en la Ley de Reforma Urbana (Ley 9 de 1989).

El reconocimiento constitucional del derecho colectivo a gozar de un ambiente sano, se cimienta en que el Estado debe estar en la capacidad de su defensa, y en caso que el ente estatal no cumpla con esta misión, el mismo ordenamiento constitucional y legal, otorga el instrumento para que la ciudadanía pueda exigirlo, el procedimiento para hacerlo y el órgano que ordena su cumplimiento.

La Ley 472 de 1998, indica no solo los elementos que comprenden a las acciones populares, sino también a la forma de la participación judicial por parte de la ciudadanía en los asuntos ambientales:

- **Procedimiento:** cualquier ciudadano, organizaciones civiles o privadas, órganos de control, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del

Pueblo, los alcaldes y servidores públicos están legitimados para impetrar acciones populares (Artículo 12).

- **Juridicidad:** Representada en la Ley 472 de 1998, institución formal que enmarca la forma de exigir la protección de los derechos colectivos ante el poder judicial (Artículo 16), jurisdicción administrativa o civil, requisitos de la demanda (Artículo 18), la legitimidad para actuar (Artículos 12 y 13), los principios procesales que la determinan (Artículo 5), su trámite preferencial (Artículo 6) y el trámite procesal. (Artículos 20 y 35).
- **Obligatoriedad:** en los artículos 34 y 35, señalan los efectos de la sentencia que podrá contener una orden de hacer o de no hacer, condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo, exige la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible. La orden de hacer o de no hacer definirá de manera precisa la conducta a cumplir con el fin de proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado y de prevenir que se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para acceder a las pretensiones del demandante. Igualmente fijará el monto del incentivo para el actor popular. En caso de daño a los recursos naturales el juez procurará asegurar la restauración del área afectada destinando para ello una parte de la indemnización. En la sentencia el juez señalará un plazo prudencia, de acuerdo con el alcance de sus determinaciones, dentro del cual deberá iniciarse el cumplimiento de la providencia y posteriormente culminará su

ejecución. En dicho término el juez conservará la competencia para tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de conformidad con las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil y podrá conformar un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia en el cual participarán además del juez, las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una organización no gubernamental con actividades en el objeto del fallo. También comunicará a las entidades o autoridades administrativas para que, en lo que sea de su competencia, colaboren en orden a obtener el cumplimiento del fallo.

2.4.La gestión pública y la gestión pública ambiental

Se conoce como gestión pública a “el conjunto de actividades, acciones, tareas y diligencias que se realizan para alcanzar los fines del interés público, tanto al interior de la operación de una organización pública, como en el exterior mediante la interrelación con otras organizaciones gubernamentales” (Sánchez González, p. 53).

El concepto de gerencia en los ecosistemas, emerge de la necesidad “de adaptar la racionalización y tecnificación de la acción humana” (Margarillos, 2005, p. 97) sobre la naturaleza y el ambiente, así es como surge la definición de gestión pública ambiental, la cual se define como “el proceso de toma de decisiones acerca de cómo organizar la relación de la sociedad con la naturaleza y el ambiente” dicho proceso involucra agentes diversos en el control de las acciones u omisiones que tiene impacto sobre el entorno ambiental (Brú, 1997, p. 20).

Cuando se hace alusión a los actores de la gestión ambiental, se involucran los agentes públicos, privados, individuales y colectivos que con sus acciones y decisiones afectan a la naturaleza y el ambiente. El agente público, es el Estado, que en “últimas es el garante de la protección de un patrimonio ambiental colectivo y de la salud de la población” (Brú, 1997, p. 30), *escenario* que lo releva como el único agente que dispone de instrumentos en la gestión pública ambiental para emitir normativa y ejercer el poder sancionatorio para exigir su cumplimiento.

La gestión pública ambiental, expresa valores de gran importancia colectiva e individual; la naturaleza y el ambiente, donde el rol activo de la ciudadanía es indispensable para obtener la eficacia del derecho colectivo a gozar de un ambiente sano.

2.4.1. Teoría general de sistemas y complejidad.

La interacción dialéctica entre sistemas naturales con sistemas creados por el hombre, conforma el marco fáctico en que transcurre la realidad histórica. Del entorno sobre como los seres humanos obtienen los recursos para satisfacer sus necesidades físicas y también las espirituales, en donde con trabajo crean los bienes y servicios que necesitan para vivir; pero la respuesta de la naturaleza a la acción humana, aunque silenciosa, es efectiva, los recursos se agotan, la producción de residuos crece y reduce los recursos subsistentes.

Numerosos estudios científicos realizados sobre evidencias empíricas incuestionables, muestran que se acerca el momento en que los recursos que ofrece la naturaleza serán insuficientes para satisfacer las demandas humanas. Además de ser una respuesta a esa grave situación el **paradigma ambiental** también representa una reacción frente a una crisis del pensamiento ceñido a la racionalidad de un modelo económico

basado en la explotación intensiva de los recursos (y coetáneamente del trabajo humano), con el objetivo radical de obtener ganancias. De ahí que, para reapropiarse del mundo, la sociedad tenga que repensar y corregir el rumbo de los procesos de apropiación de la naturaleza (Leff E. , 2007).

El conocimiento de la naturaleza presenta diversas aristas, no suficientemente atendidas por la epistemología ambiental. Además de las ciencias biológicas, físicas y de las técnicas relacionadas con el uso de la tierra, de los recursos hídricos, los bosques, la fauna y el aire (componentes esenciales del ambiente), es preciso examinar, desde enfoques inter disciplinarios complementarios, cómo es posible apropiarse de la naturaleza y asegurar, al mismo tiempo, el futuro de ella y de la humanidad. Esta nueva apropiación se condensa en la utilización práctica de la teoría general de los sistemas y el método interdisciplinario que busca explicar la complejidad del mundo (Leff E. , 2007).

Es, precisamente con esa teoría de sistemas y la complejidad, que se identifican los conflictos y problemáticas ambientales. Un sistema es “el conjunto de principios reglas y/o cosas que ordenadamente relacionadas entre sí, contribuyen a determinado objetivo-” (Bertalanffy, 1994).

La teoría general de sistemas toma como unidad de análisis la totalidad, lo cual implica que no se pueden analizar correctamente las partes sino como elementos activos de un todo (holística), en forma integral, por cuanto cada parte funciona orgánica y organizadamente a fin de lograr unos determinados. Esta teoría conduce a que las ciencias sociales y biológicas, se interrelacionen para comprender que la especialidad es un complemento para que la generalidad funcione en el equilibrio científico.

Por ello, cuando se piensa de manera holística se reflexiona de forma relacional, dinámica, y funcional donde cada elemento que conforma el conjunto contiene unas

propiedades que no se pueden observar de forma separada, ya que pueden configurar subsistemas interdependientes para lograr el funcionamiento del sistema.

- **Gestión Ambiental Sistémica**

La administración de los recursos naturales, debe ser “abordada de manera integral y sistémica” y asumir “al medio ambiente como objeto de gestión y a la organización social como sujeto o agente de la misma” (Vega, 2000, p. 340). Esta gestión tiene como propósito que las funciones de planificación, ejecución y control coexistan con miras a obtener una eficiente gestión pública de los recursos naturales.

Respecto de la gestión pública, la ciudadanía cumple, entre otros papeles, el de vigilar que la administración pública ambiental actúe dentro de la normativa, y conforme los principios que rigen la función pública es decir que cumpla con eficacia, celeridad, economía, igualdad y economía las actividades que le corresponden en materia de planificación, control y ejecución. En esa perspectiva, en la gestión ambiental concurren, además criterios de armonización política, para que la protección del ambiente cubra la totalidad de los actores sociales; coordinación, para que las instituciones ajusten sus acciones, actividades, programas de cara a la complejidad ambiental; y de participación para que la ciudadanía disponga de la información que requiere y obtenga respuesta justa a sus demandas.

2.4.2. La Norma jurídica en la gestión pública ambiental.

La Gestión Pública Ambiental, la conforman una serie de instrumentos en pro de obtener una correcta administración de la naturaleza y el ambiente. Entre los diversos mecanismos se encuentran los instrumentos de regulación directa tales como, los comandos

y controles basados en la promulgación de normas jurídicas donde la autoridad estatal tiene su monopolio para su expedición y el poder sancionatorio para exigir su cumplimiento.

Los procedimientos y métodos que se aplican para conseguir la materialización de los objetivos de la gestión ambiental se condensan en normativas de carácter general (como las que emana de la Constitución Política o sectorial) o específica, si se emite por instancias administrativas con funciones de control y ejecución ambiental (Vega, 2000, p. 21).

En términos generales la norma jurídica está conformada por un hecho y una consecuencia; cuando una norma no contiene alguno de los anteriores elementos, es incompleta, creando indefinición para exigir su acatamiento. También existe, ineficacia de la norma ambiental cuando esta no permite concretar los objetivos que se trazan en su contenido y de esta manera, auspicia el deterioro ambiental. Las normas ambientales son eficaces cuando se logra prevenir o disminuir los efectos del daño o la contaminación ambiental y es ineficaz cuando no logra evitarlos o mitigarlos.

Cuando existen normas jurídicas en el campo ambiental como simple expresiones románticas para cuidar el ambiente o administrar los recursos naturales, aparecen las normas denominadas *declarativas o normas ambientales incompletas*, por no relacionar sanciones o consecuencias para la persona que las vulnere. Estas normas son simples disposiciones sin efectos concretos, meros deseos sin ninguna eficacia para la protección ambiental.

En el mismo sentido, la norma jurídica es ineficaz por la insuficiencia de recursos para materializarla, caos institucional para el cumplimiento de sus funciones, la falta de continuidad y sostenibilidad de las decisiones, rigidez administrativa, inexistencia de información técnica, económica, social, ambiental para la toma de decisiones,

desinformación a la ciudadanía de la situación ambiental y el desconocimiento de la realidad de los efectos que pueden causar su implementación.

2.4.3. Políticas públicas y gestión pública ambiental.

La estructura de la Gestión Pública Ambiental, se sustenta en políticas públicas que se entienden por

Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medio y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth Deubel, 2002, p. 27).

La política pública de acuerdo a su fuente de origen puede ser nacional cuando se exponen en la constitución política, leyes, programas, planes, declaraciones; locales, como es la directriz de un órgano administrativo ambiental. En cuanto a su objetivo es reactiva, en respuesta a externalidades negativas que se presentan en el ambiente; preventiva, si evita un daño o contaminación y, correctiva, si se accionan decisiones que solucionen el requerimiento a una situación problemática que no tuvo arreglo.

Las políticas ambientales explícitas son las declaraciones que se encuentran en la constitución política, leyes, documentos, jurisprudencia; y las políticas ambientales implícitas, son el conjunto de decisiones que se toman por fuera del contexto de la política que van en contra del ambiente y la naturaleza, que tienen efectos indirectos y no se tienen en cuenta al diseñar la política pública.

La política pública puede ser directa, si no necesita de un instrumento para su aplicación o complementación y, en el evento de necesitarlo se denomina indirecta, por

tener que acudir a los instrumentos para su implementación. Se pueden presentar políticas nulas que no evidencian los medios para ponerlas en práctica, siendo meras declaraciones sin ningún efecto.

Conforme con Carpentier e Hidalgo (1999) son instrumentos de la política pública los siguientes elementos:

Un dispositivo legal, el cual incorpora la política o partes de ella en una norma jurídica (ley, decreto o resolución), que impone obligaciones, derechos, sanciones armonizadas para exigir su cumplimiento.

Una estructura organizativa, donde una o varias organizaciones tienen la misión de ejecutarla mediante procesos, metodologías y parámetros de decisión (p. 13).

Las políticas públicas son eficaces cuando se obtienen los resultados esperados, como efecto de la existencia de dispositivos legales y estructuras organizativas que facilitan su consecución y ejecución, y son ineficaces cuando los elementos que la comprenden presentan disfuncionalidades que no permiten obtener “las respuestas para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth Deubel, 2002, p. 27).

2.4.4. Eficacia y gestión pública ambiental.

La gestión pública ambiental, puede presentar disfuncionalidades en las políticas públicas por contener dispositivos legales incompletos y una organización administrativa incipiente que incide en la eficacia o ineficacia en la administración de los recursos naturales.

Entre las problemáticas que presentan los dispositivos legales se encuentra la existencia de normas jurídicas incompletas, por ser netamente declarativas, sin castigos ni consecuencias, en la omisión en su reglamentación y la dispersión de la normatividad

ambiental. Y en lo que respecta a la incipiente organización administrativa, se relacionan como problemáticas la debilidad de los órganos administrativos para hacer cumplir la normatividad, la carencia de recursos técnicos, humanos y financieros, la descoordinación interinstitucional, la desconfianza social de la ciudadanía, la autonomía de los organismos ambientales, ausencia de consenso social en la formulación de políticas y normas ambientales, nula participación ciudadana, desconocimiento del derecho de las minorías, y son las acciones populares los instrumentos jurídicos que cubren y solucionan estas problemáticas que limitan a la gestión pública ambiental en la protección eficaz del derecho a gozar de un ambiente sano.

A las anteriores dificultades, que se presentan en derredor de la gestión pública ambiental, se suman las circunstancias políticas, procesales, administrativas, y económicas, las cuales se explican a continuación:

Políticas: La ausencia de voluntad política para proveer las demandas ciudadanas en torno a la protección ambiental. Los escenarios de participación no son tomados en cuenta o son meros procesos de validación de toma de decisiones y la existencia de políticas públicas sin los instrumentos que las impulsan.

Procesales: Ausencia de procedimientos para exigir el cumplimiento de las normas jurídicas.

Administrativas: Carencia de recursos para desarrollar funciones de seguimiento, comando y control, trámite burocrático, pérdida de autonomía de los agentes públicos, intromisión y conflictos de competencia.

Económicas: Inexistencia de recursos económicos para la consecución de una norma, programa o política, inexistencia de recursos, despilfarro.

Los fallos de las acciones populares ayudan a desenmarañar los obstáculos que restringen a la gestión pública ambiental, al otorgar respuestas a las complicaciones que se presentan para la obtención de objetivos. Una solución importante en lo que corresponde al instrumento de comando y control que se representa en la norma jurídica es que permiten complementar y precisarla, suplir sus lagunas, concretizarlas acorde con su fin y exigir su cumplimiento.

Los fallos provenientes de las acciones populares contienen una connotación propositiva para la gestión pública ambiental, impulsando el funcionamiento armónico entre los agentes públicos de la institucionalidad ambiental. Estos fallos delimitan y enmarcan correctivos para cohesionar los instrumentos jurídicos, económicos, técnicos y participativos.

De igual manera, los fallos judiciales, permiten dar solución al caos administrativo, proyectando soluciones armónicas con la realidad que contextualiza a la GAP. Una de las principales motivaciones que orienta a una norma jurídica o política ambiental es el factor de la realidad, es decir que lo que se exige cumplir o se debe implementar debe concordar con la disponibilidad de medios y recursos, la percepción de los agentes públicos y destinatarios, la dinámica de los actores involucrados y la contextualización política, económica y social.

Las acciones populares otorgan movimiento, precisión, flexibilidad y visión micro a la gestión pública ambiental:

Flexibilidad para que cualquier ciudadano active la defensa de la naturaleza sin acudir a argumentaciones rígidas que le impidan exigir la custodia de los ecosistemas, actuando como garante en la planificación, implementación y ejecución de las políticas y programas ambientales.

De esta forma se da aplicación al enfoque de abajo hacia arriba (*bottom –up*), donde son los sujetos de la política pública y de la norma quienes participan en vigilar y controlar su cumplimiento, convirtiendo a la ciudadanía como protagonistas, al compenetrarlos con los dilemas y problemas comunes.

Movimiento en favor de llenar los vacíos técnicos, financieros, políticos y jurídicos que la limitan la gestión pública por cuestiones formalistas que impiden la consecución de sus objetivos y fines.

Precisión, llenando las disfuncionalidades que se presentan en el funcionamiento de los agentes de la gestión ambiental.

Visión Micro de las problemáticas ambientales que visibilizan una visión micro de las problemáticas ambientales al identificar causas, actores, impactos que se desenvuelven frente a una exigencia legal o de política, en favor de la formulación e implementación de acciones particulares que en algunas ocasiones la institucionalidad ambiental no tiene en cuenta por aplicar una visión macro a una problemática ambiental, que necesita respuestas micro.

2.4.5. Acción popular y eficacia constitucional en la gestión pública ambiental.

Retornando al concepto de principios y normas relacionales la constitución de 1991, se asientan algunos que enmarcan la actuación de la gestión pública ambiental (Artículo 79 y 80):

- Prevención.
- Coordinación.
- Planeación.
- Participación.

El artículo 79 impuso al Estado la obligación de proteger el ambiente y de conservar las áreas de especial importancia ecológica. El artículo 80, constitucionalizó el deber estatal de “prevenir” y “restaurar” los daños o el deterioro ambiental para el goce del derecho humano a un ambiente sano.

La Constitución le impuso a la gestión pública ambiental el deber de aplicar preferentemente el principio de prevención para evitar la afectación colectiva al derecho a gozar de un ambiente sano. Y, en caso de presentarse daños que afecten el ambiente, la institucionalidad pública debe tomar medidas correctivas.

Vale decir que, las respuestas institucionales emergen de la voluntad estatal, originadas en mandatos constitucionales. Fuera de los principios definidos en la Carta Política de 1991, la jurisprudencia reconoce el principio “*in dubio pro ambiente o in dubio pro natura*”, según el cual ante un conflicto entre principios y derechos, la autoridad debe acoger la interpretación que resulte más acorde con la garantía y disfrute de un ambiente sano, respecto de aquella que lo suspenda, limite o restrinja.

Ante el deterioro ambiental que se enfrenta el planeta, es preciso seguir implementando objetivos que busquen preservar la naturaleza, bajo regulaciones y políticas públicas que se muestren serias y más estrictas para con su garantía y protección, incentivando un compromiso real y la participación de todos con la finalidad de avanzar hacia un mundo respetuoso con los demás. Se impone una mayor consciencia, efectividad y drasticidad en la política defensora del medio ambiente (Corte Constitucional, 2015).

Es mediante el ejercicio de las acciones populares que la gestión pública ambiental logra obtener la eficacia de un instrumento que la conforma como es la norma jurídica, para que no sea un deseo. En la misma forma, la acción popular suministra eficacia a las políticas públicas explícitas permitiendo trazar soluciones que impiden concretarlas.

Cuando los efectos de la acción popular logran cuestionar las acciones u omisiones de la gestión pública ambiental para garantizar el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano, es obligatorio entrar a describir algunos modelos que se presentan en la administración de los recursos naturales contrastando las implicaciones que se derivan de un fallo judicial:

- **Modelo de prevención**

El objetivo primordial de la gestión ambiental es evitar que se produzca el daño o la contaminación como su difusión y de esta manera, “no existe entorno impactado y tampoco escenario potencial de conflicto” (Brú, 1997, p. 49). Proteger el ambiente y la naturaleza, en beneficio del interés común como es la salud, la calidad de vida de la población sin exclusiones ni transacciones de ninguna índole, releva la importancia del interés general. Los mandatos de este modelo de gestión se centran en la preservación y/o conservación y están encaminados a obtener una huella ecológica sostenible, que redunde en la satisfacción del derecho humano a gozar de un ambiente sano.

- **Modelo de corrección**

En contraposición al anterior modelo, cuando la gestión pública ambiental actúa concomitante o después de presentarse un daño o contaminación, se aplica el modelo de corrección.

Interviene una vez se han presentado los impactos, sin remontarse a sus causas que hay que buscar en los procesos de producción y/o consumo que los han generado. El resultado es, en todos los casos, la generación de áreas de difusión que de un modo u otro

son escenario de conflicto, tanto si este se manifiesta y se da a conocer públicamente como si no (Brú, 1997, p. 48).

Las causas que auspician la operación del modelo de corrección son:

- Debilidad del Estado, para exigir el cumplimiento de la normatividad ambiental, la cual solo se reduce al señalamiento de declaraciones, o la imposibilidad de aplicarlas por desconocimiento de la realidad que rodea a la gestión ambiental.
- La ineficacia de las normas o políticas públicas ambientales.
- La presión en las decisiones de agentes privados en políticas explícitas o implícitas que influyen y hacen perder autonomía a la autoridad pública frente al accionar ambiental.
- Las ausencias de la participación ciudadana en el planeamiento de políticas ambientales constituyen factores que inciden para que en una sociedad se admita como normal el ejercicio de este modelo de gestión.
- La existencia de una institucionalidad débil, dependiente, con escasos de recursos financieros, técnicos y humanos.

Con base a los principios que cimientan la gestión pública puede tener efectos en el tiempo de forma inmediata, a largo plazo o retroactivamente. Si son implementados en circunstancias inmediatas, presentes, o pasadas se aplica el modelo de corrección, y sobre hechos futuros, el modelo de prevención.

2.5. Ley 99 de 1993: Norma relacional en favor de la eficacia de GAP

Una vez explicados algunos modelos de la gestión pública ambiental, se pasa a describir las normas relacionales que desarrollan la concepción sistémica para adecuar acciones eficaces dirigidas al ambiente y la naturaleza. Novedosos diseños institucionales, nutren el reconocimiento del derecho colectivo a gozar de un ambiente sano. La constitucionalización de este derecho, impulsó la expedición de normas correlacionales en aras de facilitar su cristalización para desarrollar una administración correcta de los recursos naturales.

Para llevar a cabo esta política explícita, la Ley 99 de 1993 creó el Ministerio del Medio Ambiente, reordenó el sector público y organizó el Sistema Nacional Ambiental - SINA. Además, aborda la gestión del ambiente y la naturaleza desde un enfoque fundamentado en la complejidad y el reconocimiento de las interacciones entre sistemas de índole natural (el entorno ambiental) y de índole social, como lo son los sistemas jurídico-legales, la cultura, la ciencia, etc.

Desde esta perspectiva, los sistemas activos interactúan en medio de circunstancias complejas es decir, en buena parte indeterminadas e impredecibles pero que concretan y procuran un cierto equilibrio, al tiempo que mantienen su carácter de unidades interdependientes. En ese contexto, el sistema legislativo confiere a la ciudadanía el reconocimiento de ser sujeto o agente de la misma, motivando su participación en la planeación, control y ejecución de políticas públicas ambientales.

Entre los principios de la gestión ambiental que se relacionan en la ley 99 de 1993, sobresalen el de armonización política y coordinación interinstitucional; estos principios constituyen los pilares para obtener una correcta administración de los recursos naturales y

los fines de protección ambiental. La armonización y la coordinación reclaman la reivindicación de respuestas globales e integrales, que se requieren para alcanzar la política explícita del artículo 79 de la Constitución Política, y el principio de participación se asocia “a las diversas formas, mecanismos e instrumentos jurídicos-políticos para la defensa de un derecho a un ambiente sano” (Mesa Cuadros, 2010, p. 136).

La participación ciudadana, lo mismo que los mecanismos propios del control social, son fundamentales en la gestión ambiental sistémica, como lo subraya el numeral 12 del artículo 1 de la Ley 99 de 1993, “el manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático y participativo”.

En la gestión pública ambiental sistémica, la participación ciudadana es esencial en la formulación, control y ejecución de las acciones públicas, otorgando a la ciudadanía la facultad de inmiscuirse en los problemas y soluciones ambientales, convirtiéndola en protagonista en la protección ambiental junto con el Estado, auspiciando de esta manera, la eficacia de las políticas ambientales.

El artículo 40 de la Constitución Política (1991), institucionalizó el control social, de la siguiente manera: “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control de la ciudadanía en el poder político. Para hacer efectivo este derecho puede (...)

16. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley”.

Una forma de participación ciudadana es el ejercicio del control social horizontal, donde las acciones populares representan una forma de exigir el cumplimiento de las políticas explícitas corrigiendo las fallas de la gestión ambiental y consustancialmente realizar el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano.

3. ESTUDIOS DE CASO

3.1. Cerros Orientales

El análisis del fallo judicial emitido por el Consejo de Estado, sobre la protección de la Reserva de los Cerros Orientales de la ciudad de Bogotá, demuestra la incidencia de esta acción popular para otorgar eficacia a la gestión pública ambiental, señalando acciones circunscritas al modelo de corrección, que infortunadamente por más de 30 años estuvieron limitadas para la implementación integral en la protección de esta importante área protegida de la ciudad.

3.1.1. Contextualización.

Mediante el Acuerdo 30 de 1976, el Instituto Nacional de Recursos Naturales-Inderena-, declara como Reserva Forestal Protectora el Bosque Oriental de Bogotá y delega su administración a la Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá.

Esta propuesta fue acogida por la Resolución 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura que, en representación de la rama ejecutiva, confirma la voluntad estatal de declarar como reserva forestal los Cerros Orientales de Bogotá D.C. Las normas expedidas como dispositivos legales agrupan la política pública explícita y también indican la organización administrativa para llevarla a cabo.

A esta política pública explícita, se le agregan otras normas jurídicas que se emitieron, como resultado de la nueva Constitución de 1991. Estas disposiciones legales surgen con el objeto de facilitar el funcionamiento de la gestión ambiental complementando

y precisando funciones de los actores involucrados, como lo son la Ley 99 de 1993, en el artículo 5, encomienda al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en su artículo 18, “reservar, alindar y sustraer las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento”; la misma norma, en su artículo 61, declara a la Sabana de Bogotá como de interés ecológico nacional con vocación es agropecuaria y forestal.

Con estos antecedentes el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, expide el 14 de abril de 2005 la Resolución 463, la cual tiene tres objetivos:

- a) Redelimitar la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, adoptando la zonificación y reglamentación de usos correspondiente.
- b) Establecer para las áreas excluidas de la Reserva, medidas generales de ordenamiento y manejo que sean compatibles con los objetivos del Área de Reserva Forestal Protectora y cuya competencia según la Ley 388 de 1997 corresponde al Distrito Capital.
- c) Establecer las determinantes de ordenamiento y manejo para la consolidación del límite urbano en el costado occidental de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, de tal manera que se mitigue la presión de intervenciones en el área, las cuales deberán ser incorporadas por el Distrito Capital en el Plan de Ordenamiento Territorial y en su reglamentación de usos del suelo.

Esta resolución, impone una franja de adecuación entre la ciudad y la reserva forestal cuya función es constituir un espacio de consolidación urbana y otra de amortiguación y contención definitiva de los procesos de urbanización en los Cerros Orientales. Esta zona está constituida por una franja de adecuación pública prioritaria y adyacente al límite occidental de la reserva, para la recreación pasiva y disfrute del espacio público y un área de consolidación del borde urbano, que permite la construcción de vivienda acorde con las características de la reserva.

En el 2005, la ciudadana Sonia Andrea Ramírez Lammy, interpuso una acción popular contra el Ministerio de Vivienda, Medio Ambiente y Desarrollo, la CAR, y el Departamento Administrativo del Medio Ambiente con el fin de proteger los Cerros Orientales de la ciudad de Bogotá D.C. Tal acción constitucional suscitada por la expedición de la Resolución 463 de 2005, donde sustrae 973 hectáreas del área de la reserva y por ende, la ciudadana solicita la protección de los siguientes derechos colectivos:

1. Derecho a gozar de un ambiente sano
2. La defensa de patrimonio público
3. El equilibrio ecológico y aprovechamiento racional de los recursos naturales
4. A la moral administrativa
5. La seguridad y salubridad pública
6. El acceso a la infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública
7. El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente
8. La realización de construcciones de edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes.

Las pretensiones se resumen en obtener la restitución de las áreas como la recuperación de los recursos naturales de la reserva que comprende los Cerros Orientales, afectados por asentamientos ilegales, construcción con licencias irregulares, explotaciones mineras, talas de árboles, explotación de flora y fauna, restituir las 973 hectáreas sustraídas mediante la Resolución 463 del 14 de Abril de 2005 del Ministerio de Ambiente y las zonas del área de reserva que no se encuentran construidas.

El fallo de segunda instancia, protege el derecho colectivo a gozar de un medio ambiente sano, llamando la atención sobre la capacidad del Ministerio, para liderar y coordinar el cumplimiento de los mandatos de la Resolución 076 de 1977, a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR el cumplimiento de las funciones de seguimiento y control y al Distrito Capital la omisión para ejercer como primera autoridad

de policía, favoreciendo por esta negligencia la construcción ilegal de vivienda en el territorio de la reserva.

Tabla 1. Análisis de cumplimiento de las funciones de seguimiento y control

Actor Público	Derechos Colectivos	Acción u Omisión
MVAD	Al Medio Ambiente y Protección a las áreas de especial importancia ecológica.	No inscribir la Resolución No 76 de 1977 en el certificado de tradición de los inmuebles que conforman el área de reserva forestal de los Cerros Orientales.
Distrito Capital	A la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones	No ejerció como primera autoridad de policía favoreciendo la creación de barrios ilegales, que en algunos casos fueron legalizados.

Actor Público	Derechos Colectivos	Acción u Omisión
	jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, al medio ambiente sano y a la protección de áreas de especial importancia ecológica	

Fuente: Elaboración propia.

La sentencia judicial en primer término declaró la vulneración de derechos colectivos -sentencia declarativa- es decir encontró una omisión estatal para su protección y a la vez emitió órdenes para que dentro de un término se ejecutaran condicionando su formulación e implementación –sentencia de ejecución-, recalcando la importancia de aplicar el principio de coordinación interinstitucional en las autoridades ambientales

involucradas por obligar a las entidades a realizar acciones mancomunadasⁱ, conforme al artículo 1 numeral 10 de la Ley 99 de 1993: “La acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado”.

En lo referente a la declaratoria de la reserva de los Cerros Orientales, se hace imperioso entrar a estudiar la política pública, el imperativo legal y la organización administrativa en la que recayó su implementación para identificar la causa o causas que no permitieron la eficacia para que se realizara una eficiente administración de la reserva.

3.1.2. Política pública explícita: declaración de la Reserva Forestal Cerros Orientales de Bogotá.

La norma jurídica que inicia la decisión pública sobre los Cerros Orientales de Bogotá D. C., se manifiesta en el Acuerdo 30 de 1976, expedido por el Instituto de Recursos Naturales Renovables –Inderena, y la Resolución 076 de 1977 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que acoge esta política. Estos actos administrativos emergen de una relación jerárquica del enfoque *Top Down*, donde la supremacía estatal emite políticas sin consultar a la ciudadanía.

La Resolución 076 de 1977, norma jurídica nacional, en ningún momento impone castigos ni consecuencias jurídicas en caso de incumplimiento por parte de los órganos administrativos responsables de su ejecución, solamente, realiza una declaración para proteger un área, impone multas, exige tramitar licencias para la realización de ciertos

ⁱ Respuesta Derecho de Petición No 20151133490, radicado ante la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca- CAR- de octubre 22 de 2015.

proyectos, otorga la facultad de suspender actividades y, señala la obligación de registrar la afectación de la reserva en el certificado de tradición de los inmuebles que la conforman.

Una de las obligaciones importantes de las resoluciones referidas se relaciona con registrar la resolución ejecutiva en el Certificado de Tradición de los inmuebles que conforman el área de reserva forestal para que fuera oponible a terceros:

Artículo 10: Tal como lo establecen los artículos 38 y 77 del Decreto - Ley número 133 de 1976, para su validez el presente Acuerdo requiere la aprobación y autorización del Gobierno Nacional mediante resolución ejecutiva y, deberá ser publicado en las cabeceras de los Municipios en cuya jurisdicción están ubicadas las áreas reservadas, en la forma prevista en el artículo 55 del Código de Régimen Político y Municipal, y en el Diario Oficial e inscrito en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá D. C., Facatativá y Zipaquirá, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 96 y 97 del Código Fiscal Nacional.

Con las anteriores atribuciones y responsabilidades surgen las siguientes preguntas:

¿Cumplió la CAR las obligaciones establecidas en la Resolución? ¿Tuvo eficacia la aplicación de la Resolución 076 de 1977 para proteger la reserva de los Cerros Orientales? ¿La Resolución 076 de 1977 estableció plazos, y condiciones para su cumplimiento?

La respuesta a los anteriores cuestionamientos se reduce a la omisión administrativa de la institucionalidad para ejercer como autoridad ambiental, que se configuro a lo largo del tiempo y, que permitió que en el suelo destinado para la vocación forestal se iniciaran actividades de explotación de minería y construcción legal e ilegal de vivienda.

La política pública explícita, contenida en la Resolución 076 de 1977 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural no señaló términos para obtener la consecución de

ordenes como era la inscripción de la afectación en los certificados de tradición de los predios que conformaban la reserva ni un procedimiento para exigir el cumplimiento a los agentes públicos que omitieran sus responsabilidades en la consecución de los objetivos propuestos. Entonces, al no existir ni términos ni procedimiento para imponer las sanciones correspondientes, la política pública desde su inició, fue ineficaz.

3.1.3. Dispositivo legal ineficaz.

El dispositivo legal contenido en la resolución 076 de 1977 se deriva directamente de un acto administrativo emitido por un despacho ministerial sin ninguna connotación constitucional, sumándose el vacío para establecer términos de ejecución y procedimiento para exigir su cumplimiento, agrava la eficacia para llevar a cabo una correcta administración del área protegida.

La Ley 99 de 1993, al proyectar una visión sistémica para la gestión pública ambiental, propone para dar eficacia, el principio de armonía regional donde se pretende que entre los agentes públicos coordinen sus actividades para conseguir soluciones unificadas y armónicas a problemas o conflictos ambientales. El artículo 63 lo establece así:

Principio de Armonía Regional. Los Departamentos, los Distritos, los Municipios, los Territorios Indígenas, así como las regiones y provincias a las que la ley diere el carácter de entidades territoriales, ejercerán sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política Nacional Ambiental, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales que hacen parte del medio ambiente físico y biótico del patrimonio natural de la nación.

Es el fallo judicial del Consejo de Estado el que otorga reconocimiento al principio de armonización política, coordinación interinstitucional y de armonía regional, corrigiendo una disfuncionalidad que en primer momento fue detectado por los órganos judiciales, percibido desde

La falta de políticas coherentes con la importancia ecológica de la reserva, lo que durante mucho tiempo permitió el uso y el abuso sobre el suelo de protección y que impidió una construcción institucional de la misma, conformándose con su declaración formal (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, 2006).

La inaplicabilidad de los anteriores principios y que causó la inoperancia y ausencia de la institucionalidad ambiental para ser eficaz en la protección de la reserva es reconocida por la misma Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR, en respuesta al derecho de petición 20151133490 de octubre de 2015, que se elaboró para el presente trabajo de investigación, en donde se establece que “la falta de la coordinación interinstitucional, es reconocida por los mismos agentes públicos”.

Otro ejemplo que hace referencia a la ineficacia de la norma jurídica para proteger el área protegida de los Cerros Orientales, se manifiesta en que el fallo judicial ordena a la Policía Nacional cumplir el Artículo 101 de la Ley 99 de 1993, complementando así las funciones de las autoridades ambientales en lo que respecta a las funciones de seguimiento, control y vigilancia.

El artículo 101 de la ley citada, manda a la Policía Nacional a sostener un cuerpo especializado de policía ambiental y de los recursos naturales, encargado de prestar apoyo a las autoridades ambientales, a los entes territoriales y a la comunidad en la defensa y protección del ambiente y los recursos naturales renovables y en las funciones y acciones de control y vigilancia previstas por la Ley. El cuerpo policial especializado orientará,

según la norma que lo creó, su servicio con prioridad en las zonas de reserva, parques nacionales y en las áreas de especial importancia eco-sistémica y colaborará en las tareas educativas, promocionales y de prevención para el buen cuidado y respeto de la naturaleza.

En lo que se refiere a la Organización Administrativa, se identificó que esta no tenía la capacidad técnica para inscribir la afectación de la Reserva en el Certificado de Tradición de los Inmuebles que la conforman. Una dificultad técnica que no se tuvo en cuenta en la expedición del Acuerdo 030 del Instituto de Recursos Naturales - Inderena y 076 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de 1977, consistía en la limitada capacidad del órgano administrativo para dar cumplimiento a las enunciadas órdenes que emergían de las resoluciones.

La Resolución 463 de 2005 del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo, demostró que dicha falla técnica existió desde la afectación ambiental y que la generación de la cartografía del territorio de la reserva es un componente, entre muchos otros, para dar cumplimiento a la inscripción en el Certificado de Tradición de los inmuebles que comprenden la reserva de los Cerros Orientales, se contempla

Que por su parte el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con el apoyo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, generaron la cartografía base de la reserva a escala 1:10.000 conjuntamente con los estudios catastrales y de coberturas y uso del suelo de la reserva forestal protectora "Bosque Oriental de Bogotá", como parte de las acciones necesarias para cumplir el registro de la misma ante las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, según acción de cumplimiento definida a través de Sentencia del 1º de marzo de 2001, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Es evidente la falta de eficacia normativa y política ambiental al no concretarse las políticas públicas explícitas para declarar la Reserva Forestal de los Cerros Orientales de

Bogotá, por no haberse tenido en cuenta la realidad técnica ni la capacidad de los agentes públicos para implementar las acciones establecidas en el dispositivo legal Resolución 076 de 1977.

3.1.4. Aporte del fallo del Consejo de Estado a la eficacia de la gestión pública ambiental para el área protegida Cerros Orientales.

Entre 1974 a 1991, no existía control social por parte de la ciudadanía en el cumplimiento de las normas y políticas ambientales. Como se ha venido sosteniendo es a partir de 1991, y especialmente, con la Ley 472 de 1998, que se establece un procedimiento especial para exigir la protección del derecho humano a gozar de un ambiente sano, permitiendo de esa manera incidir en la eficacia de las políticas y normas jurídicas que permitieran el goce de este derecho.

El numeral 12 de la Ley 99 de 1993, registra el principio de participación para el manejo ambiental del país; el derecho de participación de la ciudadanía para reclamar los fundamentos y las razones en las decisiones de la gestión pública ambiental, es reconocido en el fallo del Consejo de Estado, el cual reconoce a la ciudadanía dilucidar, aclarar y exigir intereses en la protección de la reserva.

La participación ciudadana exigió respuestas eficaces por parte de la gestión ambiental para garantizar el cumplimiento del derecho humano a gozar de un ambiente sano. El fallo del Consejo de Estado, representa la expresión de la participación ciudadana en la forma judicial para obtener una administración correcta del área protegida de los Cerros Orientales de Bogotá, por parte de las autoridades ambientales involucradas para que exista un efectivo control y seguimiento a las políticas que permitan concretar su vocación forestal.

La ausencia de control y efectividad estatal incidieron negativamente en los nefastos daños ambientales que por más de treinta años han impactado la Reserva hasta cuando, mediante esta decisión judicial, se retoma su valor social y ambiental para crear en el imaginario colectivo de la ciudadanía, conciencia acerca de la importancia de su protección, en favor del bienestar y la calidad de vida de sus habitantes.

El centro del debate sobre la protección de los Cerros Orientales radica en que el modelo sostenible de ciudad requiere mecanismos institucionales activos, fluidos y eficaces, como las acciones populares, para garantizar su protección. Piezas, como los fallos judiciales, ayudan a entender la ciudad y su relación con la naturaleza. Ya no sólo en lo que se refiere a la relación entre la administración pública con la naturaleza, sino en la complejidad de las relaciones sociales, los avances de las técnicas ambientales y el marco regulador de dichas relaciones.

El derecho a la propiedad privada cumple, como lo sostiene reiteradamente nuestro ordenamiento constitucional, una función social que es, conforme los estudios científicos sobre el ambiente, también y esencialmente ecológica. Esta concepción que amplifica el impacto social de la propiedad privada, redefine en muchas direcciones la relación de los ciudadanos entre sí y con el medio material, lo mismo que los derechos colectivos.

Los Cerros Orientales no son un espacio exterior diferente a la ciudad. Por el contrario, son parte esencial de ella y además de la riqueza material constituyen el factor primordial del patrimonio intangible en términos de paisaje que es, al mismo tiempo, un referente cultural y simbólico inestimable. Las políticas ambientales explícitas señalaron la importancia de proteger la reserva forestal de los Cerros Orientales de Bogotá ahora, con el fallo judicial se creó un imaginario colectivo para su protección y salvaguarda.

3.2.Rio Bogotá

La contaminación del río Bogotá, es un problema ambiental de profundas connotaciones, afecta aproximadamente a 9.125.000ⁱⁱ habitantes que se ubican a lo largo de su cuencaⁱⁱⁱ (Contraloría General de la República, 2013). Desde las instituciones públicas, se han trazado propuestas y proyectos tendientes a solucionar la aguda contaminación que lo afecta, sin obtener resultados que solucionen la problemática ambiental.

Desde 1992^{iv}, la ciudadanía ha demandado medidas para remediar la difícil situación del recurso hídrico mediante la interposición de acciones jurídicas donde han invocado la urgencia de tutelar el derecho a gozar de un ambiente sano y diversas pretensiones correspondientes a la construcción de una planta de tratamiento en el embalse del Muña, la descontaminación de la Cuenca Alta del Río y sus afluentes.

Las acciones jurídicas que se han impetrado desde 1992, fueron acumuladas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca; órgano colegiado que emite sentencia de primera instancia el 25 de Agosto de 2004 donde la Magistrada Ponente, Nelly Yolanda Villamizar, ordena implementar integralmente acciones en favor de solucionar la problemática ambiental de la cuenca hidrográfica Río Bogotá, declarando a los habitantes e industrias que se ubican en sus inmediaciones responsables por realizar vertimientos a la cuenca, sin previo tratamiento, y a la Nación, por la omisión en el control de la

ⁱⁱ Auditoria Especial a la Gestión sobre el río Bogotá – Intersectorial y Articulada-Contraloría General de la República, Febrero de 2013, la conforman 45 municipios.

ⁱⁱⁱ Inicia paramo de Guacheneque, municipio de Villa Pinzón- Cundinamarca y desemboca en el Río Magdalena.

^{iv} Acciones populares interpuestas: Octubre 1 de 1992, Actor Gustavo Moya Ángel, No 2001-479, Agosto 4 de 1999 Jorge Cuervo Ramírez: No 2004-0428, Junio 12 de 2000 Miguel Chávez García , Jorge González, Nicolás Díaz Roa: No 2001- 343, Julio 29 de 2000 Miguel Chávez García , Jorge González: No 2001-222

contaminación de aguas residuales, protegiendo de esta manera, el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano, a la salubridad y a la eficiente prestación de los servicios públicos.

Esta decisión es apelada por actores institucionales y personas privadas, correspondiendo al Consejo de Estado, emitir sentencia de segunda instancia, la cual se profiere el 28 de Marzo de 2014, donde imparte 87 órdenes en favor de realizar e implementar una solución integral, a la contaminación del Río Bogotá. El máximo tribunal de cierre de lo contencioso administrativo, identifica tres (3) problemáticas que han rodeado la gestión pública ambiental (Consejo de Estado, p. 1496) y que no han permitido su eficacia.

3.2.1. Política pública única para la gestión ambiental de la Cuenca.

Colombia, ha tenido avances institucionales para el manejo integral del recurso hídrico, existencia de un documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES del año 2003 y la Política Nacional de Gestión del Recurso Hídrico, expedida en el 2010 por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; materiales que justifican la intención estatal de consolidar políticas coherentes para la correcta administración del agua.

En contraste a la voluntad pública de consolidar acciones que agreguen y articulen la institucionalidad en derredor del agua, el Consejo de Estado, al dirimir el recurso de apelación contra la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, resalta la ausencia de un órgano rector con funciones de liderazgo y coordinación en el Sistema Nacional Ambiental - SINA, que exige cumplir con los citados avances.

La anterior postura automáticamente pone en duda la eficacia del artículo 2 de la Ley 99 de 1993 que define las funciones del Ministerio del Medio Ambiente, que

Como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir, en los términos de la presente Ley, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán 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.

La ausencia de un agente rector en el sistema para evitar la atomización y entrecruzamiento de competencias, y las contradicciones de los actores debido a la diversidad de funciones, constituyen causas administrativas que influyeron en la ineficacia de la gestión pública ambiental para generar y articular acciones contundentes a solucionar la problemática ambiental del Río Bogotá.

Con base a esta situación, el fallo judicial del Consejo de Estado, ordenó implementar una Política Única de la Gestión Ambiental de la Cuenca, que contuviese la función de regulación, en la cual la concertación, información, conciliación, y negociación, operan como conceptos dinámicos que facilitan obtener compromisos institucionales de corresponsabilidad en la exigencia del cumplimiento de imperativos y políticas ambientales formuladas e implementadas con el propósito de recuperar, mantener y consolidar la cuenca del río.

3.2.2. Dispersión de recursos y esfuerzos.

La poca integración institucional, la dispersión de recursos de información, planeación y gestión, la superposición de autoridades y competencias, la diversidad de

actores contaminadores, la desarticulación de instrumentos económicos y financieros, describen una situación crítica para adelantar una gestión ambiental sistémica e integral para el manejo de la cuenca del Río Bogotá.

El Consejo de Estado (2014), impone un enfoque complejo, interdisciplinario, sistémico, interinstitucional, motivando de esta manera una armonización en cada uno de los recursos que utiliza la gestión ambiental. La creación del consejo estratégico de cuenca (y, posteriormente la gerencia estratégica de la cuenca) se proponen como mecanismos obligados a facilitar la coordinación de instrumentos económicos, jurídicos, técnicos, participativos, y educativos, bajo una autoridad única que ejerza el liderazgo centralizado y enfocado en la consecución y manejo eficiente de los recursos.

Este Consejo Estratégico de Cuenca, no encuentra soporte legal en la Ley 99 de 1993, ni en ninguna disposición normativa. Es el resultado de la aplicación del *Principio Iura Novit Curia* que faculta al juez que conoce de una acción popular, a emitir decisiones de fondo en aras de garantizar el derecho humano a gozar de un medio ambiente sano.

La instancia institucional creada de esa manera por sentencia judicial suplió la omisión en que incurrían hasta entonces los agentes públicos encargados de proteger un recurso vital, como el Río Bogotá y también cuestionó su ineficacia en la aplicación del principio de coordinación e impuso perentoriamente la orden de ejecución obviando el trámite formal de una ley. Todo con el fin de garantizar a la mayor brevedad la alineación institucional para el cumplimiento de los propósitos públicos en favor de la descontaminación de tan importante recurso hídrico.

Dicha Gerencia Estratégica de Cuenca, es la responsable de lograr que la gestión pública proyecte y ejecute intervenciones integrales, que respondan a la complejidad de un problema ambiental con muchas facetas, actores e instancias involucradas. La complejidad

propia de los recursos ambientales y en este caso específico de un recurso hídrico de la importancia del Río Bogotá requiere -como se ha dicho reiteradamente-, respuestas integrales, que integren factores sociales y culturales con los administrativos y jurídicos, técnicos y científicos para el manejo adecuado del recurso hídrico. Al enmarcar a las autoridades ambientales involucradas en la problemática de la contaminación del río, se garantiza que la institucionalidad concorra mediante acciones concertadas.

3.2.3. Ineficacia de la normativa.

Una de las tantas normas jurídicas que no tuvo los efectos esperados en la gestión ambiental en el control de la contaminación del recurso hídrico, fue la de vertimientos de aguas residuales e industriales. El Consejo de Estado (2014), cuestiona la falta de control de las autoridades ambientales sobre la normatividad de los vertimientos de aguas y la ineficaz utilización de los instrumentos económicos como las tasas por parte de los agentes ambientales. “Por lo demás, el ordenamiento territorial estratégico como herramienta clave en la planificación y gestión del territorio está prácticamente ausente y los instrumentos como las tasas retributivas y las tasas de uso no están siendo utilizados eficientemente” (Consejo de Estado, 2014, p. 721).

En cuanto a la normatividad ambiental, instrumento de la gestión ambiental, se confirma con otro ejemplo su ineficacia, ya que se “considera la Sala que en Colombia lo que existe es ausencia de aplicación de los contenidos normativos previstos en la Ley 1333 de 2009, que consagra las infracciones que dan lugar a declarar la responsabilidad por concepto del pasivo ambiental” (Consejo de Estado, 2014, p. 793).

Un valioso aporte del Consejo de Estado a la eficacia de la gestión pública ambiental en el problema de contaminación del Río Bogotá, lo constituye el fallo del

Consejo de Estado (2014) que definió los criterios de política y de gestión para adelantar una eficiente administración del recurso hídrico del río Bogotá.

El citado fallo enunció los elementos de una política única de gestión ambiental, acorde con un enfoque eco sistémico, complejo e interdisciplinario, abordó la corresponsabilidad compartida tanto de las instituciones como de la ciudadanía en su conjunto para estimular la adherencia de los destinatarios, a través de la negociación y la concertación, retroalimentada por la participación de los involucrados en la formulación, implementación, evaluación y control de las políticas y decisiones.

Consistente con dichas formulaciones, el fallo plasmó los criterios de gestión, en la necesidad de crear el ya mencionado “Consejo de Cuenca” que más adelante se denominó Gerencia Estratégica de Cuenca como una forma de centralizar el manejo de la cuenca, la implementación de esta, auspicia la coordinación interinstitucional, que ha sido ausente en la gestión ambiental adelantada en la cuenca.

Esta coordinación facilita soluciones complejas a una situación compleja.; la integración de instrumentos de gestión, planeación, financiación, y monitoreo, facilitan la gestión pública ambiental. Así mismo, el fallo judicial del Consejo de Estado, promueve una solución con perspectiva sistémica e integral en beneficio de trazar soluciones a la grave situación de la cuenca del río. La complementación en funciones de planificación del territorio y del uso del suelo son nuevos insumos que la gestión pública ambiental debe tener como referentes para manejo integral del agua de la cuenca.

La aplicación de la gestión ambiental sistémica, desplaza la visión fragmentada que los actores tenían en el manejo de la cuenca, surgiendo de esta manera, una visión holística que articula sus funcionalidades físicas, biológicas, antrópicas, sociales, culturales, y económicas como componentes de un sistema interdependiente.

3.3. Humedal “El burro”

El medio ambiente urbano, incide en el entorno de una ciudad y en consecuencia tienen la potencialidad de afectar la calidad de vida de los habitantes de una urbe (Herrera Carrascal, 2012 p. 282). El espacio público es uno de los elementos que lo integran, ya que los ecosistemas se ubican colectivamente en espacios comunes y no privados y, a la vez, el espacio público, soporta los efectos de las relaciones políticas, sociales, culturales de los habitantes de una ciudad.

Por ello, el espacio público recibe impactos ambientales que luego se transforman en problemáticas por soportar alteraciones que repercuten en el desmejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la ciudad. La ciudad, otorga valores a espacios públicos porque repercuten en el bienestar de los ciudadanos. Uno de estos valores, es el valor ambiental, que tienen ciertos recursos naturales por los servicios ambientales que prestan a la sociedad.

La constitución de 1991, impuso la obligación del Estado de velar por la integralidad del espacio público y su destinación al uso común, el cuál prevalece sobre el interés particular (Artículo 82), esta obligación se condensa en el deber estatal de proteger dicho espacio común; tal como lo consagra la Constitución cuando legisla sobre el derecho subjetivo al espacio público y en el principio de la prevalencia del interés general sobre el particular (Herrera Carrascal, 2012 p. 287).

Cuando el uso del espacio público va en contravía de la destinación urbanística o ambiental (Herrera Carrascal, 2012 p. 287) se presenta un aprovechamiento ilegítimo e inconstitucional por no concordar con el principio del interés público. Un ejemplo, de este aprovechamiento ilegal

es la construcción de casas y edificios -de naturaleza privada-, levantados sobre zonas de control ambiental sin cumplir sin autorización, permiso, o contrato expedido o celebrado con la entidad competente, con el consecuente deterioro urbano, paisajístico y ambiental de las ciudades (Herrera Carrascal, 2012 p. 296).

El espacio público está conformado por elementos constitutivos y complementarios, los elementos constitutivos conforme al Decreto 1504 de 1998 se subdividen en naturales y artificiales o construidos, en los primeros se ubican las montañas, colinas, parques naturales o los relacionados con las corrientes de agua natural, como los humedales y en los segundos, se exponen los relacionados con corrientes de agua construidos como los canales de desagüe, alcantarillas o aliviaderos entre otros.

Los humedales son unidades del territorio urbano, considerados partes del espacio público que prestan servicios ambientales de regulación del ciclo hidrológico, funcionan como filtros de descontaminación de los recursos hídricos, sirven como recarga de acuíferos y estabilizador del suelo, evita inundaciones. La Declaración Ramsar (1971), define los humedales de la siguiente manera:

Extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de agua, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros.

En efecto, los humedales son factores claves en todo ecosistema. Por esa razón, la Corte Constitucional en la sentencia de tutela 662 del 15 de Agosto de 2002, Magistrado Ponente Eduardo Montealegre Lynett, ratificó la importancia de los humedales en el Distrito Capital de Bogotá:

Los humedales son, desde un punto de vista estrictamente normativo, áreas de especial importancia ecológica. Debe tenerse presente que, en lo que a la ciudad de Bogotá

respecta, los humedales existentes dentro del territorio, han sido objeto de medidas de protección especial. En suma, los humedales de la ciudad de Bogotá están definidos como elementos centrales de la ciudad y decisivos, junto con los restantes elementos ambientales, en la constitución de condiciones de vida dignas para los residentes de la ciudad. No en vano, se calificaron a los humedales como áreas protegidas, que integran un sistema.

3.3.1. Contextualización.

El instrumento de planificación, ha sido en los últimos quince años para la ciudad de Bogotá, la forma de armonizar los Planes de Ordenamiento Territorial a las funciones institucionales de protección y conservación de los humedales. Los Decretos 619 de 2000, 469 de 2003 y 190 de 2004, han reconocido a los humedales como parte del Sistema de Áreas Protegidas de la ciudad^v, otorgando, componentes y estrategias para su gestión con un conjunto de acciones encaminadas a proteger y conservar su valor natural y ambiental, reconociéndose como suelos de protección que conforman la tipología de Parques Ecológicos Distritales de Humedal.

Para su manejo, la gestión ambiental en Colombia, utiliza la Política Nacional de Humedales Interiores, expedida en 2005 por el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, acompañada por diversos instrumentos como la regulación directa, económica, administrativa, educativa, participativa, de coordinación interinstitucional y de planificación.

^v En Bogotá D.C., se reconocen 13 humedales ubicados en las localidades de Suba, Usaquén, Fontibón, Bosa, Kennedy y Engativá.

Los humedales tienen un Plan de Manejo Ambiental, para obtener su uso sostenible, y el equilibrio ecológico del ecosistema, para que su manejo sea efectivo y eficiente. Por ello, deben caracterizarse, delimitarse y zonificarse para la formulación de acciones que posibiliten una correcta administración por parte de los actores públicos.

Los humedales en el territorio del Distrito Capital se categorizan por sus funciones y protección. En 1990, mediante el Acuerdo 6, se estableció la ronda hidráulica, no edificable. Esta ronda está constituida por una extensión de hasta 30 metros a lado y lado de la línea que bordea el cauce natural. La zona de manejo y preservación ambiental, por su parte, tiene la finalidad de ser una franja que contribuye al mantenimiento, protección y preservación ambiental.

Corresponde a la Secretaría de Planeación Distrital la demarcación de las Zonas de Manejo y Preservación Ambiental con base a los estudios técnicos que elabore la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá - EAAB, entidad responsable de administrar los cuerpos y aguas superficiales ubicados dentro del perímetro urbano de Bogotá y de demarcar la zona de ronda hidráulica, como lo ordena el Acuerdo 6 de 1990, en los siguientes artículos:

Artículo 139°.- Ronda hidráulica. Es la zona de reserva ecológica no edificable de uso público, constituida por una faja paralela a lado y lado de la línea de borde del cauce permanente de los ríos, embalses, lagunas, quebradas y canales, hasta de 30 metros de ancho, que contempla las áreas inundables para el paso de las crecientes no ordinarias y las necesarias para la rectificación, amortiguación, protección y equilibrio ecológico.

Artículo 142°.- Zonas de manejo y preservación ambiental de las rondas. Para la protección de la ronda, se prevé una Zona de Manejo y Preservación Ambiental, que aunque no está incluida dentro de dicha ronda, es parte del espacio público y se define como la zona contigua a la ronda, que contribuye a su mantenimiento, protección y

preservación ambiental, establecida con el fin principal de garantizar la permanencia de las fuentes hídricas naturales.

Corresponde al Departamento Administrativo de Planeación Distrital determinar en detalle las Zonas de Manejo y Preservación Ambiental de las Rondas, con base en los estudios técnicos que disponga la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, señalarlas cartográficamente, informar de ello al Departamento Administrativo de Catastro Distrital para lo de su competencia y ordenar su demarcación sobre el terreno cuando lo juzgue conveniente, para lo cual la mencionada empresa y las autoridades de policía prestarán la colaboración necesaria.

El humedal “El burro” se encuentra ubicado en la Localidad de Kennedy. Por ser un humedal de zona urbana se presentan dificultades en su alindamiento y zonificación. Dado el uso de mojones (terrazas artificiales) para la edificación de viviendas, se requiere revisar los criterios para marcar la franja hidráulica y la zona de manejo y preservación ambiental.

El 27 de abril de 2004, el ciudadano Olof Rodolfo Elsin Sabino, instauró una acción popular en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca contra la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá- EAAB, y el entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital - DAEP (hoy Secretaría de Planeación Distrital), por vulnerar los derechos colectivos al patrimonio público y moralidad administrativa.

Esta acción se dirigió en primer término contra la omisión de la EAAB y el DAEP- de no acotar ni alindar el humedal El Burro conforme los lineamientos del Acuerdo Distrital No 6 de 1990. En segundo término, el ciudadano solicitó declarar que, debido a que el DAEP (hoy Secretaria Distrital de Planeación) omitió responder una solicitud para la construcción de urbanizaciones en terrenos del humedal, se configuró la figura del silencio

administrativo positivo; al transcurrir determinado tiempo sin que la administración resolviera dicha petición. Ese hecho, según el denunciante, significa que se confirió una autorización en favor de quienes la impetraron para que se les permitiera levantar un proyecto urbanístico sobre el humedal.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca con sentencia de enero 27 de 2006 de sección segunda, subsección B, negó las pretensiones de la demanda con fundamento en que, si bien se presentó desecamiento del humedal, dicha situación no podía ser endilgada a la EAAB, que cumplió con la linderación y limitación del humedal en las franjas de zona hidráulica y de preservación ambiental. Y en cuanto, a la responsabilidad por la configuración del silencio administrativo positivo, resolvió que esta figura no es aplicable respecto a derechos colectivos de moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público.

Al resolverse el recurso de apelación, la sala de lo contencioso administrativo, sección tercera dentro del proceso 25000322500020040099201, con ponencia del magistrado Mauricio Fajardo del 16 de agosto de 2007 determinó que:

Las zonas de ronda y las zonas de manejo y preservación ambiental del Humedal El Burro son bienes públicos, condenando al Departamento Administrativo de Planeación Distrital por haber expedido licencia de construcción para un proyecto urbanístico en un predio que hacía parte en un área protegida como es el Humedal “El burro”, así mismo, endilga su responsabilidad por la omisión al no realizar la zonificación de la Franja de Manejo y Preservación Ambiental, acorde con el Acuerdo 6 de 1990, disposición normativa que si bien no hace referencia a humedales, el humedal debía ser protegido por ser un cuerpo de agua.

Deja sin efecto un acto administrativo que se encontraba en firme, que corresponde a la licencia para la construcción de una urbanización en un predio del Humedal El Burro, otorgando prevalencia constitucional a la protección del espacio público y la defensa los bienes públicos, el derecho humano a gozar de un medio ambiente sano, y la protección de áreas de especial importancia ecológica.

3.3.2. Fallo judicial sobre la gestión pública ambiental del humedal “El burro”.

La sentencia judicial no sólo aplicó criterios normativos para la delimitación del humedal, sino que también ponderó criterios técnicos sobre el impacto ecológico y consideró que, además de responder a lo establecido en el Acuerdo 6 de 1990, la gestión pública ambiental debe procurar esencialmente la funcionalidad del ecosistema:

Si bien a la fecha no existía una clara demarcación del humedal, como la que se hizo en 1993 por parte de la EAAB, no por ello el humedal dejaba de ser humedal y, por tanto, su entorno contaba con protección, pues como se observó, la normatividad vigente a la época lo contemplaba.

Al poner en movimiento a la gestión pública ambiental para obtener la protección del humedal y extender un criterio técnico concomitante con la normativa, se dotó de herramientas para una correcta administración al área protegida. En efecto esta normatividad, al tiempo que reglamenta la demarcación de humedales conforme a su funcionalidad ambiental, concreta el deber estatal de proteger las áreas de importancia ecológica (Constitución Política, 1991).

La gestión pública ambiental, debe tener en cuenta la relación entre las zonas urbanas y rurales para consolidar ciudades sostenibles. Bogotá, epicentro económico del

país y sede industrial, comercial y de negocios se asienta sobre un territorio complejo y frágil en lo ambiental; por eso la sentencia judicial conminó a los agentes públicos responsables de la gestión a armonizar los requerimientos ecológicos con las necesidades urbanas.

En lo que corresponde a la omisión administrativa del DAEP, el fallo judicial otorga eficacia a la constitucionalización de la gestión pública en el deber de restituir y reparar los daños ambientales que se produjeron por la negligencia de no haber dado respuesta a la solicitud de construir un proyecto urbanístico en las inmediaciones del humedal. Dejar sin efecto un acto administrativo que confería un derecho a un particular, muestra la conducencia de la acción popular para restituir una omisión en contra del bienestar general. En la misma proporción, al ordenar el pago de una indemnización al Distrito Capital en favor de la comunidad por conducto de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca- CAR-, se dio cumplimiento a la reparación.

Por lo demás, esa sentencia judicial propone a la ciudad una misión sistémica de la complejidad territorial ya que asigna a cada elemento una función acorde con el interés colectivo y -en este caso los humedales-, induce a los gestores ambientales a que tengan en cuenta que el espacio público urbano debe integrarse en forma inteligente con el ambiente y la naturaleza si se quiere obtener el bienestar y mejorar la calidad de vida de la población.

3.4. Análisis comparativo del estudio de casos

El estudio de casos del río Bogotá, los cerros orientales, y el humedal el burro permite realizar un análisis comparativo que facilita asimilar los efectos de las sentencias

judiciales en la gestión pública ambiental y concomitantemente salvaguardar el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 2. Análisis comparativo del estudio de casos

Efectos de la Sentencia de la acción popular	Cerros Orientales	Rio Bogotá	Humedal el burro
Sentencia declarativa o de ejecución	Sentencia de ejecución	Sentencia de ejecución	Sentencia de ejecución
Problemática identificada	Dificultad de llevar a cabo la protección de la reserva por limitaciones técnicas y voluntad política.	Dispersión y desarticulación de recursos técnicos, económicos, humanos y organizativos.	La existencia de criterios netamente normativos sin tener en cuenta criterios técnicos.
Derecho protegido	Derecho colectivo a gozar de un ambiente sano	Derecho colectivo a gozar de un ambiente sano	Derecho colectivo a gozar de un ambiente sano y protección de áreas de importancia ecológica.

Efectos de la	Cerros Orientales	Rio Bogotá	Humedal el burro
Sentencia de la			
acción popular			
Política Pública Explicita	Cuestiona cumplimiento de la resolución 076 de 1977 del Ministerio de Agricultura.	Cuestiona las políticas existentes y ordena una política única de gestión de gestión ambiental de la cuenca.	Cuestiona que la política explícita de la protección de áreas protegidas como los humedales deben sintonizarse con las exigencias de la protección del espacio público.
Normas jurídicas	Cuestiona ineficacia del artículo 101, 63 de la ley 99 de 1993.	Cuestiona eficacia norma jurídica de vertimientos y tasas.	Cuestiona la constitucionalidad de la figura del silencio administrativo positivo en contra de la conservación de áreas protegidas.
Efectos sobre El modelo de gestión pública ambiental:	Corrección	Corrección	Corrección.

Efectos de la Sentencia de la acción popular	Cerros Orientales	Rio Bogotá	Humedal el burro
Prevenición o Corrección			
Organización Administrativa Responsables	Car Distrito Capital Ministerio de Ambiente.	Cuestiona la falta del órgano rector del Sistema Nacional Ambiental para coordinar las políticas.	DAEP
Aporte	Otorga reconocimiento a la participación ciudadana en la construcción de políticas y el ejercicio del control social.	Armoniza los recursos de la gestión del rio y la planificación y gestión del territorio en torno a la cuenca. Impulsa la gestión ambiental sistémica.	Dota herramientas para la administración de áreas protegidas como los humedales con criterios técnicos y de gestión.

Fuente: Elaboración propia.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

En el análisis sistémico concurren perspectivas particulares que dan cuenta de la funcionalidad de diversos sistemas naturales, jurídicos, políticos, técnicos etcétera y sus interconexiones y dinámicas en un contexto determinado. En el contexto del Distrito Capital de Bogotá se adelantaron análisis de tipo constitucional, jurídico y técnico-ambiental referidos, en concreto, a las acciones populares adelantadas en torno al caso de los Cerros Orientales, el Río Bogotá y el humedal “El burro”.

Destaca, en primer término, el efecto transversal de los fallos de acción popular que examinaron y dirimieron actuaciones y omisiones cometidos por algunos gestores ambientales en el desarrollo de sus tareas administrativas sobre recursos esenciales para la vida de la población capitalina, para el país y el ambiente en general.

Tanto en la reserva forestal de los Cerros Orientales, como en el Río Bogotá y en el humedal “El burro”, se encuentran elementos de enorme significación. Al establecerse en la Constitución de 1991 el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano (Artículo 79) se reconoce la importancia de una política explícita que faculta a la autoridad estatal para prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados (Artículo 80 Constitución Política).

De esa forma, mediante la constitucionalización de la política pública y la gestión ambiental, se acentúa el deber de la administración de cumplir con los fines y las funciones establecidas en el ordenamiento constitucional. Es claro que, cuando la institucionalidad pública se queda corta en el cumplimiento de sus funciones, la ciudadanía adquiere, por así decirlo, la facultad de activar los instrumentos judiciales que necesita para requerir

respuestas a situaciones perjudiciales. En ese sentido, la acción popular se convierte en un instrumento participativo, colectivo y social efectivo para atender las consecuencias ambientales de una incorrecta gestión pública ambiental.

En el caso del Distrito Capital, así lo reconoció explícitamente la Secretaria Distrital de Ambiente que, en su condición de rectora ambientalista de la ciudad, respondió un derecho de petición interpuesto para conseguir insumos en que se fundamenta la presente investigación. Al preguntar a dicha dependencia sobre su reacción ante el fallo de una acción popular cuando acoge las pretensiones de accionante, respondió que las acciones populares son instrumentos de gestión ambiental viables cuando, en virtud de la misma, se ordena garantizar la defensa del medio ambiente.

En esa perspectiva, la entidad rectora considera la acción popular como un mecanismo que impulsa la realización de las políticas ambientales y enfoca las actividades administrativas en la protección y conservación de los recursos, en la garantía de los derechos fundamentales y colectivos de la población del Distrito Capital (Ver Anexo 3).

Es incontrovertible que las acciones populares contienen, en su especificidad, abundantes elementos para el manejo adecuado de los recursos ambientales. En lo participativo, abandera a la ciudadanía para que obtenga soluciones a situaciones problemáticas y conflictivas. Como piezas de justicia ambiental, amparan la distribución equitativa tanto de los beneficios como también de los pasivos ambientales. Desde lo sistémico, con la acción popular se logran respuestas holísticas, que integran diferentes perspectivas, enfoques y disciplinas, con miras a fortalecer la cooperación entre las ciencias de lo social (incluidas las jurídicas), con las ciencias biológicas y ambientales para emitir soluciones que combinen categorías que no son de la ciencia jurídica. Por ejemplo, cuerpos de agua, aguas superficiales, área protegida, ecosistema, humedales.

El estudio de los fallos judiciales de las acciones populares que se derivaron del análisis de los casos planteados, fomentó repercusiones innegables para que se adecuaran las actuaciones administrativas con la aceptación de correcciones a procesos que dificultaban y obstaculizaban la adecuada protección ambiental.

Si se acude al procedimiento establecido en la ley 472 de 1998, principios como el de coordinación o armonía regional tendrán efectos prácticos, como sucedió con el área de reserva de los Cerros Orientales y obligan a la coordinación institucional que caracterizó la problemática del Río Bogotá.

Aunque la judicialización de los conflictos y problemas ambientales no es el mejor escenario para que los responsables den respuesta efectiva a las demandas ciudadanas y cumplan a cabalidad sus obligaciones; sí hacen que las autoridades ambientales se muestren dispuestos a confrontar la paquidermia burocrática y el excesivo formalismo que muchas veces impide realizar soluciones efectivas.

En este contexto, es fundamental que la administración pública tome medidas para que sus funcionarios apliquen los conceptos de la gestión ambiental sistémica de forma que, en su condición de gestores ambientales, cumplan plenamente el compromiso de formular y respaldar campañas formativas dirigidas no sólo a los mismos agentes públicos sino a toda la ciudadanía, que es la más beneficiada a la hora de prevenir y subsanar los daños ambientales causados por negligencia, ignorancia o egoísmo.

El fortalecimiento de las acciones populares impulsa la participación ciudadana y facilita el cumplimiento de los principios que rigen la función pública: la economía, la igualdad, la moralidad y la celeridad (en especial la procesal) puesto que las controversias jurídicas deben ser resueltas en un tiempo razonable “sin dilaciones injustificadas” (Constitución Política, 1991). De esa manera, se cierra el espacio para la ocurrencia de

demoras injustificadas en el momento de surtir los recursos de apelación; tal como ocurrió por parte del Consejo de Estado en los casos de los Cerros Orientales y del Río Bogotá que aquí se reseñan:

Tabla 3. Recursos de apelación

Fecha de radicación Acción Popular	Fecha Primera Instancia	Fecha Sentencia Segunda Instancia
<p><u>Cerros Orientales</u></p> <p>Abril 20 de 2005</p> <p>Accionante: Sonia Andrea Ramírez Lamy</p> <p>Radicada: No 2005-0662 Tribunal Administrativo de Cundinamarca.</p>	<p>Septiembre 29 de 2006</p> <p>Magistrado</p> <p>Ponente: Cesar Palomino Cortes</p> <p>Sección Segunda, Subsección B.</p> <p>Tribunal Administrativo de Cundinamarca.</p>	<p>Noviembre 5 de 2013.</p> <p>Consejero Ponente: María Claudia Rojas Lasso.</p> <p>Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Consejo de Estado.</p>
<p><u>Río Bogotá</u></p> <p>1. Accionante: Gustavo Moya Ángel</p> <p>Radicada: octubre 1 de 1992. No 2001-90479</p> <p>Juzgado 2 Civil del Circuito de Bogotá.</p>	<p>Agosto 25 de 2004.</p> <p>Magistrada</p> <p>Ponente: Nelly Villamizar</p>	<p>Marzo 28 de 2014.</p> <p>Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla.</p>

Fecha de radicación Acción Popular	Fecha Primera Instancia	Fecha Sentencia Segunda Instancia
<p>Auto de 5 de julio de 2001 se remite al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, donde el 31 de agosto de 2001 avoca conocimiento.</p> <p>2. Accionantes: Miguel Ángel Chaves García y Humberto González Villanueva. Radicada: julio 29 de 2000 ante Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que mediante Auto de Febrero 28 de 2002, decide acumular el expediente No 2000-0122 al No 2001-90479.</p> <p>3. Accionante: Jorge Enrique Cuervo Ramírez. Radicada: agosto 4 de 1999. No 2000-0428.</p> <p>4. Accionantes: Miguel Ángel Chávez García, Jorge Humberto González, Nicolás Díaz Roa. Radicada: 2001-0343.</p>	<p>Tribunal Administrativo de Cundinamarca.</p>	<p>Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Primera-</p>

Fecha de radicación Acción Popular	Fecha Primera Instancia	Fecha Sentencia Segunda Instancia
Nota: Las Acciones Populares fueron acumuladas en el expediente No 2001-90479.		

Fuente: Elaboración propia.

La tabla anterior muestra con claridad cómo el Consejo de Estado demoró más de siete (7) años para resolver el litigio sobre los Cerros Orientales y casi diez años para resolver el recurso sobre el Rio Bogotá. Estas circunstancias, urgen actividades de capacitar a los funcionarios sobre la importancia de administrar justicia de manera diligente (Constitución Política, 1991), de modo que las decisiones judiciales se adecuen oportunamente a las necesidades inmediatas, tal como lo amerita la protección del ambiente y los recursos naturales.

El cumplimiento de las sentencia sobre el rio Bogotá y Cerros Orientales ha venido desarrollándose dentro de los trámites burocráticos y formales que no fueron analizados por los funcionarios judiciales. Los tiempos establecidos para la ejecución de las órdenes no se han cumplido por la realidad que rodea a la gestión pública ambiental. Los principios de ejecución presupuestal y de contratación estatal son dificultades que se debieron tener en cuenta para la proyección de términos que condicionan las acciones de los actores públicos.

Dentro de las sentencias se establecieron comités de verificación^{vi} que permiten vigilar y auditar cada una de las órdenes establecidas.

Es indispensable, tal como se describió la problemática ambiental, exhortar a las instituciones judiciales a adecuarse para aportar desde su ámbito de competencias, respuestas efectivas a la protección ambiental. Ese es, sin duda, el principal reto del derecho ambiental: que se encamine con lucidez y decisión a garantizar el bienestar y calidad de vida de la colectividad.

En contraste con los avances en esta materia, llaman la atención el que las sentencias no sigan líneas argumentales, ni metodológicas coherentes que den fundamento a algunas decisiones. Se advierte que predomina un cierto “positivismo jurídico”, reñido con la complejidad, en donde los fallos judiciales se reducen a cotejar normas prescritas con una situación particular; pero sin incorporar al examen de las problemáticas ambientales, información actual, aportes que desde la academia, la investigación, la ciencia y la técnica aportan elementos para producir fallos más íntegros y acordes con la complejidad de los fenómenos ambientales.

De ahí la importancia de que los operadores judiciales sean capaces de identificar los rasgos, necesidades e intereses de todos los involucrados; así como verificar con el apoyo técnico necesario, las características biofísicas y antrópicas del ambiente, su entorno, la identificación del ecosistema con su cronología evolutiva y los datos científicos requeridos.

Este vacío procesal convoca a la comunidad académica, a los gestores ambientales, a las organizaciones cívicas y a los activistas a concertar metodologías y procedimientos

^{vi} En la sentencia del río Bogotá, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca fija el 30 de julio de 2015 el cronograma de verificación de audiencias. En el fallo del humedal El Burro, se ha desarrollado el cumplimiento de la sentencia conforme a los autos del 16 de agosto de 2016.

que involucren a los múltiples actores; para dotar a los jueces de información que le de acierto a sus dictámenes y que responda a la complejidad del sistema ambiental y de los subsistemas que lo componen.

En Bogotá, la ciudadanía presenta una rica trayectoria en acciones populares tendientes a solucionar los fallos administrativos. Los casos de la reserva forestal de los Cerros Orientales, la contaminación del Río Bogotá y el humedal “El burro”, son respuestas fehacientes a fallas protuberantes de la gestión pública. Han demostrado ser efectivas ante la ineptitud de entidades como el Ministerio de Ambiente, la CAR y la autoridad ambiental de la capital. Esta circunstancia obliga a invitar a los investigadores y comunidad académica a averiguar por qué no emergen respuestas oportunas e idóneas por parte de la institucionalidad para satisfacer los mandatos constitucionales.

Los efectos de las sentencias de las acciones populares en cada uno de los casos estudiados demuestran la eficacia de estos instrumentos judiciales en la protección del derecho colectivo a gozar de un ambiente sano, por la relación de órdenes que imponen condiciones de tiempo y modo para su ejecución por parte de los agentes públicos, así:

Tabla 4. Efectos de la sentencia en cada caso estudiado

Efectos de la Sentencia	Cerros Orientales	Rio Bogotá	Humedal El Burro
Protege Derecho Colectivo a gozar de un ambiente sano	Si	Si	Si

Efectos de la Sentencia	Cerros Orientales	Rio Bogotá	Humedal El Burro
Impone corregir el modelo de gestión	Si	Si	Si
Establece la forma de ejecución	Si	Si	Si
Establece como debe hacerse la gestión ambiental	Sí	Si	Si

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, se advierte que si bien la Constitución de 1991 diseñó instrumentos judiciales como la acción popular en la misma dirección adecuó insumos para desarrollar una eficaz gestión ambiental. Cuando un fallo judicial hace señalamientos de inconsistencias en la administración pública para satisfacer el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano, estará cuestionando no solo la vulneración del ordenamiento constitucional, también es indicio de que el sistema de producción presiona al sistema político, traspasando los límites de capacidad de carga de la naturaleza y el ambiente. O en otras palabras, ¿la gestión ambiental ha sido capturada por la producción y la ganancia al punto de que la institucionalidad perdió la capacidad para imponer límites a la voracidad económica?

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramovich, V. (2009). Acceso a la Justicia y nuevas formas de participación en la esfera política. *Revista Socio Jurídica de Colombia*.
- Acuña, I. (2009). Elementos conceptuales del clientelismo político y sus repercusiones en la democracia. *Revista Reflexiones*, 88(2), 27-36.
- Alcaldía Mayor de Bogotá . (2006). Los Cerros Orientales de Bogotá D.C, Patrimonio Cultural y ambiental del Distrito Capital, la Región y el País.
- Alfie Cohen, M. (2005). Comisión de cooperación ambiental: ¿posible reinención de la política ambiental? *Journal*, 10.
- Alfonso, S. (2008). Sistema Jurídico. Teoría del Derecho y rol de los jueces: las novedades del neoconstitucionalismo. *Revista Universidad de la Sabana*, 17, 131-155.
- Bebbington, A., & Bebbington, D. (s.f.). Actores y Ambientalismos.
- Becerra Rodríguez, M. (2009). ¿ Hacer más verde al Estado Colombiano? *Revista Estudios Sociales*, 18-33.
- Bellmont, Y. (2011). El Concepto de Justicia Ambiental. Elementos para una teoría de la Justicia Ambiental y el Estado Ambiental de Derecho. *Revista Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales- GIDCA- Universidad Nacional de Colombia*, 63-86.
- Bellmont, Y. (2012). El Concepto de Justicia Ambiental: Reflexiones en Torno a la Jurisprudencia Constitucional Colombiana del Siglo XXI. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Estudios Ambientales, Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo.

- Bobbio, N. (1993). *Liberalismo y Democracia*. Bogotá D.C: Fondo de Cultura Económica.
- Bohórquez, I. (2008). De Arriba para Abajo: la discusión de los Cerros Orientales de Bogotá entre lo ambiental y urbano. Cuadernos de Vivencia y Urbanismo.
- Borras, S. (2014). Del Derecho Humano a un ambiente sano al reconocimiento de los derechos de la naturaleza. *Revista Vasca de Administración Pública*. *Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, 99, 28.
- Brú, J. (1997). *Medio Ambiente: Poder y Espectáculo Gestión Ambiental y Vida Cotidiana*. Madrid: Icaria Editorial.
- Campbell, T. (2002). *La Justicia. Los Principales debates contemporáneos*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Canovas González, D. (2011). *Estudios Sociales sobre el Ambiente*. Caracas: Valle Hermanos Editores.
- Carmona, M. (2001). *Derechos en relación con el ambiente*. México DF: Editorial UNAM.
- Castro, H. (2013). *Lecturas sobre Marxismo Ecológico. Una antología parcial para uso de estudiantes y colegas*. Obtenido de <http://www.opsur.org.ar/blog/wp-content/uploads/2013/07/Marxismo-Ecol%C3%B3gico-ed.pdf#page=55>
- Cely, G. (2009). Fundamentos de la Ética Ambiental. *Revista VI Jornada de Reflexión Ética*.
- Charpentier, S. H. (1999). *Las políticas ambientales en el Perú*. Lima: Editorial Agenda Perú.
- Comisión. (1987). Nuestro Futuro Común. *Nuestro Futuro Común* (pág. 3). Naciones Unidas.
- Congreso de Colombia. (22 de diciembre de 1993). Ley 99 "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...". Colombia.

Congreso de Colombia. (5 de agosto de 1998). Ley 472 "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". Artículo 4, literales a y c. Bogotá, Colombia. doi:43.357

Consejo de Estado. (16 de agosto de 2007). Sentencia No AP 250000322500020040099201. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera.

Consejo de Estado. (26 de Septiembre de 2013). Sentencia No. 202007425000-23-24-000-2011-00530-01.

Consejo de Estado. (28 de marzo de 2014). Sentencia No AP-25000-23-27-000-2001-90479-01. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera.

Corte Constitucional. (16 de julio de 2015). Sentencia C-449. Bogotá D. C., Colombia.

Corte Constitucional. (16 de julio de 2015). Sentencia 449.

Corte Constitucional. (16 de julio de 2015). Sentencia 449.

Couse, J. (2006). Consolidación Democrática y Poder Judicial: Los riesgos de la Judicialización de la Política. *Revista de Ciencia Política*.

Cunill, N. (s.f.). *Balance de la Participación Ciudadana en las Políticas Ciudadanas: propuesta de un Marco Analítico*.

Dobson, A. (1997). *Pensamiento Político Verde. Una Nueva Ideología para el Siglo XXI*. Madrid: Ediciones Paidós Ibérica.

Dworkin, R. (1984). *Los derechos en serio*. Barcelona. Editorial Ariel.

- Garay, L. (2008). *La Captura y Reconfiguración del Estado en Colombia*. Bogotá: Fundación Método, Fundación Avina, y Transparencia por Colombia.
- García Gómez, H. J. (2002). *Ética en la Frontera. Medio Ambiente, Ciencia Técnica Economía y Empresa*. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva.
- García-Arias, J. (2004). Un nuevo marco de análisis para los bienes públicos: La Teoría de los Bienes Públicos Globales. *Revista Universidad de León*, 22(2), 187-212.
- Gurrutxaga, A. (2008). *Democracia participativa y desarrollo humano*. Madrid: Editorial Dykinson.
- Herrera Carrascal, G. (2012). El espacio público como uno de los componentes del medio ambiente urbano. Análisis de su protección judicial vía acciones populares. En G. Rodríguez, & I. Páez Páez, *Temas de Derecho Ambiental: una mirada desde lo público*. Editorial Universidad del Rosario – Colección Textos de jurisprudencia.
- Herrera, C. (2012). *Temas de Derecho Ambiental una Mirada desde lo Público*. El espacio público como uno de los componentes del medio ambiente urbano. Análisis de su protección judicial vías acciones populares. Bogotá D.C: Universidad del Rosario.
- Instituto Nacional de Recursos Naturales. (s.f.). Acuerdo 0030.
- Klett, P., & Martínez, P. (2013). *La Justicia con la Naturaleza*. Madrid: Editorial Dykinson.
- Leff, E. (1996). Ambiente y Democracia: Los Nuevos Actores del Ambientalismo en el medio rural mexicano. En *La sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio* (Vol. 4). México DF: Editorial Plaza y Valdés.
- Leff, E. (2007). La Complejidad Ambiental. *Polis Revista Latinoamericana*, 16.
- Londoño, T. (2003). *Eficacia de Las Acciones Constitucionales en Defensa de los Derechos Colectivos*. Bogotá: Universidad del Rosario.

- López, D. (2004). *Teoría impura del Derecho. La transformación de la cultura jurídica latinoamericana*. Bogotá: Legis Editores.
- López, N. (2004). *¿Hay derechos colectivos? Individualidad y Sociabilidad en la Teoría de los Derechos*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Lorenzetti, R. L. (2011). Teoría del Derecho Ambiental. *Colección Internacional*.
- Macías, L. (2001). Aspectos jurídicos de la participación ciudadana en la gestión ambiental en Colombia. Medio Ambiente & Derecho. *Revista electrónica de derecho ambiental*, 5.
- Maldonado, J. (2009). Ciudades y contaminación ambiental. *Revista de Ingeniería*, 30, 66-71.
- Manosalva, R. (2004). *La participación ciudadana en la Gestión Alternativa de los conflictos ambientales locales- trabajo*. Bogotá: Universidad Nacional, Facultad de Derecho.
- Marcellesi, F. (2008). *Ecología Política: génesis, teoría y praxis de la ideología verde* (Vol. 85). Cuaderno Bakeaz.
- Margarillos, M. (2005). Medio ambiente y sociedad. Fundamentos de Política y derecho ambientales. En *Teoría General y Praxis*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Márquez Buitrago, M. (2007). La Protección del Ambiente y los Límites del Derecho Penal. *Revista Universidad de Caldas*, 93-104.
- Mesa, G. (2010). Debates Ambientales Contemporáneos. Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales - GIDCA.

- Mesa, G. (2010). *Derechos ambientales en perspectiva de integralidad. Concepto y fundamentación de nuevas demandas y resistencias actuales hacia el Estado ambiental de derecho*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Mesa, G. (2012). Elementos para la Teoría de una Justicia Ambiental. *Grupo de Investigación de Derechos Colectivos y Ambientales- GIDCA*, 23-62 .
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (14 de abril de 2005). Resolución 463. doi:45.880
- Morella, J., & Liuval, T. (2006). La Hermenéutica: una actividad interpretativa Sapiens. *Revista Universitaria de Investigación*, 7(2), 171-181.
- Moreno, J. (1993). Ecología, estado de Derecho y democracia. *Anuario de filosofía del derecho*, 10, 151-174.
- Organización de las Naciones Unidas - ONU. (1972). Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente. Estocolmo.
- Organización de las Naciones Unidas - ONU. (1987). *Informe Comisión Brundtland*.
- Organización de las Naciones Unidas - ONU. (1992). *Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*.
- Ortega, G. (2010). *Debates Ambientales Contemporáneos, Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales-GIDCA*. Gregorio Mesa Cuadros (Ed.).
- Páez, P., & Silva, J. (2010). *Las Teorías de la regulación y los Servicios Públicos*. Colombia: Escuela Superior de Administración Pública.
- Peruzzoti, E. (2010). La Política de Accountability Social en América Latina. En E. Vera, & O. A., *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. Buenos Aires: Editorial Porrúa.

Presidente de la República. (18 de diciembre de 1974). Decreto Ley 2811 "Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente". Colombia.

Presidente de la República de Colombia. (31 de marzo de 1997). Resolución 0076 "Por la cual se aprueba un Acuerdo de la Junta Directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente -INDERENA-". Colombia: Ministerio de Agricultura.

Presidente de la República de Colombia. (4 de agosto de 1998). Decreto 1504 "Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial".

Quinche, M., & Rivera, J. (2013). El Control Judicial de las Políticas Públicas como Instrumento de Inclusión de Derechos Humanos. *Revista Universitas*, 113-138.

Ramírez, R. (1998). *Ética Ambiental Parámetros para una discusión*. Universidad del Quindío.

Ramos, J. (2010). *La ética interna del derecho: democracia, derechos humanos, y principios de justicia*. Madrid: Editorial Desclee de Brouwer.

Rawls, J. (s.f.). *Teoría de la Justicia*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.

República de Colombia. (1991). Constitución Política. Bogotá, Colombia: Editorial Temis.

Rivera, E. (2006). *Teorías de la Regulación en las Perspectivas de las Políticas Públicas*. México: Editorial Red Gestión y Política Pública.

Robertson, A. (2009). *Medio ambiente y participación ciudadana: el caso de los jóvenes en México y Latinoamérica*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Rodríguez, G., & Muñoz, L. (2009). *La Participación en la Gestión Ambiental. Un reto para el nuevo milenio*. Bogotá D.C: Universidad del Rosario.

- Rodríguez, M. (2009). ¿Hacer más verde el Estado Colombiano? *Revista Estudios Sociales*, 18-83.
- Rodríguez, M. (2015). *Instrumentos de Gestión Ambiental*. Obtenido de <http://www.manuelrodriguezbecerra.org/bajar/gestion/capitulo11.pdf>-consultada
- Roth, A. (2009). *Políticas Públicas Formulación, implementación y evaluación. Como elaborar políticas públicas Quien decide, Como realizarlas, Quien gana o pierde*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Samiento, G. (2006). *Las acciones populares en el derecho privado en Colombia*. Universidad del Rosario.
- Sancho, L. (2009). *Filosofía y Democracia en la Grecia Antigua*. Zaragoza: Prensas de la Universidad de Zaragoza.
- Sandia, L. (2015). *El manejo de conflictos ambientales como herramienta para la sustentabilidad ambiental*. Mérida, Venezuela: Centro Interamericano de Desarrollo e Investigación Ambiental y Territorial. Universidad de Los Andes.
- Santofimio, B. (2010). *Acciones populares y medidas cautelares en defensa de los derechos e intereses colectivos: un paso en la consolidación del estado social de derecho*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Sarmiento Palacio, G. (1992). Las Acciones Populares y la Defensa al Medio Ambiente. *Derecho y Medio Ambiente, Cerec- Fescol*, 231.
- Sartori, G. (1994). *¿Qué es la Democracia?* Bogotá: Altamir Ediciones.
- Solarte, L. (2004). *Las Evaluaciones de Políticas Públicas en el Estado Liberal*. Cali: Universidad del Valle.
- Torres Villareal. (2006). *El pacto de cumplimiento y la garantía de los derechos colectivos*. Bogotá: Universidad del Rosario.

- Tribunal Administrativo de Cundinamarca. (29 de septiembre de 2006). Accion popular Num. 2005-00662. Bogotá D.C, Colombia.
- Tribunal Administrativo de Cundinamarca. (29 de septiembre de 2006). Sentencia No AP 2001-0479. Sección Segunda Subsección B.
- Tribunal Administrativo de Cundinamarca. (31 de enero de 2006). Sentencia No AP 2004-0992. Sección Segunda Subsección B.
- Tribunal Administrativo de Cundinamarca. (29 de septiembre de 2006). Sentencia No AP 2005-00662. Sección Segunda Subsección B.
- Valadez, A., & Landa. (2003). Política y gestión ambiental: características y lineamientos generales. *Psicología y Ciencia Social*, 54-61.
- Valencia, G. (s.f.). Incidencia de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas. *Revista Pap. Político*, 17, 469-496.
- Vargas, G., & Calvo, G. (1987). Seis modelos alternativos de investigación documental para el desarrollo de la práctica universitaria en educación. *Revista Educación Superior y desarrollo*, 5.
- Vásquez, D. (2008). Hacia la consolidación del derecho al ambiente sano como un derecho fundamental. *Revista de ingeniería de recursos naturales y del ambient*, 7, 18-25.
- Vega, L. (2000). Hacia una estructura funcional y organizacional sistémica para la gestión ambiental en el ámbito estatal. Departamento Nacional de Planeación.
- Velásquez, F., & González, E. (2003). *¿Que ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.
- Vernet, J. (2007). El derecho a un medio ambiente sano: su reconocimiento en el constitucionalismo comparado y en el derecho internacional. En *Teoría y realidad constitucional* (Vol. 20, págs. 513-533).

Yarza, S. (1992). El llamado derecho al medio ambiente: un desafío a la teoría de los derechos fundamentales. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 16(1), 1-100.

ANEXOS

Anexo 1. Respuesta a Derecho de Petición No 20151133490 radicado ante la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca- CAR- de Octubre 22 de 2015, con el propósito de desarrollar el presente trabajo.

Bogotá,

Señor
ALEJANDRO PINCON HERNANDEZ
CALLE 138 73 30 INT 7 APTO 504
alejandro.pinzon@javeriana.edu.co
Bogotá

CAR	06/11/2015 10:34
Al Contestar cite este No.:	20152136275
Origen: DJUR - Procesos	
Destino: ALEJANDRO PINCON HERNANDEZ	
Anexos:	Fol: 6

ASUNTO: Respuesta Derecho de Petición No. 20151133490 de 22 de octubre de 2015.

Respetado Señor Pinzón.

Se da respuesta a su petición, en los siguientes términos:

1. Sírvase explicar si el fallo del Consejo de Estado, que dio origen al Decreto Distrital 222 de 2014, en alguna forma impuso alguna o algunas competencias que no se encontraban en las funciones de esta autoridad ambiental?

En lo referente a las órdenes dadas por el Consejo de Estado a la Corporación Autónoma Regional Cundinamarca, hay que resaltar que fueron dos órdenes específicas para ésta autoridad ambiental.

En el numeral 5 de la sentencia del H. Consejo de Estado, se le ordenó a la CAR la modificación del Plan de Manejo Ambiental de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental Bogotá, en un término de seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de la providencia, debe tenerse en cuenta la reserva forestal que nos ocupa es de carácter nacional y que en virtud de la delegación efectuada en el artículo 4 de la Resolución MVCT 463 de 2005, por el Ministerio de Ambiente a la CAR para efectuar la formulación y adopción en el término de 12 meses del plan de manejo ambiental de la Reserva Forestal, lo cual se efectuó a través de la Resolución No.1141 de 2006, mediante la cual, la CAR adoptó el plan de manejo ambiental de la reserva.

Con todo, en virtud de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 47 del Decreto 2372 de 2010, proferido por el Ministerio de Ambiente, Vivienda, Ciudad y Territorio hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en concordancia con el artículo 2 (numeral 14) del Decreto 3570 de 2011, la competencia para la adopción del plan de manejo ambiental de esta reserva del orden nacional es del Ministerio de Ambiente y no de la CAR, y así se le ha hecho saber al H. Magistrado presidente del Comité de Verificación de la acción popular de Cerros Orientales.

Ahora, en cuanto a la otra orden, dada en el numeral 2.2. de la parte resolutive de la sentencia de Cerros Orientales, es preciso conocer que mediante la Resolución No.463 de

Gestión Ambiental Responsabilidad de Todos
Bogotá Carrera 7 No. 36-45; Código Postal 110311 - Conmutador: 320 9000 Ext: 1705 <https://www.car.gov.co/>
Fax: 287 1772 - Correo electrónico: sau@car.gov.co



2005, proferida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se excluyeron 973 hectáreas que pertenecían a la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, y adicionalmente, se ordenó la formulación, adopción e implementación de un plan de manejo ambiental para la reserva y ordenó medidas de manejo urbanístico para las áreas excluidas hoy conocidas como la franja de adecuación.

Bajo ese contexto, el Ministerio de Ambiente en la Resolución No.463 de 2005, estableció para las áreas excluidas de la reserva unas determinantes ambientales de ordenamiento, que debían ser incorporadas en el POT de Bogotá, ordenándole al Distrito Capital en el artículo 5 de ese acto administrativo: "formular y adoptar el plan o planes zonales y los planes parciales correspondientes, para las áreas excluidas de la reserva forestal"

Como puede verse en la precitada resolución, el Ministerio de Ambiente MAVDT no le ordenó a la CAR realizar un plan de manejo para las áreas excluidas de la Reserva Forestal, sino al Distrito Capital formular y adoptar planes zonales y parciales en estas áreas excluidas. Sin embargo, el Consejo de Estado apoyado en el POMCO, propia resolución del Ministerio, y el estudio de la doctora DIANA WESNER que obra referenciado en la parte considerativa de la sentencia, ordenó al Ministerio de Ambiente MADS, a la CAR y al Distrito Capital respetando el ámbito material y funcional de sus competencias la elaboración del plan de manejo para el área de ocupación pública prioritaria, que a la luz de lo señalado y según la competencia de cada entidad corresponde elaborar al Distrito Capital con el apoyo de las otras dos entidades.

En el marco de lo indicado hasta aquí puede decirse que el plan de manejo para el área de canteras, vegetación, pastos (...) en el área de ocupación pública prioritaria no tiene sustento legal, y fue una orden que fue dada a través de una sentencia de acción popular, pero que en todo caso, se desarrollará en el marco de las competencias de cada una de las entidades, y en este caso, por habersele ordenado el plan zonal al Distrito, mediante acuerdo del comité interinstitucional de seguimiento al fallo, hemos acordado que será el Distrito Capital, Secretaría de Planeación Distrital quien adopte este plan, en todo caso, con el apoyo de las otras dos entidades involucradas en la orden del Consejo de Estado.

En lo que tiene que ver con el Decreto No.222 de 2014, es un acto administrativo del Distrito y la CAR sólo participa en sus efectos, para la conformación del Comité Interinstitucional de Cerros Orientales, lo que en modo alguno desborda las competencias legales de ésta autoridad ambiental.

2.-¿Por qué el fallo del Consejo de Estado ordena un plan de manejo del área de canteras, vegetación natural, pastos, plantaciones de bosques y agricultura de la franja de adecuación, en el área de canteras, vegetación natural, pastos, plantaciones de bosques y agricultura de la franja de adecuación, y que corresponde al área de ocupación pública prioritaria, es decir, no se contaba con el citado plan?

El POMCO es el resultado del Convenio 12 de 2001, entre la CAR, el Distrito y el Ministerio de Ambiente, y fue la hoja de ruta de la Resolución MVCT No.463 de 2005, que excluyó 973 hectáreas del Área de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, denominada franja de adecuación, estableciéndose allí los parámetros de ordenamiento y manejo ambiental para la zona excluida.

Así las cosas, la franja de adecuación es según el Consejo de Estado en su fallo de 2013, es una zona de compensación a los perjuicios sufridos por los habitantes de la ciudad, en el que se debe constituir un gran corredor ecológico que oxigene la ciudad y permita a los habitantes de la misma disfrutar de la naturaleza y de la recreación, decisión acompañada por lo previsto años atrás en el POMCO.

El Consejo de Estado, en su fallo, señala que los Cerros forman parte del área de la ciudad y constituyen un pulmón, son unos cerros urbanos. Por lo tanto, en el área de ocupación pública prioritaria debe consolidarse lo previsto en la Resolución No.463 de 2005, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Ahora bien, como usted lo señala la CAR era la autoridad ambiental para todo lo que se denominada Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, antes de que se excluyeran las 973 hectáreas de la reserva, por el Ministerio de Ambiente hoy MADS, pero en virtud de la sentencia del Consejo de Estado que levantó la medida cautelar que mantenía suspendida la citada resolución, lo previsto en dicho acto administrativo volvió a la vida jurídica el 4 de marzo de 2014, cuando quedó en firme el fallo, y fue a partir de ese momento que la CAR dejó de ser autoridad ambiental en esa área, rigiéndose ésta por lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 99 de 1993.

Como quiera que el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, le da la competencia al Distrito Capital como autoridad ambiental en área urbana y a la CAR en área rural del mismo distrito, el suelo sustraído, esto es, las 973 hectáreas desde el 4 de marzo de 2014, se regían por esa norma, por lo tanto, algunos sectores eran competencia de la CAR y otros en la del Distrito, Secretaría de Ambiente Distrital, hasta que se profirió la Resolución No.228 de marzo de 2015, cuando la Secretaría de Planeación Distrital precisó el perímetro urbano de la ciudad, dejando el 83% de la franja en área rural y la restante el área urbana.

En la actualidad y según lo previsto en la Resolución SPD No.228 de 2015, en el 83% de la franja de adecuación la Corporación Autónoma Regional Cundinamarca es la autoridad ambiental debido a que dicho suelo es rural, y las entidades estamos trabajando en la adopción de un plan de manejo para el área de ocupación pública prioritaria que ya fue concertado, y será emitido por el Distrito Capital en cumplimiento de la Resolución No.463 de 2005.

Vale la pena aclarar que el plan a que alude el fallo, esto es el plan de manejo para el área de ocupación pública prioritaria no se tenía, porque éste hace alusión al plan ordenado en la Resolución No.463 de 2005, que impartió determinantes ambientales e instrucciones para el

Gestión Ambiental Responsabilidad de Todos
Bogotá Carrera 7 No. 36-45; Código Postal 110311 - Conmutador: 320 9000 Ext: 1705 <https://www.car.gov.co/>
Fax: 287 1772 - Correo electrónico: sau@car.gov.co

ordenamiento en esta área, pero que la resolución estuvo suspendida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca hasta que se profirió la sentencia de segunda instancia el 5 de noviembre de 2013, que quedó en firme el 4 de marzo de 2014, es a partir de ese momento que se hace exigible el plan, en el que ya hemos trabajado las entidades y está próximo a adoptarse en cumplimiento de la sentencia del Consejo de Estado de Cerros Orientales.

3.- De la misma manera, por qué el fallo ordena elaborar, ejecutar y financiar un plan que permita preservar, conservar y recuperar los recursos hídricos y la biodiversidad existente en la reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá, como medida de corrección a la gestión pública ambiental de esta autoridad ambiental?

Este plan es resultado de una compensación ordenada por el Consejo de Estado debido a los perjuicios sufridos por los habitantes de la ciudad, y debe constituirse en un gran corredor ecológico que oxigene la ciudad y permita a los habitantes disfrutar de la naturaleza y la recreación.

4.-Cuál es la percepción de esta Corporación sobre las acciones populares como mecanismo de participación que han incidido en la gestión ambiental como es el caso de los cerros orientales y que ponen en tela de juicio los modelos e instrumentos en la gestión que ha adelantado esta autoridad ambiental para cumplir los fines constitucionales de protección ambiental?

Sentencias como la de los Cerros Orientales y Río Bogotá, han resuelto problemáticas presentadas entre los diversos actores públicos, no sólo el Distrito Capital, el Ministerio de Ambiente MADS, la CAR y los municipios de la cuenca del Río Bogotá, sino todos los Ministerios que han tenido que estar al frente de estas problemáticas, que en algunos momentos hemos trabajado desarticuladamente, es por eso, que el llamado que hace el poder judicial en estos dos casos va dirigido hacia un trabajo mancomunado desde las grandes esferas del poder, en la gestión interinstitucional, tomando decisiones consensuadas y generando resultados concertados y revisados técnicamente por todas las entidades implicadas en los mismos.

En cuanto a que estos fallos estén cuestionando modelos e instrumentos en la gestión ambiental, no es del todo cierto, pues si se revisa el fallo de los Cerros Orientales el Consejo de Estado acoge los estudios de las Entidades como el POMCO y la Resolución No.463 de 2005, y lo mismo sucede en el caso del Río Bogotá, en el que los actores involucrados ya venían trabajando a partir de convenios y acuerdos para el saneamiento del Río Bogotá, y en ese mismo sentido el Consejo de Estado en ordena dar cumplimiento al Convenio No.171 de 2007, al Acuerdo de 21 de febrero de 2011 y en términos generales a todos los acuerdos y convenios suscritos previamente para el cierre financiero de obras como la PTAR Salitre, la estación elevadora Canoas y la PTAR Canoas, entre otros, de igual forma hace hincapié en los instrumentos de planificación como el PSMV, el PMAA,



PGIRS y los POTs.

Lo que hicieron estos fallos fue obligar a las entidades a sentarse a realizar la planeación desde una misma óptica, impulsando la gestión interinstitucional.

5. Por qué un ciudadano debe acudir a una acción popular en defensa de los derechos colectivos a gozar de un ambiente sano, para que esta Corporación cumpla con sus funciones Constitucionales y legales como es el caso de los Cerros Orientales?

Tenga en cuenta que las instituciones las hacen seres humanos, quienes tienen posiciones encontradas en algunas oportunidades, desafortunadas en otras, pero inclusive en otras, decisiones exitosas, a eso estamos sometidos con toda Entidad Pública, por eso la acción popular es un valioso instrumento para construir, o para detectar las falencias de la Administración Pública, una forma en la que el ciudadano se acerque a la gestión y haga proteger sus derechos colectivos vulnerados o en riesgo de vulneración.

Como dan cuenta las dos sentencias que hemos venido desarrollando este escrito, las falencias en los Cerros Orientales y en el Río Bogotá no son atribuibles exclusivamente a la CAR, sino también a todas las entidades públicas vinculadas en las acciones populares y se ha hecho extensiva también a los habitantes de la cuenca que en no menos de 20 años han vertido sus aguas contaminadas hacia el Río Bogotá. Es así que también los ciudadanos como usted han contribuido a la problemática de la cuenca con la acción u la omisión en pequeñas acciones que pueden implementarse desde el hogar o la empresa.

Bajo el contexto enunciado las acciones Constitucionales como la acción de tutela, la acción popular y la acción de cumplimiento de convierten en valiosos instrumentos para los ciudadanos en el Estado Social de Derecho porque generan garantías sociales frente al Estado, y no sólo es una herramienta importante frente a entidades gubernamentales sino inclusive frente a entidades judiciales, porque en todas las ramas del poder público se hace necesaria la participación de la ciudadanía como cuerpo integrante en una parte, del Estado.

6-. Para la Corporación son las acciones populares unos instrumentos de gestión ambiental, cuando el fallo acoge las pretensiones del accionante?

Los fallos en modo alguno son instrumentos de gestión ambiental, pero si han generado con ellos nuevos instrumentos, como es el caso de la sentencia del Río Bogotá, que creó el órgano denominado el Consejo Estratégico de la Cuenca que ya está funcionando bajo el liderazgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y que será reemplazado por la Gerencia Estratégica de la Cuenca del Río Bogotá, una vez se sancione el proyecto de ley de la gerencia promovida por el citado Ministerio, por disposición de la Sentencia del Magistrado Marco Antonio Velilla.



Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR
DJUR - Procesos
República de Colombia

En todo caso, los fallos que nos ocupan promueven una gestión eficiente en el marco de los actuales instrumentos de gestión ambiental y han sido coherentes con las herramientas de planificación que se han venido implementando como el POMCA del Río Bogotá, los PMSV, los POTs, los PMAA y los PGIRS, todo el articulación con el CONPES del Río Bogotá 3631 de 2009.

7.- Cuántas acciones populares se han impetrado contra esta Corporación en los últimos dos años por temas de proteger el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano?

Se han impetrado contra la CAR 18 acciones populares.

Comedidamente,

SONIA ALEXANDRA PULIDO MUÑOZ
Directora Operativa

Respuesta a: 20151133490 del 22/10/2015

Elaboró: Viviana Carolina Ortiz Guzman / DJUR-PR

Anexo 2. Respuesta a Derecho de Petición No 2015113357 radicado ante la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca- CAR con el propósito de desarrollar el presente trabajo.

¿Qué se quiere conservar? Qué valores están asociados a esta pieza del territorio, que justifican su protección, y cómo se distribuyen en el espacio?

¿Para qué y para quién se está conservando y de qué modo estos beneficiarios lo van a aprovechar, van a poder defender sus derechos y a tener prelación en el uso y disfrute?

¿Quién va a pagar por esta conservación y cómo se distribuyen equitativamente sus tareas, responsabilidades, costos y demás cargas?

¿Cómo, con qué normas, métodos, técnicas, instrumentos y recursos se va a garantizar

La elaboración de este Plan terminó en abril de 2006 y el mismo no pudo ponerse en marcha debido a que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro de la AP No.2005-662, suspendió el artículo 1° de la Resolución 463 de 2005 (14 de abril), resolución del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial que sí fue acogida por la citada Resolución 463 de 2005.

No obstante lo anterior, la Corporación y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con el apoyo del Distrito Capital venimos trabajando en el ajuste del Plan de Manejo Ambiental de los Cerros Orientales adoptado por la Resolución No. 1141 de 2006, y esperamos que esté adoptado por el citado Ministerio en diciembre del presente año.

2.- Conforme al fallo del Consejo de Estado de 2003, sobre los Cerros Orientales de la Sabana de Bogotá D.C. ¿Por qué se ordena un plan de manejo del área de canteras, vegetación natural, pastos, plantaciones de bosques y agricultura de la franja de adecuación, en el área de canteras, vegetación natural, pastos, plantaciones de bosques y agricultura de la franja de adecuación, que corresponde al área de ocupación pública prioritaria cuando ésta área hasta marzo de 2015, estaba siendo administrada por la Corporación sumándose que también expidió la Resolución 1141 de 2006, por la cual se adopta el Plan de Manejo Ambiental de los Cerros Orientales?

Como se enunció en el punto 1, el POMCO resultado del Convenio 12 de 2001, entre la CAR, el Distrito y el Ministerio de Ambiente, y fue la hoja de ruta de la Resolución MVCT No.463 de 2005, que excluyó 973 hectáreas del Área de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, denominada franja de adecuación, estableciéndose allí los parámetros de ordenamiento y manejo ambiental para la zona excluida.

Así las cosas, la franja de adecuación es según el Consejo de Estado en su fallo de 2013, es una zona de compensación a los perjuicios sufridos por los habitantes de la ciudad, en el que se debe constituir un gran corredor ecológico que oxigene la ciudad y permita a los habitantes de la misma disfrutar de la naturaleza y de la recreación, decisión acompañada por lo previsto años atrás en el POMCO.

El Consejo de Estado, en su fallo, señala que los Cerros forman parte del área de la ciudad

y constituyen un pulmón, son unos cerros urbanos. Por lo tanto, en el área de ocupación pública prioritaria debe consolidarse lo previsto en la Resolución No.463 de 2005, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Ahora bien, como usted lo señala la CAR era la autoridad ambiental para todo lo que se denominada Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, antes de que se excluyeran las 973 hectáreas de la reserva, por el Ministerio de Ambiente hoy MADS, pero en virtud de la sentencia del Consejo de Estado que levantó la medida cautelar que mantenía suspendida la citada resolución, lo previsto en dicho acto administrativo volvió a la vida jurídica el 4 de marzo de 2014, cuando quedó en firme el fallo, y fue a partir de ese momento que la CAR dejó de ser autoridad ambiental en esa área, rigiéndose ésta por lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 99 de 1993.

Como quiera que el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, le da la competencia al Distrito Capital como autoridad ambiental en área urbana y a la CAR en área rural del mismo distrito, el suelo sustraído, esto es ,las 973 hectáreas desde el 4 de marzo de 2014, se regían por esa norma, por lo tanto, algunos sectores eran competencia de la CAR y otros en la del Distrito, Secretaría de Ambiente Distrital, hasta que se profirió la Resolución No.228 de marzo de 2015, cuando la Secretaría de Planeación Distrital precisó el perímetro urbano de la ciudad, dejando el 83% de la franja en área rural y la restante el área urbana.

En la actualidad y según lo previsto en la Resolución SPD No.228 de 2015, en el 83% de la franja de adecuación la Corporación Autónoma Regional Cundinamarca es la autoridad ambiental debido a que dicho suelo es rural, y las entidades estamos trabajando en la adopción de un plan de manejo para el área de ocupación pública prioritaria que ya fue concertado, y será emitido por el Distrito Capital en cumplimiento de la Resolución No.463 de 2005.

3.- Cuál es la percepción de ésta Corporación sobre el ejercicio de las acciones populares como ejercicio como mecanismo de participación que ha incidido en la gestión pública ambiental de esa Corporación como es el caso de los Cerros Orientales y el Río Bogotá, fallos judiciales que cuestionan los instrumentos y modelos en la gestión adelantada por esta autoridad ambiental para cumplir los deberes Constitucionales de protección ambiental?

Sentencias como la de los Cerros Orientales y Río Bogotá, han resuelto problemáticas presentadas entre los diversos actores públicos, no sólo el Distrito Capital, el Ministerio de Ambiente MADS, la CAR y los municipios de la cuenca del Río Bogotá, sino todos los Ministerios que han tenido que estar al frente de estas problemáticas, que en algunos momentos hemos trabajado desarticuladamente, es por eso, que el llamado que hace el poder judicial en estos dos casos va dirigido hacia un trabajo mancomunado desde las grandes esferas del poder, en la gestión interinstitucional, tomando decisiones consensuadas y generando resultados concertados y revisados técnicamente por todas las entidades implicadas en los mismos.

En cuanto a que estos fallos estén cuestionando modelos e instrumentos en la gestión ambiental, no es del todo cierto, pues si se revisa el fallo de los Cerros Orientales el Consejo de Estado acoge los estudios de las Entidades como el POMCO y la Resolución No.463 de 2005, y lo mismo sucede en el caso del Río Bogotá, en el que los actores involucrados ya venían trabajando a partir de convenios y acuerdos para el saneamiento del Río Bogotá, y en ese mismo sentido el Consejo de Estado en ordena dar cumplimiento al Convenio No.,171 de 2007, al Acuerdo de 21 de febrero de 2011 y en términos generales a todos los acuerdos y convenios suscritos previamente para el cierre financiero de obras como la PTAR Salitre, la estación elevadora Canoas y la PTAR Canoas, entre otros, de igual forma hace hincapié en los instrumentos de planificación como el PSMV, el PMAA, PGIRS y los POTs.

Lo que hicieron estos fallos fue obligar a las entidades a sentarse a realizar la planeación desde una misma óptica, impulsando la gestión interinstitucional.

4. Por qué la ciudadanía debe acudir al ejercicio de una acción popular para defender el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano, para que esta Corporación cumpla y corrija la gestión ambiental efectuada como es el caso de los Cerros Orientales y el Río Bogotá?

Tenga en cuenta que las instituciones las hacen seres humanos, quienes tienen posiciones encontradas en algunas oportunidades, desafortunadas en otras, pero inclusive en otras, decisiones exitosas, a eso estamos sometidos con toda Entidad Pública, por eso la acción popular es un valioso instrumento para construir, o para detectar las falencias de la Administración Pública, una forma en la que el ciudadano se acerque a la gestión y haga proteger sus derechos colectivos vulnerados o en riesgo de vulneración.

Como dan cuenta las dos sentencias que hemos venido desarrollando este escrito, las falencias en los Cerros Orientales y en el Río Bogotá no son atribuibles exclusivamente a la CAR, sino también a todas las entidades públicas vinculadas en las acciones populares y se ha hecho extensiva también a los habitantes de la cuenca que en no menos de 20 años han vertido sus aguas contaminadas hacia el Río Bogotá. Es así que también los ciudadanos como usted han contribuido a la problemática de la cuenca con la acción u la omisión en pequeñas acciones que pueden implementarse desde el hogar o la empresa.

5. Para ésta Corporación son las acciones populares instrumentos de gestión ambiental, cuando el fallo acoge las pretensiones de los accionantes como es el caso de los Cerros Orientales y Río Bogotá?

Los fallos en modo alguno son instrumentos de gestión ambiental, pero si han generado con ellos nuevos instrumentos, como es el caso de la sentencia del Río Bogotá, que creó el órgano denominado el Consejo Estratégico de la Cuenca que ya está funcionando bajo el liderazgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y que será reemplazado por la



Gerencia Estratégica de la Cuenca del Río Bogotá, una vez se sancione el proyecto de ley de la gerencia promovida por el citado Ministerio, por disposición de la Sentencia del Magistrado Marco Antonio Velilla.

En todo caso, los fallos que nos ocupan promueven una gestión eficiente en el marco de los actuales instrumentos de gestión ambiental y han sido coherentes con las herramientas de planificación que se han venido implementando como el POMCA del Río Bogotá, los PMSV, los POTs, los PMAA y los PGIRS, todo el articulación con el CONPES del Río Bogotá 3631 de 2009.

6.- Relacionar y explicar las acciones populares radicadas contra ésta Corporación en los últimos dos años.

Adjunto 2 folios con lo solicitado.

7.- En qué modelo de gestión ambiental ubica esta Corporación, cuando en un fallo de una acción popular se acogen las pretensiones del accionante como es el caso de Cerros Orientales y Río Bogotá, es decir, se trata de un modelo de prevención o corrección en la gestión ambiental?

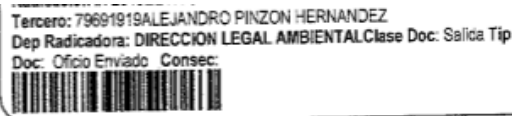
En el caso específico de éstas dos acciones populares, es evidente que hay un daño ya causado, por una parte al Río Bogotá que en su cuenca media transita sin oxígeno por los vertimientos sin tratamiento de aguas residuales de 10 millones de habitantes, y por otro, a la franja de adecuación, que tuvo que ser excluida de la Reserva por los impactos que hacían irreversible volver las cosas a su estado anterior, tras las construcciones levantadas en área de especial protección, es por ello que, **al existir un daño a los recursos naturales nos encontramos en la esfera de corrección** pero también podemos ubicarnos en **la esfera preventiva**, porque aún deben implementarse acciones para evitar una degradación mayor tanto del Río Bogotá como de la franja de adecuación en el caso de Cerros Orientales.

Lo importante de este ejercicio en el que todos hemos sido partícipes de la contaminación, tanto públicos como privados, es que desde el gobierno nacional hasta el ciudadano de a pie tome conciencia de la importancia del agua que se genera en los páramos y que de su protección y conservación dependerán las futuras generaciones.

Comendidamente,

SONIA ALEXANDRA PULIDO MUÑOZ

**Anexo 3. Respuesta a Derecho de Petición, radicado No 2015ER157402 ante la
Secretaría Distrital de Ambiente**



Bogotá DC

Señor
ALEJANDRO PINZON HERNANDEZ
Calle 138 No. 73-30 Interior 7 Apartamento 504
Bogotá D.C.

ASUNTO: RESPUESTA AL DERECHO DE PETICION DEL SEÑOR ALEJANDRO PINZON HERNANDEZ RESPECTO A VARIAS INQUIETUDES RELACIONADAS CON LAS ORDENES DADAS EN EL FALLO DEL CONSEJO DE ESTADO SOBRE LOS CERROS ORIENTALES.

Radicado SDA No. 2015ER157402

Cordial saludo,

En atención a su solicitud de la referencia, damos respuestas a las preguntas Nos 1, 2 y 3, las cuales se relacionan por una parte, con las funciones y competencias, y por otra, con la información y los asuntos temáticos a cargo de la Dirección de Planeación y Sistemas de Información Ambiental.

Las preguntas 4, 5, 6 y 7 indagan sobre la percepción, la pertinencia y efectividad de las acciones populares como mecanismos de participación ciudadana y el número de las mismas interpuestas ante la Secretaría de Ambiente en los dos últimos años, por lo tanto, a las mismas se les dará respuesta desde la Dirección Legal Ambiental.

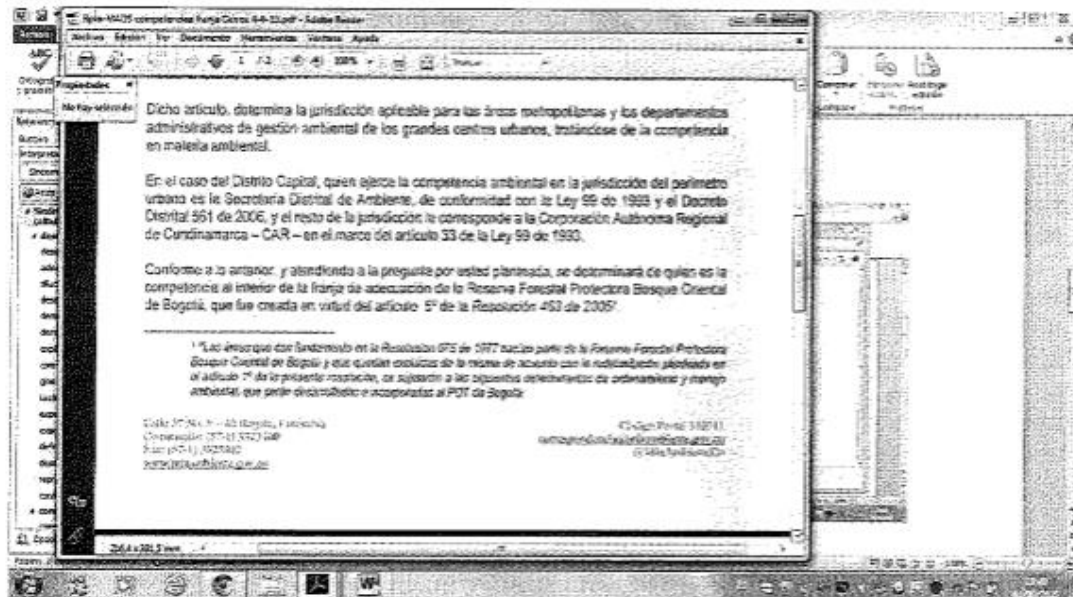
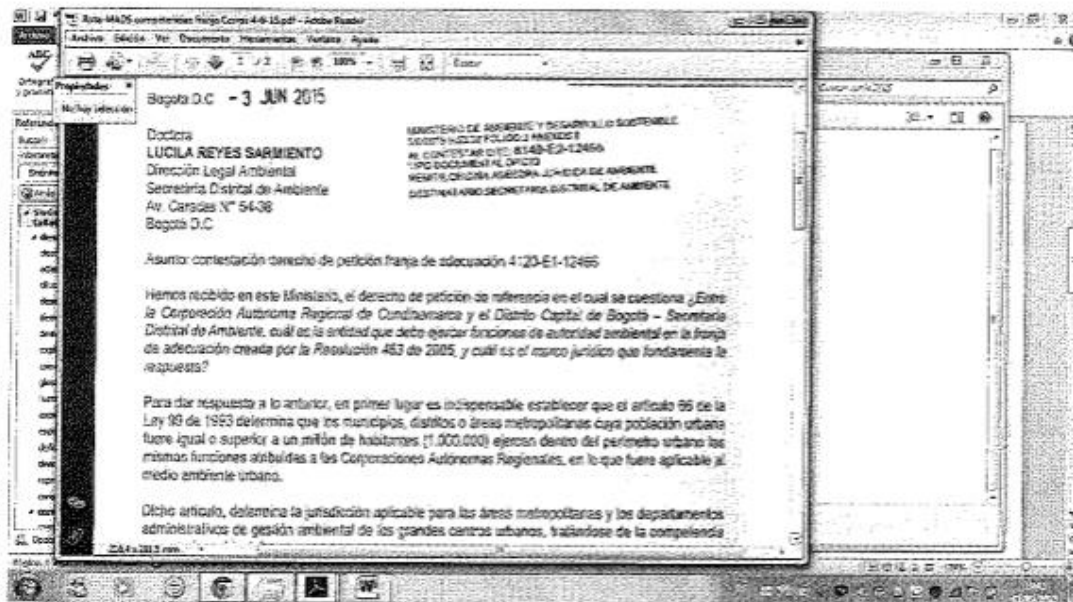
Pregunta No. 1

“¿Sirvase explicar, si el fallo del Consejo de Estado, que dio origen al Decreto Distrital No. 222 de 2014, en alguna forma impuso alguna o algunas competencias que no se encontraban en las funciones de esta autoridad ambiental?”

Respuesta

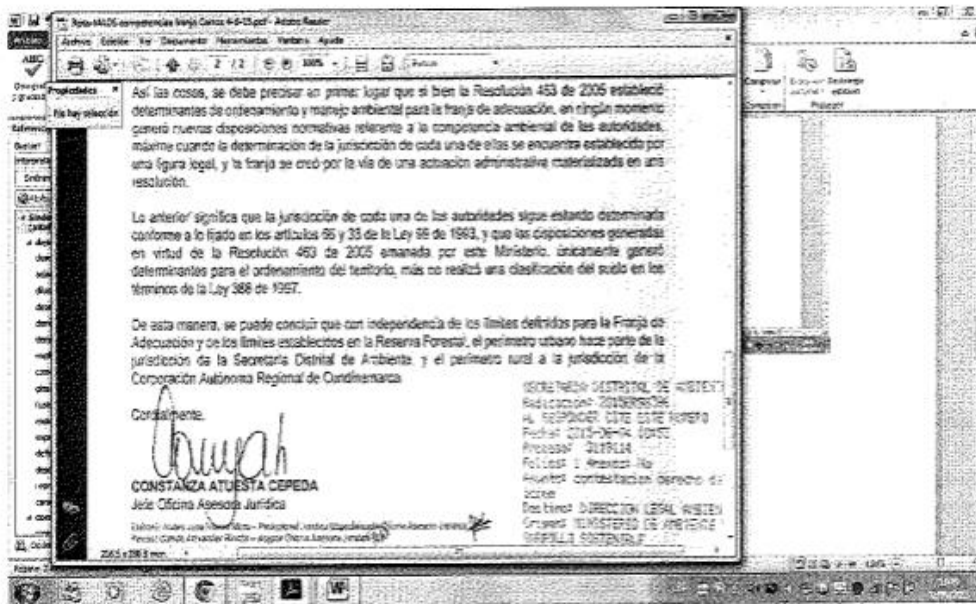
En relación al interrogante respecto a que si el fallo del Consejo de Estado impuso alguna competencia nueva a la Secretaría Distrital de Ambiente, teniendo en cuenta que el mismo fallo acoge plena e integralmente la resolución 463 de 2005 mediante la cual el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial-MADT, actualmente denominado Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible-MADS, redelimito la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, adopto su zonificación y reglamento sus usos y estableció las determinantes para el ordenamiento y manejo de los Cerros Orientales de Bogotá”, es oportuno para darle respuesta a su inquietud, citar la interpretación ampliada de los alcances de dicha Resolución, dada por el mismo Ministerio de Ambiente -MADS,

mediante el oficio de radicado MADS-8140 -E2- 2466 del 3 de junio de 2015, dirigido a la Directora de Legal Ambiental de esta Secretaría.



Secretaría Distrital de Ambiente
Av. Caracas N° 54-38
PBX: 3778899 / Fax: 3778930
www.ambientebogota.gov.co
Bogotá, D.C. Colombia

BOGOTÁ
HUMANANA



Es claro el pronunciamiento del Ministerio, respecto a que, mediante la resolución 463 de 2005 y por ende, por parte de la sentencia del consejo de estado que asume plenamente lo establecido en dicha resolución, no se le está confiriendo, a ninguna autoridad ambiental o administrativa nuevas o diferentes funciones institucionales a las ya asignadas por ley, entre otras, porque ni el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ni el Consejo de Estado tienen la potestad de modificar o adicionar competencias funcionales y misionales al distrito capital, asignándoselas a alguna de las entidades estructurales y funcionales en las que se organiza la administración distrital. El texto a que se hace referencia es el siguiente: "Así las cosas, se debe precisar en primer lugar, que si bien las resolución 463 de 2005 estableció determinantes de ordenamiento y manejo ambiental para la Franja de Adecuación, en ningún momento generó nuevas disposiciones normativas referente a la competencia ambiental de las autoridades."

Pregunta No. 2

"¿Porque el fallo del Consejo de Estado, ordena un Plan de Manejo del área de canteras, vegetación natural, pastos, plantaciones de bosques y agricultura de la franja de adecuación, en el área de canteras, vegetación natural, pastos, plantaciones de bosques y agricultura de la franja de adecuación, que corresponde al área de ocupación pública prioritaria, es decir, no se contaba con el citado plan?"

Respuesta

En cuanto a la aclaración respecto al mandato dado de ordenar la formulación de un Plan de Manejo para la Franja de Adecuación, la cual corresponde al área sustraída de la Reserva Forestal, es pertinente precisar, por una parte, que obviamente no existía un Plan de Manejo para un área que acaba de ser sustraída (se confirma su sustracción en noviembre de 2013). Y por otra parte, el cuestionamiento sobre la existencia de un plan o directrices de manejo para el área que hasta el año 2015 era parte integral y estructural de la Reserva Forestal Protectora, debe dirigirse a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR, toda vez, que hasta marzo de 2015, dicha autoridad ambiental administro y controló el área de la reserva que actualmente se conoce como Franja de Adecuación e incluso, dicha autoridad ambiental, mediante un proceso desarrollado entre 2003 y 2005, expidió la resolución No. 1141 de 2006, adoptado el Plan de Manejo Ambiental para toda el área de la Reserva Forestal Bosque Oriental de Bogotá.

Pregunta No. 3

“¿De la misma manera, porqué el fallo ordena elaborar, ejecutar y financiar un plan que permita preservar, conservar y recuperar los recursos hídricos y la biodiversidad existente en la reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá, como medida de corrección a la gestión pública ambiental de esta autoridad ambiental?”.

Respuesta.

En cuanto a la orden dada en el fallo a la Secretaría Distrital de Ambiente relacionada con elaborar un plan que permita preservar, conservar y recuperar los recursos hídricos y la biodiversidad existente en la reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá, esta Secretaría la interpreta como la necesidad de una gestión conjunta entre las dos autoridades ambientales que convergen en el área de los Cerros Orientales de la ciudad de Bogotá, esto es la Corporación Autónoma de Cundinamarca-CAR y la Secretaría Distrital de Ambiente-SDA. E igualmente, dicho mandato del fallo, ilustra y puntualiza respecto a la obligación misional de esta Secretaría de hacerse participe de la conservación de los recursos hídricos y la biodiversidad de la Reserva. Consideraciones detalladas respecto al espíritu específico que enmarca esta orden específica, pueden ser aclaradas en los extensos folios que forman el expediente del fallo y su respectivo sumario de anexos y estudios.

Pregunta No. 4

“¿Cuál es la percepción de esta Secretaría Distrital de Ambiente, sobre las acciones populares como mecanismo de participación que han incidido en la gestión ambiental como es el caso de los cerros orientales y que ponen en tela de juicio los modelos e instrumentos en la gestión que ha adelantado esta autoridad ambiental para cumplir los fines constitucionales de protección ambiental?”.

Respuesta.

Las acciones populares son definidas como "aquellas en la que cualquier persona perteneciente a un grupo de la comunidad, está legitimada procesalmente para defender al grupo afectado por unos ciertos hechos comunes, con lo cual, simultáneamente protege su propio interés, obteniendo en ciertos casos, un beneficio económico adicional en su favor constituido por la recompensa que la ley otorga en algunas ocasiones. Ej: tragedia colectiva, daños causados al consumidor por un medicamento defectuoso, perjuicios generados a los habitantes de una región económicamente afectada por residuos industriales dañosos."¹

Como se evidencia, la Constitución de 1991 le otorgó a los ciudadanos la posibilidad de solicitar la defensa inmediata de sus derechos colectivos a través de la acción popular, situaciones, sobre las que de acuerdo con el estudio que adelanta el juez, solicitará su amparo efectivo.

Es por ello, que la Secretaría Distrital de Ambiente, entiende que dicho mecanismo: (i) se encuentra incorporado por la Constitución Política en nuestro ordenamiento jurídico, (ii) puede ser invocado por cualquier persona, (iii) se encuentra revestido de un carácter de protección diligente, y, (iv) que las decisiones proferidas por el juez que conozca del asunto, en caso de incluir una obligación de hacer o no hacer por parte de esta entidad son de obligatorio cumplimiento y deben ser acatadas, garantizando la acción de respuesta oportuna y real que buscó la persona que acudió a la acción popular para la protección de sus derechos.

En conclusión, es indiscutible para esta entidad, de conformidad con los principios de la función administrativa, los cuales recaen de manera directa en los servidores públicos, el cumplimiento de los fallos judiciales, que igualmente, son resueltos por el juez en aplicación de la normatividad vigente.

Pregunta No. 5

¿Porqué (sic) un ciudadano debe acudir a una acción popular en defensa de los derechos colectivos a gozar de un ambiente sano, para que la Secretaría Distrital de Ambiente cumpla con sus funciones constitucionales y legales como es el caso de los cerros orientales?"

Respuesta.

La lógica con la que fue concebida la acción popular por parte de la Constitución y el legislador, permitió abrir un abanico de garantías en pro de los ciudadanos, le entregó un catálogo de derechos que provino de una evolución jurídica en la que se consideró necesario, dada la dinámica propia de la sociedad, entregar una mayor jerarquía a ciertos intereses, y adicionalmente, dotar de legitimación a todo el que considerara necesario el equilibrio de dichos intereses.

¹ SARMIENTO PALACIO, Germán. *Las Acciones Populares en el derecho privado Colombiano*. Banco de la República, Colección Bibliográfica, Bogotá, 1988, pág. 3.

En este de orden de ideas, el ciudadano puede escoger libremente, de conformidad con el caso específico, alguna de las herramientas jurídicas definidas en la Constitución Nacional para la guarda y protección de sus derechos cuando los considere vulnerados o en riesgo potencial (en algunos casos).

Pregunta No. 6

Para la Secretaría Distrital de Ambiente, son las acciones populares unos instrumentos de gestión ambiental, cuando el fallo acoge las pretensiones del accionante?"

Respuesta.

Definiendo los –instrumentos de gestión ambiental- como los mecanismos mediante los cuales la Secretaría Distrital de Ambiente impulsa las políticas ambientales y enfoca sus actividades en la protección y conservación de los recursos en garantía de los derechos fundamentales y colectivos de las personas que conviven en el Distrito Capital, si es viable considerar las acciones populares como uno de estos instrumentos cuando en virtud de la misma se ordena garantizar la defensa del medio ambiente, lo cual coincide integralmente con el objeto de la entidad.

No obstante lo anterior, no deja de ser un elemento adicional de obligatorio cumplimiento, porque de por sí, la entidad debe realizar las acciones tendientes a ejecutar sus políticas y a cumplir las funciones que legalmente le han sido asignadas.

Pregunta No. 7

"Cuántas acciones populares se han impetrado contra la Secretaría Distrital de Ambiente en los últimos dos años por temas de proteger el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano?"

Respuesta.

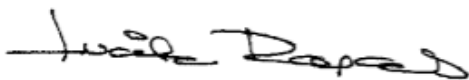
A partir de la revisión del Sistema de Procesos Judiciales del Distrito Capital – SIPROJ, y de los expedientes por procesos judiciales que reposan en la Entidad, se encuentran las siguientes nueve (9) acciones populares en las que se invoca el interés colectivo del goce de un ambiente sano, en las cuales se ha vinculado a la Secretaría Distrital de Ambiente, entre el primero de junio de 2013 y el 31 de agosto de 2015:

- 1) Acción popular 2013-00478
Despacho: JUZGADO 23 - ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA
Accionante: SAUFER SOLUCIONES LTDA.
- 2) Acción popular 2013-00536
Despacho: JUZGADO 23 - ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD
Accionante: URICOCHEA ROBERTO
- 3) Acción popular 2013-02202

Despacho: TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
 - SECCIÓN PRIMERA SUBSECCION B
 Accionante: D'ANELLO ANTOLINEZ JAVIER

- 4) Acción popular 2014-00070
 Despacho: JUZGADO 40 - ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD
 Accionante: APACHE SANCHEZ HECTOR
- 5) Acción popular 2015-00032
 Despacho: TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
 - SECCIÓN PRIMERA SUBSECCION A
 Accionante: CAÑON PRIETO RICARDO MARIA
- 6) Acción popular 2015-00065
 Despacho: JUZGADO 3 - ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD
 Accionante: SALGADO MORA OSCAR JAVIER
- 7) Acción popular 2015-00188
 Despacho: TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
 - SECCIÓN PRIMERA SUBSECCION A
 Accionante: CORPORACION FORO CIUDADANO
- 8) Acción popular 2015-00388
 Despacho: JUZGADO 17 CIVIL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
 Accionante: SAID CAMARGO ANDREA y otros
- 9) Acción popular 2015-00543
 Despacho: JUZGADO 33 - ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD
 Accionante: SANCHEZ ZAMBRANO CAROL

Atentamente,



Lucila Reyes Sarmiento
DIRECCION LEGAL AMBIENTAL

Proyectó: Oscar Hernan Lozano Muñoz

Karen Forero Garavito

Néstor Julián Ramírez Sierra

Secretaría Distrital de Ambiente
 Av. Caracas N° 54-38
 PBX: 3778899 / Fax: 3778930
www.ambientebogota.gov.co
 Bogotá, D.C. Colombia

BOGOTÁ
HU?MANA