



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
SEDE BOGOTÁ
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Involución o evolución de la protección de los derechos colectivos ambientales. Una mirada a través de la Acción Popular y la Licencia Ambiental

BEATRÍZ ELENA ORTÍZ GUTIÉRREZ

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Bogotá, D.C., Colombia
2014

Involución o evolución de la protección de los derechos colectivos ambientales. Una mirada a través de la Acción Popular y la Licencia Ambiental

Tesis presentada como requisito parcial para optar por el título de:

Magister en Derecho

Director:

Doctor, Gregorio Mesa Cuadros

BEATRÍZ ELENA ORTÍZ GUTIÉRREZ

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Bogotá, D.C., Colombia
2014

Resumen

Los inminentes problemas ambientales que las comunidades campesinas, indígenas, afrodescendientes y ciudadanos en general venimos afrontando, por múltiples factores, entre ellos los procesos de desarrollo industrial y económico de la sociedad actual, nos obligan a realizar una mirada de las herramientas consagradas en nuestro ordenamiento jurídico que tienen como objeto proteger lo que ha denominado como *derechos colectivos y ambientales*.

En tal sentido, el presente escrito parte de identificar qué se entiende por *derechos colectivos y ambientales*, para subsiguientemente ahondar en dos grandes figuras, la primera de ellas desde el ámbito judicial, donde se aborda el concepto, fundamentación y efectividad de la acción popular y la segunda, desde el ámbito administrativo, a partir del análisis de la licencia ambiental y su procedimiento de expedición, con el objeto de identificar en ambas herramientas sus elementos más relevantes.

Con los anteriores elementos, se realiza un estudio de aproximadamente cien sentencias proferidas en segunda instancia por el Consejo de Estado (en su calidad de máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo) sobre acciones populares, donde se visualiza estadísticamente el manejo y aplicación de la herramienta al incoarse la protección de los *derechos colectivos y ambientales*, identificando datos asociados a proyectos, obras o actividades con licencia ambiental, para finalmente contar con unas conclusiones que definen el escenario actual de evolución de nuestro ordenamiento jurídico frente a las necesidades de salvaguarda de nuestros recursos naturales.

Palabras clave: derechos colectivos, derecho ambiental, derecho a un ambiente sano, protección judicial, protección administrativa

Abstract

The impending environmental problems that rural communities, indigenous , Afro-descendant and citizens come to face , by multiple factors , including the processes of industrial and economic development of modern society , force us to make a look of tools embodied in our system law that are intended to protect what has been termed as collective and environmental rights.

In this sense, this paper is based on identifying what is meant by collective and environmental rights to subsequently delve into two figures, the first one from the judiciary, where the concept, rationale and effectiveness of the class action is addressed and the second, from the administrative level, from the analysis of the environmental license and dispatch procedure in order to identify the most relevant tools both elements.

With the above, a study of about one hundred sentences handed down on appeal by the State Council (in its capacity as the highest Court of Administrative Disputes) on class actions , where the management and implementation of the tool is made to display statistically initiated the protection of collective and environmental rights , identifying data associated with projects, works or activities with environmental license to finally have some conclusions that define the current stage of development of our legal system meet the needs of safeguarding our natural resources

Keywords: collective rights, environmental rights, right to a healthy environment, judicial protection, administrative protection

Contenido

| | |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN..... | 6 |
| 1. LOS DERECHOS COLECTIVOS Y AMBIENTALES | 9 |
| 1.1. Aproximación doctrinal: derechos colectivos y ambiente..... | 9 |
| 1.2. Derechos colectivos y ambiente en el ordenamiento jurídico nacional e internacional. | 14 |
| 1.3. Los derechos colectivos y ambientales: decisiones judiciales..... | 19 |
| 2. LA ACCIÓN POPULAR ¿UNA HERRAMIENTA EFECTIVA PARA PROTEGER LOS DERECHOS COLECTIVOS? | 25 |
| 2.1. La acción popular: Una lectura desde su reconocimiento hacia su progresivo desmonte.. | 25 |
| 2.2. Acción popular: su lugar en el ordenamiento jurídico..... | 29 |
| 3. LA LICENCIA AMBIENTAL, ¿INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN DE INTERESES INDIVIDUALES O COLECTIVOS? | 38 |
| 3.1. Fundamentación y concepto de la Licencia Ambiental | 38 |
| 3.2. La Licencia Ambiental y los Derechos Colectivos..... | 46 |
| 4. CONCRECIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS Y AMBIENTALES: JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO. | 50 |
| 4.1. Resultados obtenidos | 52 |
| Conclusiones..... | 64 |
| Bibliografía..... | 70 |

Ilustraciones

| | |
|--|----|
| Ilustración 1. Evolución jurídica licenciamiento ambiental | 43 |
| Ilustración 2. Ajustes en tiempos de evaluación por parte de la Autoridad Ambiental en el procedimiento de licenciamiento | 44 |
| Ilustración 3. Cambios en la estructura administrativa ambiental en comparación con los cambios en el procedimiento de L.A. | 44 |
| Ilustración 4. Sentencias emitidas por año. | 52 |
| Ilustración 5. Número de Sentencias remitidas por los Tribunales al Consejo de Estado. | 53 |
| Ilustración 6. Departamentos con proyectos de hidrocarburos vs. Departamentos con baja o nula acción judicial. | 54 |
| Ilustración 7. Departamentos con títulos mineros vs Departamentos con baja o nula acción judicial | 55 |
| Ilustración 8. Derechos Ambientales Incoados | 55 |
| Ilustración 9. Categoría del actor..... | 56 |
| Ilustración 10. Cantidad de acciones por persona..... | 57 |
| Ilustración 11. Calidades de los recurrentes | 58 |
| Ilustración 12 Calidad de los demandados | 58 |
| Ilustración 13. Proyectos, obras o actividades asociadas a las acciones populares. | 59 |
| Ilustración 14 Cantidad de reclamaciones. | 60 |
| Ilustración 15. Fallos Tribunales Administrativos vs Decisión Consejo de Estado | 61 |
| Ilustración 16 Fallos en segunda instancia | 61 |

Tablas

| | |
|---|----|
| Tabla 1 Evolución Normativa del Instrumento de Licenciamiento Ambiental | 42 |
|---|----|

Anexos

| | |
|--|--|
| Anexo 1. Sentencias Analizadas Listado | |
|--|--|

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo surge como una necesidad de ahondar en el significado e incidencia que ha tenido en el ordenamiento jurídico colombiano la consagración constitucional de los derechos colectivos y ambientales, evaluando dos de los mecanismos idóneos para su protección desde la perspectiva judicial y administrativa.

Inicialmente, el propósito fue realizar un análisis jurisprudencial sobre las decisiones que han sido objeto de revisión en segunda instancia por parte del Consejo de Estado, en materia de acciones populares, relacionadas con derechos ambientales incoados por los demandantes. Posteriormente, y de acuerdo con las conversaciones sostenidas con el director del presente trabajo, fue considerada la importancia de incorporar al análisis de manera articulada la licencia ambiental como instrumento administrativo utilizado por las autoridades ambientales para proteger los derechos colectivos y ambientales con el objeto de contar, de manera sistémica, con un balance actual de las dos figuras que visualicen el nivel de protección jurídico de los recursos naturales al que estamos enfrentados actualmente.

Asimismo se hizo una lectura y procesamiento de aproximadamente cien (100) fallos del Consejo de Estado emitidos entre los años 1998 a 2011 siendo éste el marco de referencia para la delimitación temporal de los resultados que se presentarán. Tal período de tiempo se definió en virtud de la fecha en que fue reglamentada la herramienta hasta cuando se dio por iniciada la presente investigación. En el mismo sentido, frente al proceso de análisis de la licencia ambiental se realizó un estudio que también parte de la fecha de la creación de la figura, esto es desde 1993, soportada en los cambios normativos que ha sufrido progresivamente su reglamentación para finalmente entrelazarla con los fallos de las acciones populares revisadas que hacen alusión a esta figura.

De tal manera el presente estudio comprenderá de manera específica un *itinerario* que se refleja, en primer lugar en (i) un análisis de los derechos colectivos y ambientales, su reconocimiento, protección y delimitación; en segundo lugar en (ii), una síntesis conceptual de la acción popular y la licencia ambiental como herramientas de protección ambiental y en tercer lugar (iii) en una visualización del proceso de revisión, sistematización y análisis aproximado de las cien sentencias mencionadas previamente emitidas por el Consejo de Estado en materia de derechos colectivos y ambientales, donde se resaltarán, entre otros puntos, aquellas que están relacionadas con licencias ambientales, con la finalidad de identificar cuáles son los argumentos empleados por este cuerpo colegiado para decidir si procede o no la protección de los derechos colectivos y ambientales.

Finalmente, retomando los tres capítulos precedentes se realizará un análisis que permita dar respuesta a la *pregunta de investigación* la cual se concreta en: determinar si a la luz de los avances teóricos y legales actuales en Colombia existe involución o evolución en la protección de los derechos colectivos y ambientales, determinada por el debilitamiento jurídico e institucional de la acción popular como herramienta judicial y la incidencia frente a la flexibilización de requisitos en el otorgamiento de licencias ambientales.

Nuestra *hipótesis* frente a dicha inquietud señala que existe una involución en la protección de los derechos colectivos y ambientales, dado que se observa una dificultad en la defensa (que requieren los grupos, las comunidades y los ciudadanos en general) de sus intereses desde una perspectiva de integralidad desde el ámbito judicial y administrativo.

Tal perspectiva de integralidad referida y aquí adoptada de manera preliminar, hace referencia al derecho a un ambiente sano y su relación directa con las condiciones de supervivencia de lo humano y su dependencia de lo no humano. En este sentido se comprende que la defensa de los derechos colectivos y ambientales propende por la conservación de lo humano y la preservación de lo ambiental.

Por tanto, es necesario conocer y analizar con estudios de casos reales, asociados a los cambios normativos, los mecanismos de protección de los derechos colectivos y ambientales de tal forma que hagamos uso adecuado del derecho de defensa, entendido éste como la posibilidad de impedir que el Estado, o los particulares con su autorización, realicen determinadas intervenciones negativas en el ambiente.

Como opción para resolver la pregunta de investigación y validar la hipótesis planteada se concretaron los siguientes *objetivos*:

- Analizar y delimitar el concepto de derechos colectivos y ambientales a luz de la doctrina, la legislación y la jurisprudencia.
- Conceptualizar, fundamentar y desarrollar la herramienta judicial (acción popular) y administrativas (licencia ambiental) definidas para la protección de los derechos colectivos y ambientales en el ordenamiento jurídico colombiano.
- Valorar, a partir del análisis sentencias del Consejo de Estado, el estado actual de reconocimiento y protección judicial del derecho al ambiente sano a través de la acción popular, evidenciando su relación con la licencia ambiental.

Tales objetivos en su conjunto, los consideramos trascendentes para aportar en las discusiones jurídicas que sirven para soportar el creciente interés por la protección del ambiente y brindar lineamientos al derecho constitucional a un ambiente sano, no sólo por el valor del ambiente en sí, sino por lo que su cuidado significa para la existencia de la humanidad.

Enunciado lo anterior es necesario considerar que no se pueden desconocer los intereses que se ciernen sobre los mecanismos de protección y la desregularización o flexibilización de los límites a las acciones humanas, en donde el modelo de desarrollo (fundamentado en cada vez mayores patrones de consumo), se convierte en el determinador de las políticas públicas de protección (o quizás desprotección) en materia ambiental. La tensión entre desarrollo y ambiente se hace evidente cuando de tomar decisiones se trata, ejemplo de ello, son las discusiones asociadas a la explotación de bienes naturales y ambientales en áreas de especial importancia ecosistémica.

La relación de tensión se evidencia en el conflicto desencadenado entre derechos constitucionales, como sucede cuando entra en conflicto el desarrollo de la libre empresa frente al derecho a un ambiente sano. La valoración que haga el operador jurídico de dicha puja, en este caso el Consejo de Estado, dará cuenta de la importancia y relevancia que cada derecho tiene según la ponderación realizada, y a su vez reflejará el conocimiento o desconocimiento de los principios ambientales y de las razones para su efectiva protección (o no).

1. LOS DERECHOS COLECTIVOS Y AMBIENTALES

No es sencilla la tarea de definir ¿qué son? y ¿para qué sirven? los derechos colectivos y ambientales, por tal razón en este capítulo realizaremos un análisis de la consagración de los derechos, dando cuenta de las reflexiones desde la doctrina, la legislación y la jurisprudencia. Realizado este recorrido procederemos a analizar y delimitar el concepto de derechos colectivos y ambientales, con la finalidad de estudiar en los capítulos subsiguientes su protección mediante las acciones populares en asuntos específicos referidos a las licencias ambientales.

1.1. Aproximación doctrinal: derechos colectivos y ambientales

En principio, se concibe la idea de derechos, sin ningún tipo de clasificación (fundamentales, económicos, sociales, culturales, etc.) tal y como lo menciona Asís Roig (1992, pág. 56) la idea de derecho o derechos ha sido concebida principalmente bajo el significado de límites. Esta idea de derechos nos permite, desde el punto de vista jurídico ambiental fincar, en el concepto de *límites*, la esperanza de protección ambiental; límites a las acciones humanas en relación con el ambiente, su uso, aprovechamiento, explotación, etc.

De otra parte, en relación con los derechos encontramos lo que tradicionalmente se ha denominado las “generaciones” de los derechos humanos. La discusión sobre lo que “es” o lo que “deben” ser los derechos durante el transcurso de nuestra historia o por lo menos de la historia de las civilizaciones occidentales, da cuenta de las lidias políticas que se han desencadenado y que al final han tenido como consecuencia el reconocimiento de derechos cuyo sujeto activo es el hombre. Es así como, recurrentemente se nos habla de por lo menos tres etapas principales en el surgimiento o reconocimiento de derechos (Rey Cantor & Rodríguez Ruíz, 2005, pág. 46), de manera sucinta los expondremos así:

- 1) Derechos humanos de primera generación o civiles y políticos.
- 2) Derechos humanos de segunda generación o económicos, sociales y culturales.
- 3) Derechos humanos de tercera generación o derechos de la solidaridad o de la fraternidad.

Es preciso recordar que en ese mismo orden, los derechos de primera generación son resultado de los hechos sociales y políticos que conllevaron al desencadenamiento de las revoluciones liberales de Inglaterra (1689), EEUU (1776) y Francia (1789).

En nuestro concepto esta clasificación, limita las posibilidades de cumplir con el principio de progresividad de los derechos y se convierte en una barrera que obstaculiza la integralidad. Lo anterior teniendo en cuenta que la doctrina liberal tradicional considera que sólo los derechos civiles y políticos son “derechos” en estricto sentido, es decir son objeto de protección real y efectiva por parte del Estado. Los restantes derechos son vistos como de segunda clase, menos significativos y trascendentes para los individuos, susceptibles de vulneración o desestimación por encontrarse dispersos en la colectividad. Por lo anterior, no compartimos esta clasificación doctrinal de los derechos.

De otra parte, el contexto político-económico sobre el cual se erige el conocido Estado Liberal de Derecho requerirá que a más de la consagración y protección de los derechos civiles y políticos, se procure la protección de otros derechos para las generaciones futuras, situación que se evidencia con la llegada de la Revolución Industrial que con su utilización masiva de insumos, implica una reducción progresiva de los recursos naturales del planeta.

La consolidación del capitalismo como el sistema económico imperante trajo consigo el surgimiento y establecimiento de dos clases antagónicas, (burguesas y proletarias), lo cual hizo necesario tomar como base de los nuevos derechos a la familia, el trabajo, la propiedad y el orden público.

Es así como, la consagración de los derechos sociales se caracteriza por la creación de obligaciones en cabeza del Estado y a favor de los que se encuentran en condiciones de desprotección. Como ejemplos de ello tenemos la necesidad que el Estado empiece a satisfacer carencias en educación, salud, vivienda, entre otros. Esta reforma ha sido denominada por Peces-Barba (1981, pág. 56) como la “*desfundamentalización del derecho de propiedad*”.

Finalmente, se encuentran los derechos denominados de tercera generación. Una caracterización general de los mismos es la que se identifica con los denominados intereses difusos, colectivos, transpersonales o supraindividuales. La doctrina ha sido reiterativa en afirmar que estos derechos recaen sobre grupos humanos compuestos por individuos con características diversas. Su interés es difuso por cuanto el mismo tiende a difundirse en todo un grupo humano que puebla una región determinada, colectivo por su afectación a una colectividad y transpersonal por cuanto supera el interés individual.

Para Rey Cantor (2005, pág. 196) forman parte de los derechos de tercera generación, el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el derecho a la paz, el derecho al desarrollo y el derecho al patrimonio común de la humanidad.

Sin embargo, reiteramos que dicha distinción acogida por varios doctrinantes fracciona los derechos por momentos o circunstancias sociales en la historia, situación que sumada al fraccionamiento temporal, rompe la relación e interdependencia de éstos, y determina un privilegio claro y concreto a ciertos derechos cuando el ser humano no puede ser dividido en el tiempo y requiere un reconocimiento completo independiente a su ubicación espacio-temporal.

Ahora bien, una vez identificados los derechos, ¿Cuál es su función frente al actuar del Estado? Peces-Barba (1999, pág. 198), considera que los derechos cumplen tres funciones específicas: la primera de no interferencia, la segunda de prestación y la tercera de propagación. En este sentido, los derechos colectivos y ambientales cumplirían, según nuestra interpretación, las tres funciones, así: (1) límites al Estado en su acción, (2) obligaciones del Estado frente a sus ciudadanos y (3) posibilidad de que cada vez más un mayor número de ciudadanos pueda acceder a su protección y reconocimiento.

Obsérvese como estas funciones al ser detalladas frente a los derechos colectivos y ambientales determinaría una carga importante para el Estado, en la cual los límites al Estado en su acción (u omisión) estarían relacionados con la emisión y cumplimiento de normativa ambiental cuya finalidad sea la protección del ambiente (licencia ambiental), donde se limite el actual de los

particulares y el Estado en si mismo, y el deber de concretar los medios de protección judicial (la acción popular) sea de fácil acceso y efectivo resultado.

Establecida la función de los derechos, surge en consecuencia la necesidad de resolver a continuación el siguiente interrogante ¿Qué son derechos colectivos y qué son derechos ambientales? Para ello partiremos de resolver el primer interrogante. Frente a la definición de derechos colectivos también existe un marco teórico importante para resaltar y mencionar someramente, pues no existe una definición unificada, toda vez que dentro de algunos autores “es posible distinguir entre una definición amplia y una estrecha de los derechos colectivos” (Arango Rivadeneira, 2005, pág. 80).

El profesor Arango Rivadeneira (2005, pág. 81), en tal sentido, ha realizado un profundo trabajo a través de su publicación *El concepto de los derechos fundamentales* donde menciona que es preferible una definición restringida de los derechos colectivos, evocando lo expresado por Raz, quien señala las siguientes condiciones al respecto:

*“Un derecho colectivo existe cuando se cumplen las siguientes tres condiciones: primero, éste existe porque un aspecto del **interés** de los seres humanos justifica tener a alguna persona o personas sujetas a un deber. Segundo, los **intereses** en cuestión son los intereses de individuos miembros del grupo y se entienden como **intereses** en beneficio público; el derecho colectivo es un derecho a ese bien público porque le sirve a los **intereses** de los seres humanos como miembros del grupo. Tercero, el **interés** de ninguno de los miembros individualmente considerado es suficiente en sí mismo para justificar el tener a otra persona sujeta a un deber”*

Esta definición recogida para nuestro análisis evoca un concepto de derecho colectivo como el desarrollo de intereses con la definición clara de un titular que puede hacer efectivo tal derecho a través de la vía judicial o administrativa.

Pero queda algo por definir, ¿Los intereses hacen parte de los derechos o son sinónimos? Para resolver estas inquietudes hay que realizar precisiones conceptuales para lo cual nos basamos en el análisis de Hernández Martínez (2007, pág. 45) quien especifica la existencia de dos tipos de interés: el primero, el interés básico (o no jurídico) y el segundo, el interés jurídico como tal.

Para el efecto, la autora señala que interés básico es la inclinación volitiva que se establece en virtud del imperativo de satisfacción de una necesidad, respecto de la obtención de un bien o de la realización de una acción protectora de dicho bien que se consideran idóneos. Tal interés que puede ser individual o colectivo, contaría con un portador del interés (natural o jurídico), el establecimiento de una necesidad (por insatisfacción o ausencia de algo), un vínculo conector entre los dos primeros y el bien que satisface la necesidad.

Para conceptualizar qué es el interés jurídico (Martínez, 2007, pág. 46) señala previamente que no todos los intereses básicos serían considerados jurídicamente relevantes, sino solo aquellos que selecciona el constituyente o el legislador para que sean susceptibles de consagración en el ordenamiento, para que a su vez, deriven en derechos accionables para su tutela ante los tribunales y para su protección material.

Siendo claras las anteriores definiciones, en la búsqueda de resolver la inquietud de entender si los términos intereses y derechos son lo mismo, nos llama la atención poner de presente la

respuesta que brinda el doctrinante brasileiro Zanneti Junior, en especial, porque la inquietud surge a partir de resolver la homologación que hace el ordenamiento jurídico brasileiro de tales términos, tal como sucede en la legislación colombiana.

La respuesta de Zanneti Junior (2004, pág. 57) se concreta en aunarse a las palabras del profesor Kazuo Watanabe quien cita la siguiente expresión: *“Los términos ‘intereses’ y ‘derechos’ fueron utilizados como sinónimos, lo cierto es que, a partir del momento en que pasan a ser amparados por el derecho, los ‘intereses’ asumen el mismo status de ‘derechos’, desapareciendo cualquier razón práctica, y aún teórica, para la búsqueda de una diferenciación ontológica entre ellos”*.

Entonces, finalmente ¿Los intereses hacen parte de los derechos o son sinónimos? Como se observa no está unificada en la doctrina una única respuesta, pues en la primera definición realizada por Martínez los intereses harían parte de los derechos y en la segunda, el autor evocado por Zanneti Junior homologaba intereses a derechos.

Para nuestra discusión lo que se puede extraer de las dos visiones anteriores, es que ambas parten de descartar las posibilidades de protección de aquellas necesidades no jurídicas (aunque sí legítimas) que, por no ser reconocidas por el legislador, en la realidad podrían verse desprotegidas por parte del Estado (tal como ha sucedido con los conocimientos y actividades agrícolas de los campesinos). Visto lo anterior nos inclinamos a concluir y mantener la distinción realizada de intereses colectivos y derechos colectivos, definición que nos permitirá tener un mayor nivel de protección para situaciones sociales que día a día requieren mayor amparo, sin descartar que progresivamente los intereses colectivos pueden transformarse en derechos colectivos.

Entendido lo anterior, y recogiendo el hilo conductor de la misión de establecer qué son derechos colectivos, retornamos a la recomendación de Arango Rivadeneira sobre el uso de una definición de derechos colectivos, para comprender la relevancia de acogerla, será necesario atender el significado de lo que sería una definición “restringida” o una definición “amplia” en el contexto del contenido de los derechos.

Para ello partiremos en indicar que, al hablar de derechos colectivos, surgen elementos asociados que permiten especificar las categorías que los componen y el establecimiento de cuales son necesarios detallar y que soportarían las razones del por qué optar por una definición de derechos colectivos amplia o restrictiva.

Frente a la apreciación del contenido de los derechos colectivos surgen tres puntos de vista que fueron establecidos por Ortega Guerrero (2010, pág. 80): la negación de su existencia, la visión restrictiva y la visión extensiva.

Bajo los parámetros utilizados para diferenciar cada uno de los contenidos, la negación de la existencia de los derechos colectivos, como su nombre lo indica, parte de la anulación de su reconocimiento tanto en su existencia como en el posible reconocimiento que se llegase a tener en el ordenamiento jurídico; en un sentido un poco más abierto, la visión restrictiva estaría asociada a una titularidad condicionada a ciertos grupos especiales, los cuales para el ejercicio del derecho y su inminente protección deben demostrar cierta homogeneidad de condiciones; mientras que la visión extensiva incluye a todas las personas sin límite temporal, social o numérico.

Para el presente trabajo y a diferencia de la recomendación que planteaba Arango Rivadeneira, consideramos pertinente acoger la visión extensiva de los derechos colectivos pues evita caer en cualquier tipo de exclusión o discriminación, abriendo la posibilidad de proteger grupos de personas con características heterogéneas pero con igual interés, concepción que también consideramos útil acoger para nuestro posterior análisis.

Con las anteriores distinciones alusivas a derechos colectivos (intereses vs derechos y contenido de los derechos) se comprenden con mayor claridad los aportes doctrinales asociados a definir la titularidad y representación en los derechos colectivos, quedando claro que la discusión de derecho continúa alimentándose progresivamente y necesita constantemente elementos conceptuales para robustecerse e ir contrarrestando la visión liberal, en la que los derechos colectivos se justifican por la existencia de los derechos individuales y en tal sentido no deben superponerse los primeros a los segundos.

Finalmente, para brindar mayores elementos conceptuales entorno a los derechos colectivos, resulta sustancial explicar las características que han definido (y en algunos casos confundido) a los derechos colectivos como derechos difusos, derechos colectivos en estricto sentido o como derechos individuales homogéneos.

Para ello partiremos de la división que fue recogida por Zaneti Junior a partir del modelo Brasileiro al caracterizar el anteproyecto de Código Procesal Civil Colectivo Modelo (2004, pág. 46), quien señala las siguientes especificaciones conceptuales:

- Derechos difusos: Aquellos transindividuales de naturaleza indivisible y cuyos titulares son personas indeterminadas vinculadas por circunstancias de hecho, sin vínculo común de naturaleza jurídica.
- Derechos colectivos en *stricto sensu*: Comparten algunos elementos de los derechos difusos como ser transindividuales, indivisibles, pero sus titulares son personas determinables vinculadas entre sí o con la parte contraria por una relación jurídica base, que debe darse antes de la generación del daño, como sería el caso de los contribuyentes de un impuesto.
- Derechos individuales homogéneos: Son aquellos resultantes de un origen común, de la propia lesión o amenaza de lesión, donde existe relación jurídica entre las partes pero necesariamente éste tiene que tener una unidad de hechos o de tiempos.

En virtud de los planteamientos precedentes, es oportuno abstraer que si bien las anteriores definiciones han sido importantes en el proceso de definición doctrinal, para nuestro análisis la definición derechos colectivos en *stricto sensu* quizás es la que más se puede acercar a nuestras realidades sociales, con la salvedad específica que el concepto “difuso”, va en contravía de las circunstancias actuales que sobrellevan las comunidades indígenas y comunidades campesinas,

donde tanto los titulares como las herramientas están específicamente bien definidas, al igual que los generadores de las posibles afectaciones.

Teniendo un mayor acercamiento a la definición de derechos colectivos y nuestra perspectiva al respecto, procedemos a considerar algunas definiciones sobre el ambiente, de tal forma que nos permitan conceptualizar posteriormente y de forma más adecuada, los derechos ambientales.

Autores como Rodas Monsalve (1995, pág. 74) consideran que el término ambiente debe ser distinguido de otros, lo que permitirá un uso adecuado del mismo en sus diferentes acepciones, dejar atrás u olvidar expresiones como “medio ambiente” por ser tautológica es una de sus consideraciones.

Frente a la definición en concreto de los derechos ambientales, estos nacen como derechos colectivos, por el interés común que implica el ejercicio de sus derechos y han sido definidos bajo diferentes matices, de allí que consideremos optar por una concepción que nos brinde certeza conceptual acerca de qué son los derechos ambientales, con las características de los derechos colectivos que analizamos previamente, en especial aquella que está relacionada con ellos en sentido amplio.

Como mejor exponente para nuestra posición, nos apoyamos en Mesa Cuadros (2010, pág. 66), quien parte del concepto de ambiente como un eje articulador de su propuesta teórica, entendida ésta como la consolidación de un Estado Ambiental de Derecho en el cual conviven de manera armónica e interrelacionada los componentes bióticos, abióticos y antrópicos, visión que tratará de enmarcar el presente documento.

Mesa Cuadros considera que los derechos ambientales no son difusos, en la medida que están claramente definidos: (i) los titulares de éstos, (ii) el objeto y (iii) los mecanismos de protección; aunado a que no hay nada más evidente que los problemas ambientales, tal como definíamos previamente los derechos colectivos.

Por tanto, estos derechos ambientales, que son verdaderos derechos colectivos, son entonces una sinergia que se acopla en lo que denominaremos constantemente derechos colectivos y ambientales, que tienen un diverso reconocimiento internacional y múltiples variaciones de exigencias legislativas, como lo veremos en el próximo aparte, aunque muchas veces sean desconocidos y subvalorados jurídicamente.

1.2. Derechos colectivos y ambientales en el ordenamiento jurídico nacional e internacional.

Generalmente, cuando hablamos de derechos colectivos y ambientales hacemos referencia a la problemática relacionada con la producción, distribución y consumo de bienes y servicios que provienen de los recursos naturales. Dentro de los principales problemas encontramos la deforestación, el uso indiscriminado de químicos, la pérdida de biodiversidad, la contaminación de

aguas, aire y suelo, entre muchos otros. Lo anterior ha tenido como consecuencia evidente el deterioro de los ecosistemas.

Atendiendo estas consideraciones y, como respuesta en gran medida a las denominadas catástrofes naturales, la Organización de las Naciones Unidas ha sido un actor importante en la tarea de unir esfuerzos por parte de los Estados para buscar mecanismos de protección del ambiente. En adelante daremos cuenta de los instrumentos que consideramos más relevantes para este fin.

1.2.1. Legislación internacional

Uno de los problemas más destacados en este ámbito es la confrontación entre desarrollo económico y ambiente sano. Uno de los primeros instrumentos internacionales que dan cuenta de la necesidad de desarrollar mecanismos conducentes al equilibrio entre desarrollo económico y ambiente sano es la Convención Ramsar de 1971, siendo ésta un tratado intergubernamental que sirve de marco para la acción nacional y la cooperación internacional en pro de la conservación y el uso racional de los humedales y sus recursos (ONU, 1971).

Posteriormente, encontramos la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (ONU, 1972), donde allí se consolidan los niveles que cooperación internacional con el objeto de proteger el sistema ambiental mundial los cuales se expresan en veintisiete principios.

Estos principios, que bajo la óptica de Robert Alexy son mandatos de optimización, deben aplicarse en la mayor medida posible por parte del operador jurídico como punto de referencia más alto a contemplar cuando de resolución de controversias o conflictos se trata. Además, dichos principios se caracterizan por el hecho de que pueden ser cumplidos en diferente grado y que la medida debida de su cumplimiento no sólo depende de las posibilidades reales sino también de las jurídicas. (Alexy, 1993)

Dentro de los principios más relevantes de la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano que se caracterizan por brindar elementos a las bases del derecho internacional ambiental, consideramos extraer los siguientes:

- El *principio de igualdad* en materia ambiental al establecer que todos los seres humanos somos iguales tanto en deberes como derechos, es donde surge la obligación de proteger, mantener y mejorar el ambiente para el disfrute y goce de las generaciones futuras, situación que debe garantizarse por igual en cualquier Estado.
- El principio de *desarrollo sostenible*, ampliamente utilizado en la doctrina y políticas públicas (sin sentido real, toda vez que el término “desarrollo sostenible” ha sido difuso y ambiguo desde su adopción en el informe *Brundtland*), pretende establecer la sinergia entre el desarrollo económico, el desarrollo social y el desarrollo ambiental.

- El principio *de soberanía estatal sobre los recursos naturales propios*, el cual consagra la autonomía de los Estados a explotar sus propios recursos sin perjudicar a éstos últimos u otros Estados.
- El Principio *de responsabilidad compartida* que establece la obligación de los Estados de responder e indemnizar a las víctimas de la contaminación cuando se afecte el ambiente de otro Estado.

Otro de los instrumentos internacionales, concebidos con la finalidad de mitigar los efectos adversos del desarrollo en el ambiente es la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo cuya conferencia ha sido conocida con el nombre de Cumbre de la Tierra. Allí se introdujo en el ordenamiento jurídico internacional el concepto de “**desarrollo sostenible**” según el cual se deben satisfacer las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades.

Dentro de los aspectos más destacables de la Cumbre de la Tierra, encontramos que se concibe la idea de “soberanía limitada” en materia ambiental, por cuanto si bien cada país está facultado para desarrollar actividades en su jurisdicción territorial, esto no lo faculta para que cause efectos negativos en Estados vecinos. De otra parte, los principios 4° y 7° empiezan a considerar la necesidad de reflexionar lo ambiental como aspecto integral del desarrollo. Finalmente, el principio 10° integra los conceptos de participación e información de todos los ciudadanos en las cuestiones ambientales.

Sin desconocer otros instrumentos internacionales, se considera que los aquí enunciados cobran gran importancia para el objeto de análisis por cuanto la normativa ambiental vigente, en especial la Ley 99 de 1993 es resultado de la adopción de los instrumentos internacionales ratificados por Colombia y desarrollados progresivamente por la Jurisprudencia Constitucional.

Tales principios desde una visión amplia de reconocimiento de los derechos colectivos y ambientales ha conllevado a controvertir algunas concepciones frente al alcance e impacto jurídico de algunos de éstos frente a la concreción real y efectiva de las nuevas necesidades de los grupos sociales. Un ejemplo de ello gira en torno al concepto de *desarrollo sostenible* el cual es ampliamente criticado en la medida que bajo unos lineamientos estatales de crecimiento económico, todas aquellas medidas ambientales que puedan surgir en el ordenamiento jurídico serán limitaciones básicas para no interferir con la libertad de empresa y el derecho al trabajo, situación que está llevando a un notorio deterioro ambiental. Otro ejemplo concreto corresponde a la disposición en el Código de Minas vigente (referenciar la ley correspondiente y el artículo) que la minería es una actividad de “interés público”, lo que conlleva a controvertir disposiciones ambientales.

De allí que consideremos incorporar una definición más acertada sobre el concepto de desarrollo sostenible, para ello retomaremos el concepto de sostenibilidad mencionado por Mesa Cuadros que, desde una visión integral y sistémica, estaría enmarcada en “*prácticas de acceso, uso, redistribución, reproducción y conservación de bienes naturales y ambientales para todos y todas, en una cultura de los derechos en perspectiva de dignidad concreta a partir del reconocimiento y*

de la integralidad y complejidad de los mismos, es decir, de derechos humanos y no humanos, por tanto, de derechos ambientales” (2013, pág. 38)

Es preciso recordar que nuestro interés es establecer el contenido de los derechos colectivos y ambientales en el ordenamiento jurídico colombiano, por tal razón se enunciarán a continuación las principales normas legales concebidas como herramientas jurídicas para la protección de estos derechos, no sin antes señalar que los principios ambientales son de suma transcendencia para considerar que tan lejos o cerca estamos de los mandatos de optimización en los términos de Robert Alexy.

1.2.2. Legislación nacional

Vistas de forma sucinta y esquemática las, declaraciones internacionales en materia de derechos colectivos ambientales, que consideramos primordiales, procederemos a enunciar las principales normas del ordenamiento jurídico colombiano en materia ambiental.

Iniciamos con la Ley 23 de 1973, mediante la cual le fueron concedidas facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente. Su objeto principal era prevenir y controlar la contaminación del medio ambiente, y buscar el mejoramiento, conservación y restauración de los recursos naturales renovables, para defender la salud y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional.

Resulta interesante observar que para tal propósito se promulgue una ley con tan solo 21 artículos generales, lo cual consideramos tiene una explicación de técnica legislativa, la Ley 23 del 73 puede considerarse una ley marco, entendida como aquellas que establecen las normas generales y señala los criterios y objetivos a los que debe sujetarse el gobierno con relación a determinados asuntos establecidos en la Constitución. (Artículo 150, numeral 19 Constitución Política de Colombia).

Una de los principales desarrollos jurídicos en materia ambiental de la Ley 23 de 1973 es el Decreto Ley 2811 de 1974 más conocido como Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, considerado por algunos como un desarrollo de la Convención de Estocolmo de 1972.

Este Decreto establece que el ambiente y los recursos naturales renovables son patrimonio común, por tanto particulares y Estado deben participar en su preservación y manejo, por ser de utilidad pública e interés social, de allí que dentro de sus objetivos se contemple condiciones preventivas y limitadas del hombre (individual o colectiva) frente al mejoramiento y uso de los recursos naturales.

Este decreto ha sido reglamentado por múltiples decretos nacionales, de los cuales destacamos el Decreto 1608 de 1978 sobre fauna silvestre, el Decreto 1715 de 1978 sobre protección del paisaje, el Decreto 704 de 1986 relacionado con uso, aplicación y comercialización del D.D.T, el Decreto 305 de 1988 reglamenta el uso, aplicación y distribución de productos organoclorados, el Decreto 4688 de 2005 reglamentario en materia de caza comercial y el Decreto

2372 de 2010 sobre el manejo de áreas protegidas; entre otras ochenta normas reglamentarias del mismo, no menos importantes.

Ahora bien, respecto de la consagración de derechos ambientales, el Código de Recursos Naturales en su libro primero, parte I, artículo 7° establece que toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente sano; el artículo 8° entra a listar los factores que causan deterioro del ambiente, para de esta forma con posterioridad establecer un régimen de responsabilidades. El artículo 28 (derogado posteriormente por el artículo 118 de la ley 99 de 1993) estableció la necesidad de obtener licencia ambiental cuando la ejecución de obras, el establecimiento de industria o el desarrollo de cualquiera otra actividad produjera deterioro grave a los recursos naturales renovables o al ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje.

Es importante mencionar que mediante el Decreto 2811 de 1974 también se crea un sistema de información ambiental cuyo objeto era organizarlo y mantenerlo, con los datos físicos, económicos, sociales, legales, y en general, concernientes a los recursos naturales renovables y al medio ambiente.

Cronológicamente, debemos mencionar que después de los decretos mencionados, llegó la Constitución de 1991, la cual desde su artículo 8° hace referencia al ambiente, en este caso estableciendo una obligación en cabeza del Estado, la cual es proteger las riquezas naturales de la Nación. Allí empezamos a ver la constitucionalización de los derechos colectivos y ambientales.

Posteriormente, el artículo 63 de la Constitución nos habla de los bienes de uso público, entre ellos los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, prescribiendo que son inalienables, imprescriptibles e inembargables. De igual manera, enuncia en el artículo 67 la necesidad de que la educación forme a los colombianos para la protección del ambiente.

En cuanto a la protección de derechos e intereses colectivos, ésta se vio reflejada en artículo 88 de la Constitución el cual fue la base fundamental para la expedición de la Ley 472 de 1998, reglamentaría de las acciones populares y de grupo.

Otra forma de contribuir con la reglamentación de la cuestión ambiental en Colombia fue la promulgación de la Ley 99 de 1993 por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS), se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA¹, y se dictan otras disposiciones.

¹ El SINA fue definido por la Ley 99 de 1993 como el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en la Constitución Política de Colombia de 1991 y en la misma norma que lo creó. Su consagración contempló en su momento la integración por parte del MADS, las Corporaciones Autónomas Regionales, las Entidades Territoriales y los Institutos de Investigación adscritos y vinculados al Ministerio y la recientemente creada ANLA. Como entidad rectora el MADS dirige la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, está encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las

Esta ley constituye el mecanismo mediante el cual se adoptan las disposiciones de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 y se empieza a desarrollar lo contenido en la Constitución de 1991, en especial porque existe una transcripción de los principios de la Declaración en el Título I y además existe una conformación técnica, administrativa y presupuestal con miras a hacer efectivos los derechos colectivos y ambientales.

No obstante, como veremos más adelante en el proceso de licenciamiento ambiental, el andamiaje diseñado para soportar las necesidades de protección de los recursos naturales y cuyo fin era soportar el desarrollo económico al cual estamos volcados, poco a poco ha sufrido modificaciones que han generado fisuras en el Sistema Nacional Ambiental, permeado por los intereses económicos particulares.

Por lo pronto, comprendidos los principios ambientales, así como el soporte constitucional y legal de los derechos colectivos y ambientales, continuaremos en el estudio de los derechos colectivos y ambientales a partir del conocimiento de su protección mediante acciones populares.

1.3. Los derechos colectivos y ambientales: decisiones judiciales.

Sin duda alguna, la posibilidad real de valorar el desarrollo de los derechos se establece cuando acudimos las instancias judiciales buscando su protección; las decisiones de los jueces y tribunales en últimas son las que dan cuenta de que tan cerca o lejos estamos de la prevalencia de los derechos consagrados en la legislación y la Constitución. En otras palabras el grado de protección de los derechos nos permitirá dar cuenta de si, partiendo de los principios constitucionales y legales, se está cumpliendo con un mandato de optimización como le denominaría Alexy (1993, pág. 95)

Como nos lo mostrarán algunas sentencias relacionadas más adelante, la protección de los derechos ambientales procede cuando realizada una ponderación, por parte generalmente del juez constitucional, la protección de un derecho colectivo y ambiental debe concederse en la medida en que su protección tiene relación directa con la protección de un derecho fundamental. Es lo que en nuestro ordenamiento jurídico se conoce como la teoría de la conexidad.

La Corte Constitucional mediante Sentencia T-254 de 1993 manifestó: *"La crisis ambiental es, por igual, crisis de la civilización y replantea la manera de entender las relaciones entre los hombres. Las injusticias sociales se traducen en desajustes ambientales y éstos a su vez reproducen las condiciones de miseria"* (Corte Constitucional, Sentencia T-254 de 1993).

En relación a la problemática expuesta, manifestó la Corte: *"..., conforme a las normas de la Carta que regulan la materia ecológica, a su vez inscritas en el marco del derecho a la vida cuya*

funciones asignadas a otros sectores y las Corporaciones Autónomas Regionales que fungen como Autoridad Ambiental local en su jurisdicción ejecutando la política que define el MADS.

La ANLA -Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - es la encargada de que los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental de conformidad con el Decreto 2820 de 2010.

protección consagra el artículo 11 del mismo ordenamiento, esta Corte ha entendido que el medio ambiente es un derecho constitucional fundamental para el hombre y que el Estado, con la participación de la comunidad, es el llamado a velar por su conservación y debida protección, procurando que el desarrollo económico y social sea compatible con las políticas que buscan salvaguardar las riquezas naturales de la Nación” (Corte Constitucional, Sentencia T-431 de 2000).

De otra parte, en relación con el carácter del derecho a un ambiente sano la Corte ha expresado: *“El derecho al medio ambiente no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas. De hecho, los factores perturbadores del medio ambiente causan daños irreparables en los seres humanos y si ello es así habrá que decirse que el medio ambiente es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad. A esta conclusión se ha llegado cuando esta Corte ha evaluado la incidencia del medio ambiente en la vida de los hombres y por ello en sentencias anteriores de tutelas, se ha afirmado que el derecho al medio ambiente es un derecho fundamental”.* (Corte Constitucional, Sentencia T-092 de 1993)

Por último es conveniente anotar, que la Corte en reiteradas sentencias ha manifestado que el derecho a un ambiente sano es un derecho fundamental susceptible de protección por vía de tutela, no *per se*, solamente en los casos en los cuales por conexidad su protección es garantía directa de un derecho fundamental. Ejemplo de lo anterior es lo contenido en la SU-442 de 1997:

“Por consiguiente, como lo dispuso el constituyente de 1991, el Estado debe garantizar el derecho a gozar de un ambiente sano y adoptar las medidas encaminadas a obtener el mejoramiento de la calidad de vida de la población y el aseguramiento del bienestar general, a fin de evitar que se causen daños irreparables a la persona, ya que en tales circunstancias, dicho derecho es susceptible de ser protegido, a través del ejercicio de la acción de tutela”.(Corte Constitucional, Sentencia SU-442 de 1997)

Es también relevante, considerar que la protección de derechos colectivos y ambientales por vía de tutela ha tenido variaciones en el tiempo, es decir, han existido dos momentos o etapas, según lo relatan Arango y Molina (2003, pág. 89):

1. De los extremos: entre la teoría de los derechos colectivos fundamentales y la teoría de la negación de la tutela para la protección de estos derechos.
2. De la conexidad: los derechos colectivos se tornan en fundamentales por conexidad.

Frente a dichos momentos concretados por Arango y Molina, consideramos que los derechos colectivos y ambientales por vía de tutela han fluctuado en rangos de baja protección y alta protección, teniendo en cuenta los niveles, a partir de los números de tutelas interpuestas y el número de tutelas falladas a favor.

Bajo dicha premisa (o forma de variación de protección), nos atrevemos a afirmar que los niveles de protección marcaron tendencia hacia un nivel medio a partir de los primeros años de vigencia de la Constitución de 1991, sin embargo, hubo una considerable reducción cuando progresivamente se presentó la dificultad de activar el aparato judicial en vía de tutela bajo la

excusa principal de la indebida demostración de la conexidad del derecho fundamental (la vida o la salud) con el derecho colectivo (ambiente sano) y la lenta consolidación de una teoría constitucional de derechos colectivos fundamentales.

Esa única línea de progresión, con tendencia a disminuir, refleja que tanto el operador judicial como el ciudadano común consideran que la única opción efectiva para el reconocimiento de la protección de derechos colectivos y ambientales sea la acción popular, aunque los tiempos no compadezcan las necesidades que llevan en la realidad a pedir algún tipo de amparo.

Respecto a dicha afirmación, nos permitimos señalar que en principio la Corte reconoció la necesidad de conceder la protección de derechos colectivos y ambientales por vía de tutela, toda vez que desde su conformación y hasta el 5 de agosto de 1999 no había entrado en vigencia la Ley 472 de 1998 mediante la cual fue reglamentado el ejercicio de las acciones populares.

Sin embargo, como es sabido y lo menciona el artículo 2° de la ley, las acciones populares son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos. En este sentido, inclusive antes de la reglamentación, la Corte Constitucional conoció y falló acciones de tutela que procuraban la protección de derechos colectivos y ambientales hasta tanto entró la norma como herramienta principal. Muestra de lo anterior es la posición asumida por la Corte en sentencia SU-67 de 1993:

“La Carta de 1991 es explícita en adoptar el modelo que consagra el "Derecho al goce de un ambiente sano" no como un derecho constitucional fundamental, sino como un derecho y un interés constitucional de carácter colectivo; en este sentido la Acción de Tutela, no es procedente para obtener de manera autónoma su protección pues, aquella procede para obtener el amparo de los derechos constitucionales fundamentales y no el de otros derechos que, como los colectivos, deben perseguirse judicialmente por virtud del ejercicio de las Acciones Populares o de las Acciones de Clase o de Grupo en los términos de su regulación legal. El peticionario, si no estaba impedido para actuar como se verá más adelante, debió intentar una Acción Popular con fines concretos o ejercer la Acción de Tutela basando su petición en el amparo judicial específico de un derecho constitucional fundamental.”(Corte Constitucional, Sentencia SU-067 de 1993)

Tal reconocimiento consolidado por la Corte Constitucional empezó a ser reemplazado posteriormente por la acción popular cuando se contó con su reglamentación, lo que refleja que el contenido de los derechos colectivos y ambientales se encuentra determinado por múltiples circunstancias, entre ellas, la variada dimensión de los derechos, el momento histórico, político o social en el cual se reconocen, adjudican o desarrollan.

Por ello, hilando lo visto en la primera parte del presente documento, la necesidad de contar con una clara fundamentación y conceptualización de los derechos colectivos y ambientales permite que más allá de las circunstancias políticas se cuente con un sentido de protección superior que estaría abarcado en los principios ambientales.

De allí que reiteremos que la dimensión de colectivos se encuentra determinada por el carácter subjetivo de los derechos, en este caso particular referido al ambiente, los derechos recaen sobre la comunidad. Al referirnos al concepto “comunidad” lo entendemos como un grupo de seres humanos, que comparten elementos en común, sean estos territoriales, de lenguaje, tradición,

valores, etc. Sin embargo, podemos también referirnos a comunidad en términos biológicos la cual está constituida por diferentes especies que comparten un mismo hábitat y donde todas ellas son imprescindibles para el equilibrio del ecosistema.

Para tal contenido ambiental en la dimensión de los derechos, Mesa Cuadros nos recuerda que lo ambiental hace referencia *a un proceso permanente de tensión y cambio problemático por las intervenciones humanas de diverso tipo, tanto las adecuadas y sostenibles como aquellas que recurren como estrategia principal a la depredación y el abuso, no sólo contra los seres humanos sino también contra el ambiente, la naturaleza y sus elementos, recursos naturales o bienes naturales y ambientales* (2010, pág. 64).

De tal manera que, siguiendo la línea argumentativa de este autor, y para enfocar la perspectiva sobre la cual se analizarán las sentencias del Consejo de Estado, se deben considerar a los derechos colectivos y ambientales como verdaderos derechos, tal como lo observamos previamente pues han sido consagrados en los tratados internacionales, son exigibles en nuestro ordenamiento jurídico interno y cuentan con un mecanismo primordial de protección judicial específico: la acción popular y con herramientas de carácter subsidiario: la tutela.

En este sentido, consideramos de igual forma y de manera general que existen los derechos colectivos y ambientales cuando es posible su realización, es decir, cuando se pueden ejercer acciones en el ámbito nacional e internacional, y son reconocidos por el Estado, pero tal realización no debe estar enmarcada únicamente a un carácter correctivo, posterior a la afectación, sino debe ir encaminada a prevención.

Lo anterior es razón suficiente para atrevernos a incorporar dos elementos fundamentales para la toma de decisiones en las acciones judiciales, no solo en la acción de tutela, sino también aplicables para en la acción popular. Estos elementos son *el principio de prevención y el principio de precaución* los cuales han fungido como base estructural para fundamentar algunos fallos relevantes.

Ambos principios, pertenecientes a aquellos enlistados en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo e incorporados en nuestra legislación como se enunció en párrafos anteriores, tienden a confundirse invirtiendo sus definiciones u homologándolos o en los peor de los casos desconociéndolos, motivo por el cual los expondremos sucintamente.

Para brindar claridad al respecto, nos basamos en un fallo de tutela (Corte Constitucional, Sentencia T-1077 de 2012) recientemente revisado que nos otorga una definición específica de cada uno de ellos, a propósito de una solicitud de amparo por la contaminación ambiental y las afectaciones a la salud humana que presuntamente generan las antenas de telecomunicaciones.

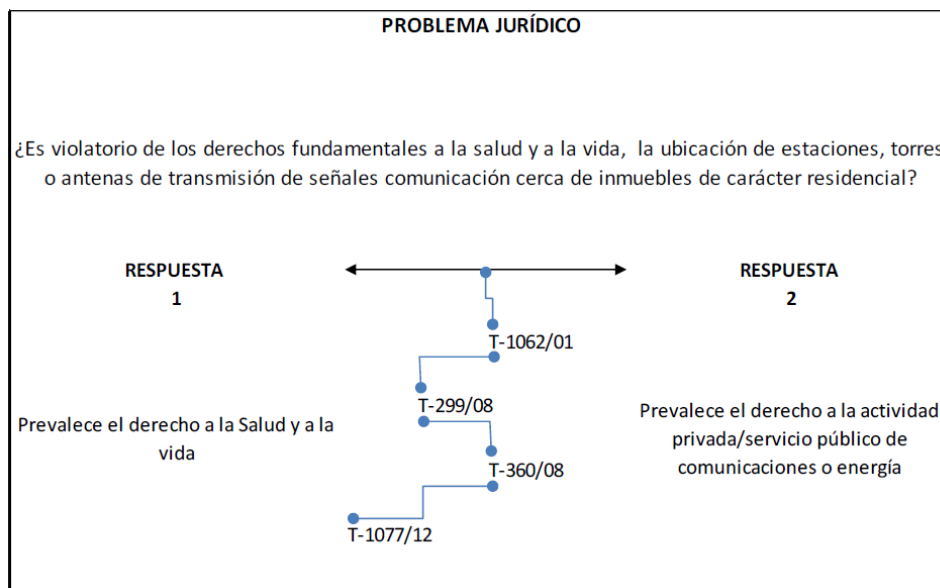
Para el efecto señaló la Corte que el *principio de prevención se aplica* en los casos en los que es posible conocer las consecuencias que tendrá sobre el ambiente el desarrollo de determinado proyecto, obra o actividad, de modo que la autoridad competente puede adoptar decisiones antes de que el riesgo o el daño se produzca, con la finalidad de reducir sus repercusiones o de evitarlas.

Caso contrario, *el principio de precaución se aplica* cuando el riesgo o la magnitud del daño producido o que puede sobrevenir no son conocidos con anticipación, porque no hay manera de

establecer, a mediano o largo plazo, los efectos de una acción, lo cual generalmente ocurre porque no existe conocimiento científico cierto acerca de las precisas consecuencias de alguna situación o actividad, aunque se presume que los efectos son nocivos.

Es decir, que conociendo o no los futuros efectos de una afectación ambiental, será potestativo del operador jurídico incoar tales principios para imponer una medida preventiva de suspensión de actividades en aplicación del principio de prevención hasta tanto se tomen las medidas pertinentes para encausar un proyecto o aplicar el principio de precaución, evitando cualquier intromisión o afectación ambiental desconocida.

Si se toma solo de ejemplo el uso argumentativo de estos principios en los fallos de tutela relacionados con el caso concreto mencionado (esto es determinar si era violatorio de los derechos fundamentales a la salud y a la vida la ubicación de estaciones, torres o antenas de transmisión de señales comunicación o eléctricas, cerca de inmuebles de carácter residencial), a través de los principios de precaución y prevención se permitieron tomar acciones transitorias que definieron en su mayoría, la protección por ausencia de información científica de las afectaciones y la asociación de restricciones médicas que soportaban la necesidad de tomar medidas preventivas, las cuales se pueden reflejar en esta pequeña línea jurisprudencial:



Fuente: la autora

Obsérvese como para este caso concreto fue posible la incorporación de principios ambientales para la toma de decisiones, donde solicitando el amparo al derecho fundamental a la salud y la vida se ha logrado obtener una tendencia positiva para la protección de derechos colectivos y ambientales, que aunque no es muy notoria, llama a la reflexión su uso en la acción de tutela para los demás casos que requieran de amparo por situaciones similares.

Después de analizar los fallos judiciales relacionados con la acción de tutela y los aportes que pueden brindar en general a las demás decisiones judiciales, continuamos con nuestra ruta de análisis. Para ello, en los próximos capítulos abordaremos, el desarrollo de la protección de los

derechos colectivos y ambientales, a través dos herramientas fijadas en nuestro ordenamiento jurídico, que aunque se surten en instancias diferentes (judicial y administrativa) tienen un mismo objetivo y así, contar con los elementos conceptuales necesarios para comprender los resultados del estudio realizado a las sentencias del Consejo de Estado.

2. LA ACCIÓN POPULAR ¿UNA HERRAMIENTA EFECTIVA PARA PROTEGER LOS DERECHOS COLECTIVOS?

Conociendo entonces la visión integral de los derechos colectivos y ambientales que marcan nuestro análisis y abordaje que al respecto ha brindado la Corte Constitucional al respecto, el presente capítulo tiene como objetivo realizar un balance de la figura de la acción popular a nivel doctrinal, legal y jurisprudencial. Para ello, se examinará este mecanismo de protección constitucional para determinar su estado actual en términos de eficacia y se contrastará la información anterior con los resultados del análisis estadístico de las sentencias seleccionadas que se presentarán en el título cuarto de la investigación.

2.1. La acción popular: Una lectura desde su reconocimiento hacia su progresivo desmonte

Nuestra Constitución actual se ha caracterizado por un contenido importante de disposiciones relacionadas con el ambiente, razón por la cual en algunos eventos se ha denominado como Constitución Ecológica, como bien lo confirma Doménico Pesciotti Cubillos (2004, pág. 37) al señalar que *“nuestra Constitución está bien nutrida en lo referente a la temática ambiental, hasta el punto de que un sector de la doctrina nacional habla de la constitución ecológica, por la gran densidad de artículos que regulan la temática ambiental”*.

En la misma línea, Rodas Monsalve (2001, pág. 81) ha indicado que dicha existencia de una Constitución Ecológica, al mismo nivel de las llamadas constitución económica, social y cultural se colige de la existencia de multitud de disposiciones que de manera directa e indirecta se refieren a este ámbito, situación que permite concluir que, en sentido estricto, el componente de protección ambiental es transversal a todos los derechos y en caso de existir vulneración se recurre a las herramientas que ha dispuesto la Carta Política para tal fin.

De otra parte, Mesa Cuadros (2010, pág. 447) indica que una Constitución Ambiental será aquella en la cual los derechos e intereses de todas las generaciones *“están claramente previstos junto con las garantías de su protección efectiva”*.

Así pues, el surgimiento y reglamentación de la acción popular consolida una de esas importantes disposiciones que fundamentan la denominada Constitución Ecológica (que para nosotros debe hacer tránsito hacia una constitución ambiental) conformándose y reconociéndose como el instrumento idóneo y apto para hacer diversas reivindicaciones que se manifiestan en los procesos adelantados con el fin de proteger los derechos colectivos y ambientales.

El origen de la figura, ya lo mencionábamos, se fundamenta en la Constitución Política, taxativamente en su artículo 88 y ha contado con aportes doctrinales que han tratado de establecer la fundamentación, causales, procedimiento y eficacia de la Acción Popular, generando, con metodologías y objetivos diferentes de análisis, algunas respuestas diversas a la pregunta planteada para el presente capítulo, que es: ¿La acción popular es una herramienta efectiva para proteger los derechos colectivos?

Para dar respuesta a esta inquietud que empezó a surgir desde el momento de su incorporación en la constitución, docentes e investigadores han realizado diversos análisis. Dentro de estos investigadores encontramos a la profesora Beatriz Londoño Toro quien ha abordado, entre otros temas relacionados con la acción popular, (i) los fundamentos de las acciones constitucionales para la protección de derechos colectivos (acciones populares, de grupo y cumplimiento) realizando descripciones de cada una de estas herramientas y de su forma de utilización (1995), (ii) la identificación de hitos de fortalecimiento de las herramientas constitucionales a través de análisis puntuales de providencias judiciales (1996) y (iii) la identificación de elementos mínimos necesarios a considerar para concretar la herramienta a través de un módulo de autoaprendizaje (2001).

En la publicación sobre el diagnóstico del impacto de las acciones populares Londoño Toro (2009) brindó aportes y reflexiones dirigidos a docentes, investigadores, organizaciones sociales y personas interesadas en la defensa de los derechos colectivos mediante acciones de interés público, a través del manejo de estadísticas que surgieron del análisis de sentencias.

Con el objeto de observar los niveles de eficacia de la acción popular muestra un estudio de 1212 providencias del Consejo de Estado colombiano, expedidas desde 1999 y hasta 2008, y 79 fallos de los juzgados administrativos de Bogotá, expedidos entre agosto de 2006 y abril de 2008, incorporando múltiples variables de análisis cuantitativos y cualitativos, algunos de ellos: derechos colectivos más invocados, correlación de derechos colectivos invocados en comparación con los reconocidos y análisis de la tipología del actor (Londoño Toro B. , 2010).

Luego del análisis y tabulación de la información sistematizada, las conclusiones que obtuvo la investigación fueron positivas, en la medida en que reconoce las acciones populares como “instrumentos de garantía real de los derechos humanos” reconocidos a nivel constitucional. Así mismo, resaltó las fortalezas evidenciadas como resultado del estudio, donde la acción popular funge como defensora contundente de las vulneraciones (por acción u omisión) del Estado.

De allí que considerara Toro que parte de ese resultado se basara en que la acción popular era una herramienta de legitimación amplia, al contar especialmente con escenarios especiales que buscan la protección real de los derechos antes del fallo (la audiencia especial para pacto de cumplimiento), después del fallo (el Comité de Seguimiento y Verificación del Pacto y las Auditorías) y los incentivos que estimulaban el ejercicio de las acciones en beneficio de la comunidad y los derechos colectivos (Londoño Toro B. , 2010).

Nos parece pertinente resaltar este análisis, pues desde nuestra perspectiva, el hecho de haber sido eliminado el incentivo que estimulaba a los ciudadanos a instaurar las acciones populares más que favorecer al aparato judicial, fue una acción en contravía de la garantía de los derechos colectivos y ambientales, hecho que desplegaremos más adelante.

Por otro lado, Mesa Cuadros (2010, pág. 74) realiza un acercamiento a la formulación, conceptualización y fundamentación de los “derechos ambientales”, señalando que éstos como un todo no tienen garantías judiciales específicas, sin embargo, identifica a las acciones populares como el mecanismo jurídico-procesal mejor orientado a ese fin y aplicable a los diferentes derechos ambientales, que para el caso concreto se refleja en nuestra constitución de manera explícita.

Mesa Cuadros brinda una conclusión importante frente a la efectividad de las herramientas de protección a los derechos colectivos indicando que éstas adolecen de múltiples dificultades por desconocimiento, desuso, aplicación o efectividad, que a pesar de consagrarse en ordenamientos jurídicos, terminan siendo subsumidas por intereses económicos o políticos de carácter particular. De allí que los aportes del profesor Mesa Cuadros sean encaminados a fundamentar los elementos básicos para consolidar un “Estado ambiental de derecho”, donde no bastará con la mera enunciación de un derecho para considerar que éste existe.

Otro acercamiento a una respuesta para la pregunta previamente planteada desde el abordaje doctrinal de la acción popular, se obtiene de una labor académica aplicada a un caso concreto que se elaboró en la Universidad de San Buenaventura, en ese caso se buscaba reconstruir y dar explicación a la protección de derechos colectivos ambientales (goce al ambiente sano y a la salubridad pública) a partir de la descripción de un caso concreto que dio lugar a tres acciones públicas: tutela, popular y de cumplimiento. Para el efecto se realizó una descripción del estudio de caso, la transcripción de manifestaciones de la comunidad y de los medios de comunicación, dando como resultado un análisis práctico de los hechos y la aplicación de las herramientas jurídicas (Nieto, 2007).

Las conclusiones del estudio de Nieto, mencionado previamente, arrojaron un resultado desfavorable como respuesta a nuestra duda, en la medida en que la eficacia de la herramienta a la luz de un caso concreto es mínima por no decir inexistente, allí se manifestó que *“en las acciones judiciales interpuestas se utiliza como argumento retórico “la defensa del medio ambiente” pero este derecho no aparece citado como argumento prioritario para cambiar la situación actual de falta de políticas públicas en torno al tema de las basuras”*.

Este cimiento negativo de la inoperancia de la acción popular se basó en la demora para dar atención a la problemática, la cual se observa en el siguiente aparte de manera específica: *“A pesar del activismo, la comunidad, no obtuvo resultados eficaces: las sentencias de tutela ordenaron trasladar a las familias a otras viviendas que garantizaran los derechos vulnerados; **la acción popular se convirtió en un proceso lento, pues se instauró desde el 6 de abril de 2001 y hasta el momento, marzo 20 de 2004, se continúa en la fase de recolección de pruebas**; y a pesar del inminente incumplimiento de la Resolución 5649 de 2002 por parte de Empresas Varias de Medellín, donde se establecía la fecha de cierre definitivo del Relleno Sanitario Curva de Rodas, la acción de cumplimiento fue negada por el Tribunal Administrativo de Antioquia y luego concedida por el Consejo de Estado cuando ya se había establecido el Parque Ambiental La Pradera para la disposición final de los residuos sólidos”* (Nieto, 2007).

Otra visión se presenta por el abogado Luis Fernando Macías, quien sin aseverar positiva o negativamente sobre la eficacia de la acción popular señala que, en algunos casos los jueces se extralimitan en la funciones que la ley les ha otorgado para atender las acciones populares,

convirtiéndose en una parte y perdiendo la imparcialidad por tratar de buscar la protección de los derechos colectivos ambientales. Al respecto Macías (2009) manifiesta que:

*“Esto se observa cuando los jueces aceptan demandas sin ninguno de los requisitos establecidos en la propia ley 472 de 1998, **con el argumento que se trata de meros aspectos formales, siendo que debe primar lo sustancial.** Se olvidan que los requisitos de la demanda son parte esencial del debido proceso, pues sin ellos el demandado no sabe cómo defenderse ni de que se está defendiendo. Otro caso es el de negar que en estas acciones existen nulidades, como si las nulidades fueran parte meramente sustancial, o dejar acciones populares que reposen en las Secretarías, por total descuido de la parte actora, y sin que el juez tenga la forma de dar cumplimiento al impulso oficioso de las mismas, dado que es de esas actuaciones que solo el actor puede adelantar. **En fin, serían varios los ejemplos en los cuales se puede observar que el juez termina convertido en parte, en nombre de la prevalencia de lo sustancial sobre lo procedimental.**”(Subrayado fuera de texto)*

A nivel internacional también se realizó una búsqueda de respuestas al interrogante planteado, encontrando que la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA) publicó la Guía de Defensa Ambiental: Construyendo la Estrategia para el Litigio de Casos ante el Sistema Interamericano (AIDA, 2008), para promover el conocimiento del sistema regional de protección de los derechos humanos, abordando elementos jurídicos y estratégicos que pueden implementarse en situaciones de violaciones de los derechos humanos derivados de la degradación del ambiente.

La mencionada guía contiene una descripción del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y el desarrollo de la protección del Derecho al Ambiente Sano en la Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos. Asimismo contempla la protección del ambiente a través de los derechos consagrados en la Convención Americana y los principios y derechos adjetivos o instrumentales y la viabilidad de tutela de derechos medioambientales.

Trata de igual forma de brindar estrategias para el litigio de Casos Ambientales ante el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, las cuales a pesar de no ser elementos normativos de la acción popular, si permitirán en el futuro incorporar lineamientos para ser tenidos en cuenta al momento de defender los derechos colectivos en nuestro ordenamiento jurídico a través de acciones colectivas.

El documento previamente descrito nos resulta útil para comprender la visión internacional sobre la efectividad de la acción popular, de allí que pongamos de presente que la Asociación Interamericana parta de señalar que las acciones en materia ambiental están desarrolladas de manera clara en Brasil y Colombia y reconozcan la utilidad que han brindado a las comunidades para la protección ambiental por haber permitido la suspensión o corrección de actividades contaminantes.

Esta visión internacional en consecuencia reconoce varios aspectos positivos de la acción popular, para lo cual expresa que entre las ventajas que estas acciones tienen para la protección ambiental se incluyen elementos similares a los que fueron determinados por Londoño Toro previamente, como lo expresa en (i) la legitimidad activa amplia, al considerarse que pueden ser interpuestas por cualquier persona con interés de proteger el ambiente, (ii) cuentan con procedimientos específicos y más sencillos que las acciones ordinarias y (iii) tienen la posibilidad

de demandar directamente las acciones que afecten o puedan afectar al ambiente, siendo el objeto mismo de la acción. (AIDA, 2008)

Téngase presente que la segunda característica (procedimientos específicos y más sencillos que las acciones ordinarias) desde nuestra enfoque integral, basado en la realidad colombiana, no resulta tan cierto, pues la acción de tutela es la única herramienta jurídica dentro de nuestro ordenamiento jurídico que es preferente y sumaria, y la acción popular, a pesar de su gran importancia y reconocimiento para la protección de derechos colectivos y ambientales, es en la práctica una acción ordinaria sometida a los trámites demorados que caracterizan el ejercicio de nuestra justicia.

Por lo anterior, podemos definir que la acción popular como herramienta de protección de los derechos colectivos y ambientales, cuenta con un respaldo doctrinal a nivel nacional e internacional indudable, que soporta su existencia en la medida en que cuenta con características poco restrictivas con un gran espectro de protección. Sin embargo, no es menos cierto que el estándar de reconocimiento normativo frente a su eficacia material refleja una distancia considerable.

De allí que concluyamos que estamos ante un escenario de una herramienta constitucionalmente reconocida y ampliamente avalada pero que progresivamente está sufriendo fuertes remesones, los cuales conllevan a corroborar nuestra apreciación a través de una lectura de la reglamentación de la norma en mayor detalle y de evaluar sus resultados en los próximos apartes de la investigación.

2.2. Acción popular: su lugar en el ordenamiento jurídico

Como se indicó en el punto anterior, las acciones populares protegen derechos e intereses colectivos que desde 1991 son de orden constitucional. Esta figura de protección se remonta al derecho romano, el cual era conocida como *actio popularis* y tenía como finalidad tutelar los derechos que son del pueblo.

Frente a ello Esquerri Portocarrero (2004, pág. 197) explica las características de la *actio popularis* en el derecho romano, indicando principalmente que el titular de la acción era el pueblo para la protección de un bien público y desde dicha época se contempló una compensación para el demandante que fungía como procurador de la comunidad.

A nivel latinoamericano se definen la existencia de dos modelos de acción popular: un modelo que recibió la influencia de la pandectística, representado por Brasil y Argentina, y otro que incorporó la acción popular dentro del código civil, como un derecho del individuo para poder defender intereses cuya defensa estaba en cabeza del Estado (Ortiz, 2013)

Para nuestro caso concreto, Colombia haría parte de este segundo modelo al reflejar en nuestro Código Civil las acciones populares, siendo ubicadas en el Libro Segundo relacionado con el régimen de los bienes, constituyéndose inicialmente como una acción posesoria en un sentido muy amplio, en la medida que no limita la tutela a un derecho real de propiedad o posesión, sino

que permite la inclusión de aquellos que transitan por los caminos, plazas y demás lugares de uso público.

Es así, que hasta la reforma constitucional de 1991 se contó con un modelo claro en materia de acciones colectivas, el cual no fue sujeto a la existencia de otros mecanismos de defensa judicial, sin embargo es pertinente mencionar que solo hasta su reglamentación en 1998 hubo claridad respecto del procedimiento a seguir para concretar materialmente la acción.

Por ello, es indiscutible y necesario reconocer como fundamento legal la Ley 472 de 1998, la cual surge de las disposiciones ambientales consagradas en la constitución, entre ellas el artículo 88, el cual establece la acción popular como el mecanismo constitucional de protección y defensa de los derechos e intereses colectivos, que por su naturaleza, corresponden a todas las personas integrantes de una comunidad o grupo y a ninguno de ellos en particular, buscando, para el caso concreto, esencialmente prevenir, reparar o evitar una vulneración al ambiente.

De allí la pertinencia de indicar cuál fue la **definición** que otorgó la Ley 472 de 1998 a la acción popular objeto de estudio. Esta norma establece que dicha herramienta es el medio procesal para la protección de los derechos e intereses colectivos y tienen como finalidad evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Ahora bien, existen conceptos asociados a la definición legal establecida, que buscan concretar el **alcance** de la acción popular. Al respecto se encuentra el abordaje que realiza frente al tema Esguerra Portocarrero (2004, pág. 214) quien señala que las acciones populares “*son pues, un instrumento dinámico, por activa, a través del cual se acude al Estado en demanda de un pronunciamiento judicial que tenga la virtualidad de brindarles protección efectiva y cierta a determinados derechos e intereses de tipo colectivo*”

También resulta importante señalar frente al marco conceptual que, si bien la acción popular y la de grupo son muy similares por beneficiar intereses colectivos, es importante diferenciar la primera de la segunda, pues la acción popular tiene un propósito esencialmente preventivo, mientras que la segunda busca cumplir una función indemnizatoria. De igual forma, “*la acción popular ampara esencialmente derechos e intereses colectivos, mientras que la acción de grupo recae sobre la afectación de todo tipo de derechos e intereses, sean éstos colectivos o individuales, ya que ella es un instrumento procesal colectivo, pero que busca reparar los daños producidos a individuos específicos.*” (Corte Constitucional, Sentencia C-898 de 2005).

Realizada esta pequeña diferencia, es importante determinar qué consideró el marco legal colombiano por derechos colectivos y ambientales, de manera más específica al análisis que realizamos al inicio del documento. Al respecto la norma que materializó el precepto constitucional señalado en el artículo 88 realizó una lista enunciativa, mas no taxativa de aquellos derechos o intereses colectivos que podrían ser amparados, entre los cuales se resaltan, por el tema de la presente investigación, (i) el goce de un ambiente sano, (ii) 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, (iii) 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 y (iv) la seguridad y salubridad públicas, entre otros.

Ahora bien, la Ley 472 de 1998 consagró inicialmente la figura del **incentivo** el cual implicaba un reconocimiento económico a la gestión del actor, el cual procedía, inclusive, cuando el proceso culminará a través de la figura de pacto cumplimiento. Este incentivo tenía como finalidad aliviar los gastos propios en que podía incurrir un demandante en cualquier proceso y premiar a quien emprende una acción eficiente para que los derechos colectivos cobren vigor, finalmente, tenía como objeto animar al actor a hacer frente a una contraparte que en muchas oportunidades será económicamente poderosa y dispondrá de todos los recursos necesarios para enfrentar la relación procesal. (Consejo de Estado, 2001).

Dicha ley, derogada parcialmente por la Ley 1425 de 2010 en lo concerniente al incentivo económico, definió las acciones populares como “los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos”, posteriormente ha sido objeto de algunos pronunciamientos de la Corte Constitucional, uno de ellos la Sentencia C-630 de 2011 que declara la exequibilidad de tal derogación y reconoce entre otros elementos, los objetivos principales de la acción, de la siguiente forma:

“Uno de sus principales objetivos es, entonces, defender los derechos e intereses colectivos de todas las actividades que den lugar a perjuicios para amplios sectores de la comunidad, como por ejemplo la inadecuada explotación de los recursos naturales, los productos médicos defectuosos, la imprevisión, omisión o retraso en la construcción de una obra, el cobro excesivo de bienes o servicios, la alteración en la calidad de los alimentos, la publicidad engañosa o los fraudes del sector financiero, por mencionar tan sólo algunos ejemplos” (Corte Constitucional, Sentencia C-630 de 2011)

Atendiendo lo anterior, la Corte Constitucional reconoció claramente el **objetivo** de la acción popular, reiterando su función de protección de derechos colectivos ambientales, no obstante, frente a las virtudes de esta herramienta se han evidenciado algunas dificultades, que si bien son ampliamente discutibles, fueron usadas por el gobierno nacional de turno en la exposición de motivos de la ley que eliminó el incentivo para presentar la acción. Al respecto, al consultarse la Gaceta del Congreso, el Ministro del Interior y de Justicia, usó como eje central argumentativo lo siguiente:

“En los últimos años hemos visto cómo los alcaldes municipales se han visto obligados a enfrentar un sinnúmero de acciones populares que en vez de coadyuvar al bienestar de la comunidad entorpecen las actividades propias de las administraciones locales.

Así mismo, los presupuestos de las administraciones públicas se ven menoscabados con los fallos de estas acciones y es tal el volumen de estas y el valor de los fallos que en algunos casos los mandatarios locales se ven abocados al traslado de los recursos del plan de desarrollo para cumplir con lo mandado por los jueces a través de esta figura.” (Congreso de la República, 2009)

Tales argumentos, muestran esencialmente un impacto negativo en la gestión municipal por atender los requerimientos impuestos con los fallos de las acciones populares aunado al impacto presupuestal, situación que se asocia al incentivo económico pues se considera que este busca un enriquecimiento de los actores por sobre la protección de los derechos colectivos, entre ellos al ambiente, fundamento que triunfó en la medida en que se concretó a través de la Ley 1425 de 2010

mencionada con antelación y que tratará de observarse en el capítulo de análisis de las sentencias emitidas por el Consejo de Estado.

Retomando lo preceptuado por la Ley 472 de 1998 es pertinente mencionar que a diferencia de la acción de tutela, para interponer la acción popular no existía un **requisito de procedibilidad** previo para incoar la acción, sin embargo era opcional interponer los recursos de la vía gubernativa, cuando una entidad administrativa estaba violando o vulnerado derechos o interés colectivos.

Sin embargo a partir de la expedición de la Ley 1437 de 2011 (Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo), es obligatorio antes de presentar una acción popular solicitar la adopción de medidas tendientes a proteger el derecho o interés colectivo que se vea amenazado o violado. Así pues, el requisito de la reclamación se volvió obligatorio cuando la violación o vulneración del derecho o interés colectivo se esté efectuando por una autoridad pública o un particular en el ejercicio de funciones administrativas, de conformidad con lo señalado por el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 inciso 3° el cual señala lo siguiente:

“Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado...”

En consecuencia, dado que la Ley 1437 de 2011 comenzó a regir a partir del dos de julio del año 2012, todas las acciones populares que se interpongan a partir de esa fecha, tendrán que contar con el requisito previo de solicitud de cese de la violación o vulneración del derecho o interés colectivo y en tal sentido, la entidad ante la cual se presente la solicitud tendrá 15 días para responder, si dentro este término no se da respuesta o cuando de manera negativa se resuelva dicha solicitud, se podrá proceder a demandar, lo cual a simple vista aumenta los plazos para buscar el amparo de protección de derechos colectivos, cuando así se tratase.

Por otro lado, frente a la competencia de atender la herramienta constitucional que convoca el análisis, es importante resaltar que actualmente los llamados para conocer en primera instancia de las acciones populares son los jueces administrativos y en segunda instancia los Tribunales de esta rama, situación que fue reforzada por la Sala Plena del Consejo de Estado, al resolver sobre la ausencia de los jueces administrativos en la primera etapa de ejecución de la Ley 472 de 1998.

La alta Corte estableció que el solo hecho de entrar en vigencia los juzgados administrativos era razón suficiente para que los procesos de acción popular, incluidos los iniciados antes del 1° de agosto de 2006 que estuviesen en trámite para la época y que no hubiesen entrado para fallo, fuesen conocidos por el juez señalado en el inciso primero del artículo 16 de la Ley 472 de 1998, norma de competencia definitiva, salvo aquellos que hayan entrado al despacho para sentencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 164 incisos 2° y 3° de la Ley 446 de 1998 (Consejo de Estado, 2008).

Esta salvedad de competencias es importante en la medida que, como se verá en el tercer capítulo, hubo un considerable número de fallos en segunda instancia emitidos por el Consejo de Estado, pues, a pesar de la disposición antes mencionada, hasta tanto entrasen en funcionamiento los juzgados administrativos, conocían en primera instancia los Tribunales Contencioso-

Administrativos de las acciones populares interpuestas ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa. En tal medida, el presente análisis se soporta en el marco de las sentencias del Consejo de Estado al resolver aquellas decisiones que se encontraban en virtud de su competencia en el marco y que fueron resueltas hasta el año 2011.

Para concluir, teniendo como antecedente la función de la acción y la competencia para analizarla, faltaría concretar quienes son los llamados a interponer la acción (**actores**). La Ley 472 de 1998 ha establecido que podrán interponer las acciones populares: (i) Toda persona natural o jurídica, (ii) las Organizaciones No Gubernamentales, las Organizaciones Populares, Cívicas o de índole similar, (iii) las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se haya originado en su acción u omisión, (iv) el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los personeros distritales y municipales, en lo relacionado con su competencia y finalmente, (v) los alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos e intereses.

De este balance legal podemos recoger elementos de la acción popular, que indican características que se han mantenido en el tiempo, sin embargo, la reglamentación establecida en la Ley 472 de 1998 ha sufrido ciertas modificaciones que atacan puntos estructurales de la efectividad de la herramienta, como la eliminación del incentivo económico y la incorporación de un paso adicional que disminuye la inmediatez de la acción.

Estas modificaciones confirman nuestra conclusión preliminar relacionada con el óptimo reconocimiento eficaz de la acción popular en nuestra Constitución y robustecida a través de la reglamentación en 1998 que conllevaron a obtener jurídicamente una consagración explícita de una herramienta de protección de derechos colectivos y ambientales.

Desde nuestra perspectiva, es preocupante el desmonte de la acción que el gobierno nacional viene realizando a partir de las modificaciones a la Ley 472 de 1998, en el sentido que, como vimos cuando hablamos de la acción de tutela, la acción popular resulta siendo la herramienta directa para la protección de los derechos colectivos y ambientales. Esto aunado al bloqueo procedimental que se configura con la adición de más requisitos de procedibilidad y el desmonte del incentivo el cual elimina la característica de legitimidad activa en sentido amplio.

Si traemos a la discusión las conclusiones de Londoño Toro, donde indicaba que la acción popular era la solución contundente a la inoperancia del Estado (por acción o por omisión) se puede develar las razones por las cuales el gobierno y el legislador ha insistido en emitir tantas intervenciones normativas que atacan la estructura inicial que planteaba la Ley 472 de 1998.

Bajo este escenario, evidentemente para la fecha de culminación del presente documento la acción popular desde el punto de vista reglamentario ha sufrido los mayores ataques de fondo que buscan minimizar su efectividad, motivo por el cual es pertinente ahondar más en las conceptualizaciones de las decisiones de la Corte Constitucional para recordar la fortaleza que reflejaba en el entorno jurídico y doctrinal.

La Corte Constitucional ha emitido múltiples fallos en los cuales busca explicar la procedencia de la acción de popular y los elementos que la diferencian de las demás acciones;

derechos conexos y derechos fundamentales y la definición de derechos individuales y colectivos, como resultado en su mayoría de acciones de tutela. Entre las principales se pueden enunciar algunas sentencias de tutela previas a la promulgación de la Ley 472 de 1998 tales como la T-471 de 1993 (Naturaleza de la acción popular), T-469 de 1994 (Defensa medio ambiente sano, acciones populares), T - 023 de 1995 (Acciones populares y medio ambiente) y T-220-95 (Derecho al ambiente sano, acciones populares, derecho fundamental-conexidad, acción de tutela-improcedencia).

De igual forma, nuestro marco constitucional consagra como característica principal de esta acción su autonomía e independencia de otros medios judiciales, tal como lo ha manifestado la Corte Constitucional *“La acción popular no está prevista en la Constitución como una acción de carácter subsidiario, dado el objeto que persigue cual es la protección de derechos e intereses colectivos. Acciones populares que según la ley, son medios procesales para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los citados derechos. Así, su configuración constitucional y legal permite su procedencia de manera autónoma e independiente a otros medios de defensa judicial ordinarios”*. (2007)

Igualmente, la Procuraduría General de la Nación ha realizado pronunciamientos en el marco de demandas de constitucionalidad y al respecto es importante considerarlos por su función de Ministerio Público. Uno de ellos, es la intervención frente a la demanda de inconstitucionalidad de la Ley 1425 de 2010 donde la entidad señaló que desde la perspectiva de los derechos y de los intereses colectivos, las acciones populares son medios idóneos para su protección. Desde la perspectiva de las personas, las acciones populares son instrumentos efectivos para cumplir con el deber de participación en las decisiones que las afectan y para realizar el principio de solidaridad, al proteger derechos que son de todos. (Procuraduría General de la Nación, 2011)

De este caso rescatamos que en atención a los cambios realizados a la Ley 472 de 1998, la Corte Constitucional no consideró que existiese afectación a la protección de derechos colectivos al haberse eliminado el incentivo económico y en consecuencia, no puede ser considerada como regresiva la medida *“por cuanto no recorta o limita de forma sustantiva el derecho de acceder a la protección de los derechos e intereses colectivos. **Se trata de suprimir una herramienta que no formaba parte en sí del derecho, sino que constituía un medio para estimular su uso.** No existe pues, en estricto sentido, un requisito o carga adicional que se imponga a las personas. Lo que se suprime es el incentivo, como medio para promover la interposición de las acciones populares. En otras palabras, es una herramienta que busca una finalidad constitucional, a saber: mejorar el desempeño de la acción popular y, con ello, la protección de los derechos e intereses colectivos. La medida no se toma bajo especulaciones o meras teorías, sino ante la evidencia del impacto que la acción ha tenido.”*(Corte Constitucional, Sentencia C-630 de 2011)

Así pues, para la Corte Constitucional, al no observar en el incentivo un estándar de protección de algún derecho, reduce a una modificación de carácter legal el suprimirlo, lo cual no iría en contravía de la herramienta y mucho menos menoscabaría la situación de una colectividad que tuviese algún derecho colectivo ambiental vulnerado.

Siendo así tal argumento, desde nuestro punto de vista, hasta la Corte Constitucional incurre en un craso error al considerar que al desmontar la herramienta no se afectaba directamente el fondo

de la acción popular. Si evidentemente no está recortando o limitando el acceso a la justicia para interponer la acción, no es menos cierto que desde el ámbito preventivo, el hecho que los ciudadanos no cuenten con un estímulo para cuidar lo público hace que reine finalmente la característica principal del Estado Liberal: El egoísmo.

Sumado lo anterior, y retomando que la acción popular permite a la colectividad que el Estado cumpla con sus obligaciones, debe considerarse que éste último cuenta con recursos para atender las demandas que puedan llegar, en la mayoría de casos por no señalar todos, siendo superiores a los recursos con los que contará el demandado para atender todo lo necesario para impulsar el proceso, razón por la cual sale directamente perjudicada la colectividad con el desmante que hizo el gobierno nacional del incentivo, no sólo el posible demandante.

De otra parte, es posible afirmar que el desmante del incentivo y su consecuencia directa (menor ejercicio de la acción popular) no hace más que premiar la ineficiencia de las entidades estatales y los particulares, toda vez que finalmente el reconocimiento del derecho por parte del juez a través de la acción popular es un indicador de la falta de acción u omisión de los responsables de garantizar el adecuado disfrute de los derechos por parte de la colectividad.

Ahora bien, el diseño de la herramienta establecida en la Ley 472 de 1998, desde nuestro parecer, no solo se ha debilitado en la medida que ha sufrido las modificaciones de fondo expuestas. También en la parte operativa, cuando no se logra lo deseado, el reconocimiento normativo de los derechos colectivos y ambientales se queda nuevamente como un escrito que no produce efectos materiales. Para comprender mejor lo anterior, procederemos a analizar cuál ha sido el rol del Ministerio Público y cuál ha sido el manejo que se ha dado en torno al tema de la carga de la prueba.

Partiendo del primero abarcaremos el papel que realiza el Ministerio Público en la acción popular cuando se trata de la protección de los derechos colectivos ambientales.

Para ello se parte por señalar que nuestra Constitución Política ha establecido que el Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del Ministerio Público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley; siendo sus funciones constitucionales esenciales, la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.

Bajo dicho marco constitucional el Ministerio Público tiene a su cargo velar por aquellas actividades de las entidades públicas que, por acción u omisión de sus funciones, puedan llegar a generar afectación al ambiente o a la comunidad, para lo cual podrán, no solo adelantar funciones disciplinarias, sino también acciones preventivas y de control de gestión, tal como se plasma puntualmente para la Procuraduría General de la Nación en el artículo 38 del Decreto 0262 de 2000, donde los procuradores judiciales tienen la facultad de interponer las acciones populares para asegurar la defensa del orden jurídico, en especial las garantías y los derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales, colectivos o del ambiente o el patrimonio público.

Por lo anterior la Corte Constitucional fue clara al declarar la exequibilidad de la Ley 472 de 1998 indicando que frente a la *finalidad del precepto señalado en el artículo 12, esto es la legitimidad por activa para interponer la acción popular, que no sólo se definió para permitir que una persona afectada en un derecho colectivo ejerza las acciones populares para obtener la protección de su derecho, sino además, extender esa facultad a aquellos funcionarios públicos que, como el Procurador, el Defensor del Pueblo y los Personeros tienen a su cargo la defensa de los derechos e intereses públicos.*(Corte Constitucional, Sentencia C-215 de 1999)

Sumado a lo anterior, la misma sentencia C-215 de 1999 asigna el rol fundamental del Ministerio Público en la intervención que realiza en el pacto de cumplimiento que contempla la herramienta constitucional donde expresa que *el acuerdo no sólo debe ser avalado por el juez, en el caso de encontrar que el proyecto de acuerdo no contiene vicios de ilegalidad, sino que ha de contar con la intervención del Ministerio Público, cuyo papel es el de proteger los derechos colectivos en juego, dada su función de "defensor de los intereses colectivos".* (Corte Constitucional, Sentencia C-215 de 1999)

En tal sentido, el papel del Ministerio Público en las acciones populares es fundamental para el impulso de aquellas situaciones que salen del alcance de las comunidades, por falta de recursos o por desconocimiento frente a la existencia o uso de la herramienta constitucional.

El segundo aspecto importante, que consideramos resaltar de manera independiente, fue recordar quién tiene la **carga de la prueba** dentro del procedimiento establecido para la acción popular. Para nuestro estudio en concreto, es importante señalar que el artículo 30 de la Ley 472 de 1998 contempla una situación jurídica que el Consejo de Estado ha recalcado a través de la jurisprudencia², indicando que la carga de la prueba en materia de acciones populares se encuentra en cabeza del actor y este es quien debe probar la amenaza o vulneración del derecho.

Este segundo punto de la carga de la prueba en estricto sentido estaría limitando el actuar del juez frente a la discrecionalidad de tomar decisiones aplicando principios ambientales, pues la jurisprudencia del Consejo de Estado limita el actuar a las pruebas presentadas, situación que como se verá más adelante resulta a veces muy dispendiosa para el demandante y contradictorio a la posibilidad de recurrir a principios ambientales, como para nuestro criterio bien se hizo frente al caso de las semillas transgénicas de Monsanto (Consejo de Estado, 2004)

² “Entonces, el juez de la acción popular tiene el deber de determinar si los hechos alegados en la demanda dan lugar a la amenaza o a la vulneración de los derechos e intereses colectivos, como objeto de protección de esta acción; de allí la exigencia de que la acción se dirija contra el particular, la persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza o viola el interés colectivo, en tanto que "este requisito supone que tal acción u omisión sea probada por el actor, o que del expediente el juez pueda deducir de qué acción u omisión se trata, pues, de lo contrario, el juez de la acción popular no podrá ordenar nada en su sentencia, pues no conocerá la conducta respecto de la cual debe dar la orden en cuestión.

Siendo ello así, la finalidad de la acción popular impone, de una parte, la carga para el actor popular de precisar y probar los hechos de los cuales se deriva la amenaza o vulneración de los derechos colectivos alegada en la demanda y, de otra, la obligación para el juez de verificar que, de los hechos planteados en ella, sea posible deducir dicha amenaza o vulneración” (Consejo de Estado, 2005)

Razón por la cual brindamos, como otra conclusión preliminar, que desde el punto de vista eminentemente formal Colombia contaba hasta hace pocos años con una consagración de la herramienta jurídica de la acción popular robusta, clara y contundente para una adecuada protección de derechos colectivos y ambientales. Hablamos en pasado porque con las modificaciones que expusimos consideramos que hubo un fuerte golpe a la estructura diseñada inicialmente, que sumado a las dificultades presupuestales a las que tiene que incurrir el demandante pueden suceder dos cosas: perder la demanda o simplemente no interponerla.

Ahora bien, cerrando este análisis de la herramienta judicial procedemos entonces a optar por el estudio de la licencia ambiental y el procedimiento para su otorgación, el cual permite desde otra óptica, la administrativa, valorar la real protección de los derechos colectivos y ambientales.

3. LA LICENCIA AMBIENTAL, ¿INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN DE INTERESES INDIVIDUALES O COLECTIVOS?

La razón de ser de las licencias ambientales es la protección de los derechos individuales y colectivos como lo ha expresado la Corte Constitucional en Sentencia C-746 de 2012, sin embargo, esta premisa no ha sido objeto de consenso, razón por la cual se presentan fuertes discusiones en casos tan controversiales como la explotación minera en el Páramo de Santurbán o en Cerro Matoso; y en el mismo sentido, existen dudas acerca del rol de la licencia ambiental cuando a pesar de su expedición, se debe recurrir a procesos judiciales como la acción popular.

Por estos motivos, este capítulo tratará abordar los elementos esenciales de la licencia ambiental y su correspondiente procedimiento para establecer su incidencia en la protección o vulneración de derechos colectivos y ambientales, desde la perspectiva sistémica de la integralidad que enunciamos al inicio del documento, coincidiendo en primera instancia en la importancia de la herramienta que señala la investigadora Gloria Amparo Rodríguez cuando indica que *“el ambiente sano es importante por cuanto las licencias ambientales indudablemente pueden afectar esta condición para la existencia de los hombres y violentar la calidad de vida como fin primordial del estado”*. (2013, pág. 37). Tal indicación obliga a reflexionar frente al poder jurídico que tiene la licencia ambiental cuando de protección a los derechos colectivos y ambientales que a continuación presentaremos a través de su desarrollo en nuestro ordenamiento.

3.1. Fundamentación y concepto de la Licencia Ambiental

Frente a la licencia ambiental, como acto administrativo, Colombia actualmente cuenta con la definición que trae el Decreto 2820 de 2010, herramienta que ha sufrido múltiples modificaciones desde su creación como instrumento de protección ambiental. Esta norma define en su artículo tercero a la licencia ambiental como *“la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje; la cual sujeta al beneficiario de esta, al cumplimiento de los requisitos, términos, condiciones y obligaciones que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada.”*

Sin embargo, esta definición se fundamenta en un proceso evolutivo de reconocimiento de derechos ambientales que parte concretamente en los años setenta. El artículo 28³ del Código de los Recursos Naturales Renovables⁴ (Decreto Ley 2811 de 1974) contemplaba diversas actividades que requerían contar además de estudios ecológicos y ambientales con licencia.

Este instrumento buscó dar un tratamiento coherente y armónico a los distintos recursos naturales, interrelacionados entre sí y considerando el ecosistema, como un conjunto y ha sido reconocido a nivel mundial por dichas características. Además se estableció por primera vez que la autoridad ambiental podía exigir una licencia ambiental como pre-requisito para la realización de un proyecto público o privado; así determinar de manera previa los posibles efectos o daños que se pudiesen ocasionar al ambiente.

Del mismo modo, y en cuanto a la protección del medio ambiente como deber social del estado aparece en el artículo 8° de la Constitución Política de Colombia de 1991, en donde se determina que *“es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”*. Además, su artículo 79, dispone que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano, y así mismo, que es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

En este mismo sentido, el artículo 80 de la Constitución, dispuso para el Estado la obligación de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración y sustitución. Además de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Igualmente, se establece que la protección del ambiente es uno de los más importantes cometidos estatales, pues es deber del Estado garantizar a las generaciones futuras la conservación del ambiente y la preservación de los recursos naturales. De ahí el objeto para crear el hoy día denominado MADS – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible⁵, que de acuerdo con lo establecido en el artículo 2° de la Ley 99 de 1993, es el organismo rector de la gestión del 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 dicha 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 ambiente de la Nación a fin de asegurar el desarrollo sostenible.

³*“Para la ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier otra actividad, que por sus características, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje, será necesario el estudio ecológico y ambiental previo, y además, obtener licencia.”*

⁴ Derogado por el Artículo 118 de la Ley 99 de 1993.

⁵ Los sucesivos cambios de denominación de la Autoridad Ambiental de orden nacional (MMA, MAVDT y MADS) reflejan una tradición de nuestro sistema de gobierno, donde se considera que al crear las instituciones y luego asignar funciones se logra resolver los problemas rápidamente, de allí que, en lo que concierne al área ambiental se cuenten con modificaciones institucionales alejadas a sistemas de planificación y desarrollo a mediano y largo plazo.

Ahora bien, recogiendo lo explicado momentos atrás frente a la configuración institucional de carácter ambiental, actualmente Colombia tiene definidas dos tipos de autoridades para la expedición de las licencias ambientales, una a nivel nacional y otras a nivel regional y local.

Inicialmente el numeral 15 del artículo 5° de la Ley 99 de 1993, estableció como función del MADS evaluar los estudios ambientales y expedir, negar o suspender la licencia ambiental correspondiente, en los casos que esta señala en el Título VIII, función que realizó hasta el 2011, momento en el cual el gobierno decide trasladar tal función a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, creada a finales de 2011.

En el mismo sentido, la norma contempló las disposiciones generales que regulaban el otorgamiento de las licencias y permisos ambientales, a nivel regional o municipal estableciendo las competencias para el trámite de otorgamiento de licencias para las Corporaciones Autónomas Regionales o los Municipios, distritos y áreas metropolitanas (con más de 1 millón de habitantes en su perímetro urbano), según el caso.

Con la Ley 99 de 1993, en el artículo 49 se estableció el objetivo de la licencia ambiental indicándose ésta era para *“La ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad, que de acuerdo con la Ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje, requerirán de una licencia ambiental.”*

Además, el artículo 52 de esta misma Ley 99 de 1993, estableció inicialmente como competencia privativa del Ministerio, en su momento, el otorgar licencia ambiental para la ejecución de proyectos de gran minería, hecho que cambió posteriormente.

Desde este punto se puede empezar a hablar de las normas que han sido fundamentales en la reglamentación del procedimiento para otorgar las licencias ambientales⁶: Decreto 1753 de 1994; Decreto 1728 de 2002, Decreto 1180 de 2003, Decreto 1220 de 2005 y Decreto 2820 de 2010 (Rodríguez, 2011) y de las cuales queremos reflejar algunos cambios que resultan importantes señalar para la discusión de protección de los derechos colectivos lo cual a simple vista el volumen de modificaciones en un corto tiempo.

El primer intento de flexibilizar la obligación de la licencia ambiental se presentó con el Decreto 2150 de 1995 (de supresión de trámites), en el cual se señaló que el gobierno nacional determinaría los casos en los cuales bastaría con la presentación de un Plan de Manejo Ambiental para iniciar actividades, y que para ello se fijarían los requisitos y contenidos de los mismos. A través de esta norma se pretendió integrar los permisos ambientales a la licencia y optimizar el procedimiento administrativo.

⁶ Cronológicamente la reglamentación de las licencias ambientales se ha dado como se describe a continuación: el Decreto 1753 fue sustituido por el Decreto 1728 de 2002, derogado a su vez por el artículo 29 del Decreto 1180 de 2003. Este último fue a su vez derogado por el Decreto 1220 de 2005 y este finalmente derogado por el Decreto 2820 de 2010 actualmente vigente. Sin duda la importancia de esta relación se encuentra determinada por la flexibilización de requisitos en el procedimiento de licenciamiento.

El Decreto 2150 de 1995 buscaba suprimir y reformar regulaciones, procedimientos o trámites considerados como innecesarios en la Administración Pública y los artículos 133 y 134 sobre el tema de licencias ambientales fueron declarados inexequibles por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-433 de 1996, en la cual actuó como magistrado ponente M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Esta situación conllevó al gobierno nacional a expedir un decreto más específico e iniciar la cadena de modificaciones que llevaron progresivamente a una flexibilización del instrumento.

Bajo este escenario, inicialmente se expide el Decreto 1753 de 1994 según el cual gran parte de las actividades productivas requerían de la obtención previa de Licencia Ambiental, desconociendo algunas excepciones estipuladas en los numerales 19 y 20 del artículo 8° de dicho decreto. Además previó un régimen de transición según el cual todos los proyectos adelantados con anterioridad a la expedición de la Ley 99 de 1993 y que con ocasión de la misma y de su decreto reglamentario requirieran Licencia Ambiental deberían presentar ante las autoridades ambientales Planes de Manejo Ambiental. A su vez en el Decreto 2150 de 1995 establece en su artículo 132, que la Licencia Ambiental llevará implícitos todos los permisos, autorizaciones y concesiones, de carácter ambiental necesario para la construcción, desarrollo y operación del sector económico, teniendo estos la misma vigencia de la Licencia Ambiental.

Para el año 2002 se da la expedición del Decreto 1728, en donde se modificaron sustancialmente las competencias de las autoridades ambientales reduciendo aún más los proyectos, obras y actividades que requerían solicitar licencia ambiental, excluyendo varias actividades generadoras de importantes repercusiones sobre los recursos naturales y de riesgo para el ambiente como la industria textil o la exploración minera, entre otras.

Adicionalmente, este mismo decreto eliminó la licencia ambiental ordinaria la cual, en los proyectos de competencia del Ministerio, remitía al titular de la misma a las Corporaciones Autónomas Regionales, para la solicitud de los permisos para uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables necesarios para el desarrollo del proyecto. A partir de esto se estableció la licencia ambiental única, que permite que la autoridad ambiental competente otorgue la licencia ambiental incluyendo los permisos, autorizaciones o concesiones para el uso, aprovechamiento o afectación de los recursos naturales renovables, que sean necesarios para el desarrollo y operación del proyecto, obra o actividad y la licencia ambiental global para las obras y actividades relacionadas con los proyectos de exploración minera y de hidrocarburos.

Es así que para esta fecha, se realizan modificaciones estructurales a los estándares contemplados en Decreto 1753 de 1994, tanto en tiempos establecidos en el trámite como en eliminación de actividades que para los inicios de aplicación de la herramienta fueron considerados de alto impacto ambiental, como lo veremos gráficamente más adelante.

Posteriormente, el Decreto 1180 de 2003 excluyó otras actividades de cumplir con la licencia ambiental, entre ellas, la construcción de espolones y diques, la construcción y operación de pistas de para aviones de fumigación, ejecución de obras públicas en la red fluvial, transporte de especies, subespecies o variedades de fauna acuática y la inscripción de proyectos municipales ante la autoridad ambiental.

Dos años después se realiza otra modificación a través del Decreto 1220 del 21 de abril de 2005 donde eliminó el requerimiento de licencia ambiental para la industria manufacturera de explosivos, pólvoras y productos pirotécnicos, e igualmente suprimió el licenciamiento de proyectos, obras o actividades en municipios sin Plan de Ordenamiento Territorial debidamente aprobado.

Finalmente, se expidió el Decreto 2820 de 2010 norma que regula actualmente los proyectos, obras o actividades que conforme al Estado son las que generan grave impacto al ambiente. De esta modificación se resalta la eliminación del requisito para el transporte de hidrocarburos gaseosos que se desarrolle por fuera de los campos de explotación, no obstante los graves riesgos, especialmente si se tiene en cuenta que las líneas de conducción pasan por zonas de fragilidad ecológica o por derechos de vía en zonas donde habitan comunidades vulnerables por este tipo de proyectos. (Rodríguez, 2011)

A continuación se podrán observar en la Tabla 1, los cambios que ha tenido la normativa ambiental en cuanto al licenciamiento, en el transcurso de los años y su tiempo de permanencia y reglamentación. Aquí, se encuentran aquellas legislaciones que actualmente siguen en vigencia y aquellas que han sido derogadas total o parcialmente, que fueron enunciadas a con antelación.

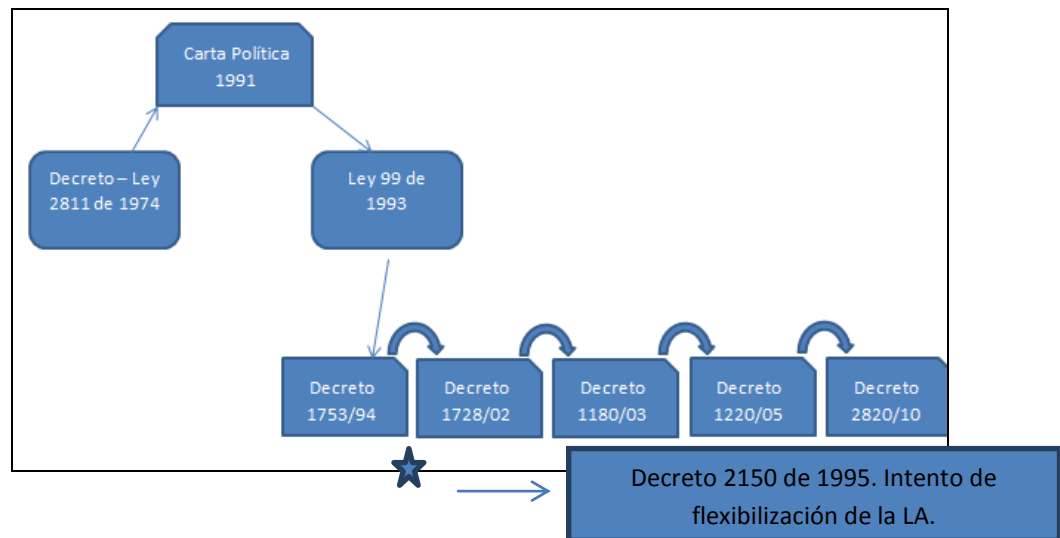
Tabla 1 Evolución Normativa del Instrumento de Licenciamiento Ambiental

| Cambios institucionales y legales asociados al licenciamiento ambiental | Año Modificación |
|--|-------------------------|
| Facultades Extraordinarias al presidente | 1973 |
| Código de Recursos Naturales | 1974 |
| Constitución Política de Colombia | 1991 |
| Ley 99 | 1993 |
| Creación Ministerio de Medio Ambiente | 1993 |
| Decreto 1753 de 1994 | 1994 |
| Decreto 1728 de 2002 | 2002 |
| Fusión Ministerio de Medio Ambiente con Vivienda | 2002 |
| Decreto 1180 de 2003 | 2003 |
| Decreto 1220 de 2005 | 2005 |
| Decreto 2820 de 2010 | 2010 |
| Escisión Ministerio de Ambiente | 2011 |
| Creación ANLA | 2011 |

Fuente: la autora.

Ahora bien, ahondando un poco más en los cambios que se han surtido en la reglamentación del procedimiento de licenciamiento ambiental se identifican unos elementos que consideramos importantes visualizar. En primer lugar se observa en la ilustración 1 como a través de decretos reglamentarios se realizan varias modificaciones a las condiciones o estándares de protección de los recursos naturales que habían sido consagrados en la carta política.

Ilustración 1. Evolución jurídica licenciamiento ambiental

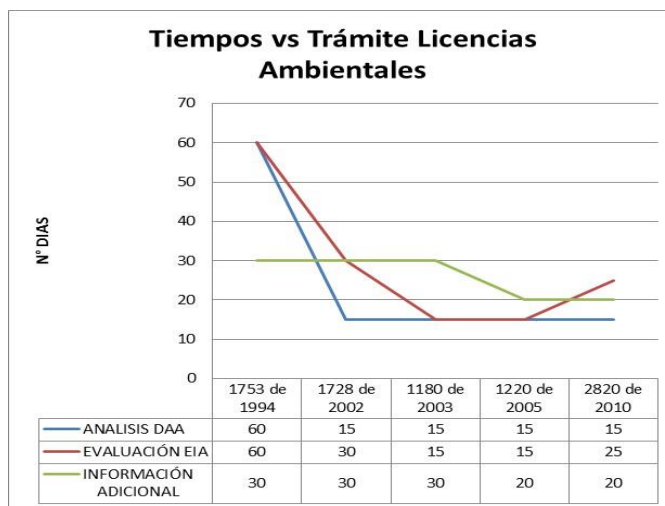


Fuente: La autora

Partiendo de la representación gráfica se observa como la intención del gobierno ha sido progresivamente ir regulando a partir de decretos las actividades que estarían sometidas o no a objeto de control y seguimiento por parte de la Autoridad Ambiental, en especial para aquellos proyectos asociados a grandes capitales extranjeros como el sector de hidrocarburos y minería, y ahora sumando el sector de infraestructura. Un ejemplo concreto es la actual falta de exigencia de licencia ambiental a la actividad de exploración de recursos naturales no renovables, existiendo solo cuando hay construcción de vías, dejando de lado los efectos *per se* que pueden generar técnicas como la sísmica.

Adicional a lo anterior, también se puede observar que existen en las modificaciones de los decretos de licenciamiento una afectación considerable a los tiempos con los que cuenta la autoridad ambiental para tomar la decisión de la viabilidad del proyecto, tal como se puede observar a continuación en la ilustración 2 y que denota los cambios fuertes que hubo especialmente con la expedición del Decreto 1728 de 2002 frente a los procesos de DAA (Diagnóstico Ambiental de Alternativas) y el EIA (Estudio de Impacto Ambiental) aunados a los tiempos para tramitar información adicional.

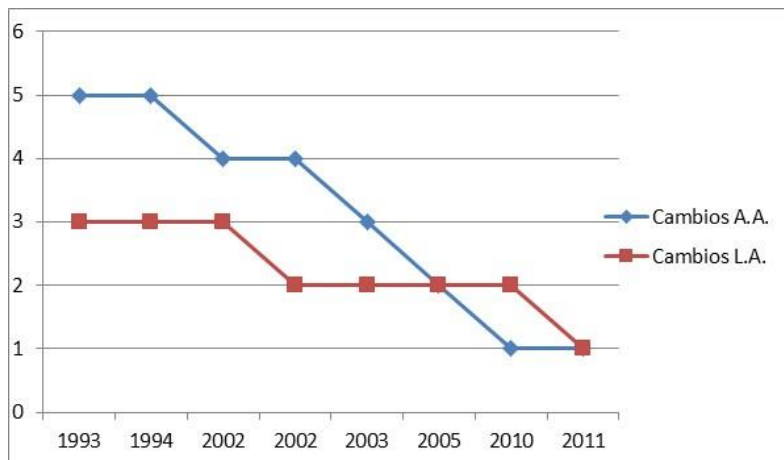
Ilustración 2. Ajustes en tiempos de evaluación por parte de la Autoridad Ambiental en el procedimiento de licenciamiento



Fuente: la autora

Al cruzar estas modificaciones con los cambios administrativos y las competencias de la autoridad ambiental también se observa una coincidencia importante a tener en cuenta, pues casi de manera exacta donde hubo una modificación a la estructura administrativa ambiental (MMA, MAVDT, MADS) se originó una modificación a los decretos que regulan el procedimiento de licenciamiento, tal como se observa en la siguiente ilustración 3.

Ilustración 3. Cambios en la estructura administrativa ambiental en comparación con los cambios en el procedimiento de L.A.



Fuente: la autora

Es importante señalar que las dos líneas reflejan un decaimiento de los dos aspectos, en la estructura administrativa y en los cambios en el procedimiento. El primero se justifica en la medida que tanto la fusión del Ministerio del Medio Ambiente con el Ministerio de Vivienda, como su escisión posterior y la creación de la ANLA, han afectado directamente la autonomía de la Autoridad Nacional Ambiental frente al tema de licenciamiento, aunado, a los cambios de flexibilización que fueron considerados previamente.

De allí la pertinencia de recordar que el gobierno nacional fundamentó la necesidad de contar con un organismo técnico con autonomía administrativa y financiera que se encargara del estudio, aprobación y expedición de licencias, permisos y trámites ambientales, creando la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- mediante el Decreto 3573 del 27 de septiembre de 2011, la cual le dio continuidad a las funciones que venía ejerciendo la antigua Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del MADS.

El Decreto 3573 de 2011 en el artículo 2° indica que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- es la encargada de que los proyectos obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental, y en virtud de ello, también tiene la función de realizar el control y seguimiento a los proyectos licenciados según el régimen de transición correspondiente.

Frente a este último punto ha sido claro el Consejo de Estado al indicar que las Autoridades Ambientales Administrativas están obligadas a respetar las normas vigentes al momento de tramitar solicitudes las licencias ambientales, para lo cual ha manifestado frente a tres eventos posibles, (i) la continuidad de los permisos, concesiones y licencias expedidos previo a la entrada en vigencia de la norma, (ii) si los trámites se encuentran en curso deben culminarse con la norma vigente al momento de la solicitud y (iii) deben aplicarse las normas preexistentes cuando los proyectos, obras o actividades hayan iniciado previo a la vigencia de la Ley 99 de 1993.

Esta situación aplica para todos los decretos expedidos a lo largo del tiempo, y en estricto sentido, es garantía del principio de legalidad, sin embargo, resulta adverso para el ambiente, en especial, por aquellos proyectos que iniciaron antes de la exigencia del requisito de la licencia ambiental, debido a que mantiene condiciones extremadamente flexibles con planes de manejo (o si ellos) que están lejos de cumplir con las medidas mínimas de protección a los recursos naturales.

Si detallamos los efectos que esto ha tenido frente a la **Consulta Previa** como instrumento de participación obligatorio dentro del procedimiento de licenciamiento ambiental creado para las comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales y Rom, el panorama es igual de desalentador. Aunque el gobierno nacional ha considerado esta herramienta como un obstáculo en el proceso de licenciamiento ambiental, analizando las cifras este sido utilizado en pocas oportunidades.

Para demostrar lo anterior, nos permitimos visualizar parte del estudio realizado por la Gloria Amparo Rodríguez (2013, pág. 2) quien ha profundizado en el tema de la Consulta previa y licencias ambientales donde se indica que *“según fuentes oficiales, entre 1994 y 2012 se habían otorgado 2.331 licencias ambientales y se habían realizado 156 consultas previas, es decir, solo en el 6,7 por ciento de los casos”*.

En el mismo orden de ideas, Rodríguez señaló que durante del proceso de licenciamiento ambiental se realiza una indebida determinación del área de influencia de los proyectos para evitar consultar a las comunidades, se vulnera el debido proceso o en el peor de los casos hay presencia de problemas de orden público que evita que la consulta previa sea libre e informada, lo cual le resta legitimidad; todo lo anterior aunado a la falta de presencia del Estado y la participación de las instituciones.

Así las cosas, se observa las múltiples complejidades asociadas al proceso de licenciamiento ambiental las cuales dejan entre ver la intromisión de los intereses económicos sobre la protección de los derechos colectivos y ambientales, no obstante a nivel internacional e internacional existen diferentes matices jurídicos por fallos judiciales que son importantes considerar, los cuales veremos a continuación.

3.2. La Licencia Ambiental y los Derechos Colectivos

La importancia de la búsqueda de la protección de los derechos colectivos a través de licencia ambiental está adquiriendo mayor relevancia a nivel nacional e internacional en la medida en que los impactos generados por los megaproyectos están conllevando, en algunos casos, a la violación directa de los derechos económicos, sociales y culturales de una población.

Frente a ello ya existen importantes pronunciamientos de tribunales internacionales que muestran los avances en las tendencias de protección a los derechos colectivos cuando se trata de impactos ambientales generados por obras de importancia nacional. Es así que, aunque estos derechos ambientales no estén taxativamente incluidos en la Convención Americana de Derechos Humanos, el sistema interamericano de protección de derechos humanos ha emitido algunos pronunciamientos realizados a través de la Corte Interamericana de Derechos Humanos – CIDH que se deben referenciar, para soportar un camino de alertas frente al actual proceso de evaluación y seguimiento de proyectos que deben cumplir con el trámite de licenciamiento ante la Autoridad Ambiental del orden Nacional, y siendo Colombia integrante de la OEA es preciso considerarlos.

En primer lugar se cuenta con el caso *López Ostra vs España* (Salmón, 2011) donde el Tribunal Europeo de Derechos Humanos condenó al Estado español por la contaminación generada por una planta que desechaba desperdicios y que había generado consecuencias perjudiciales a los miembros de la familia del demandante, a través de una interpretación extensiva de la protección del derecho a la familia, la CIDH resolvió que el Estado demandado debería pagar a la recurrente en el plazo de tres meses una considerable suma de dinero por los daños causados.

En segundo lugar, se resalta el caso *Guerra y Otros vs Italia* (Miranda, 2007) en el cual, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos determinó la responsabilidad del Estado por la omisión de garantizar de forma efectiva el derecho de los recurrentes a la vida privada y familiar, al observar que éste había omitido la obligación de brindar información relevante frente a una contaminación ambiental generada, la cual, de haberse obtenido a tiempo, hubiese permitido valorar los riesgos que podrían derivar sobre ellos y sus familias, aunado al hecho de continuar residiendo en el territorio donde se encontraban expuestos, entre otros a la inhalación de sustancias tóxicas.

En tercer lugar, frente a contaminación auditiva también existe un interesante pronunciamiento que hay que considerar, relacionado con el ruido generado por los aviones que salen e ingresan a un aeropuerto, en especial en horario nocturno, en el caso *Hatton vs Reino Unido*, donde la Corte Europea de Derechos Humanos también determinó que la Convención Europea de Derechos Humanos establece en su artículo 8.1 del actuar positivo de los Estados a efectos de que garanticen un efectivo goce del derecho a la vida privada, siendo que en el campo particularmente sensible de protección del ambiente, la referencia al bienestar económico del país no es un motivo suficiente para vulnerar otros derechos. En este sentido, se debe exigir a los Estados que minimicen,

hasta donde les sea posible, la interferencia con otros derechos, intentando encontrar soluciones alternativas que sean respetuosas de los derechos humanos (Miranda, 2007, pág. 7).

Como lo indica Miranda, en general los casos de responsabilidad del Estado por contaminación ambiental surgen por situaciones generadas por el sector privado, donde el Estado resulta condenado por omisión, pues su falla recae en la negligencia para adoptar las medidas de control y supervisión de tales actividades, que son necesarias para garantizar el respeto de los derechos contenidos en la Convención Americana de Derechos Humanos.

Por último, si han de tratarse casos más concretos frente a la protección ambiental y su relación con la protección de los derechos humanos, necesariamente debemos hacer referencia a los pueblos indígenas, pues existe una plena conciencia por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre los problemas que ellos vienen afrontando y que se encuentran relacionados con su desplazamiento, pérdida de identidad cultural, afectación a la salud, a la alimentación y a la vida digna. Para ejemplarizar tal razonamiento (Salmón, 2011, pág. 114), se presenta el caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay, donde la Corte se pronunció indicando que el Estado violó los derechos a las Garantías Judiciales y a la Protección Judicial consagrados en los artículos 8 y 25, respectivamente, de la Convención Americana de Derechos Humanos, en relación con los artículos 1.1. y 2 de la misma, en perjuicio de los miembros de la Comunidad Indígena Yakye Axa, ordenando, entre otros:

“En vista de lo anterior, el Tribunal dispone que, mientras la Comunidad se encuentre sin tierras, dado su especial estado de vulnerabilidad y su imposibilidad de acceder a sus mecanismos tradicionales de subsistencia, el Estado deberá suministrar, de manera inmediata y periódica, agua potable suficiente para el consumo y aseo personal de los miembros de la Comunidad; brindar atención médica periódica y medicinas adecuadas para conservar la salud de todas las personas especialmente los niños, niñas, ancianos y mujeres embarazadas, incluyendo medicinas y tratamiento adecuado para la desparasitación de todos los miembros de la Comunidad; entregar alimentos en cantidad, variedad y calidad suficientes para que los miembros de la Comunidad tengan las condiciones mínimas de una vida digna; facilitar letrinas o cualquier tipo de servicio sanitario adecuado a fin de que se maneje efectiva y salubremente los desechos biológicos de la Comunidad; y dotar a la escuela ubicada en el asentamiento actual de la Comunidad, con materiales bilingües suficientes para la debida educación de sus alumnos” (CIDH, 2005)

Obsérvese como dicha decisión se basó en la vulnerabilidad que sufren en general los pueblos indígenas, su relación extrema con el ambiente natural como medio de subsistencia y vida digna, y las decisiones estatales que obligan en algunos casos a sus reasentamientos, sin abordar las situaciones especiales de las comunidades indígenas que deben ser consideradas siempre por el Estado, en los procesos de licenciamiento en zonas, que para nuestro territorio, son habitadas por comunidades reconocidas.

Para el caso colombiano, la lucha para el reconocimiento de la protección de derechos colectivos por vía administrativa a través de la protección de licenciamiento ambiental, ha resultado compleja, aunque hay casos que brindan algunas luces emitidas por las altas cortes que demuestran la viabilidad jurídica de cambiar el rumbo actual, a través de dos fallos representativos.

El primero de ellos fue el emitido por el Consejo de Estado cuando tuvo que entrar a analizar el problema jurídico generado por una acción popular que consistió en determinar si las

obras contratadas por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá - ESP (EAAB), consistentes en la construcción de un parque en el humedal de Córdoba y el incremento de la capacidad de embalsamiento del mismo, vulneraban los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional del ecosistema. (Consejo de Estado, 2001)

Al respecto el Consejo de Estado consideró que la circunstancia de haberse otorgado una licencia ambiental para realizar una obra en un humedal, no inhibe la facultad del juez que actúa en el marco de una acción popular para entrar a examinar el asunto de que se trate, cuando por la conducta de la autoridad o del particular se produzca una situación de vulneración o amenaza de vulneración de derechos colectivos.

Bajo la misma línea señaló el Consejo de Estado en su sentencia que “si bien el actor no pretende la nulidad de la licencia ambiental, vale la pena mencionar que la doctrina, cuando se busca este objetivo a través de una acción popular - medio judicial idóneo para lograr tal cometido, ha señalado que el juez no debe rechazar la solicitud de acción judicial popular si advierte que a la petición de nulidad subyace el interés del ciudadano por proteger un interés colectivo.” (Consejo de Estado, 2001). Este fallo culminó, en consecuencia, protegiendo los derechos colectivos ambientales a la comunidad y ordenando la suspensión de la obra a pesar que esta contaba con licencia ambiental.

El segundo fallo relevante está asociado a la jurisprudencia que la Corte Constitucional resaltó a través de la Sentencia C-746 de 2012 donde se hizo una revisión de varias sentencias emitidas que tenían relación del tema de licenciamiento ambiental (C-328 de 1995, C-035 de 1999, C-894 de 2003, C-703 de 2010)⁷, de los cuales consideramos extraer los puntos más importantes que caracterizan a esta herramienta administrativa:

- i. Es una herramienta técnica para la concreción de los mandatos de la Constitución Ecológica.
- ii. Es un límite de los derechos individuales (libertades económicas), justificada con el propósito de garantizar que la propiedad cumpla con la función ecológica que le es inherente.
- iii. Tiene una faceta garantista entendida como mecanismo de protección de los derechos individuales y colectivos, en el marco de un régimen preventivo de libertades.
- iv. Su razón de ser es la protección de los derechos individuales y colectivos.
- v. Es la materialización del deber de prevención y control del deterioro ambiental que ejerce el Estado.
- vi. Tiene la capacidad para incidir desfavorablemente en los recursos naturales renovables o en el ambiente.
- vii. Es un procedimiento participativo.

⁷ Los problemas jurídicos en cada una de las sentencias son los siguientes: C-328 de 1995 sobre quebrantamiento del principio de unidad en materia legislativa referido a la protección del derecho al ambiente sano, C-035 de 1999 se pronuncia la Corte sobre la obligatoriedad del diagnóstico ambiental de alternativas para la aprobación de la licencia ambiental, C-894 de 2003 la cual versa sobre la concurrencia y distribución de competencias especialmente relacionadas con los entes territoriales y las CAR para la expedición de licencias ambientales, C-703 de 2010 relacionada con conceptos como Constitución Ecológica, Ambientes Sano, Principio de Precaución y Principio de Prevención .

- viii. Para su otorgamiento concurren las competencias del legislador y de la administración central, y descentralizada territorialmente y por servicios, que tiene como fundamento la necesidad de prevenir posibles afectaciones del medio ambiente, en cuya calificación se tendrán en consideración los siguientes dos bienes jurídico-constitucionales: a) la pluralidad de concepciones del ser humano en relación con su ambiente, y b) la diversidad y especialidad de los ecosistemas regionales.

Obsérvese que la Corte Constitucional resalta que el procedimiento de licenciamiento ambiental, más que ser un mero trámite administrativo, es la herramienta que tiene el Estado para proteger los derechos colectivos, por la incidencia que puede llegar a tener la autorización de un proyecto que llegase a impactar el ambiente y en tal sentido, las modificaciones que reducen los tiempos (como se vio anteriormente) irían en contravía de este mandato al limitar el actuar de la Autoridad Ambiental al respecto.

Entonces, es aquí que, atendiendo los elementos tanto de la acción popular como la licencia ambiental, surge el gran interrogante de cómo a través de la vía judicial ambas herramientas concretan los derechos colectivos y ambientales, la cual se establecerá en el próximo capítulo a través de una mirada que se puntualiza en sentencias del Consejo de Estado.

4. CONCRECIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS Y AMBIENTALES: JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO.

Con el balance realizado tanto de la acción popular como de la licencia ambiental, se procederá a presentar en este capítulo el resultado del proceso de análisis de noventa y siete (97) fallos emitidos por el Consejo de Estado que están asociados a acciones populares que incoaban la protección al derecho al ambiente sano que serán analizadas con base en los elementos conceptuales desarrollados previamente. El listado completo de las sentencias analizadas se puede detallar en el Anexo 1 del presente documento el cual contiene la información principal de la totalidad de los elementos que serán explicados a continuación.

Para el efecto se hará una concreta explicación de *recorrido metodológico* que conllevó a la consecución de los resultados obtenidos a partir de las variables establecidas y se mostrará en algunos casos su relación con la licencia ambiental.

Es así que, para reflejar si los fallos del Consejo de Estado han atendido las tendencias conceptuales y jurisprudenciales a nivel nacional e internacional con relación a la protección de los derechos colectivos, se optó por registrar y sistematizar dicha información cualitativa bajo la metodología cuantitativa a través del método estadístico. Esta metodología se consideró porque mide de manera más objetiva datos cualitativos a través de términos cuantitativos, concretándose en resultados generales que desarrollan la naturaleza y significado de los datos.

En tal sentido, se contemplaron las etapas específicas que desarrolla el modelo estadístico descriptivo, los cuales se delimitan en recopilación, caracterización y presentación de un conjunto de datos con el fin de describir varias de las características encontradas (Ramírez Ramírez, 2012, pág. 3), aunada a una metodología descriptiva que se soporta en el realce de algunos fallos significativos en temas específicos.

La fuente de información que se usó como soporte para el análisis se extrajo de la relatoría del Consejo de Estado, es importante aclarar que dicha información no equivale a la totalidad de las sentencias emitidas por esta alta corte, pues no tiene a disposición todas las sentencias en los mismos niveles que la relatoría de la Corte Constitucional.

Con la información disponible en medio magnético se procedió a realizar un filtro a partir del uso de un buscador atendiendo a palabras asociadas a los derechos colectivos ambientales dispuestos en la Ley 472 de 1998 y que son objeto de interés de la presente investigación, esto es: “Ambiente”, “Medio Ambiente”, “derecho ambiental”, “derechos ambientales”, “licenciamiento ambiental”, “licencia ambiental” y “derechos colectivos y del ambiente” los cuales dieron luego como resultado noventa y siete (97) fallos.

Posteriormente, se construyó una matriz donde se reflejó la caracterización de las variables categóricas ordinales basados en los elementos recogidos en los dos primeros capítulos, los cuales partieron de un estudio que se asemeja al objetivo aquí propuesto y que soportara la posibilidad de

contar con un parámetro que permita definir la evolución o involución de la herramienta a partir de una lectura sistémica de las sentencias emitidas por el Consejo y de los elementos necesarios para comprender el escenario de la muestra elegida.

El estudio al cual se hace referencia para soportar y determinar las variables a parametrizar fue el realizado por Luz Elena Figueroa Sierra al analizar la eficacia de las acciones populares a partir de algunos resultados de una investigación realizada durante el año 2009 sobre la eficacia de las acciones populares en la ciudad de Cali, que tuvo como centro el análisis de las acciones tramitadas en el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle y en los juzgados administrativos de Cali, entre los años 1998 y 2008. (2010, pág. 295)

Tal investigación señaló que, según la Corte Constitucional, para determinar si las acciones populares, consagradas en la Ley 472 de 1998, son eficaces en la protección de los derechos colectivos, debe analizarse por lo menos los siguientes seis aspectos: 1) Si los jueces han resuelto o no el caso concreto con sentencia de fondo, 2) si se cumplió o no con el principio de celeridad, 3) si se aplicó o no el principio del juez *proactione*, que no es otra cosa que la impulsión oficiosa que le da el juez a la acción, ya sea para determinar la veracidad de los hechos o para evitar que se concrete la amenaza a un derecho colectivo, 4) si existió o no equidad entre las partes, 5) si hubo o no prevalencia del derecho sustancial en el trámite de la acción y 6) si se acudió o no al precedente judicial.

Para concretar sus hallazgos a partir del concepto de eficacia doctrinal y jurisprudencial antes expresado, Figueroa consideró como indicadores: (i) el sujeto accionante, (ii) al acatamiento de los fallos por parte de los agentes que vulneran o amenazan los derechos, (iii) al cumplimiento de los principios procesales en el trámite de las acciones (celeridad, principio de doble instancia, equilibrio entre las partes, impulsión oficiosa y prevalencia del derecho sustancial: medidas cautelares y, de una manera transversal, (iv) al cumplimiento del precedente judicial.

Estos indicadores según Figueroa, que se basan en la doctrina y la jurisprudencia, permitirían en consecuencia, realizar una evaluación de manera objetiva si la acción resulta o no actualmente eficaz para la protección de los derechos colectivos, razón por la cual para la presente investigación fueron tenidos en cuenta aquellos que podían ser capturados a partir de la lectura de las sentencias, excluyendo en consecuencia el indicador asociado al acatamiento de los fallos por parte de los agentes que vulneran o amenazan los derechos, pues este dependería del análisis posterior al fallo.

También se tuvo en consideración el trabajo realizado por Londoño Toro (2010) que fue enunciado en el segundo capítulo y nos permitimos retomar nuevamente, en el sentido de recordar las variables utilizadas por la investigadora para determinar los criterios de evolución o retroceso, esto es, derechos colectivos más invocados, correlación de derechos colectivos invocados en comparación con los reconocidos y análisis de la tipología del actor.

Adicional a las cuatro variables escogidas, y en el entendido que se busca atender criterios que también se usen en el tema de licenciamiento ambiental, se concluyó la utilización de las siguientes variables: (i) Tribunales Administrativos de origen, (ii) derechos ambientales incoados, (iii) categoría del accionante, (iv) calidad del demandado, (v) proyectos, obras y actividades

asociadas, (vi) componentes del ambiente, (vii) decisiones de primera instancia y decisiones de segunda instancia y (viii) principios ambientales.

Definidos los campos a diligenciar, se inició el proceso de lectura y sistematización de la información en la matriz construida, así progresivamente cada variable fue otorgando las subvariables hasta culminar con la totalidad de las noventa y siete sentencias.

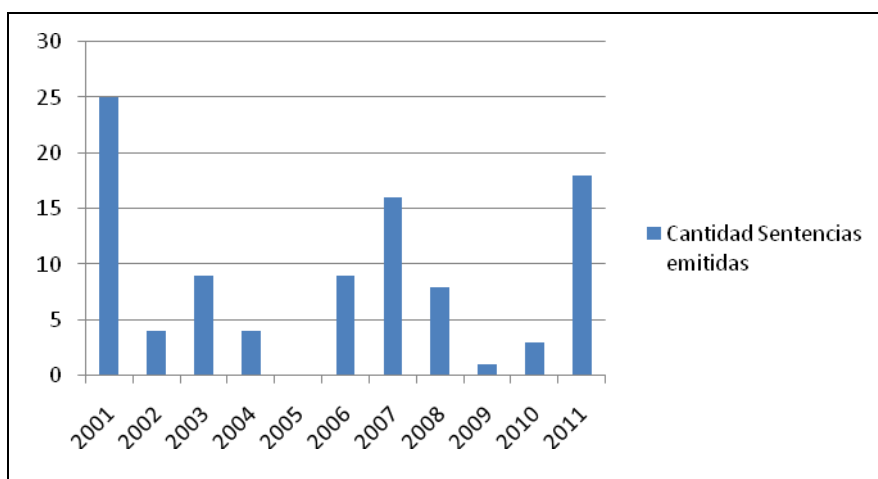
Con la información anterior, el paso siguiente fue la descripción gráfica de los datos que sirve para precisar los resultados en el manejo de los datos y variables y proyectar dichos resultados, siendo los correctos para la estadística descriptiva en los gráficos representativos de variables cualitativas (gráfica de barras, de columnas, por sectores), para culminar con la validación de la hipótesis planteada, la cual será atendida en el capítulo final.

4.1. Resultados obtenidos

Para comenzar es necesario realizar un acercamiento a un dato aproximado de qué tan representativa es la muestra analizada sobre la cantidad total de los fallos que emite el Consejo de Estado. Para ello partiremos de los datos que soportan que el Consejo de Estado emitió aproximadamente 1212 providencias expedidas entre el año 1999 al año 2008 (Londoño Toro B. , 2010) y siendo nuestro marco de análisis 2001 a 2011, tendríamos que nuestra muestra de análisis corresponde a un 8% aproximadamente del total de las sentencias proferidas.

Esta muestra equivalente a **noventa y siete (97) sentencias del Consejo de Estado** los cuales muestran un movimiento de expedición de sentencias heterogéneo sobre el tema a lo largo del período escogido, tal como se observa en la siguiente ilustración 4.

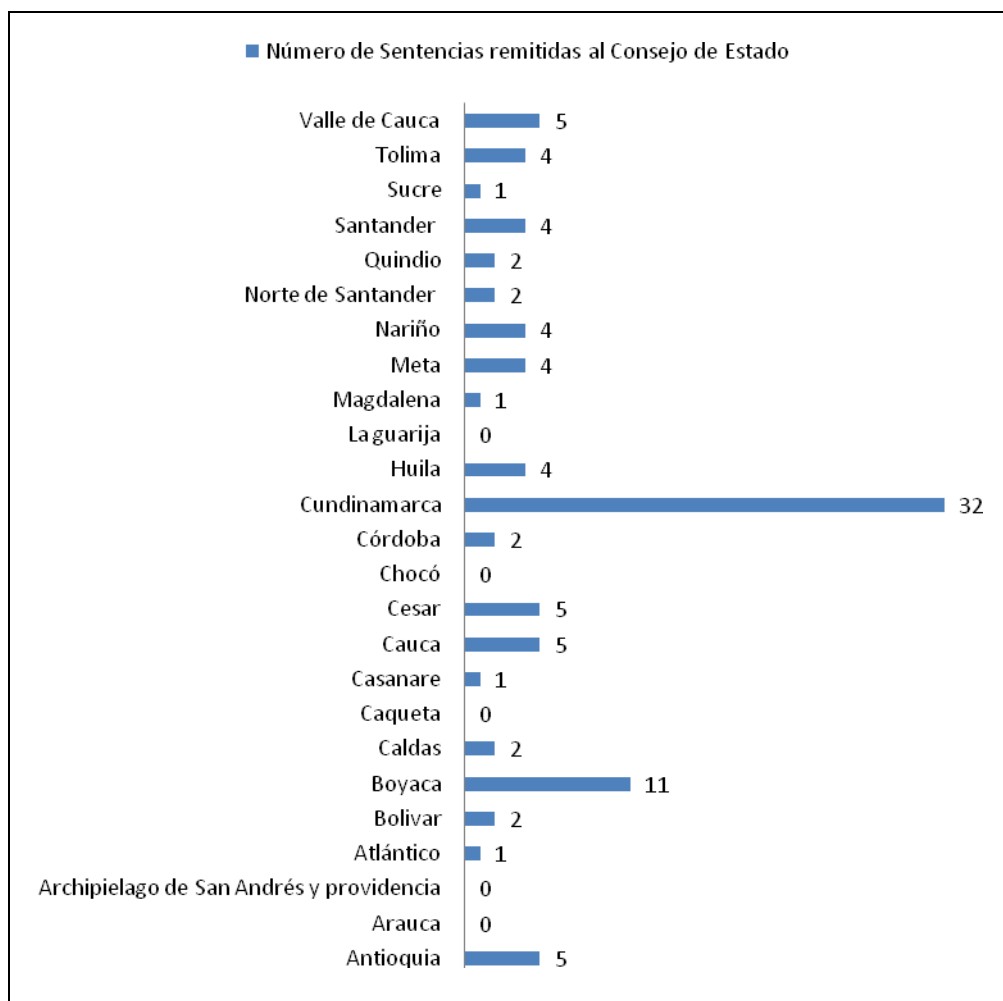
Ilustración 4. Sentencias emitidas por año.



Fuente: la autora

Dichas sentencias tuvieron a su vez una variabilidad considerable de los **tribunales administrativos de origen** como competente judicial en primera instancia de la demanda de la acción popular, los cuales fueron cruzados con los tribunales administrativos existentes dando como resultado tres escenarios que se observan en la ilustración 5, a saber: (i) tribunales que no tenían sentencias apeladas, (ii) tribunales con niveles bajos de sentencias apeladas y (iii) tribunales con altos niveles de sentencias apeladas.

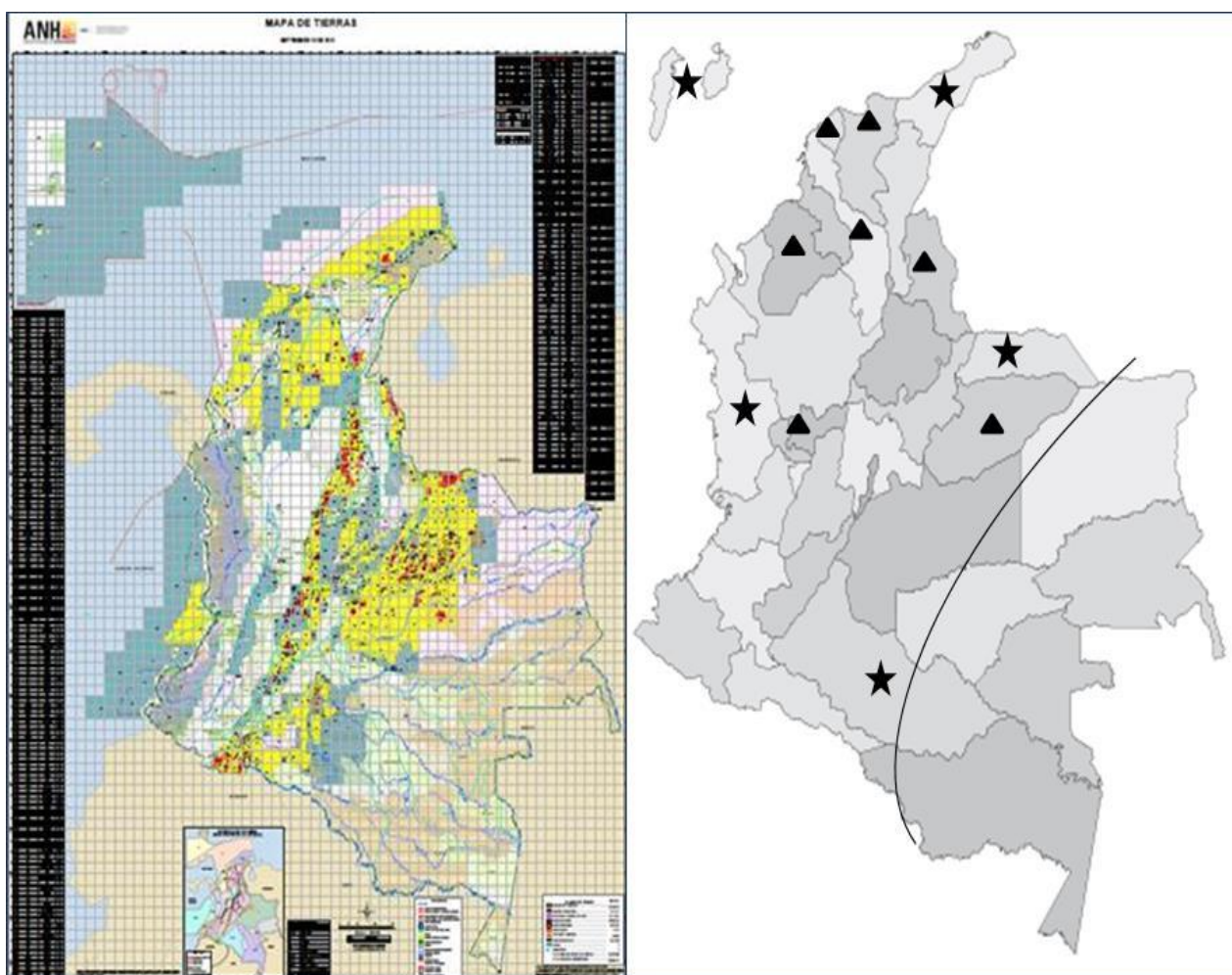
Ilustración 5. Número de Sentencias remitidas por los Tribunales al Consejo de Estado.



Fuente: la autora

Para comprender la situación geoespacialmente, se visualizaron los escenarios identificados de los tribunales administrativos que no contaban con casos remitidos (estrella) o pocas remisiones al Consejo de Estado (triángulo) en nuestro territorio colombiano, encontrando una coincidencia particular y es que pertenecían a lugares de instalación de megaproyectos licenciados, como el caso de hidrocarburos. En la ilustración, se contrasta la información que brinda la Agencia Nacional de Hidrocarburos donde están ubicadas las exploraciones activas (color amarillo) en comparación con la ubicación de los departamentos con baja acción judicial conforme a nuestros datos.

Ilustración 6. Departamentos con proyectos de hidrocarburos vs. Departamentos con baja o nula acción judicial.

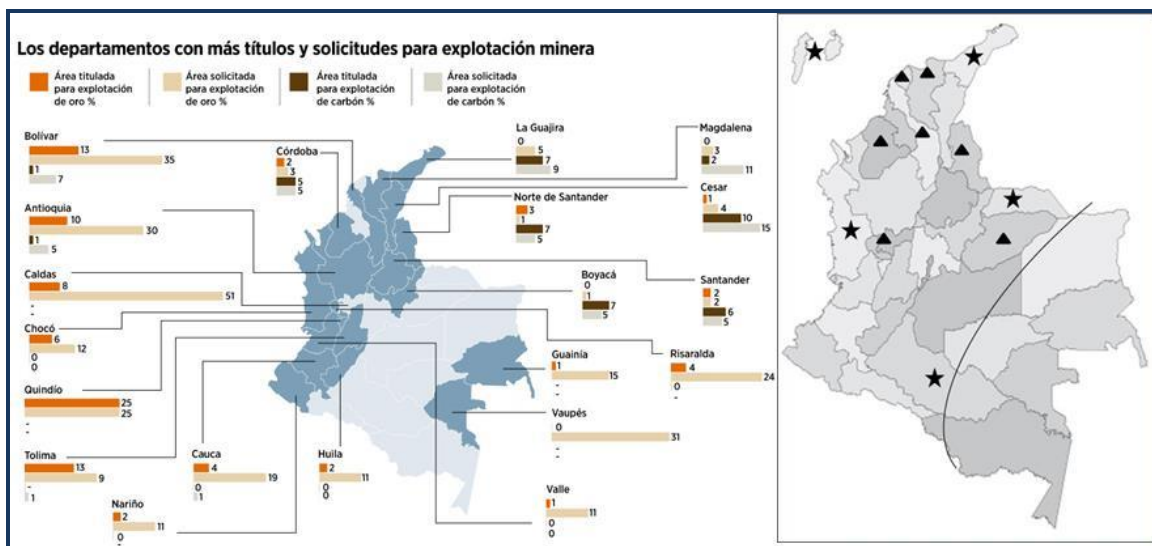


Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos (izq), la autora (der)

La misma situación acontece cuando comparamos la información relacionada con las proyecciones de minería en Colombia (Calle Londoño, 2013), situación que resulta igual de preocupante al ver la ilustración siguiente que con los departamentos con más títulos y solicitudes de explotación tienen baja actividad judicial en lo que concierne a la protección de derechos

colectivos y ambientales, o más complejo aún, no cuenta con Tribunales Administrativos en la región como es el caso de los departamentos del oriente del país.

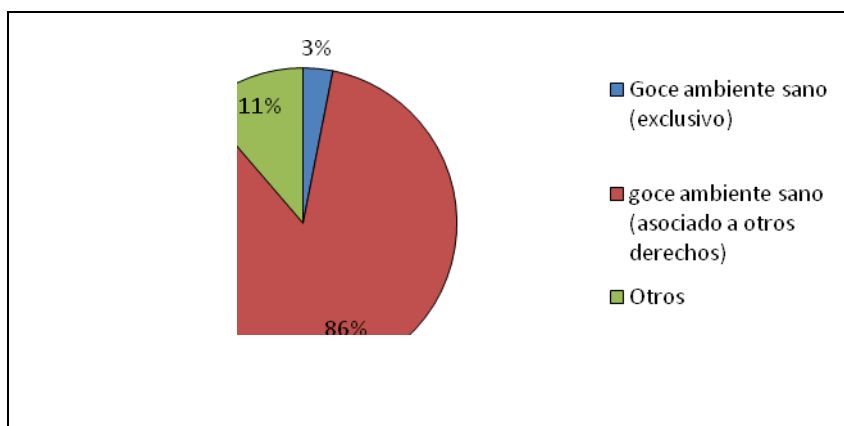
Ilustración 7. Departamentos con títulos mineros vs Departamentos con baja o nula acción judicial



Fuente: El Espectador, edición Mayo 6 de 2013.

Ahora bien, los resultados relacionados con los **derechos ambientales incoados** mostraron que al hacer referencia a afectaciones al ambiente por parte de una comunidad que recurre a la acción popular, siempre van asociados a la causal del derecho colectivo al “goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias”, en solo tres (3) casos (que también corresponde al 3%, ya que la muestra bajo análisis es de 97 sentencias) los demandantes solo adujeron dicha causal, como se puede observar en la ilustración.

Ilustración 8. Derechos Ambientales Incoados

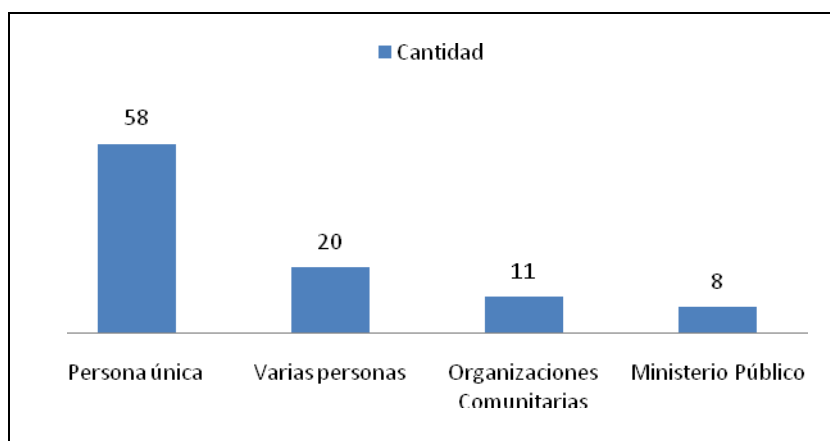


Fuente: la autora

Esta situación denota que a pesar de que se encuentren enlistados unos derechos colectivos en la Ley 472 de 1998, al momento de encuadrar una conducta que afecte los derechos colectivos, se pueden configurar varios elementos que permiten abarcar otros intereses diferentes al goce al ambiente sano, como lo son el adecuado manejo de los recursos naturales y la salubridad pública, los cuales resultarían indivisibles.

Con relación a **categoría del actor demandante** los resultados condensados en la ilustración siguiente indicaron que existió una importante actividad de personas a nombre propio buscando la protección de derechos colectivos, seguidos de personas agrupadas y en tercer lugar las organizaciones comunitarias, siendo la última en actividad judicial el Ministerio Público.

Ilustración 9. Categoría del actor



Fuente: la autora

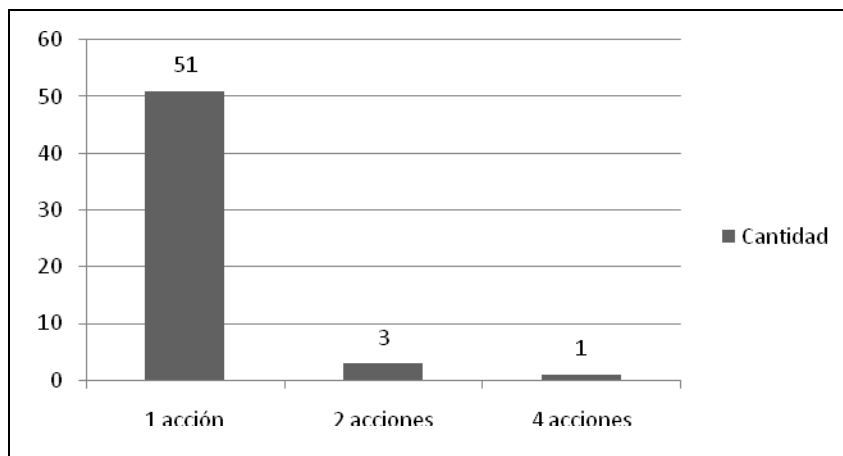
La lectura de estos datos podría llevar a concluir que la acción popular como instrumento de protección está cumpliendo con su finalidad en la medida que las personas pueden acudir al sistema judicial de manera directa sin tener que recurrir a la intermediación de organizaciones comunitarias y contar con el apoyo del Ministerio Público, cuando realice la demanda sin apoderado.

Ahora bien, hay que considerar que como se indicó en el recorrido legal y jurisprudencial que soporta la acción popular, la carga de la prueba recae sobre el demandante y como se verá próximamente, en su mayoría los demandados son sectores del Estado (municipios, departamentos, entidades públicas) por tanto el valor económico de aportar las pruebas para una sola persona resulta una carga difícil de solventar.

Adicionalmente, denota un porcentaje pequeño del actuar del Ministerio Público, recordando que está conformado por la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y las personerías municipales.

Se resalta una situación particular donde en la variable “Persona única” se detectaron demandantes que tenían más de una acción popular interpuesta, así pues, de los 58 casos analizados cuatro personas tenían más de un caso fallado por el Consejo de Estado como se observa en la siguiente ilustración siguiente.

Ilustración 10. Cantidad de acciones por persona



i
Fuente: la autora

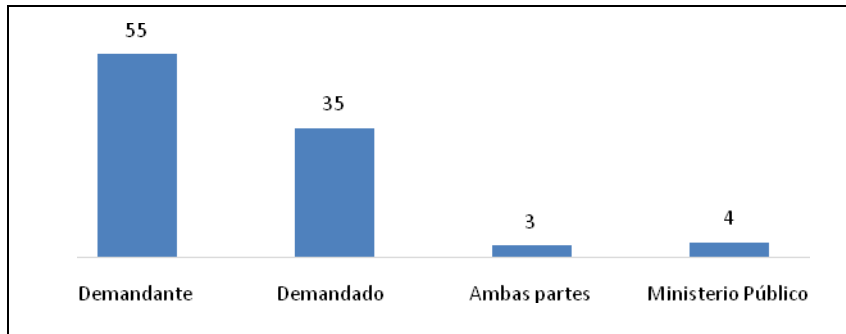
Para el caso de la persona que cuenta con cuatro acciones judiciales proferidas en el año 2007 se observa una demanda sistemática por la misma causal, esta es la generación de residuos hospitalarios donde el demandante instauró la acción popular contra cuatro hospitales de la región del Cesar, obteniendo en fallos de primera instancia la denegación de las pretensiones y en el Consejo de Estado se revocaron tres de las decisiones por haberse demostrado la vulneración.

Quizás este caso particular lleva a tomar una postura frente a si haber eliminado el **incentivo económico** fue una buena determinación o por el contrario, hubo un desmedro en relación con la herramienta de la acción popular. Aunque los fallos nunca reflejaran si la motivación de los accionantes fue el mero interés económico de obtener el incentivo, lo que sí se puede observar es que independientemente de que este hubiese sido su interés, finalmente se logró obtener la protección judicial de los derechos colectivos vulnerados.

Si sumamos esta situación, donde se ve que quienes hacen uso de la acción popular son personas naturales a nombre propio, y que tienen la carga de la prueba, se podría presumir que es mucho más difícil adelantar una demanda cuando no se cuenta con un reconocimiento económico al final del proceso judicial.

Lo anterior se suma a la inactividad o muy baja actividad del **Ministerio Público**, tanto para interponer la acción popular, como para intervenir en las impugnaciones. En este sentido, se realizó un balance de cómo las partes del proceso activaron el principio de la segunda instancia y cuál fue la participación en este proceso del Ministerio Público, para lo cual se concluyó estadísticamente como se observa en la ilustración siguiente, que en casos excepcionales el Ministerio Público entró a participar activamente dentro del proceso coadyuvando al demandante.

Ilustración 11. Calidades de los recurrentes

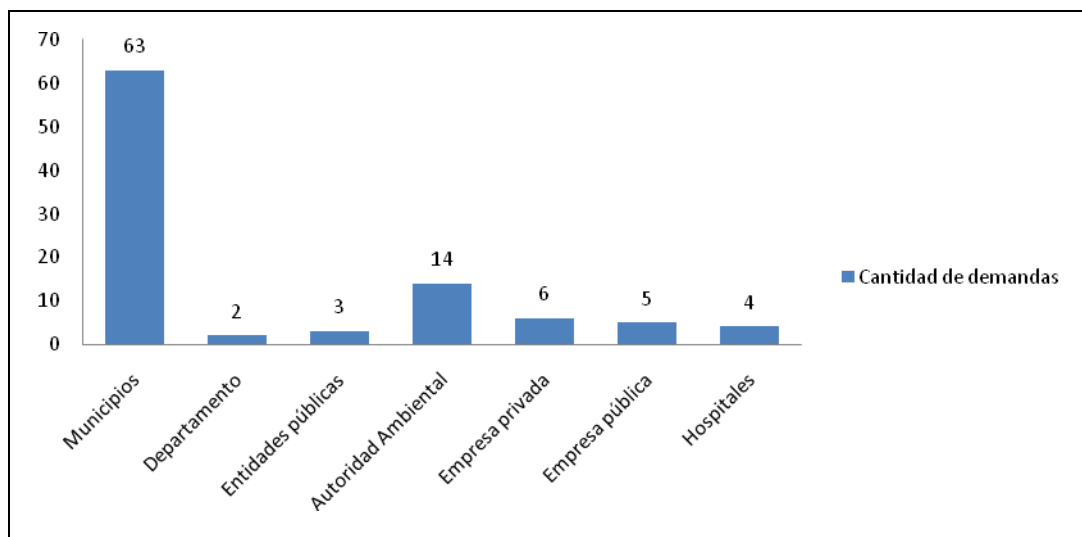


Fuente: la autora

Recordando que el Ministerio Público lo conforman la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y las Personerías Municipales, la mayor inoperancia radica en estas últimas, pues en el análisis solo intervinieron en dos casos. A pesar de las funciones que observamos que estaban establecidas por ley al Ministerio Público, éstas se limitan a informes de seguimiento y en algunos casos a investigaciones disciplinarias, pero no existe una actividad notoria de la interposición de acciones populares en defensa del ambiente.

Profundizando más en detalles, con relación a la **calidad del demandado** también surgieron datos interesantes que se plasman en la ilustración siguiente, dando como resultado un 65% de demandas interpuestas contra los municipios, seguido notoriamente de la autoridad ambiental.

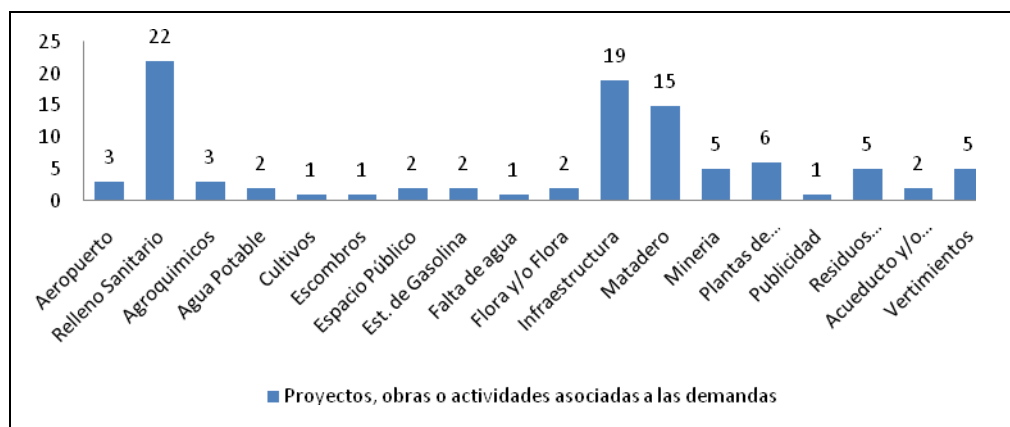
Ilustración 12 Calidad de los demandados



Fuente: la autora

Las razones por las cuales pueden estar tanto los municipios como las autoridades ambientales pueden radicar en las clases de actividades que impactan a la comunidad. Por ello se realizó una tabulación de los **proyectos, obras o actividades que estaban asociadas a las demandas de las acciones populares**, independientemente que estas estuviesen o no reconocidas en nuestra legislación como merecedoras de licencia ambiental las cuales se condensan en la ilustración siguiente, y presuntamente impactaban para los demandantes los derechos colectivos ambientales. Frente al tema se determinó que la causa principal está asociada a rellenos sanitarios (22 casos), infraestructura (19) y mataderos, técnicamente conocidos como plantas de beneficio de ganado (15).

Ilustración 13. Proyectos, obras o actividades asociadas a las acciones populares.



Fuente: la autora

Por estos datos se comprenden las quejas contra la **Autoridad Ambiental**. Frente al balance anterior, se concluye que de las tres actividades más impactantes, el relleno sanitario es la que tuvo el mayor número de quejas. Además, todos los rellenos deben contar con licencia ambiental, la cual debe ser otorgada por la autoridad ambiental regional y en tal sentido, muestra claramente la negligencia en sus funciones por omisión o por falta de calidad en su gestión, al configurar tres posibles formas de afectación: (i) permitir la actividad sin licencia, (ii) otorgar la licencia sin las condiciones técnicas necesarias o (iii) omitir el respectivo control y seguimiento o realizarlo deficientemente

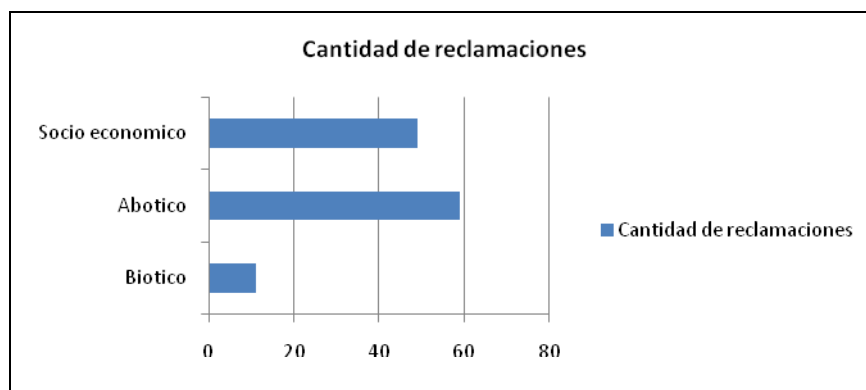
Caso similar sucede de las demandas realizadas contra los **municipios**, relacionados con la situación para los plantas de beneficio de ganado (mataderos), que aún es más gravosa, pues no requiere licencia ambiental, sino permisos individuales, en especial el permiso de vertimientos, que no abarca la integralidad de la actividad, pero que al ser una acción tanto de los municipios como de las autoridades municipales, muestra que la gestión integrada entre ellos es inexistente o en el mejor de los casos, ineficiente

Ahora bien, frente a los grandes proyectos que actualmente están afectado al país, que son objeto de discusión y evidente afectación a los derechos colectivos, y que se encuentran establecidos en el Decreto 2820 de 2010, como son las actividades de hidrocarburos y minería tenemos datos poco representativos. Es así que no hay ninguna acción popular atacando un proyecto

de explotación de hidrocarburos y solo cinco (5) de minería, dejando sin mayor conocimiento las posibles razones por las cuales no fueron usadas en su momento, o si en el sentir de la comunidad se prefieren otros mecanismos de presión como el uso de los medios de comunicación u otras acciones de hecho

Una vez concluido el análisis sobre los proyectos, obras y actividades, se debe comprender cuáles son los **componentes del ambiente** que los demandantes sienten que les afectan. Al respecto se obtuvieron datos discriminados de los tres medios (biótico, abiótico y socioeconómico), siendo el de mayor preponderancia, el abiótico, en particular el recurso agua por contaminación de las fuentes hídricas o superficiales y el de menor interés el biótico, demostrando una gran despreocupación por nuestra biodiversidad.

Ilustración 14 Cantidad de reclamaciones.

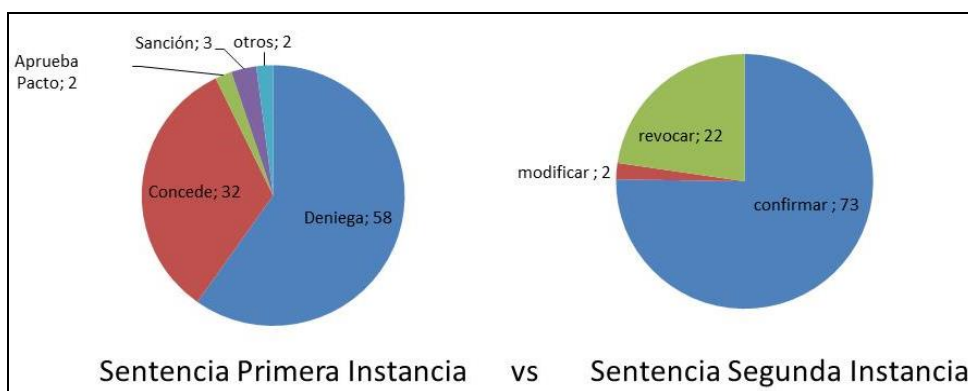


Fuente: la autora

Frente al recurso hídrico la observación radica en la preocupación de la desatención notoria, tanto de las autoridades ambientales como de los municipios para contener la contaminación, y deba recurrirse a la acción popular, a pesar por las dificultades que afronta la figura, al no existir otra salida jurídica que mitigue o suspenda las actividades contaminadoras, más aún cuando las estadísticas muestran que el nivel de efectividad final de la acción popular es aproximadamente de un 50%.

Si miramos las decisiones que se tomaron en **primera instancia**, el amparo del derecho colectivo se otorgó en 58 casos de 97 analizados, porcentaje relevante y que hace comprender que muchos jueces son conscientes de las violaciones a los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y su relación con la seguridad y salubridad pública, derechos que están íntimamente ligados por las afectaciones directas a los ciudadanos.

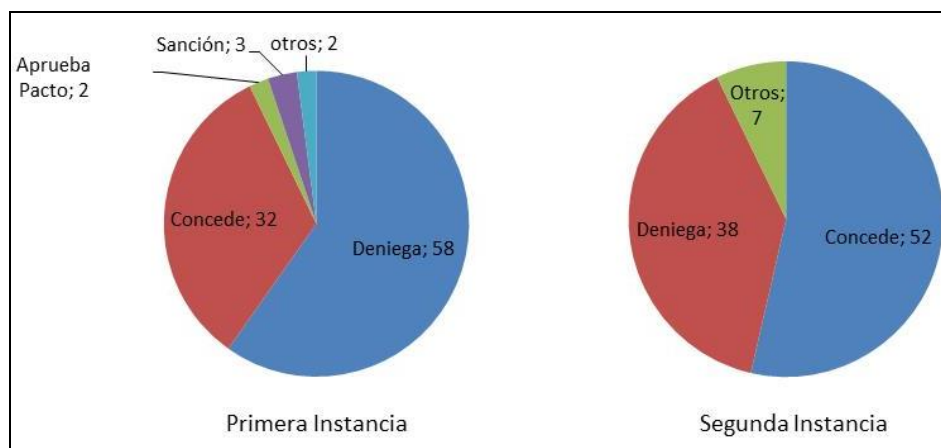
Ilustración 15. Fallos Tribunales Administrativos vs Decisión Consejo de Estado



Fuente: la autora

Si miramos con mayor detalle los resultados de **segunda instancia**, a pesar que el volumen de confirmación fue alto frente a las decisiones tomada por los Tribunales Administrativos de primera instancia, el resultado final de la expectativa de protección aumentó considerablemente.

Ilustración 16 Fallos en segunda instancia



Fuente: la autora

Existen otros elementos que para culminar consideramos abarcar. Uno de ellos fue el uso de los principios ambientales para la toma de decisiones por parte del Consejo de Estado, aunque en la mayoría de casos no fueron incorporados en virtud del análisis que se realiza, se ponen de presente tres casos relevantes, donde se desarrolló en mayor o menor medida el principio de precaución.

En tal sentido, el Consejo de Estado en virtud de la acción popular interpuesta para impedir el uso del glifosato, y bajo la ausencia técnica de material probatorio, señala que “Así las cosas, no es posible aplicar el principio de precaución enunciado en la sustentación del recurso de apelación que aquí se desata, pues como se encuentra consagrado en aquél, la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación al medio ambiente se debe llevar a cabo *“cuando exista peligro de daño grave e irreversible”*, situación que no se presenta en el sub judice.” (Consejo de Estado, 2002)

Manteniendo la misma línea indicó frente a una acción popular interpuesta con el objetivo de buscar el adecuado manejo de residuos peligrosos de una empresa privada y el retiro de los mismos de un predio cercano a una comunidad, la Sala indicó que el principio de precaución no aplica frente al impedimento de no contar con pruebas suficientes para mostrar la vulneración del derecho colectivo al ambiente incoado por el demandado, en cuanto que para la Sala, para que se configure dicho principio se requiere el cumplimiento de precisos requisitos que en el sub lite no se dan (1. *Que la actividad genere peligro* 2. *Que sea grave e irreversible* 3. *Que no exista un principio de certeza científica*), por lo que no es posible acceder a su petición.(Consejo de Estado, 2010)

Caso contrario sucedió con la acción popular interpuesta para evitar posibles impactos ambientales sobre el medio por un posible cambio de uso del suelo de las áreas excluidas de la reserva forestal que podrían deteriorar de la calidad paisajística de la vertiente sur del embalse de San Rafael, caso en el cual, a pesar que actor no probó los elementos de la responsabilidad de los daños de los derechos colectivos, de donde se deduciría en virtud de lo antes visto que las pretensiones no tienen vocación de prosperar, el Consejo de Estado recurrió al principio de precaución ambiental desde otra óptica diferente.

Es así que en búsqueda de evitar la realización descontrolada de construcciones y urbanizaciones en la zona excluida de la reserva forestal, lo que implicaría una fuerte intervención humana en el área. La Sala indicó que esto era una “cuestión que obliga a precautelar daños, según la regla 6 del artículo 1° de la Ley 99 de 1993, en concordancia con los numerales 4 y 5 *ibídem*, amén de que el principio *pro natura* exige privilegiar el mantenimiento y la preservación de los ecosistemas y los entornos naturales frente a la exigibilidad de ciertos derechos de explotación económica que el propietario dice ostentar” (Consejo de Estado, 2004)

Esta sentencia tiene una cualidad especial al permitir el uso del principio de precaución y concretarlo a través de la sentencia ordenando a la Autoridad Ambiental la inclusión de criterios para el estudio de licencias de construcción dentro de la zona excluida de la reserva forestal, limitando la expansión urbanística y de actividades antrópicas más allá de esa zona y dentro de la cuenca del río que está asociado a dicho territorio y que sometan a las actividades ya existentes en dicha cuenca a medidas que supriman, en lo posible, las incidencias que producen sobre las condiciones del agua que esa cuenca aportaba al embalse relacionado.

De estos tres fallos se concluye que en lo que concierne a la aplicación de los principios ambientales en las decisiones que adoptó el Consejo de Estado como juez de segunda instancia y que fueron objeto de análisis, solo una estaría en sintonía con los lineamientos internacionales.

Así pues, sin duda, uno de los retos principales de nuestras Cortes y Tribunales es el reconocimiento de los derechos colectivos ambientales como fundamentales por dos vías, una la consagración constitucional de estos derechos (art. 79), la otra, la necesidad de conservación o preservación del ambiente, según sea el caso, para la continuidad de la vida humana en condiciones dignas. Esto permitirá la superación de las clásicas teorías sobre los derechos humanos, siempre y cuando comprendamos la necesidad de observar los derechos colectivos y ambientales en perspectiva de integralidad.

Como lo expresamos a lo largo de nuestro análisis los derechos colectivos y ambientales pertenecen a un todo denominado “derechos” sin los cuales no es posible la existencia de la vida individual ni comunitaria, tampoco será realizable la vida en condiciones dignas si desde el ordenamiento jurídico y las diversas corrientes teóricas desde las que el sistema jurídico se nutre no empiezan a propender por el cuidado y preservación de lo no humano.

Sin duda, la acción popular es una herramienta necesaria para la protección de los derechos, sin embargo durante el transcurso de su reglamentación y hasta la fecha ha sufrido menoscabos. Lo mismo ha sucedido con las licencias ambientales, que si bien pueden ser concebidas como meros permisos, esos permisos de uso, exploración, explotación y otro tipo de actividades relacionadas con los recursos naturales deben propender por un uso adecuado de los mismos y no convertirse en patentes de corso para el deterioro ambiental en nombre del desarrollo.

El análisis de las dos figuras jurídicas: las acciones populares y las licencias, nos ha permitido tener un panorama general de la situación de los derechos colectivos y ambientales, desafortunadamente no es muy alentador, pues la flexibilización de las normas y el poco sentido de autoregulación en las actividades humanas desarrolladas en nuestro territorio, demuestran cada vez más los profundos e irreparables deterioros ambientales a los que estaremos sometidos, sin posibilidades jurídicas para su control

Conclusiones

Como balance general validamos la hipótesis inicial donde podemos concluir que estamos en un proceso de involución frente a la protección de derechos colectivos y ambientales, lo cual nos obliga a desdibujar por completo lo que algunos doctrinantes e inclusive el gobierno nacional popularizan como un ejemplo a seguir en materia ambiental, por lo supuestamente avanzados en la normatividad del área, por el volumen de instituciones ambientales (a nivel local, ambiental o nacional) o por las herramientas de participación y protección ambiental consagradas en nuestra constitución.

Este balance general se soporta en conclusiones específicas que sustraemos, en primera instancia, de los hallazgos **frente a los derechos colectivos y ambientales**, donde divisamos que este concepto está desarrollado en la doctrina en un sentido amplio y se acopla a los requerimientos de la sociedad, pero no se refleja en las actuaciones judiciales y aún menos en las administrativas.

De la lectura de las aproximadamente cien (100) sentencias y su proceso de análisis se denota una fuerte deficiencia en el conocimiento y aplicación, por parte de los magistrados que componen los altos tribunales administrativos, el concepto de derechos colectivos y ambientales en sentido amplio, garantista y progresivo. Lo mismo puede afirmarse de los funcionarios, tanto de las autoridades ambientales, como del ministerio público, y de la comunidad en general.

Es evidente además que se requiere de un giro hacia la incorporación material de los principios ambientales, especialmente los de prevención y precaución como derroteros de las actuaciones estatales. Así mismo, es preciso que la generalidad de los principios ambientales sean la carta de navegación para cualquier tipo de decisión que ponga en conflicto los intereses colectivos y ambientales contra los intereses económicos particulares; el giro propuesto deberá propender por la prevalencia de los primeros en aplicación del principio del derecho según el cual el interés general prevalece sobre el particular.

Es claro que estos derechos colectivos y ambientales, desde la perspectiva de integralidad deben partir del principio de autoregulación para evitar activar las acciones consagradas en el ordenamiento jurídico y deben abrir a su vez la discusión frente a las competencias y responsabilidades que todos tenemos para evitar su vulneración. El objetivo no es fincar nuestras esperanzas de protección en una sentencia judicial, para resolver los problemas ambientales, por el contrario la discusión debe encausarse hacia el cese de las actividades que contaminan y dañan el ambiente, antes de llegar a los estrados judiciales.

Por ello, al demostrar el desequilibrio entre el derecho a un ambiente sano frente al derecho al desarrollo sostenible o al concepto más simple desarrollo económico, resulta ser una necesidad para los estudiosos del derecho continuar en el perfeccionamiento del estudio del derecho ambiental y de todas las herramientas que giran en torno a él en nuestro país, en especial, la importancia de brindar mayores elementos para solidificar la utilización del concepto de derechos colectivos y ambientales en sentido amplio.

Frente a la acción popular se estableció, como primera gran respuesta a la hipótesis planteada, que en efecto se ha venido presentando una involución en el proceso de consolidación de la acción popular como herramienta de protección de los derechos colectivos y ambientales, toda vez que el estándar consagrado en la Constitución de 1991 ha sido menoscabado por las reformas legales de los últimos años, las cuales imponen límites o acciones adicionales para acudir a su amparo.

Lo anterior se encuentra soportado en el retroceso que se evidencia, entre otros, durante el período analizado de las sentencias del Consejo de Estado. La inestabilidad jurídica determinada por los cambios jurisprudenciales en casos similares, limitan fuertemente la autonomía del juez frente a temas de derechos colectivos y ambientales.

No se puede establecer como consecuencia del proceso de la investigación, si hubo una disminución en la interposición de acciones populares en virtud de la eliminación del incentivo previsto para el accionante, sin embargo, si se concluye que tanto la motivación para eliminarla como su efecto en sí pronostica una disminución ostensible, que consideramos no debió haberse dado. Sobre este punto podría abrirse una línea de investigación más detallada que lograra evidenciar en detalle mediante comparación de datos anteriores y posteriores a la vigencia del incentivo, pero en especial que logre establecer realmente los motivos reales de los demandantes, situación que requeriría de una metodología y tratamiento especial de análisis.

La labor del Ministerio Público se denota frágil. Entidades como la Defensoría del Pueblo o la Procuraduría, no son ajenos al aumento de vulneración de los derechos colectivos ambientales, en considerable aumento ahora con el problema de la minera legal e ilegal y el incremento en la explotación de petróleo. Se sabe que participan de las audiencias públicas y de las consultas previas, pero no concretan acciones populares cuando tienen toda la potestad para interponerlas, más aún cuando se sospecha el decaimiento de la acción en virtud del desmonte del incentivo económico.

Frente a la carga de la prueba también se observaron dificultades que deben superarse, la solución quizás se encuentre en organizaciones sociales que tengan como finalidad la protección de derechos colectivos, con el único propósito de contar con recursos económicos que permitan solventar las necesidades técnicas para consolidar el material probatorio que tanto exige el Consejo de Estado para que prospere una acción popular, y contar, de manera activa con la Defensoría del Pueblo para el traslado de recursos.

No obstante, la acción popular continua siendo la herramienta para la protección de derechos colectivos y ambientales, pues desde nuestra Constitución y la reglamentación generada a partir de 1998 se cuenta con pronunciamientos jurisprudenciales que así la establecen y en tal sentido, a pesar de las dificultades que se detectaron, su ámbito de uso no debe limitarse a los ciudadanos directamente afectados por la contaminación o daños ambientales sino que todos tenemos el deber de ejercerla.

Finalmente, **frente a la licencia ambiental** se presenta la misma ausencia respecto de la consideración y aplicación de los derechos colectivos y ambientales que sufre la acción popular, lo cual se demuestra en las actuaciones administrativas (reglamentaciones) de la autoridad ambiental a nivel nacional.

La reglamentación, de los mecanismos de participación (consulta previa) asociados a la licencia ambiental y de la herramienta administrativa para determinar cómo ejecutar los proyectos, obras o actividades en el Estado colombiano, permite identificar deficiencias frente a la incorporación de principios ambientales consagrados a nivel internacional. El procedimiento de licenciamiento ambiental continua alejándose a pasos agigantados, tanto de los objetivos para los cuales fue creado como del alcance que ha querido darle la Corte Constitucional, legitimando así la afectación y explotación indiscriminada de nuestros recursos naturales por parte de los particulares e incluso por proyectos que adelanta el mismo Estado.

El ordenamiento jurídico en materia de licenciamiento ambiental va en contravía del estándar internacional establecido en fallos de organismos internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Europea de Derechos Humanos.

La participación de la comunidad (indígenas, afrodescendientes, campesinos) en el proceso de licenciamiento es indiscutible para la efectiva protección de los derechos colectivos y ambientales, lo que vemos actualmente es un sinnúmero de propuestas que pretenden desmontar o por lo menos minimizar la participación de las comunidades afectadas por los desarrollos mineros, energéticos o de infraestructura, que se adelantan en nombre de un “interés general” que termina beneficiando a los particulares que explotan económicamente estas actividades.

Las modificaciones (eliminación, fusión, creación) de las entidades ambientales que hacen parte del Sistema Nacional Ambiental solo evidencian en la práctica, una permanente improvisación y unos indebidos gastos públicos en burocracia administrativa, que no alcanzan a contrarrestar las necesidades de presencia institucional que requieren las comunidades para contar con interlocutores de capacidad técnica suficiente frente a los problemas locales que ejercen grandes proyectos.

Desde el punto de vista administrativo el procedimiento de licenciamiento ambiental, progresivamente viene debilitándose (omitiendo las consideraciones de la Carta Política y de la jurisprudencia de la Corte Constitucional), quedando en simple retórica la fortaleza que tuvo en sus orígenes en el Sistema Nacional Ambiental, cuando buscaba desarrollar preceptos constitucionales en materia ambiental que incluían elementos importantes de participación para equilibrar la tensión entre derechos individuales económicos y los derechos colectivos ambientales.

Las actuales prácticas que el mismo Estado impone, como la suscripción de contratos de estabilidad jurídica a inversionistas (ya derogado pero cuyos efectos permanecen en el tiempo), Tratados de Libre Comercio y acuerdos de promoción y protección recíproca de inversiones, reconocen ante el sector privado nacional y extranjero una renuncia a las posibilidades de control contenidas en las normas constitucionales y cuyos efectos benefician directamente a los interesados en ingresar capital extranjero en el corto plazo, pero que afectan a la sociedad colombiana actualmente con graves implicaciones en el futuro, ya que se prevé que quedarán diversos pasivos ambientales, que las siguientes generaciones deberán sufragar

Esta renuncia, no es solo de ámbito tributario, sino también incluye temas de carácter ambiental, donde el mayor impactado es el proceso de licenciamiento ambiental, que en caso de inviabilizar un proyecto (situación que pocas veces sucede) expone al Estado a una demanda. Sin dejar de lado el proyecto de ley de incidente de impacto fiscal donde, en caso de nacer al mundo

jurídico, dentro de una controversia judicial, como lo es la acción popular, el demandado podría solicitar la intervención del Ministro de Hacienda, quien además podrá dar un concepto, sobre los efectos de la controversia en la sostenibilidad de las finanzas públicas de la entidad que resulte condenada y será analizado por el juez correspondiente para su decisión final.

El gobierno actual se mantiene en la línea preocupante de un Estado Neoliberal. Volviendo al caso de las licencias ambientales, la premisa se ejemplariza con el reciente documento CONPES 3762 de 2013 en el que se desarrollan los “lineamientos de política para el desarrollo de proyectos de interés nacional y estratégicos- PINES” el cual está inscrito claramente bajo éste modelo, toda vez que lo que allí se concreta son medidas tendientes a reducir los factores que interfieran de manera negativa en los proyectos que por sus características van a generar un impacto importante en el desarrollo social y económico del país.

Bajo esta mirada, las modificaciones que buscan recortar los trámites de licenciamiento ambiental, y la eliminación de recursos a la rama judicial e imposición de tiempos máximos para emitir sentencias, son totalmente coherentes para que la competitividad económica del país no se vea afectada en un ámbito de globalización, pero totalmente nefasto para garantizar los derechos colectivos y ambientales.

La pregunta a realizar sería **¿podemos evolucionar?** nuestra respuesta inicial es que solamente será posible retornar hacia un desarrollo progresivo de los derechos colectivos y ambientales estableciendo límites claros a las acciones humanas y compromisos concretos de los responsables.

En otras palabras, consideramos que el sistema económico actual, basado en altos patrones de consumo exige que el Estado consolide altos márgenes de flexibilización, porque sólo así será posible asegurar altos márgenes de utilidad a los inversores nacionales y extranjeros.

Aunado a lo anterior, debemos tener en cuenta que las principales riquezas de este país se encuentran precisamente en su ambiente, agua, carbón, petróleo, especies, flora, fauna y es allí donde se hace realmente evidente la flexibilización normativa, es lo que tenemos para ofrecer y es lo que los inversionistas vienen a buscar. Nuestra biodiversidad es el mayor bien comercializable y nuestras políticas públicas son débiles para protegerla.

Retomar el camino trazado por la Constitución de 1991 exige apuestas claras por la defensa de los derechos colectivos y ambientales en un país que, como lo mencionamos previamente, tiene en el ambiente y en su gente la mayor riqueza. Por ello es necesario repensar el Estado actual, por lo cual debemos partir de adoptar una visión integral del conjunto de los problemas humanos (y no humanos), y no sólo en términos de propiedad de la tierra y aumento del ingreso *per cápita*.

Este nuevo pensamiento se enmarcaría en los lineamientos de una teoría de la justicia basada en los principios de solidaridad y responsabilidad, los cuales están íntimamente ligados, pues el primero de ellos, es entendido como la responsabilidad que tenemos todos de pensar no sólo en las generaciones presentes, sino también en relación con las futuras, y no solamente en relación con los ciudadanos de un Estado, sino en un contexto global.

El repensar no obligaría a una reconfiguración constitucional, sino por el contrario nos invita a su debida aplicación, toda vez que con la Carta de 1991 en Colombia se adoptó el modelo constitucional de desarrollo sostenible, según el cual debe existir un equilibrio entre las exigencias del desarrollo económico y la protección del ambiente, lo que se traduce en “*que las actividades actuales no deben sobrepasar la capacidad de carga de los ecosistemas que sirven de base biológica y material a la actividad productiva*”.

Lo fundamental de esta visión es que reconoce como sujeto a la naturaleza, definido como un bien colectivo, pues no pertenece ni al Estado ni a los individuos, exclusivamente, el cual es escaso o se encuentra en situación de peligro, y que además debe protegerse, inclusive, limitando los derechos individuales. En este sentido, se puede diferenciar entre el derecho a un ambiente sano que es un derecho subjetivo de las personas, con la tutela del ambiente como bien colectivo.

Bajo la anterior premisa, advertimos que toman gran valor los principios de prevención -se actúa frente a una amenaza, pero si no se materializa no se actúa- y la precaución -se toman medidas frente a una amenaza incierta-, por cuanto existen bienes ambientales no renovables, tales como el clima, las especies en extinción, entre otros, en esta medida las sanciones de tipo ambiental son insuficientes.

De otro lado, resaltamos que la implementación de la normativa ambiental debe ser eficaz, permitiendo pasar de una mera declaración políticamente correcta a una solución jurídica viable, en consecuencia, los jueces deben intervenir más en el control de los resultados, que en los procedimientos para lograrlos, solo de esta forma estaríamos ante la materialización de los derechos consagrados constitucionalmente.

Con este cambio de visión y de actuar a partir del estado ambiental de derecho tanto la acción popular como la licencia ambiental tendrían un sentido y aplicación efectiva, pues no sería un problema de algunos, sino una tarea de todos, desde el ámbito público y privado, donde se concretan realmente los derechos, los cuales son vistos como un conjunto, los derechos humanos y los derechos de la naturaleza.

Siendo el ordenamiento jurídico una respuesta a las necesidades de la sociedad, este debe reflejar una progresión en el nivel de protección de los derechos que ya se encuentran reconocidos. Para el momento que vivimos y en virtud de las situaciones ocurridas en escenarios similares en la historia, más cercanos que lejanos, aunado al conocimiento técnico que ha desarrollado la humanidad no existe excusa que impida reconocer la responsabilidad del ser humano en la destrucción de sí mismo y su entorno, y que repercute en lo que se reconoce como derechos colectivos y ambientales.

En ese orden de ideas, los responsables de tomar decisiones del orden nacional puede tomar acciones de corto plazo, así pues, en la gestión de la acción popular el Estado en cabeza del Consejo Superior de la Judicatura puede incorporar indicadores más concretos frente al uso y fundamentación de los derechos colectivos y ambientales, y no limitarse al número sentencias falladas dentro de un periodo de tiempo.

Con respecto a la licencia ambiental por lo pronto se debe suspender cualquier tipo de modificación que elimine actividades o disminuya más los tiempos de su expedición, así como,

ampliar la participación de la comunidad (indígenas, afrodescendientes, campesinos) en la toma de decisiones de los proyectos asociados a las grandes locomotoras económicas.

El momento actual, especialmente frente a los temas ambientales y en particular en lo referente a los derechos colectivos y ambientales, obliga a una redefinición normativa, que para el caso de la licencia ambiental debe llevar a considerar al fortalecimiento e inclusión de todas las actividades que en sentido estricto afecten el ambiente, entendido éste donde confluyen en igual medida los medios físicos, bióticos y sociales; situación que se podría considerar para un estudio más profundo la eliminación de la licencia ambiental bajo los términos actuales y reformular inclusive un nuevo SINA.

Se requiere el fortalecimiento de organizaciones no gubernamentales para buscar financiación para el inicio de acciones judiciales por parte de comunidades vulnerables y contar con recursos para fortalecer la defensa técnica y jurídica que permita enfrentar en los distintos niveles al Estado Colombiano y a los particulares, para que prosperen las acciones populares. Igualmente, para que en las discusiones administrativas con las autoridades ambientales las comunidades sean escuchadas con el soporte adecuado.

De allí que cerremos indicando que la principal solución se cristaliza en la incorporación de nuevos criterios de justicia, desligados a la acumulación de capital, que estén asociados al beneficio colectivo, donde se reconozca que el ambiente es parte integral de nuestra vida actual y futura, no solo de los seres humanos sino de toda la naturaleza, lo cual brindaría amplias garantías de supervivencia en condiciones dignas a todas las colectividades, sin discriminación.

Bibliografía

Agencia Nacional de Hidrocarburos. (2008). Recuperado el 3 de Marzo de 2013, de <http://www.anh.gov.co/privados/licencias.pdf>

Agencia Nacional de Hidrocarburos. (2010). *Cadena Productiva de Hidrocarburos*. Recuperado el 21 de 01 de 2013, de ANH: http://www.anh.gov.co/flashpapers/para_ninos.pdf

AIDA. (2008). *Guía de Defensa Ambiental*. Recuperado el 27 de enero de 2013, de Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente: http://www.aida-americas.org/sites/default/files/AIDA_GUIA_2008.pdf

Alexy, R. (1993). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid, España: Centro de Estudios Constitucionales.

Arango Rivadeneira, R. (2005). *El concepto de los derechos sociales fundamentales*. Bogotá: Legis.

Arango Rivadeneira, R., & Molina Betancour, C. M. (2003). *Corte Constitucional: 10 años, balance y perspectivas*. Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario.

Asís Roig, R. d. (1992). *Las paradojas de los Derechos Fundamentales como límites al poder*. Madrid: Debate.

Calle Londoño, V. (6 de Mayo de 2013). Colombia no está preparada para la locomotora minera. *El Espectador*, págs. <http://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/articulo-420422-colombia-no-esta-preparada-locomotora-minera>.

Congreso de la República. (22 de julio de 2009). *Gaceta del Congreso*. Obtenido de http://servoaspr.imprenta.gov.co:7778/gacetap/gaceta.nivel_3

Consejo de Estado, Radicación número: 25000-23-25-000-2000-0254-01(AP) (20 de septiembre de 2001).

Consejo de Estado, Radicación número: 15001-23-31-000-1999-2571-01 (2001 de marzo de 2001).

Consejo de Estado, Radicación número: 25000-23-25-000-2001-0022-01(AP-312) (28 de febrero de 2002).

Consejo de Estado, Radicación número: AP-25000-23-27-000-2003-00181-02 (4 de febrero de 2004).

Consejo de Estado, Radicación número: 25000-23-24-000-1999-0557-01(AP- 011) (13 de Mayo de 2004).

Consejo de Estado, Radicación número: 41001-23-31-000-2002-11420-01 (6 de Octubre de 2005).

Consejo de Estado, Radicación número: 25000-23-25-000-2006-00034-01(IJ)AP (4 de Marzo de 2008).

Consejo de Estado, Radicación número: 05001-23-31-000-2003-03664-01(AP) (2 de Diciembre de 2010).

Contraloría General de la República. (2013). *Minería en Colombia, Fundamentos para superar el modelo extractivista*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Corporación Autónoma Regional de las cuencas de los ríos Negro y Nare. (2012). *Trámites - permiso de vertimientos*. Recuperado el 07 de 07 de 2013, de <http://www.cornare.gov.co/index.php/tramite-relacionado-con-el-agua/permiso-de-vertimientos>

Corporación Autónoma Regional del Cauca. (s.f.). *Zonificación Ambiental*. Recuperado el 02 de 03 de 2013, de Plan de Ordenamiento Territorial Padilla: <http://www.crc.gov.co/files/ConocimientoAmbiental/POT/padilla/TITULO%204%20Zonificacion%20Ecologica%20y%20Ambiental.pdf>

Corte Constitucional, Sentencia C-215 de 1999, Expedientes D-2176, D- 2184 y D-2196 (acumulados) (14 de noviembre de 1999).

Corte Constitucional, Sentencia C-630 de 2011, Expedientes acumulados D-8392 y D-8405 (24 de agosto de 2011).

Corte Constitucional, Sentencia C-746 de 2012, Expediente (26 de septiembre de 2012).

Corte Constitucional, Sentencia C-898 de 2005, Expediente D-5673 (30 de agosto de 2005).

Corte Constitucional, Sentencia SU-067 de 1993, Expediente No. T- 904 (24 de Febrero de 1993).

Corte Constitucional, Sentencia SU-442 de 1997, Expedientes T-120.950 y T-124.621 (acumulados) (Corte Constitucional 16 de Septiembre de 1997).

Corte Constitucional, Sentencia T-092 de 1993, Expediente No.5849 (19 de Febrero de 1993).

Corte Constitucional, Sentencia T-1077 de 2012, Expediente T-3.286.371 (12 de diciembre de 2012).

Corte Constitucional, Sentencia T-254 de 1993, Expediente (30 de Junio de 1993).

Corte Constitucional, Sentencia T-431 de 2000, Expediente D-2589 (12 de Abril de 2000).

Corte Constitucional, Sentencia T-446 de 2007, Expediente (30 de mayo de 2007).

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay (17 de Junio de 2005).

Ecoosfera. (13 de Junio de 2010). *Consecuencias del derrame de petróleo en el Golfo de México: números y estadísticas*. Recuperado el 20 de marzo de 2013, de <http://www.ecoosfera.com/2010/06/consecuencias-del-derrame-de-petroleo-en-el-golfo-de-mexico-numeros-y-estadisticas/>

Esguerra Portocarrero, J. C. (2004). *La protección constitucional del Ciudadano*. Bogotá: Legis Editores.

Figuroa, L. (2010). La eficacia de las acciones populares y sus indicadores. *Precedente* , 295-307.

Gonzalez, J. E. (2006). *Derecho Ambiental Colombiano*. Bogotá.: Universidad Externado de Colombia.

Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales - GIDCA. (2013). *Locomotoras normativas anti-ambientales. Algunos análisis de caso por afectación a derechos colectivos y ambientales*. (Primera ed., Vol. 35). (I. d. UNIJUS, Ed.) Bogotá, Bogotá D.C., Colombia: Universidad Nacional de Colombia.

Instituto Nacional de Vías. (2011). *Guía de manejo ambiental de proyectos de infraestructura*. Recuperado el 02 de 03 de 2013, de http://www.invias.gov.co/invias/hermesoft/portaIG/home_1/recursos/01_general/documentos/01072011/gui_a_ambiental2_2011.pdf

Londoño Toro, B. (1995). *Acciones Populares y de Grupo. Nuevas herramientas para proteger los derechos humanos*. Medellín: Editorial DIKE.

Londoño Toro, B. (mayo de 2010). *Boletín Jurídico de Derecho Comparado*. Recuperado el 23 de junio de 2012, de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/126/art/art6.htm>

Londoño Toro, B. (2004). *Eficacia de las acciones constitucionales en defensa de los derechos colectivos*. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario.

Londoño Toro, B. (1996). *Fortalecimiento de los mecanismos judiciales de protección del medio ambiente*. Bogotá: Defensoría del Pueblo.

Londoño Toro, B. (1996). *Fortalecimiento de los mecanismos judiciales de protección del medio ambiente*. Bogotá: Defensoría del Pueblo.

Londoño Toro, B., González Acosta, A., & Figueredo Medina, G. (Septiembre - Diciembre de 2009). Diagnóstico del impacto de la ley colombiana de acciones populares y de grupo en sus primeros diez años de vigencia. Resultados de investigación. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* , 1339 - 1371.

Londoño, B. (2001). *Módulo de Autoaprendizaje en Acciones Populares, de Grupo y de Cumplimiento*. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura.

López Cabrera, N. (2001). Sobre los derechos colectivos. En I. d. Madrid, *Una discusión sobre derechos colectivos*. Madrid: Dykinson.

Macías, L. F. (15 de febrero de 2013). Obtenido de Revista Electrónica de Derecho Ambiental: http://www.cica.es/aliens/gimadus/07/acciones_populares.ht

Macías, L. F. (23 de mayo de 2009). *Acciones populares y medio ambiente. Un nuevo paradigma de la militancia jurídica*. Recuperado el 15 de enero de 2013, de Revista Medio Ambiente y Derecho: http://huespedes.cica.es/aliens/gimadus/07/acciones_populares.htm

Martínez, M. d. (2007). *Mecanismos de Tutela de los Intereses difusos y colectivos*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Mesa Cuadros, G. (2010). *Derechos Ambientales en Perspectiva de Integralidad: concepto y fundamentación de nuevas demandas y resistencias actuales hacia el "estado ambiental de derecho"* (2 ed.). (C. P. Facultad de Derecho, Ed.) Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.

Mesa Cuadros, G. (2013). Nuevo Acuerdo Global Río+20: 'Economía Verde' en la era neocapitalista. En GIDCA, & UNIJUS (Ed.), *Estado Ambiental de Derecho o 'Estado de cosas inconstitucional ambiental': derechos colectivos y ambientales bajo la amenaza en la era de las locomotoras normativas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial. (2010). *Metodología general para la presentación de estudios ambientales*. Recuperado el 02 de 03 de 2013, de http://www.minambiente.gov.co/documentos/DocumentosBiodiversidad/licencias/Varios/metodologia_presentacion_ea.pdf

Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial. (31 de 08 de 2007). *Zonificación Ambiental*. Recuperado el 02 de 03 de 2013, de [Hidroeléctrica Pescadero Ituango: www.minambiente.gov.co/documentos/F-PHI-EIA-C06-R0a-Zonificacion.pdf](http://www.minambiente.gov.co/documentos/F-PHI-EIA-C06-R0a-Zonificacion.pdf)

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (abril de 2011). *Guía de Manejo Ambiental de Proyectos de Infraestructura - Subsector Vías*. Recuperado el 24 de febrero de 2013, de http://www.invias.gov.co/invias/hermesoft/portaIG/home_1/recursos/01_general/documentos/01072011/guia_ambiental2_2011.pdf

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (5 de Agosto de 2010). Decreto 2820 de 2010. *Diario Oficial de Colombia(46340)* . Bogotá D.C., Bogotá, Colombia.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2010). *El esquema de licenciamiento ambiental en Colombia*. Recuperado el 26 de Febrero de 2013, de www.minambiente.gov.co/documentos/esquema_licenciamiento_0510.pdf

Ministerio de Minas y Energía - Ministerio del Medio Ambiente. (2002). *Guía Minero Ambiental de Explotación*. Recuperado el 07 de 07 de 2013, de Ministerio de Minas y Energía: http://www.minminas.gov.co/minminas/minas.jsp?cargaHome=3&id_categoria=111&id_subcategoria=252

Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Transporte, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2004). *Guía Ambiental Transporte de Carbón*. Recuperado el 07 de 07 de 2013, de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible: http://www.minambiente.gov.co/documentos/guia_ambiental_transporte_carbon.pdf

Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones de la República de Perú. (2006). Recuperado el 02 de 03 de 2013, de http://www.mtc.gob.pe/portal/transportes/caminos_ferro/manual/Manuales%20Mantenimiento%20ProviasD ep-Caminos/Manual%20Mantenimiento%20Periodico.pdf

Miranda, H. (2007). La protección del ambiente en el sistema europeo de derechos humanos. *Panóptica, año 1, n.8*, 75-94.

Mora, C. (2001). La defensa judicial del medio ambiente en Colombia. En P. D. CARIBE, *Justicia Ambiental: Construcción y defensa de nuevos derechos culturales y ambientales en América Latina*. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM (CEIICH / UNAM).

Morales, J. V. (2000). *Cucunubá, Modelo para el Desarrollo Sostenible*. Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.

Nieto, N. C. (2007). *La reivindicación de derechos colectivos. El caso del relleno Sanitario Curva de Rodas*. Medellín: Facultad de Derecho.

ONU. (02 de 02 de 1971). *Organización de las Naciones Unidas*. Recuperado el 20 de 01 de 2013, de The Ramsar Convention on Wetlands: http://www.ramsar.org/cda/es/ramsar-documents-texts/main/ramsar/1-31-38_4000_2__

ONU. (16 de junio de 1972). *Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente*. Recuperado el 22 de enero de 2013, de Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano: <http://www.pnuma.org/docamb/mh1972.php>

Organización de las Naciones Unidas. (1992). *Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo*. Recuperado el 10 de 01 de 2013, de ONU: http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/docs_unced.htm

Ortega Guerrero, G. A. (2010). Argumentación iusfundamental de los derechos colectivos y ambientales. En G. d. GIDCA, *Debates Ambientales Contemporáneos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Ortiz Guayacán, J.C. (2013). *Las acciones populares y de grupo frente a las acciones colectivas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia

Peces-Barba Martínez, G. (1981). Actas de las IV Jornadas de Profesores de Filosofía del Derecho. En EDITUM (Ed.), *Derechos económicos, sociales y culturales: para una integración histórica y doctrinal*. Murcia, España: Universidad de Murcia.

Peces-Barba Martínez, G. (1999). *Curso de Teoría del Derecho* (1 ed.). Madrid: Barcelona, España: Marcial Pons.

Pinto, M. (2004). *El derecho internacional, vigencia y desafíos en un escenario globalizado*. México, México: Fondo de Cultura Económica.

Pisciotti Cubillos, D. (2004). *Los derechos de tercera generación, los intereses difusos o colectivos y sus modos de protección (acción popular)*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Presidencia de la República. (1995 йил 05-Junio). Decreto 984 de 1995. *Diario Oficial de Colombia*(41876) . Bogotá D.C., Bogotá, Colombia.

Procuraduría General de la Nación, Concepto 5136 (4 de abril de 2011).

Ramírez Ramírez, A. (2012). *La estadística, instrumento de investigación científica*. Recuperado el 27 de Junio de 2012, de http://portalsej.jalisco.gob.mx/unidades-upn-ip/sites/portalsej.jalisco.gob.mx/unidades-upn-ip/files/antonio_ramirez_ramirez.pdf

Ramírez, e. a. (2004). Comisión del desarrollo y medio ambiente. *Comisión Brutland. Nuestro futuro común*.

Rey Cantor, E., & Rodríguez Ruíz, M. C. (2005). *Las generaciones de los derechos humanos* (Tercera edición ed.). Bogotá, Colombia: Universidad Libre.

Rodas Monsalve, J. C. (2001). *Constitución y derecho ambiental*. Bogotá: Cargraphics S.A.

Rodas Monsalve, J. C. (1995). *Fundamentos Constitucionales del Derecho Ambiental colombiano* (Primera ed.). (U. d. Andes, Ed.) Bogotá, Colombia: Tercer Mundo.

- Rodríguez, G. A. (2013). *La consulta previa en proyectos ambientales ¿ un derecho o un obstáculo?* Recuperado el 15 de octubre de 2013, de Razón Pública: <http://razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/7073-la-consulta-previa-en-proyectos-ambientales-iun-derecho-o-un-obstaculo.html>
- Rodríguez, G. A. (2011). *Las licencias ambientales y su proceso de reglamentación en Colombia*. Obtenido de Foro Nacional Ambiental.: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/08360.pdf>
- Rodríguez-Toubes Muñiz, J. (2001). ¿Hay derechos colectivos? En I. d. Madrid, *Una discusión sobre derechos colectivos* (págs. 287-289). Madrid: Dykinson.
- Rodríguez-Toubes Muñiz, J. (2001). ¿Hay derechos colectivos? En I. d. de, *Una discusión sobre derechos colectivos*. Madrid, España: Dykinson.
- Salgado, M. (2011). *Gestión de Pavimentos*. Recuperado el 2013 de 01 de 26, de <http://es.scribd.com/doc/62462965/2/Definicion-general-de-gestion-de-infraestructura-vial>
- Salmón, E. (2011). Los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano: El camino hacia una lectura social de los derechos civiles y políticos. En *Direitos humanos e integracao latino-americana*. Porto Alegre: Entrementes Editorial.
- Seguridad Minera. (17 de Octubre de 2012). *Uso de explosivos en minería*. Recuperado el 10 de 20 de 2012, de Revista Seguridad Minera: <http://revistaseguridadminera.com/operaciones-mineras/uso-de-explosivos-en-mineria/>
- Universidad de Los Andes. (1992). *Laboratorio de formulación, interfases reología y procesos*. Merida.
- Zanneti Junior, H. (2004). Derechos Colectivos Lato Sensu: La definición conceptual de los derechos difusos, de los derechos colectivos stricto sensu y de los derechos individuales homogéneos. En I. I. Procesal, *La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos*. México: Editorial Porrúa.

ANEXO 1. Sentencias Analizadas Consejo de Estado

| CANTIDAD | SENTENCIA | AÑO SENTENCIA | MAGISTRADO PONENTE | ACTOR | CATEGORIA ACTOR | DEMANDADO | REPRESENTA A | | NOMBRE TRIBUNAL PRIMERA INSTANCIA |
|----------|--|---------------|--------------------------------------|---|--------------------|--|------------------------------------|-------------------------------|---|
| | | | | | | | COLECTIVIDAD DETERMINADA, CUAL? | COLECTIVIDAD INDETERMINADA | |
| 1 | 25000-23-26-000- 2001-0008-01(AP-168) | 2001 | MARIO ALARIO MÉNDEZ | CLAUDIA SAMPEDRO TORRES y HÉCTOR ALFREDO SUÁREZ MEJÍA | Ciudadano - Unico | MUNICIPIO DE TENA | Municipio | X | Cundinamarca |
| 2 | 70001-23-31-000- 2004-01282-01(AP) | 2008 | RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA | ALBERTO JOSE JIMENEZ BOHORQUEZ | Ciudadano - Unico | Municipio de Sucre y la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Mojana y el San Jorge - CORPOMOJANA | Municipio | X | Sucre |
| 3 | 25000-23-15-000- 2003-02084-01(AP) | 2006 | RUTH STELLA CORREA PALACIO | ALFONZO PÉREZ PRECIADO | Ciudadano - Unico | ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA Y OTRO | Municipio | X | Cundinamarca |
| 4 | 05001-23-31-000- 2005-03461-01(AP) | 2007 | RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA | LUZ STELLA CORREA Y OTROS | Ciudadano - Varios | MUNICIPIO DE MEDELLIN Y OTROS | Municipio | 8 personas más | Antioquia |

ANEXO 1. Sentencias Analizadas Consejo de Estado

| CANTIDAD | SENTENCIA | AÑO SENTENCIA | MAGISTRADO PONENTE | ACTOR | CATEGORIA ACTOR | DEMANDADO | REPRESENTA A | | NOMBRE TRIBUNAL PRIMERA INSTANCIA |
|----------|--------------------------------------|---------------|------------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------|---|------------------------------------|--|---|
| | | | | | | | COLECTIVIDAD DETERMINADA, CUAL? | COLECTIVIDAD INDETERMINADA | |
| 5 | 05001-23-31-000-2005-03529-01(AP) | 2011 | MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ | PROAMBIENTE LTDA Y OTROS | Organizaciones comunitarias | CANTERAS DE COLOMBIA S.A Y OTROS | Privado | Demandante, mas dos juntas de accion comunal | Antioquia |
| 6 | 15001-23-31-000-2002-03775-01(AP) | 2011 | MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO | ALVARO MACIAS MONTOYA | Ciudadano - Unico | MUNICIPIO DE DUITAMA, la Empresa de Servicios Públicos de Duitama y CORPOBOYACÁ. | Municipio | X | Boyacá |
| 7 | 13001-23-31-000-2000-0006-01(AP-059) | 2001 | REINALDO CHAVARRO BURITICA | PERSONERIA DISTRITAL DE CARTAGENA | Personeria | EDURBE S.A., Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique –CARDIQUE- y el Departamento Administrativo Distrital de Salud –DADIS- | Privado | habitantes de los sectores de Rincón Guapo y Loma de Vidrio del barrio San Francisco. | Bolívar |

ANEXO 1. Sentencias Analizadas Consejo de Estado

| CANTIDAD | SENTENCIA | AÑO SENTENCIA | MAGISTRADO PONENTE | ACTOR | CATEGORIA ACTOR | DEMANDADO | | REPRESENTA A | | NOMBRE TRIBUNAL PRIMERA INSTANCIA |
|----------|--|---------------|------------------------------------|------------------------------------|-------------------|--|-----------|------------------------------------|-------------------------------|---|
| | | | | | | | | COLECTIVIDAD DETERMINADA, CUAL? | COLECTIVIDAD INDETERMINADA | |
| 8 | 15001-23-31-000- 2001-1958-01(AP-828) | 2003 | REINALDO CHAVARRO BURITICÁ | ANA MILENA CANO PLATA | Ciudadano - Unico | MUNICIPIO DE TIBASOSA | Municipio | | X | Boyacá |
| 9 | 15001-23-31-000- 2000-0451-01(AP-099) | 2001 | TARSICIO CÁCERES TORO | PERSONERÍA MUNICIPAL DE DUITAMA | Personeria | Alcaldía Municipal de Duitama, la Empresa de obras Sanitarias de Duitama y Corpoboyacá | Municipio | Habitantes de vereda Trinidad | | Boyacá |
| 10 | 19001-23-31-000- 2004-01680-01(AP) | 2011 | MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ | ANGEL LEDEZMA MUÑOZ | Ciudadano - Unico | MUNICIPIO DE PIENDAMO | Municipio | | X | Cauca |

ANEXO 1. Sentencias Analizadas Consejo de Estado

| CANTIDAD | SENTENCIA | AÑO SENTENCIA | MAGISTRADO PONENTE | ACTOR | CATEGORIA ACTOR | DEMANDADO | REPRESENTA A | | NOMBRE TRIBUNAL PRIMERA INSTANCIA |
|----------|--|---------------|--------------------------------------|------------------------------------|-------------------|---|------------------------------------|-------------------------------|---|
| | | | | | | | COLECTIVIDAD DETERMINADA, CUAL? | COLECTIVIDAD INDETERMINADA | |
| 11 | 25000-23-25-000- 2000-0082-01(AP-072) | 2001 | ROBERTO MEDINA LÓPEZ | BEATRIZ EUGENIA GARCÍA MADRIÑAN | Ciudadano - Unico | Distrito Capital de Bogotá, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, la Curadora Urbana No. 2, las sociedades Parques del Country S.A. y Torres de la Castellana S.A. en liquidación, y Almacenes Éxito S.A. | Municipio | X | Cundinamarca |
| 12 | 19001-23-31-000- 2003-01062-01(AP) | 2007 | RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA | CARLOS ALBERTO CASTAÑEDA LEON | Ciudadano - Unico | MUNICIPIO DE PUERTO TEJADA Y LA CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CAUCA - CRC | Municipio | X | Cauca |
| 13 | 25000-23-26-000- 2002-01862-01(AP) | 2006 | GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO | CARLOS EUSTACIO FORERO VASQUEZ | Ciudadano - Unico | ALCALDÍAS DE FUNZA y TENIO (Cundinamarca), la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL "CAR" – REGIONAL SABANA DE OCCIDENTE, la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL "CAR" REGIONAL NORTE Y ALMEYDAS, y las COMPAÑIAS COMERCIALES INVERSIONES PASCUAS S.A. e INVERSIONES UNO EN OCHO S.A. | Municipio | vereda de La Punta | Cundinamarca |
| 14 | 25000-23-25-000- 2002-02535-01(AP) | 2003 | JUAN ÁNGEL PALACIO HINCAPIÉ | CARLOS GERMÁN FARFÁN PATIÑO | Ciudadano - Unico | MUNICIPIO DE GIRARDOT, EMPRESAS PÚBLICAS MUNICIPALES DE GIRARDOT, ACOPIAJOS S.A. E.S.P., GUILLERMO ALFONSO SALAZAR BERNAL, JOSÉ HUMBERTO HOLGUÍN ARIZALA, JOSÉ CONSTANTINO RINCÓN PULIDO y CARLOS TULLIO RINCÓN RAMÍREZ. | Municipio | X | Cundinamarca |

ANEXO 1. Sentencias Analizadas Consejo de Estado

| CANTIDAD | SENTENCIA | AÑO SENTENCIA | MAGISTRADO PONENTE | ACTOR | CATEGORIA ACTOR | DEMANDADO | REPRESENTA A | | NOMBRE TRIBUNAL PRIMERA INSTANCIA |
|----------|-----------------------------------|---------------|------------------------------------|----------------------------------|-------------------|--|------------------------------------|---|---|
| | | | | | | | COLECTIVIDAD DETERMINADA, CUAL? | COLECTIVIDAD INDETERMINADA | |
| 15 | 08001-23-31-000-2002-01382-01(AP) | 2006 | GERMAN RODRIGUEZ VILLAMIZAR | CARLOS JOSE TORRENTE BAUTISTA | Ciudadano - Unico | ALMACENES EXITO Y OTROS (Departamento Administrativo Distrital del Medio Ambiente, Secretaría de Planeación Distrital, Curaduría Urbana Número 2 de Barranquilla) | Privado | X | Atlántico |
| 16 | 17001-23-31-000-2003-00052-01(AP) | 2006 | CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE | CESAR OCTAVIO AGUDELO SALAZAR | Ciudadano - Unico | INSTITUTO NACIONAL DE VIAS (INVIAS) Y AUTOPISTAS DEL CAFE S.A. | Entidad | Habitantes de la vereda San Peregrino, La China, El Bosque, El Tabor, El Rodeo y El Algarro. | Caldas |
| 17 | 05001-23-31-000-2001-00992-01(AP) | 2011 | MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ | DORA SANCHEZ CARDONA Y OTROS | Ciudadano - Unico | EMPRESAS VARIAS DE MEDELLÍN Y OTROS. | Empresa Publica | Urbanización "Luna Lunera", los habitantes de "La Camila", "Alcalá" y "Estación Primera", vecinos del relleno sanitario "CURVA DE RODAS | Antioquia |
| 18 | 68001-23-31-000-1999-02726-01(AP) | 2006 | MARTHA SOFIA SANZ TOBON | EDELMIRA DURAN DE BUENO | Ciudadano - Unico | EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO - ACUASAN | Empresa Publica | X | Norte de Santander |
| 19 | 13001-23-31-000-2004-00026-01(AP) | 2006 | GERMAN RODRIGUEZ VILLAMIZAR | ERNESTO BARRIOS PEREZ | Ciudadano - Unico | DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS y la sociedad anónima de tratamiento integral de | Municipio | Comunidad de Cartagena y trabajadores del relleno | Bolívar |

ANEXO 1. Sentencias Analizadas Consejo de Estado

| CANTIDAD | SENTENCIA | AÑO SENTENCIA | MAGISTRADO PONENTE | ACTOR | CATEGORIA ACTOR | DEMANDADO | REPRESENTA A | | NOMBRE TRIBUNAL PRIMERA INSTANCIA |
|----------|--|---------------|------------------------------------|--|-----------------------------|--|------------------------------------|-------------------------------|---|
| | | | | | | | COLECTIVIDAD DETERMINADA, CUAL? | COLECTIVIDAD INDETERMINADA | |
| 20 | 50001-23-31-000- 2004-00017-01(AP) | 2011 | MARCO ANTONIO VELILLA MORENO | FABIO DARIO CHAVARRO BARRERA | Ciudadano - Unico | EL MUNICIPIO DE SAN MARTIN (META) Y EL BANCO AGRARIO DE VILLAVICENCIO | Municipio | X | Meta |
| 21 | 17001-23-31-000- 2003-00866-01(AP) | 2001 | MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO | CARLOS REYES PALMA, MARCO JAVIER URIBE VÉLEZ, LUÍS EDUARDO HINCAPIÉ MEDINA, JORGE SANTOS HINCAPIÉ Y ANGELINA GÓMEZ OLIVARES | Ciudadano - Varios | Empresa de Obras Sanitarias de Caldas E.S.P. y la Corporación Autónoma Regional de Caldas | Empresa Publica | X | Caldas |
| 22 | 19001-23-31-000- 2000-3555-01(AP-230) | 2001 | MARIA ELENA GIRALDO GOMEZ | JUNTA DE ACCION COMUNAL DE LA ARROBLEDA (CAUCA) | Organizaciones comunitarias | C. R. C "Corporación Regional del Cauca" | Autoridad Ambiental | X | Cauca |
| 23 | 25000-23-26-000- 2005-01330-01(AP) | 2011 | JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA | FERNANDO GARCIA HERREROS CASTAÑEDA | Ciudadano - Unico | MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL Y CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA | Autoridad Ambiental | X | Cundinamarca |

ANEXO 1. Sentencias Analizadas Consejo de Estado

| CANTIDAD | SENTENCIA | AÑO SENTENCIA | MAGISTRADO PONENTE | ACTOR | CATEGORIA ACTOR | DEMANDADO | REPRESENTA A | | NOMBRE TRIBUNAL PRIMERA INSTANCIA |
|----------|--------------------------------------|---------------|--|---|-----------------------------|--|------------------------------------|-------------------------------|---|
| | | | | | | | COLECTIVIDAD DETERMINADA, CUAL? | COLECTIVIDAD INDETERMINADA | |
| 24 | 19001-23-31-000-2003-01327-01(AP) | 2007 | MARTHA SOFIA SANZ TOBON | JUNTA DE ACCION COMUNAL DE LA VEREDA ALTO DE LA JAGUA | Organizaciones comunitarias | CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CAUCA Y OTRO | Autoridad Ambiental | X | Cauca |
| 25 | 63001-23-31-000-2003-0500-01(AP) | 2004 | ALIER EDUARDO HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ | FERNANDO SIERRA ARBELAEZ | Ciudadano - Unico | CORPORACION AUTONOMA REGIONAL | Autoridad Ambiental | X | Quindío |
| 26 | 25000-23-25-000-2001-9184-01(AP-306) | 2002 | JUAN ÁNGEL PALACIO HINCAPIÉ | FRANCISCO EDUARDO ROJAS QUINTERO | Ciudadano - Unico | ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO "IDU", SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE BOGOTÁ D.C., el FONDO DE EDUCACIÓN VIAL FONDATT y el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA DEFENSORÍA DEL ESPACIO PÚBLICO D.C.. | Municipio | X | Cundinamarca |
| 27 | 20001-23-31-000-2003-02025-01(AP) | 2006 | GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO | ONG FUNDARECZA – GABRIEL ARRIETA CAMACHO | Organizaciones comunitarias | GOBERNACION DEL CESAR Y CORPOCESAR | Departamento | X | Cesar |
| 28 | 20001-23-31-000-2004-01254-01(AP) | 2007 | MARCO ANTONIO VELILLA MORENO | GABRIEL ARRIETA CAMACHO | Ciudadano - Unico | HOSPITAL EDUARDO ARREDONDO DAZA E.S.E. | Hospital | X | Cesar |

ANEXO 1. Sentencias Analizadas Consejo de Estado

| CANTIDAD | SENTENCIA | AÑO SENTENCIA | MAGISTRADO PONENTE | ACTOR | CATEGORIA ACTOR | DEMANDADO | | REPRESENTA A | | NOMBRE TRIBUNAL PRIMERA INSTANCIA |
|----------|---------------------------------------|---------------|--------------------------------------|--------------------------------|-------------------|--|-----------|------------------------------------|-------------------------------|---|
| | | | | | | | | COLECTIVIDAD DETERMINADA, CUAL? | COLECTIVIDAD INDETERMINADA | |
| 29 | 20001-23-31-000- 2004-01252-01(AP) | 2007 | RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA | GABRIEL ARRIETA CAMACHO | Ciudadano - Unico | HOSPITAL LOCAL DE TAMALAMEQUE Y OTROS | Hospital | | X | Cesar |
| 30 | 20001-23-31-000- 2004-01256-01(AP) | 2007 | RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA | GABRIEL ARRIETA CAMACHO | Ciudadano - Unico | Hospital Marino Zuleta | Hospital | | X | Cesar |
| 31 | 20001-23-31-000- 2004-01310-01(AP) | 2007 | CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE | GABRIEL ARRIETA CAMACHO | Ciudadano - Unico | HOSPITAL HELI MORENO BLANCO DE PAILITAS E. S. E. | Hospital | | X | Cesar |
| 32 | 54001-23-31-000- 2003-00988-01(AP) | 2006 | GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO | GLORIA CACERES GARCIA | Ciudadano - Unico | MUNICIPIO DE SAN JOSE DE CUCUTA | Municipio | | X | Norte de Santander |
| 33 | 25000-23-24-000- 2000-0295-01(AP) | 2001 | CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE | HECTOR ALFREDO SUÁREZ MEJÍA | Ciudadano - Unico | Municipio de Pacho y "demás autoridades que en el curso del proceso se establezcan como responsables" | Municipio | | X | Cundinamarca |

ANEXO 1. Sentencias Analizadas Consejo de Estado

| CANTIDAD | SENTENCIA | AÑO SENTENCIA | MAGISTRADO PONENTE | ACTOR | CATEGORIA ACTOR | DEMANDADO | REPRESENTA A | | NOMBRE TRIBUNAL PRIMERA INSTANCIA |
|----------|--|---------------|------------------------------------|---|--------------------|---|------------------------------------|-------------------------------|---|
| | | | | | | | COLECTIVIDAD DETERMINADA, CUAL? | COLECTIVIDAD INDETERMINADA | |
| 34 | 15001-23-31-000- 2001-01961-01(AP) | 2008 | CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE | JANEDH AMANDA CANO PLATA | Ciudadano - Unico | MUNICIPIO DE TIBASOSA - BOYACA | Municipio | X | Boyacá |
| 35 | 15001-23-31-000- 2001-01950-01(AP) | 2007 | GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO | JANNEDTH AMANDA CANO PLATA | Ciudadano - Unico | MUNICIPIO DE PAIPA - BOYACA | Municipio | X | Boyacá |
| 36 | 15001-23-31-000- 2003-02013-01(AP) | 2011 | MARCO ANTONIO VELILLA MORENO | JAVIER GIOVANNI FUQUENE CUADRADO | Ciudadano - Unico | DEPARTAMENTO DE BOYACA, el MUNICIPIO DE COMBITA, la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE BOYACA y de los señores MARIA OTILIA BUENO, MARCO AURELIO CARDENAS, FRANCISCO FONSECA, JUAN AGUILAR MATTA Y ALCIBIADES GONZALEZ | Departamento | X | Boyacá |
| 37 | 25000-23-24-000- 2001-0074-01(AP-244) | 2001 | GERMAN RODRIGUEZ VILLAMIZAR | Claudia Sampetro Torres, Juan Manuel Suárez Mejía y Héctor Alfredo Suárez Mejía | Ciudadano - Varios | MUNICIPIO DE SESQUILE | Municipio | X | Cundinamarca |
| 38 | 25000-23-24-000- 2001-0288-01(AP-104) | 2001 | MARIA INES ORTIZ BARBOSA | Eduardo Gómez Vásquez y Héctor Alfredo Suárez Mejía | Ciudadano - Varios | Municipio de Cogua (Cundinamarca) | Municipio | X | Cundinamarca |

ANEXO 1. Sentencias Analizadas Consejo de Estado

| CANTIDAD | SENTENCIA | AÑO SENTENCIA | MAGISTRADO PONENTE | ACTOR | CATEGORIA ACTOR | DEMANDADO | REPRESENTA A | | NOMBRE TRIBUNAL PRIMERA INSTANCIA |
|----------|--------------------------------------|---------------|-----------------------------------|---|--------------------------|---|---------------------------------|--|-----------------------------------|
| | | | | | | | COLECTIVIDAD DETERMINADA, CUAL? | COLECTIVIDAD INDETERMINADA | |
| 39 | 50001-23-31-000-2005-00181-01(AP) | 2007 | GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO | JESUS MARIA QUEVEDO DIAZ | Ciudadano - Unico | MUNICIPIO DE ACACIAS – META | Municipio | X | Meta |
| 40 | 25000-23-25-000-1999-00027-01(AP) | 2004 | RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA | CLAUDIA SAMPEDRO TORRES Y OTRO | Ciudadano - Varios | MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE | Municipio | X | Cundinamarca |
| 41 | 25000-23-25-000-2000-0014-01(AP-047) | 2001 | GERMÁN AYALA MANTILLA | Esperanza Crisnacho de Romero, Procuradora Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios (E) y Ricardo Correal Morillo, Director de Recursos y Acciones Judiciales de la Defensoría del Pueblo, a petición de la Veeduría Cívica Ambiental de la problemática ambiental y sanitaria del Aeropuerto Internacional El Dorado | Procuraduría, Defensoría | Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil | Entidad | X | Cundinamarca |
| 42 | 73001-23-31-000-2003-01594-01(AP) | 2011 | MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ | JORGE A. CRUZ GONZALEZ | Ciudadano - Unico | ALCALDIA DE IBAGUE | Municipio | Habitantes de la urbanización "Nuevo Amanecer" en el salado Ibagué | Tolima |
| 43 | 76001-23-31-000-2000-02934-01(AP) | 2003 | MARIA INES ORTIZ BARBOSA | JORGE WILLIAM GARCÍA RAMÍREZ | Ciudadano - Unico | SECRETARÍA DE ORDENAMIENTO URBANÍSTICO Y LA CURADURÍA URBANA N° 2 DE CALI | Municipio | X | Valle de Cauca |

ANEXO 1. Sentencias Analizadas Consejo de Estado

| CANTIDAD | SENTENCIA | AÑO SENTENCIA | MAGISTRADO PONENTE | ACTOR | CATEGORIA ACTOR | DEMANDADO | REPRESENTA A | | NOMBRE TRIBUNAL PRIMERA INSTANCIA |
|----------|--------------------------------------|---------------|------------------------------|---|-----------------------------|---|------------------------------------|-------------------------------|---|
| | | | | | | | COLECTIVIDAD DETERMINADA, CUAL? | COLECTIVIDAD INDETERMINADA | |
| 44 | 25000-23-25-000-2000-0254-01.(AP) | 2001 | JESUS MARIA LEMOS BUSTAMANTE | JUNTA DE ACCION COMUNAL BARRIO NIZA SUR | Organizaciones comunitarias | Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente – y el Instituto Distrital de Recreación y Deporte. | Municipio | X | Cundinamarca |
| 45 | 25000-23-25-000-2001-0022-01(AP-312) | 2002 | GERMAN RODRIGUEZ VILLAMIZAR | Claudia Sampedro Torres y Héctor Alfredo Suárez Mejía | Ciudadano - Varios | MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, ICA y DIRECCION NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES | Autoridad Ambiental | X | Cundinamarca |
| 46 | 50001-23-31-000-2004-00521-01(AP) | 2011 | MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO | JUAN ALEJANDRO GÓMEZ SÁNCHEZ | Ciudadano - Unico | Municipio de Villavicencio | Municipio | X | Meta |
| 47 | 25000-23-25-000-2001-0398-01(AP) | 2003 | REINALDO CHAVARRO BURITICÁ | ASOCIACIÓN DE USUARIOS DEL ACUEDUCTO SAN JOSÉ DEL TRIUNFO | Organizaciones comunitarias | MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA | Entidad | X | Cundinamarca |
| 48 | 41001-23-31-000-2001-0271-01(AP-152) | 2001 | GERMÁN AYALA MANTILLA | JUAN CARLOS VARGAS BARREIRO | Ciudadano - Unico | Aldemar Ramírez Falla, Alcalde del Municipio de Yaguará | Municipio | X | Huila |

ANEXO 1. Sentencias Analizadas Consejo de Estado

| CANTIDAD | SENTENCIA | AÑO SENTENCIA | MAGISTRADO PONENTE | ACTOR | CATEGORIA ACTOR | DEMANDADO | REPRESENTA A | | NOMBRE TRIBUNAL PRIMERA INSTANCIA |
|----------|--|---------------|------------------------------------|--|-----------------------------|--|------------------------------------|-------------------------------|---|
| | | | | | | | COLECTIVIDAD DETERMINADA, CUAL? | COLECTIVIDAD INDETERMINADA | |
| 49 | 41001-23-31-000- 2001-0276-01(AP-197) | 2001 | JUAN ÁNGEL PALACIO HINCAPIÉ | JUAN CARLOS VARGAS BARRERO | Ciudadano - Unico | ALCALDE MUNICIPAL DE EL PITAL HUILA | Municipio | X | Huila |
| 50 | 25000-23-25-000- 2002-02788-01(AP) | 2004 | GERMAN RODRIGUEZ VILLAMIZAR | CORPORACIÓN DE RESIDENTES DEL BARRIO CHICO NORTE SANTA BIBIANA | Organizaciones comunitarias | Distrito Capital de Bogotá, Secretaría de Tránsito y Transporte, Video Colombia S.A., Financiera de Desarrollo Territorial S.A. FINDETER y Universal Music Colombia | Municipio | X | Cundinamarca |
| 51 | 25000-23-25-000- 2005-00277-01(AP) | 2011 | MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ | ASOCIACION DE PARTICIPACION CIUDADANA ANTICORRUPCION COLOMBIA DEMOCRATICA | Organizaciones comunitarias | Distrito Capital de Bogotá, la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, el Departamento Administrativo del Medio Ambiente DAMA, Transmilenio S.A. y Vallas Técnicas S.A. | Municipio | X | Cundinamarca |
| 52 | 25000-23-25-000- 2005-00458-01(AP) | 2011 | MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ | ASOCIACION DE PARTICIPACION CIUDADANA ANTICORRUPCION COLOMBIA DEMOCRATICA - APCACD | Organizaciones comunitarias | la Dirección Administrativa Especial Aeronáutica Civil, el Ministerio de Transporte y los Parquederos Parking Internacional, Boulevard Y Aéreo Vías Nacionales de Colombia Avianca S.A. ubicados en el Aeropuerto El Dorado y el Terminal Puente Aéreo | Privado | X | Cundinamarca |
| 53 | 25000-23-25-000- 2001-0052-01(AP-348) | 2002 | JUAN ÁNGEL PALACIO HINCAPIÉ | JUAN MANUEL SUÁREZ MEJÍA | Ciudadano - Unico | MUNICIPIO DE MEDINA | Municipio | X | Cundinamarca |

ANEXO 1. Sentencias Analizadas Consejo de Estado

| CANTIDAD | SENTENCIA | AÑO SENTENCIA | MAGISTRADO PONENTE | ACTOR | CATEGORIA ACTOR | DEMANDADO | | REPRESENTA A | | NOMBRE TRIBUNAL PRIMERA INSTANCIA |
|----------|-----------------------------------|---------------|------------------------------------|-----------------------------------|--------------------|--|---------------------|---|-------------------------------|---|
| | | | | | | | | COLECTIVIDAD DETERMINADA, CUAL? | COLECTIVIDAD INDETERMINADA | |
| 54 | 25000-23-26-000-2000-0112-01(AP) | 2003 | MARÍA NOHEMÍ HERNÁNDEZ PINZÓN | JULIO ENRIQUE GONZÁLEZ VILLA | Ciudadano - Unico | CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA | Autoridad Ambiental | | X | Cundinamarca |
| 55 | 25000-23-26-000-2001-0040-01(AP) | 2001 | OLGA INES NAVARRETE BARRERO | EDUARDO GOMEZ VASQUEZ Y OTRO | Ciudadano - Varios | Municipio de Pulí | Municipio | | X | Cundinamarca |
| 56 | 15001-23-31-000-2001-01919-01(AP) | 2008 | CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE | LUIS ALEJANDRO QUIROGA ZABALA | Ciudadano - Unico | MUNICIPIO DE TUTA - BOYACA | Municipio | | X | Boyacá |
| 57 | 15001-23-31-000-2001-02890-01(AP) | 2006 | CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE | LUIS ALEJANDRO QUIROGA ZABALA | Ciudadano - Unico | MUNICIPIO DE AQUITANIA | Municipio | | X | Boyacá |
| 58 | 25000-23-26-000-2003-01836-01(AP) | 2011 | MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ | ORLANDO CASTILLO RUBIO Y OTROS | Ciudadano - Varios | la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente y el Instituto Distrital de Urbanismo I.D.U | Municipio | comunidades de los barrios Urbanización Villas de Granada, La Perla, Protecho Villa Amalia, Bosques de Granada y Gran Granada | | Cundinamarca |

ANEXO 1. Sentencias Analizadas Consejo de Estado

| CANTIDAD | SENTENCIA | AÑO SENTENCIA | MAGISTRADO PONENTE | ACTOR | CATEGORIA ACTOR | DEMANDADO | REPRESENTA A | | NOMBRE TRIBUNAL PRIMERA INSTANCIA |
|----------|--|---------------|------------------------------------|---|--------------------|---|------------------------------------|-------------------------------|---|
| | | | | | | | COLECTIVIDAD DETERMINADA, CUAL? | COLECTIVIDAD INDETERMINADA | |
| 59 | 52001-23-31-000- 2004-00426-01(AP) | 2007 | MARTHA SOFIA SANZ TOBON | LUIS CARLOS ESPAÑA GOMEZ | Ciudadano - Unico | municipio de Albán (Nariño), la Corporación Autónoma Regional de Nariño CORPONARIÑO y la Empresa de Servicios Públicos Municipales de Albán EMPOALBAN | Municipio | X | Nariño |
| 60 | 25000-23-27-000- 2001-0004-01(AP-240) | 2001 | MANUEL SANTIAGO URUETA AYOLA | Sampedro Torres y Héctor Alfredo Suárez Mejía | Ciudadano - Varios | Municipio de Villagómez | Municipio | X | Cundinamarca |
| 61 | 25000-23-27-000- 2001-0034-01(AP) | 2001 | OLGA INES NAVARRETE BARRERO | JAVIER ARMANDO RINCÓN GAMA Y HÉCTOR ALFREDO SUÁREZ MEJÍA | Ciudadano - Varios | municipio de Agua de Dios | Municipio | X | Cundinamarca |
| 62 | 25000-23-27-000- 2005-00654-01(AP) | 2011 | MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ | LUIS CARLOS RANGEL FRANCO | Ciudadano - Unico | GAS NATURAL S.A E.S.P | Empresa Publica | X | Cundinamarca |
| 63 | 25000-23-27-000- 2004-02256 01(AP) | 2011 | MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO | GUILLERMO ANTONIO TORRES CUBILLOS, RODRIGO AMÓRTEGUI, EMMA LÓPEZ, SIMÓN GUTIÉRREZ, OFELIA RINCÓN Y COMUNIDAD DE CHOACHÍ | Ciudadano - Varios | CORPORINOQUIA | Autoridad Ambiental | X | Cundinamarca |

ANEXO 1. Sentencias Analizadas Consejo de Estado

| CANTIDAD | SENTENCIA | AÑO SENTENCIA | MAGISTRADO PONENTE | ACTOR | CATEGORIA ACTOR | DEMANDADO | REPRESENTA A | | NOMBRE TRIBUNAL PRIMERA INSTANCIA |
|----------|--|---------------|--------------------------------------|---|-------------------|---|------------------------------------|-------------------------------|---|
| | | | | | | | COLECTIVIDAD DETERMINADA, CUAL? | COLECTIVIDAD INDETERMINADA | |
| 64 | 63001-23-31-000- 2003-00257-01(AP) | 2004 | RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA | LUIS FERNANDO ROJAS RODRIGUEZ | Ciudadano - Unico | MUNICIPIO DE QUIMBAYA Y LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO C.R.Q. | Municipio | X | Quindío |
| 65 | 41001-23-31-000- 2000-3518-01(AP-162) | 2001 | JUAN ÁNGEL PALACIO HINCAPIÉ | DEFENSORIA DEL PUEBLO C/ MUNICIPIO DE NEIVA Y OTROS | Defensoria | ALCALDE DEL MUNICIPIO DE NEIVA, ALCALDE DEL MUNICIPIO DE TELLO, EMPRESAS PUBLICAS DE NEIVA, EMPRESA FOSFADER, ALBERTO GOMEZ, ERNESTO ROJAS, EMPRESA COMUNITARIA LOS UNIDOS Y EL RETORNO, MATILDE PEREZ, HUMBERTO MOYA y MARCEL SOLANO. | Municipio | X | Huila |
| 66 | 25000-23-24-000- 2002-0080-01(AP) | 2003 | ÁLVARO GONZÁLEZ MURCIA | LUIS GONZALO GUAYACÁN ROJAS | Ciudadano - Unico | Corporación Autónoma de la Orinoquia y los Municipios de Chipaque, Cáqueza, Quetame y Guayabetal | Autoridad Ambiental | X | Cundinamarca |
| 67 | 05001-23-31-000- 2003-03664-01(AP) | 2010 | MARCO ANTONIO VELILLA MORENO | LUIS GUILLERMO MESA GARCÍA | Ciudadano - Unico | EMPRESA ASESORÍAS SERVICIOS ECOLÓGICOS E INDUSTRIALES LTDA. – ASEI LTDA., MUNICIPIO DE ITAGÚÍ, SECRETARÍA ADMINISTRATIVA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL Y EL ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ – SUBDIRECCIÓN AMBIENTAL | Privado | X | Antioquia |
| 68 | 76001-23-31-000- 2000-1138-01(AP-029) | 2001 | MARIO ALARIO MÉNDEZ | MAGNOLIA TOBÓN MELO | Ciudadano - Unico | Secretaría de Infraestructura Vial y Valorización Municipal de Santiago de Cali | Municipio | X | Valle de Cauca |

ANEXO 1. Sentencias Analizadas Consejo de Estado

| CANTIDAD | SENTENCIA | AÑO SENTENCIA | MAGISTRADO PONENTE | ACTOR | CATEGORIA ACTOR | DEMANDADO | REPRESENTA A | | NOMBRE TRIBUNAL PRIMERA INSTANCIA |
|----------|-----------------------------------|---------------|-----------------------------------|---|-----------------------------|--|------------------------------------|---|---|
| | | | | | | | COLECTIVIDAD DETERMINADA, CUAL? | COLECTIVIDAD INDETERMINADA | |
| 69 | 47001-23-31-000-2003-01046-02(AP) | 2010 | RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA | FUNDACION BIODERECHO | Organizaciones comunitarias | Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, al Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a la Corporación Autónoma Regional del Magdalena – CORPAMAG-, a la empresa INTERASEO SA. E.S.P., y a la Empresa de Servicios de Aseo Público del Distrito de Santa Marta –ESPA- | Autoridad Ambiental | X | Magdalena |
| 70 | 68001-23-15-000-2004-00523-01(AP) | 2011 | MARCO ANTONIO VELLILLA MORENO | MARCO ANTONIO VELASQUEZ | Ciudadano - Unico | MUNICIPIO DE VELEZ, la CORPORACION AUTONOMA DE SANTANDER -CAS y la EMPRESA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS DE VELEZ - EMPREVEL E.S.P. | Municipio | El Hato, Santa Bárbara, Lagunetas Bajo, Lagunetas Alto, Uvito, Peña Grande, Helechal y Mesa | Santander |
| 71 | 41001-23-31-000-2003-01017-01(AP) | 2007 | CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE | MARIA ELSA MORA DE RODRIGUEZ | Ciudadano - Unico | MUNICIPIO DE NEIVA y COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P. | Municipio | X | Huila |
| 72 | 50001-23-31-000-2004-00640-01(AP) | 2011 | MARCO ANTONIO VELLILLA MORENO | IVAN ORLANDO BRICEÑO CHAVEZ Y LUIS ENRIQUE AVILA BLANCO | Ciudadano - Varios | EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS ECOPETROL y EMPRESA COLOMBIANA DE GAS ECOGAS | Privado | X | Meta |
| 73 | 05001-23-31-000-2004-04832-01(AP) | 2007 | CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE | MARTHA CECILIA RIOS VALENCIA | Ciudadano - Unico | MUNICIPIO DE CAREPA Y OTROS | Municipio | X | Antioquia |

ANEXO 1. Sentencias Analizadas Consejo de Estado

| CANTIDAD | SENTENCIA | AÑO SENTENCIA | MAGISTRADO PONENTE | ACTOR | CATEGORIA ACTOR | DEMANDADO | | REPRESENTA A | | NOMBRE TRIBUNAL PRIMERA INSTANCIA |
|----------|-----------------------------------|---------------|------------------------------------|---|------------------------|---------------------------------|-----------|------------------------------------|-------------------------------|---|
| | | | | | | | | COLECTIVIDAD DETERMINADA, CUAL? | COLECTIVIDAD INDETERMINADA | |
| 74 | 15001-23-31-000-2001-02420-01(AP) | 2007 | GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO | MARTIN HERNAN PEREZ CUERVO | Ciudadano - Unico | MUNICIPIO DE MONQUIRA | Municipio | | X | Boyacá |
| 75 | 52001-23-31-000-2004-01658-01(AP) | 2007 | GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO | PROCURADURIA JUDICIAL, AGRARIA Y AMBIENTAL DE NARIÑO Y PUTUMAYO | Procuraduria Ambiental | MUNICIPIO DE BARBACOAS NARIÑO | Municipio | | X | Nariño |
| 76 | 52001-23-31-000-2004-01658-02(AP) | 2011 | MARCO ANTONIO VELILLA MORENO | PROCURADURIA JUDICIAL AGRARIA Y AMBIENTAL DE NARIÑO Y PUTUMAYO | Procuraduria Ambiental | MUNICIPIO DE BARBACOAS | Municipio | | X | Nariño |
| 77 | 15001-23-31-000-2005-00005-01(AP) | 2008 | CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE | MELINA MARGARITA ESCORCIA FERNANDEZ | Ciudadano - Unico | MUNICIPIO DE ZETAQUIRA - BOYACA | Municipio | | X | Boyacá |
| 78 | 73001-23-31-000-2002-01408-01(AP) | 2003 | MARIA INES ORTIZ BARBOSA | Néstor Gregory Díaz Rodríguez | Ciudadano - Unico | Municipio de San Luis (Tolima) | Municipio | | X | Tolima |

| CANTIDAD | SENTENCIA | AÑO SENTENCIA | MAGISTRADO PONENTE | ACTOR | CATEGORIA ACTOR | DEMANDADO | REPRESENTA A | | NOMBRE TRIBUNAL PRIMERA INSTANCIA |
|----------|--|---------------|--------------------------------------|--|--------------------|---|------------------------------------|-------------------------------|---|
| | | | | | | | COLECTIVIDAD DETERMINADA, CUAL? | COLECTIVIDAD INDETERMINADA | |
| 79 | 23001-23-31-000- 2003-00788-01(AP) | 2008 | MARCO ANTONIO VELILLA MORENO | REINALDO PAEZ GOMEZ | Ciudadano - Unico | MUNICIPIO DE SAN ANTERO - CORDOBA | Municipio | X | Córdoba |
| 80 | 68001-23-15-000- 2001-0447-01(AP-308) | 2001 | MARIA INES ORTIZ BARBOSA | GLADYS ELENA DÍAZ ALVAREZ, SUCESORA PROCESAL DE CARLOS MAURICIO PEDRAZA RUIZ (Q.E.P.D.) | Ciudadano - Varios | MUNICIPIOS DE PIEDECUESTA Y GIRÓN, CONTRA LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUÇARAMANGA "C.D.M.B." Y LA EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DE PIEDECUESTA ESP | Municipio | X | Santander |
| 81 | 68001-23-15-000- 2002-00569-01(AP) | 2007 | GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO | GIOVANNI ALVAREZ MALDONADO, IVAN LEONARDO RINCON ACONCHA, CARLOS ALFONSO PEÑARANDA MOLINA y CARLOS LEONARDO ACONCHA RINCON | Ciudadano - Varios | MUNICIPIO DE SABANA DE TORRES | Municipio | X | Santander |
| 82 | 68001-23-15-000- 2002-00574-01(AP) | 2010 | MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO | GIOVANNI ALVAREZ MALDONADO, IVAN LEONARDO RINCON ACONCHA, CARLOS ALFONSO PEÑARANDA MOLINA Y CARLOS LEONARDO ACONCHA | Ciudadano - Varios | MUNICIPIO DE SABANA DE TORRES | Municipio | X | Santander |
| 83 | 23001-23-31-000- 2003-00792-01(AP) | 2008 | RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA | REINALDO PAEZ GOMEZ | Ciudadano - Unico | MUNICIPIO DE CERETE - CORDOBA | Municipio | X | Córdoba |

ANEXO 1. Sentencias Analizadas Consejo de Estado

| CANTIDAD | SENTENCIA | AÑO SENTENCIA | MAGISTRADO PONENTE | ACTOR | CATEGORIA ACTOR | DEMANDADO | REPRESENTA A | | NOMBRE TRIBUNAL PRIMERA INSTANCIA |
|----------|---|---------------|--------------------------------------|---|--------------------|---|------------------------------------|-------------------------------|---|
| | | | | | | | COLECTIVIDAD DETERMINADA, CUAL? | COLECTIVIDAD INDETERMINADA | |
| 84 | 25000-23-26-000- 2002-2189-01(AP) | 2003 | REINALDO CHAVARRO BURITICÁ | REINALDO PUENTES BUITRAGO | Ciudadano - Unico | MUNICIPIO DE GUADUAS | Municipio | X | Cundinamarca |
| 85 | 25000-23-24-000- 1999-0557-01(AP-011) | 2009 | RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA | REYNALDO MUÑOZ CABRERA | Ciudadano - Unico | MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA CAR, LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, LA EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ | Autoridad Ambiental | X | Cundinamarca |
| 86 | 73001-23-31-000- 2001-02192-01(AP- 879) | 2003 | MARIA INES ORTIZ BARBOSA | Enrique Godoy Triana y José William Díaz Morales | Ciudadano - Varios | Corporación Autónoma Regional del Tolima "CORTOLIMA" y La Granja Buenos Aires S. A. | Autoridad Ambiental | X | Tolima |
| 87 | 25000-23-25-000- 2000-0071-01(AP-083) | 2001 | RICARDO HOYOS DUQUE | RICARDO CIFUENTES SALAMANCA | Ciudadano - Unico | ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA Y OTRO | Municipio | X | Cundinamarca |
| 88 | 25000-23-27-000- 2002-02573-01(AP) | 2008 | CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE | RICARDO CIFUENTES SALAMANCA | Ciudadano - Unico | MUNICIPIO DE SAN BERNARDO - CUNDINAMARCA | Municipio | X | Cundinamarca |

ANEXO 1. Sentencias Analizadas Consejo de Estado

| CANTIDAD | SENTENCIA | AÑO SENTENCIA | MAGISTRADO PONENTE | ACTOR | CATEGORIA ACTOR | DEMANDADO | REPRESENTA A | | NOMBRE TRIBUNAL PRIMERA INSTANCIA | |
|----------|---------------------------------------|---------------|-----------------------------------|--|-----------------------------|---|---------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|---------------|
| | | | | | | | COLECTIVIDAD DETERMINADA, CUAL? | COLECTIVIDAD INDETERMINADA | | |
| 89 | 76001-23-31-000-2000-0256-01(AP-001) | 2001 | DANIEL MANRIQUE GUZMAN | Gloria Elisa López de Blanco, Amalia Fernanda Garcés Blanco, Frida Retjman de Oszerowicz, Nydia Luz Angel de Castañeda, Hernán Echeverry Orejuela, Juan Pío Montufar Echeverry, Carlos Alberto Castro Gómez, Fanny Elena Pérez de Artuz, Mariana del Pilar Castro Gómez, Gastón Edgardo Castillo Cano, Horacio Arbeláez Pardo y Jairo Van- | Ciudadano - Varios | Alcaldía Municipal de Santiago de Cali, la Secretaría de Infraestructura Vial y Valorización de Cali y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca | Municipio | Residentes del Barrio Los Cristales | | Valle deCauca |
| 90 | 15001-23-31-000-2004-00388-01(AP) | 2007 | RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA | RONALD FRANCISCO ROJAS | Ciudadano - Unico | MUNICIPIO DE TUNJA | Municipio | | X | Boyacá |
| 91 | 19001-23-31-000-2005-00495-01(AP) | 2008 | CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE | ULDARICO TEJADA MONTAÑO | Ciudadano - Unico | MUNICIPIO DE PATIA EL BORDO | Municipio | | X | Cauca |
| 92 | 76001-23-31-000-2000-1998-01 (AP-357) | 2002 | RICARDO HOYOS DUQUE | FUNDACIÓN BIODIVERSIDAD | Organizaciones comunitarias | CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA - C.V.C. Y OTROS | Autoridad Ambiental | | X | Valle deCauca |
| 93 | 76001-23-31-000-2005-00123-01(AP) | 2011 | MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ | LUZ ELENA GONGORA REYES, CIRO MANYOMA PEDROZA, MARIA DAYSI LOZANO, JUAN CARLOS ORTIZ, LUZ PIEDAD JIMÉNEZ MEZA, GUSTAVO ADOLFO LONDOÑO CASTAÑO, PABLO ESTEBAN GARCIA YAYA, ALBERTO MANRIQUE MEDINA, HENRY RESTREPO | Ciudadano - Varios | EMPRESA DE SERVICIO PUBLICO DE ASEO DE CALI - EMSIRVA E.S.P | Empresa Publica | | X | Valle deCauca |
| 94 | 85001-23-31-000-2001-0413-01(AP-194) | 2001 | DARÍO QUIÑONES PINILLA | Rodolfo Puentes Suárez, Héctor Alfredo Suárez Mejía, Claudia Sampedro Torres y Juan Manuel Suárez Mejía | Ciudadano - Varios | Ministerio del Medio Ambiente | Municipio | | X | Casanare |

ANEXO 1. Sentencias Analizadas Consejo de Estado

| CANTIDAD | SENTENCIA | AÑO SENTENCIA | MAGISTRADO PONENTE | ACTOR | CATEGORIA ACTOR | DEMANDADO | | REPRESENTA A | | NOMBRE TRIBUNAL PRIMERA INSTANCIA |
|----------|----------------------------|---------------|------------------------------------|--|--|---|---------------------|------------------------------------|-------------------------------|---|
| | | | | | | | | COLECTIVIDAD DETERMINADA, CUAL? | COLECTIVIDAD INDETERMINADA | |
| 95 | CE-SEC1-EXP2001- NAP127 | 2001 | GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO | MANUEL JESUS BRAVO y ALFREDO CANO CORDOBA | Ciudadano - Varios | CORPONARIÑO Y EMAS | Autoridad Ambiental | | X | Nariño |
| 96 | CE-SEC1-EXP2001- NAP150 | 2001 | OLGA INES NAVARRETE BARRERO | Contraloría de Bogotá, Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Defensoría del Pueblo | Procuraduría, Defensoría, Contraloría | Distrito Capital de Santafé de Bogotá | Municipio | | X | Cundinamarca |
| 97 | CE-SEC3-EXP2001- NAP166 | 2001 | MARIA ELENA GIRALDO GOMEZ | PERSONERA MUNICIPAL DE COELLO – TOLIMA | Personería | la Nación (Ministerio del Medio Ambiente), la Corporación Autónoma Regional del Tolima CORTOLIMA e INTERASEO S.A. "E.S.P | Autoridad Ambiental | | X | Tolima |