

**Concepto del Consejo de Estado frente al deber Constitucional de protección de
los Humedales**

Jessica Báez González y Luz Adriana Rojas Morales

Universidad Libre de Colombia

Facultad de Derecho, Especialización en Derecho Administrativo

Dr. Belisario Daza González

Bogotá, D.C.

14 de noviembre de 2022

Concepto del Consejo de Estado frente al deber Constitucional de protección de los Humedales

Resumen & Abstract

El objetivo del presente artículo es determinar la importancia de los humedales como parte integrante de un medio ambiente sano, el cual conlleva consigo un sin número de recursos naturales que son objeto de derechos y por ende de vital conservación y protección por parte del Estado a nivel nacional e internacional, esta investigación se trabaja con la metodología investigación teórica ya que está dirigida al análisis y síntesis del problema. Su técnica será Análisis de contenido de texto, utilizando como criterios base los fallos emitidos por el Consejo de Estado, frente al tema planteado en la introducción.

Por medio de este artículo queremos resaltar la importancia que tiene el medio ambiente, especialmente los humedales y el papel fundamental del Estado en su cuidado y protección, debiéndose reglamentar de manera prioritaria su preservación.

Abstract

The intent of this article is to determine the importance of wetlands as an integral part of a healthy environment, natural resources that are subject to rights and therefore vital conservation and protection by the government at the national and international levels, This research is worked with the theoretical research methodology since it is aimed at the analysis and synthesis of the problema. This research is worked with the theoretical research methodology since it is aimed at the analysis and synthesis of the problema.

Through this article we want to highlight the importance of caring for the environment, especially wetlands and the fundamental role of the State in their care and protection The care and preservation of them must be regulated as a matter of priority.

Introducción

La normatividad ambiental Colombiana no es un tema que tenga muchos años en rigor, puesto que de forma muy tímida, hasta 1973 se logró evidenciar la necesidad de proteger el medio ambiente a través de la Ley 23, en ella se establecieron los principios fundamentales de prevención y control de la contaminación del aire, agua y suelo. También otorgó al Presidente de la República la facultad de expedir el Código de los Recursos Naturales, por lo que en 1974 se emitió el Código Nacional de los recursos naturales renovables RNR y no renovables y la protección del medio ambiente, constituyéndose como patrimonio común el cual el Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo.

El medio ambiente, antes de 1991, no tenía mayor notabilidad puesto que no existían leyes que de forma idónea lo protegieran. Con la promulgación de la Constitución de 1991, se logró demostrar su importancia tanto así que llegó a ser considerado como Derecho fundamental y que por ende, tanto los particulares como el estado tenían la obligación constitucional de protegerlo. Con los artículos 7°, 8°, 49, 58, 63, 79, 80, 88, 95 y 330, empezó una mayor protección y prevención del derecho al medio ambiente sano; así mismo, nuestro país en aras de la protección de los recursos naturales y sus ecosistemas, procedió a emitir un sin número de leyes y decretos, generando una mayor participación comunitaria que permitían resaltar el patrimonio cultural, los monumentos nacionales, la flora y fauna silvestre, los bosques, los recurso atmosférico, la caza, los recurso hídrico, los residuos sólidos, los recurso del suelo, la administración de riesgos y prevención de desastres, los mares y costas, además de adoptar la legislación internacional sobre temas ambientales.

Teniendo en cuenta la normatividad anteriormente descrita, se podría pensar que nuestros recursos naturales se encuentran más que protegidos, sin embargo, no se entiende como ello no sucede en la realidad, puesto que, como ocurre con la mayoría de los Derechos

fundamentales en Colombia, quienes teniendo un amparo normativo, en lo cotidiano no se están protegiendo como debería, es decir, que el fin último de la normatividad promulgada por el Estado, no ha cumplido con su expectativa.

Lo que se busca a través del presente trabajo es determinar los criterios que ha tenido el Consejo de Estado en sus diversos fallos frente al deber Constitucional de protección de los humedales, debido a que pese a que existen normas que reglamentan su protección y prevención, se han visto actos administrativos expedidos para la construcción de edificios y estructuras no ambientales que amenazan con acabar y generar graves daños en los humedales, tal es el caso del humedal Juan amarillo, y su proyecto de construcción por parte de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, denominado Parque Lineal conexión corredor ambiental Juan Amarillo, permitido por el Distrito. Así como resalta la importancia de los humedales y su conservación para la fauna, flora y la especie humana, exigiendo del Gobierno Nacional, políticas ambientales que promuevan su protección, es así como a nivel nacional, se ha creado una política Nacional de Humedales (PNH) y un sistema Nacional Ambiental (SINA), en las que se vincula no solo las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, sino a la población civil. Así mismo, Colombia hace parte del Convenio Ramsar o Convenio Mundial de Humedales de Importancia Internacional (Ramsar, Iran, 1971), cuyo objetivo primordial es promover y prevenir el cuidado de los humedales y los ecosistemas que en él habitan.

Diseño Metodológico

Como se había enunciado en anterior oportunidad, la metodología adoptada para la realización del presente artículo académico es la investigación aplicada con un enfoque socio jurídico, tendiente al análisis del contenido de texto, utilizando como criterios base los fallos emitidos por el Consejo de Estado, frente al tema planteado en la introducción.

El método de investigación será el teórico, ya que nuestra investigación, está dirigida al análisis y síntesis del problema y su técnica será Análisis de contenido de texto.

Estado del Arte de la investigación

Al hablar de Medio Ambiente sano, pensamos en las problemáticas actuales que aquejan los Ecosistemas, la flora, la fauna, el agua, el suelo, los recursos hídricos y demás, considerando que tales dilemas, no habían sido analizados en años anteriores; sin embargo, al momento de entrar a considerar desde cuando se pensó como Derecho Fundamental, el Medio ambiente, se observa que desde antes de nuestra Constitución de 1991, ya el Estado hablaba de la prevención y control de la contaminación del aire, agua y suelo.

La Doctora María Claudia Rojas Lasso, Magistrada de la Sección Primera del Consejo de Estado en su libro “La Protección Jurisprudencial del Medio Ambiente en Colombia” realizó un estudio concienzudo y amplio de las normas internacionales y nacionales que reglamentan la protección del Medio Ambiente, adicionando y ampliando dicha exposición con Jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, resaltando la importancia que ha venido teniendo el tema del Medio Ambiente y su protección a nivel mundial.

Es así como en jurisprudencia del Consejo de Estado de la Sección Primera, Sentencia de Octubre 19 de 2018, en el radicado 2014-00330, Magistrado Ponente: Oswaldo Giraldo López, resaltó

A efectos de materializar los postulados contenidos en los artículos 8, 79, 80, 81, 82 y 229 de la Constitución Política, el Congreso de la República aprobó la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas” (en adelante Convención de Ramsar), mediante la Ley 357 del 21 de enero de 1997, de modo que se adoptaran los mecanismos que permitieran garantizar el efectivo amparo de la diversidad e integridad del ambiente, el desarrollo sostenible de los recursos y riquezas naturales y la conservación de las áreas de especial protección ecológica.

(...).

Acatando el lineamiento que buscaba precisar un régimen claro de protección de humedales, el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expidió la Resolución 0157 del 12 de febrero de 2004, en la cual, además de precisar su ámbito de aplicación, es decir, los “humedales continentales y marino costeros”, se indicó que eran bienes de uso público, aspecto éste que fue desarrollado vía concepto por la Sala de Consulta y Servicio Civil en dos oportunidades y por esta Sección en una sentencia expedida el 21 de junio de 2018, que analizó a profundidad tal condición. (LEGIS Xperta | Plataforma digital con soluciones profesionales", "URL": "https://xperta-legis-co.sibulgem.unilibre.edu.co/visor/ambiente/ambiente_fec2370e090549c28b49de07d931f97a/normas-comunes-dominio-de-los-recursos-naturales-renovables/", "accessed": {"date-parts": [{"2022", 10, 6}]}}}, "schema": "https://github.com/citation-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json") (LEGIS Xperta | Plataforma digital con soluciones profesionales, s. f.)

Así mismo, los doctores Juan Esteban Betancourt Sanchez y Juan Camilo Peñaranda Tarazona, en su publicación “Sanciones Judiciales y administrativas sobre el ciudadano de los humedales en Bogotá” (Sánchez & Tarazona, 2015, pp. 197-198), resaltan la preocupación que

existe en la vulneración de los derechos de los humedales, pese a ser sujeto de derechos, pero que indiscriminadamente se han visto afectados por las acciones u omisiones de organismos estatales como de la población civil, debiéndose implementar sanciones penales como administrativas que reflejen ante la ciudadanía un comportamiento ejemplar que se debe seguir, no solo por ética ciudadana, sino por la preservación de un ecosistema que genera un gran porcentaje de vida.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha desarrollado diferentes postulados con el fin de generar una protección especial a los humedales, a continuación, procederemos hacer una breve descripción junto con sus aspectos más relevantes:

1. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera. Proceso 63001-23-31-000-2012-00032-01 Consejero Ponente. Guillermo Vargas Ayala 28 de mayo de 2015.

Existe el deber Constitucional del Estado, frente a la protección y conservación de los recursos naturales, contenido en el artículo 80, generándose, adicionalmente, la obligación de prevenir y controlar las situaciones en que se vean amenazados o en inminente peligro de deterioro ambiental.

Aunado a lo anterior, se genera una responsabilidad no solo del Estado sino de los particulares, ya que ellos al momento de hacer uso de sus derechos privados como el ejercicio de la propiedad, como función social, generan la obligación de proteger el medio ambiente, por tanto, puede decirse que su responsabilidad frente al cuidado y preservación del medio ambiente, es compartida.

Una de las formas en que se ve reflejado el ejercicio de la responsabilidad del Estado, a través de los municipios, en la protección y cuidado de los recursos naturales, se encuentra en el artículo 1° de la Ley 388 de 1997, a través de la cual, le otorga a las autoridades departamentales o municipales, en el ejercicio de su autonomía, el aprovechamiento del suelo

en su territorio, siempre teniendo como principal objetivo la protección del medio ambiente y la conservación de los espacios de vital importancia natural.

Así las cosas, se resalta que, siendo la protección y conservación de los recursos naturales, un derecho y obligación de interés general, su observancia es de obligatorio cumplimiento, máxime si se tiene en cuenta que el interés general prima sobre el particular; por tanto, es aquí donde se observa el límite existente entre el derecho individual (propiedad privada, vivienda, etc), sobre el interés colectivo, es decir, sobre el derecho al medio ambiente sano. Frente a este tema, encontramos el Concepto del 28 de octubre de 1994, en donde manifiesta que el interés público siempre prevalecerá antes que el interés privado cuando se trate del cuidado de los humedales.

Concluye el Consejo de Estado, resaltando que los humedales hacen parte fundamental de los derechos colectivos al medio ambiente, por tanto, son sujetos de especial protección, más aun, cuando los mismos se encuentran en conflicto frente a derechos privados, puesto que prevalecerá siempre el interés general sobre el particular.

Por ende, (i) si un humedal se encuentra ubicado en una propiedad privada el Estado puede establecer limitaciones y cargas al derecho de dominio del propietario en aras de garantizar la conservación del humedal, lo cual resulta legítimo en virtud de la función social y ecológica inherente a este derecho, (ii) el Estado puede expropiar el derecho de propiedad privada cuando de la protección al humedal se trate y esta no resulte viable por medio de simples limitaciones al ejercicio de las facultades dominicales, y (iii) por regla general, no se admite la existencia de derechos adquiridos sobre los humedales, salvo cuando estos se encuentran al interior de una propiedad privada debidamente acreditada.

2. Consejo de estado sala de lo contencioso administrativo sección segunda subsección "b", proceso 25000-23-25-000-2000-0254-01. Consejero Ponente: JESUS MARIA LEMOS BUSTAMANTE

En esta sentencia se resalta, la posible vulneración de los derechos e intereses colectivos al medio ambiente sano y la existencia del equilibrio ecológico, que debe concurrir entre este y el aprovechamiento de los recursos naturales.

El Consejo de Estado como primera medida resalta la importancia de los humedales (i) su protección a su gran biodiversidad, (ii) los servicios hidrológicos y ecológicos estratégicos, (iii) su gran valor estético y paisajístico, (iv) su conservación del nivel freático, (v) la producción de madera (vi) el almacenamiento de aguas, (vii) su regulación de inundaciones y la reducción de riesgos naturales, (viii) su estabilización en las fajas costeras, (ix) si purifican aguas para consumo (xi) la protección de los torrentes litorales y, (xii) como elemento esencial para la supervivencia de numerosas especies de fauna y flora, varias de ellas en peligro de extinción.

El Consejo de Estado vuelve a resalta la primacía del interés general sobre el particular, catalogando a los humedales el carácter de bien público de especial y primordial protección, sin diferenciar el hecho que se encuentre o haga parte de una propiedad privada, por tanto, siendo un bien de uso público, es considerado inalienable e imprescriptible, como lo dispone el artículo 63 C.P., y por ende su protección puede realizarse a través de las figuras jurídicas de la reserva ecológica o ambiental, la acción resolutoria y la acción popular, éste ha sido un concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil, dentro del expediente No. 642 del 28 de octubre de 1994.

Resalta el Consejo de Estado, que el Juez dentro de la actuación judicial, debe emitir sus providencias, teniendo en cuenta como primera medida, el valor probatorio allegado, para evidencia el daño ecológico o la inminencia del mismo, por tanto, la sola presunción en la afectación del medio ambiente, no basta para determinar la existencia del daño, deben allegarse conceptos técnicos referentes a la materia, reglas de experiencia, parámetros normativos y sobre todo, la apreciación personal del juez en el lugar de los hechos, así tendrá de primera mano un concepto sobre el daño, o posible vulneración de los recursos naturales.

3. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera, proceso 25000-23-24-000-2013-00008-01, Magistrado Ponente: Hernando Sánchez Sánchez.

Nuevamente en esta Sentencia se hace una distinción entre el interés general y el particular, determinándose si existe vulneración o amenaza del derecho colectivo, en el goce del espacio público y su defensa frente a la protección de la zona hídrica correspondiente al humedal Maipore.

El Consejo de Estado, resalta la importancia de los humedales y los ecosistemas que en ellos se contienen, en especial, en lo que tiene que ver con el hábitat de algunas aves acuáticas, las cuales hacen parte de la diversidad biológica, y la importancia del agua, para el equilibrio hídrico, que sirve para el consumo humano y de la agricultura.

Se resalta en esta Sentencia, el concepto dado por la Convención de Ramsar, en la que se determinó que los países suscritos deben cumplir con cuatro principales compromisos como: "(i) Inscripción de sitios en la Lista; ii) Uso racional; iii) Reservas y capacitación y iv) la cooperación internacional". Así las cosas, se identifica el uso sostenible de los humedales, los cuales son de gran importancia para los seres humanos y sus futuras generaciones, sin desconocerse las necesidades actuales, para su protección, prevención y conservación.

Con la Constitución promulgada en el año 1991, se le otorgó al medio ambiente y los recursos naturales, el rango de derechos constitucionales, concediéndole al Estado la obligación de garantizar su protección, prevención y cuidado (artículo 8° y 79), exigiéndose para su protección la conservación de las áreas de especial resguardo, por la importancia ecológica y la educación ambiental; así mismo, en los artículos 95 y 334 señala que, dentro de las obligaciones de las personas, se encuentra las de proteger los recursos naturales y culturales del país y velar por la conservación del ambiente sano, ya que ello es de interés general .

Así mismo, no solo existes normas de rango Constitucional, sino que se han adoptado Leyes y Decretos que regulan la obligación de proteger y conservar el medio ambiente y los recursos hídricos de la Nación, (Decreto Ley 2811 del 18 de diciembre de 1974).

En concordancia con lo anterior, encontramos la Ley 99, con la cual se garantiza el manejo de los recursos naturales y se desarrollan los principios armónicos para efectivizar su protección y cuidado, a nivel regional y territorial, hasta llegar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, como principales responsables del cuidado del medio ambiente sano, Resolución 157 del 12 de febrero de 2004, con la cual se adoptan medidas para garantizar el uso sostenible, conservación y manejo de los humedales en Colombia; y Resolución 196 del 1 de febrero de 2006 que implementó una guía para el manejo de los humedales en Colombia, y el Decreto Ley 2811 de 1974 en la que resalta el concepto de que las aguas son de uso público, inalienable e imprescriptible.

Para la jurisprudencia tanto del Consejo de Estado como de la Corte Constitucional, coinciden en determinar que los humedales son bienes de uso público, salvo los que nacen y mueren en una misma heredad o que se encuentren en una propiedad privada, sin embargo, dicha característica no releva al Estado de protegerlos y conservarlos por destinación jurídica, ya que como arriba se señaló, los humedales al hacer parte de un ecosistema híbrido rico en fauna y flora, son objetos de derechos constitucionales, que son protegidos por el Estado y los ciudadanos.

Concluye el Consejo de Estado precisando que los humedales son de uso público, reconocidos a nivel Constitucional y Legal, sin embargo, y en contados casos se les puede reconocer como privados, pero ello no será óbice para reconocer su importancia en materia ambiental.

Finalmente, el Doctor Juan Carlos Sepúlveda en su artículo “Protección constitucional al medio ambiente en Colombia y la declaración del río como sujeto de derechos”, establece, no solo el marco legal existente en el tema del Medio Ambiente, sino que determina la

responsabilidad del Estado y de los particulares garantes de ese derecho, extendiendo el compromiso de su cuidado, a las distintas entidades y autoridades ambientales.

Marco Teórico

La protección ambiental se ha convertido universalmente en una de las principales políticas públicas para el progreso de Colombia, tal y como lo ha manifestado el presidente Gustavo Petro, quien en su discurso ante la ONU el pasado 20 de septiembre del presente año, resaltó la importancia de tomar medidas necesarias a efectos de combatir las distintas causales que están generando un deterioro ambiental, adoptando medidas que permitan crear más conciencia ciudadana y lograr la conservación del medio ambiente por medio de diversas políticas ambientales y sobre todas las cosas de mejores prácticas que aseguren la relación plena y amigable con el medio ambiente.

Así mismo, innumerables organizaciones en Colombia, hoy en día se establece la responsabilidad ambiental como estrategia para la perdurabilidad empresarial tal cual lo menciona. Esta importante misión no solo ha sido preponderada por la máxima autoridad del ejecutivo sino que en materia judicial son innumerables los pronunciamientos que han emitidos nuestros órganos judiciales a efectos de resaltar esta importante labor, como es el caso del Consejo de Estado. Por lo tanto, por ser la protección ambiental un tema tan amplio, para este trabajo en particular, procederemos a señalar los pronunciamientos más relevantes emitidos por el Consejo de Estado en relación con la protección de los humedales, considerados estos como bienes de especial importancia ecológica.

Esta significativa protección tuvo relevancia en la convención de Ramsar, puesto que, se hacía necesario adoptar medidas tanto nacionales como internacionales, que permitieran la contribución para la conservación, prevención y cuidado de los humedales y el uso racional de sus recursos. El convenio fue ratificado por el gobierno Colombiano mediante la Ley 357 de 21

de enero de 1997. En esta ley se logra evidenciar en el artículo primero lo que es considerado como humedal “[...] las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de agua, sean éstas de régimen natural y artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros [...]”,. De la anterior definición se precisa que los humedales son considerados cuerpos de agua en distintas condiciones, pero para que la definición sea completa se debe indicar que son cuerpos de agua que consienten desarrollar un relevante hábitat para aves acuáticas, por lo que son importantes para equilibrar los micro y macro ecosistemas, al contener una variedad biológica, como fuente de producción de distintas especies vegetales y animales que dependen de ellos para subsistir, ayudando a la humanidad, con el abastecimiento de agua dulce, alimentos y materiales de construcción y biodiversidad, hasta control de crecidas, recarga de aguas subterráneas y mitigación del cambio climático.

En razón a su importancia en materia internacional, en 1962 se creó la convención Ramsa con el fin de general una mayor protección y preservación y, una lista con los humedales más relevantes.

Los estados que hacen parte de la convención han elaborado distintos lineamientos para facilitar su cumplimiento, los cuales han sido publicados en la serie de Manuales de Ramsar y sirven como guía para abordar el manejo y uso racional de todos aquellos humedales que no estén enlistados como humedales de importancia internacional. Lo anterior, en razón de complementar los cuatro compromisos principales, a saber: i) Inscripción de sitios en la Lista; ii) Uso racional; iii) Reservas y capacitación; y iv) la cooperación internacional.

En la convención de Ramsa se estableció unos manuales que guían a los Estados contratantes implicados en la aplicación de la Convención en los planos internacional, regional, nacional, subnacional o local. De este modo se busca que exista una mejor práctica en la conservación de los humedales, de forma que resulte más conveniente y que naturalmente se adapte al propio entorno de trabajo cotidiano.

En el año 1987 se definió el uso racional de los humedales como el uso sostenible para el beneficio de las personas de manera compatible con el mantenimiento de las propiedades naturales del ecosistema. Así las cosas, se estableció que el uso es aquel que se genera para el mayor beneficio continuo para las generaciones presentes, manteniendo al mismo tiempo su potencial para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras. Este concepto fue actualizado, en el sentido indicar que es el mantenimiento de sus características ecológicas, logrado mediante la implementación de enfoques por ecosistemas, dentro del contexto del desarrollo sostenible .

A través de la convención de Ramsar se establecieron distintas directrices que indica a los países contratantes revisar su legislación y sus instituciones para enfrentar los asuntos relativos a los humedales. Así como la realización de inventarios que indiquen un constante monitoreo, indagación, capacitación, educación y concienciación del público sobre los humedales y; los planes de manejo integrados que abarquen los humedales en todos sus aspectos y sus relaciones con la correspondiente cuenca de captación.

La convención de Ramsar que fuera ratificada por Colombia a través de la Ley 357 de 1997, declara zona de reserva ecológica, a los humedales, por cuanto es un deber Constitucional, preservar la biota, fauna y cobertura vegetal, así como las capas del suelo que tienen interacción con los procesos biológicos que en esa zona sucedan.

En materia nacional, con la promulgación del artículo 137 del Decreto Ley 2811 de 18 de diciembre 1974 instituyó especial protección a los cuerpos de agua, y a través del artículo 47 del precitado Decreto estableció que podría declararse reservada una porción determinada o la totalidad de recursos naturales renovables de una región o zona cuando fuera necesario, con el fin de poder gestionar distintas directrices que permiten su reparación, mantenimiento o defensa de esos recursos y del ambiente.

En la Constitución Política, en su Artículo 8. Señala la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación. En el 79, se

indica que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano, señalando el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. Por parte en el 80 indica la obligación del estado de adoptar la mejor medida para el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales a efectos de garantizar el desarrollo sostenible, la conservación y su restauración. Así como las respectivas sanciones con el fin de advertir y inspeccionar los elementos que generan un deterioro ambiental y, finalmente, exigir la reparación de los daños causados. De igual forma, en los artículos 95 y 334 determinan que dicha responsabilidad también recae en las personas naturales, siendo una de sus principales funciones la de proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.

En la Ley 99 de 1993, se indicó que una de las responsabilidades del Ministerio de Ambiente entre las que se encuentra la de regular condiciones de conservación de los ecosistemas hídricos, así como la promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables; elaborar los planes programas y proyectos regionales, departamentales y nacionales. Dictar, con sujeción a las disposiciones legales reglamentarias superiores, las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio. Adoptar los planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables, que hayan sido discutidos y aprobados a nivel regional, conforme a las normas de planificación ambiental de que trata la presente Ley. Participar en la elaboración de planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables a nivel departamental. Colaborar con las Corporaciones Autónomas Regionales, en la elaboración de los planes regionales y en la ejecución de programas, proyectos y tareas necesarios para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

Sobre el tema, es preciso reiterar que en el ordenamiento jurídico colombiano los humedales sólo fueron definidos en la Ley 357, razón por la cual, para efectos de determinar el régimen jurídico de los humedales y de las rondas hidráulicas, es necesario remitirse a las normas generales sobre aguas, lagunas, pantanos y lechos de los cauces naturales.

En Colombia, el Derecho a un Medio Ambiente Sano, se encuentra consagrado en el Título II capítulo 3° artículo 79 de la Constitución Política de 1991, "Constitución Política", allí se indica con palabras enfáticas, que todas las personas tenemos derecho a gozar de un ambiente sano, siendo deber del Estado garantizar la protección de la diversidad e integridad del ambiente; así las cosas, y al aceptar el Estado Colombiano su deber de proteger y garantizar la protección del Medio Ambiente, optó por formar parte de la Convención Ramsar en el año 1998, contrayendo la obligación de proteger y dar la importancia merecida a todos los Humedales que se encuentren en su territorio Nacional "Convención Ramsar sobre Humedales de Importancia Internacional".

Para lograr este fin esencial del Estado, se han creado a nivel nacional como distrital, varias entidades, que ayudan a la protección y prevención de los Humedales, no obstante y como quiera que nuestro proyecto de investigación se enfoca en la protección del Humedal Tibabuyes, nos enfocaremos en las Organizaciones Distritales creadas en la ciudad de Bogotá.

En el Acuerdo No. 9 del 10 de mayo de 1990, el Consejo del Distrito Especial de Bogotá, creó el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, con las funciones de desarrollar y vigilar la aplicación del Plan de Gestión Ambiental y preparar las medidas que deban tomarse para su adopción en el territorio del Distrito Especial.

Posteriormente, con el Acuerdo 257 de 2006 "Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones", el Consejo de Bogotá, en su artículo 101, dispuso transformar el Departamento Técnico Administrativo del Medio.

Para José Esteve Pardo, en una cita dada por el profesor Hugo Andrés Arenas Mendoza en su libro Derecho Administrativo, el derecho al medio ambiente se presenta de la siguiente manera:

El derecho al medio ambiente se presenta así como un factor de moderación, limitación o exclusión, en su caso del desarrollo. De ahí que uno de sus paradigmas sea el de la sostenibilidad, el del desarrollo sostenible. El objetivo de este derecho no es la paralización del desarrollo técnico y volver a un estado primitivo de relación directa con la naturaleza, sino conseguir que ese desarrollo resulte ambientalmente sostenible. El derecho del medio ambiente deberá hacer compatible el desarrollo industrial con la preservación ambiental, resolviendo en su caso los conflictos que puedan suscitarse y en los que se ha roto el consenso social sobre el progreso.

Ahora bien, con la Constitución de 1991, se incluyeron figuras jurídicas que establecieron la obligación del Estado como de los particulares, en la protección del medio ambiente y sus recursos naturales, incluyendo como mecanismos de protección, a parte de los constitucionales, los judiciales, entre los cuales se encuentra la Acción de Tutela, las Acciones Populares, la Acción de Grupo y la Acción Pública de Inconstitucionalidad.

Así mismo, la jurisprudencia ha precisado que el Derecho al ambiente sano implica un acceso equitativo a los bienes ambientales y un reparto igualmente equitativo de las cargas contaminantes al igual que un mandato especial de protección para los grupos socialmente marginados, avanzándose de esta manera a un concepto de Justicia Ambiental, independientemente de su raza, color o ingreso económico, con respecto a las leyes y políticas ambientales. (T-704 de 2016)

Ahora bien, no solo a nivel nacional se ha pensado en la protección del Medio Ambiente, sino que han sido bastantes las influencias de países Internacionales, que, por intermedio de Convenios, Convenciones, Acuerdos y Protocolos, buscan la protección y prevención de los recursos naturales y todo de cuanto ello se deriva.

Un ejemplo claro y de destacar es que en 1972 se celebró la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Sano, más conocida como Conferencia de Estocolmo, en la cual entre tantas ideas se logró aceptar que la defensa y el mejoramiento del medio humano para las generaciones presentes y futuras se ha convertido en meta imperiosa de la humanidad, debiéndose perseguir como algo fundamental en relación con la paz y el desarrollo económico y social en todo el mundo. (Informe de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo 12 a 16 de junio de 1972, Naciones Unidas, Nueva York, 1973, p. 3. <https://www.dipublico.org/conferencias/mediohumano/A-CONF.48-14-REV.1.pdf>)

De igual modo, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en 1992, conocida también como segunda Cumbre de la Tierra organizada por la ONU, dispuso de veintisiete principios orientados al respeto de los intereses y la protección integral del sistema ambiental y de desarrollo mundial, destacando, entre otros, la autonomía de los Estados partes de aprovechar sus recursos naturales, la promulgación de leyes eficaces sobre el medio ambiente y la aplicación del principio de precaución. (Carta de las Naciones Unidas, 26 de junio de 1945)

No obstante, y según el informe global rendido por la ONU Medio Ambiente, que concluye que, pese al gran volumen de normas y leyes ambientales, existe una incapacidad de aplicación y cumplimiento de estas, evidenciándose un gran fracaso no solo de los Estados, sino del ser humano, en buscar la protección del Medio Ambiente. Sin embargo, ello no implica que el derecho al medio ambiente no pueda verse como un derecho autónomo, pues si bien existen discrepancias doctrinales al respecto, instituciones como el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, busca que todos los países conciban este derecho como único y propio del ser humano.

Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido la existencia de una relación innegable entre la protección al medio ambiente y la realización de otros derechos humanos, pues la degradación ambiental y sus efectos afectan el goce efectivo de los derechos

humanos. (Opinión Consultiva OC 23/17 medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la convención americana sobre derechos humanos) https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf)

En Colombia, el derecho al medio ambiente sano inicialmente fue catalogado como de tercera generación o colectivo, por lo anterior, esto causó que muchas personas pretendieran defenderlo sustentado en que se está vulnerando algún artículo fundamental y en consiguiente un detrimento ambiental, ya que un derecho fundamental tiene más protección que el anterior; recae pues responsabilidad del estado, de los particulares, e incluso de las instituciones y empresas privadas.

Jurisprudencialmente se ha logrado ver que en algunos casos el derecho a un ambiente sano, además de ser conexo con un derecho fundamental, es un derecho que se encuentra en armonía con otros de igual o superior categoría, y que es susceptible de ser protegido. Así, en sentencia T-294 de 2014 la Corte Constitucional, en estudio del impacto ambiental sufrido por una comunidad en ocasión de un relleno sanitario cercano, estableció que los daños al medio ambiente:

además de afectar el derecho de todas las personas a disfrutar de un medio ambiente sano (art. 79 CP), pueden llegar a constituir una amenaza para otros derechos fundamentales de quienes habitan el entorno del relleno, tales como la salud, el acceso a agua potable (por la contaminación de las fuentes de abastecimiento que pueden generar los lixiviados), la intimidad personal y familiar (debido a la intromisión de olores y ruidos), la libertad para elegir profesión u oficio (los cambios en el uso del suelo pueden privar a las personas del ejercicio de las actividades de las que hasta entonces derivaban su sustento), el derecho a permanecer y no ser desplazado del lugar de residencia (para el caso de las personas que habitan en el área de influencia directa del

relleno), la propiedad (por la devaluación de los inmuebles cercanos), entre otros.

(Sentencia T-294 de 2014)

Empero, esa misma Corporación ha ratificado lo consagrado en los artículos 8, 79 y 95 Constitucionales, como un objetivo del Estado Social de Derecho, con una triple dimensión:

De un lado, la protección al medio ambiente es un principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación.

De otro lado, aparece como el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales. Y, finalmente, de la constitución ecológica derivan un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares” (Sentencia T-760 de 2007 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, recogido en múltiples sentencias, entre ellas la C-666 de 2010 y C-032 de 2019)

De esa forma, la Corte Constitucional ha considerado que dichos deberes, se catalogan en cuatro obligaciones primordiales respecto de la protección del medio ambiente, y los cuales ya han sido desarrollados normativamente, tanto nacional, como internacionalmente: (i) la prevención, (ii) la mitigación, (iii) la indemnización o reparación; y (iv) la punición.

Así las cosas, y al aceptar el Estado Colombiano su deber de proteger y garantizar la protección del Medio Ambiente, optó por formar parte de la Convención Ramsar en el año 1998, contrayendo la obligación de proteger y dar la importancia merecida a todos los Humedales que se encuentren en su territorio Nacional “Convención Ramsar sobre Humedales de Importancia Internacional”.

Posteriormente, con el Acuerdo 257 de 2006 "Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones", el Consejo de Bogotá, en su artículo 101, dispuso transformar el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente – DAMA en la Secretaría Distrital de Ambiente, cuyas funciones son orientar y liderar la formulación de

políticas ambientales y de aprovechamiento sostenible de los recursos ambientales y del suelo, tendientes a preservar la diversidad e integridad del ambiente, el manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales distritales y la conservación del sistema de áreas protegidas, a fin de garantizar los derechos fundamentales y colectivos relacionados con el medio ambiente.

Ahora bien, teniendo en cuenta que todos los Humedales son ecosistemas altamente dinámicos, con una gran cantidad de biodiversidad, en la que convergen innumerables organismos vivos, se consideran sujetos de derechos fundamentales, a la luz de nuestra Constitución Política, conllevando con ello a que todos los organismos del estado y los particulares, propendan por su protección.

Finalmente, es importante resaltar que, en Colombia es grato encontrar que existe un procedimiento administrativo sancionatorio en materia ambiental, la cual tiene como objeto imponer y ejecutar medidas preventivas y sancionatorias a los particulares ya sean personas naturales o jurídicas, que pongan en peligro el medio ambiente, este procedimiento sancionatorio, lo encontramos en la Ley 1333 de 2009.

Esta Legislación pone en cabeza del Estado a través del: (i) Ministerio de Ambiente, vivienda y Desarrollo Territorial; (ii) las Corporaciones Autónomas Regionales, de Desarrollo Sostenible; (iii) las Unidades Ambientales – Centros Urbanos; (iv) Los Establecimientos públicos ambientales; y (v) Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales – UAESPNN, la potestad sancionatoria en materia ambiental y la facultad de prevención, previo al agotamiento del procedimiento correspondiente.

La Corte Constitucional en el estudio de varias jurisprudencias ha concluido que efectivamente el legislador había establecido conductas sancionables en materia ambiental, contenidas en el Decreto–Ley 2811 de 1974, Ley 99 de 1993, Ley 165 de 1994 y demás disposiciones ambientales, previendo las obligaciones, prohibiciones y condiciones que deben

ser respetadas por todos sus destinatarios, queriéndose obtener como fin último la preservación del medio ambiente respecto de las variables de tiempo, modo y lugar.

Conclusiones

Es reconocible el desarrollo que se ha logrado a través del tiempo en la legislación nacional e internacional en torno a la conservación y protección del medio ambiente; sin embargo, tales medidas aún no son del todo suficientes para lograr el interés total de la población mundial que permitan un desarrollo sostenible con las prácticas y actividades diarias.

Se debe luchar jurídicamente para que el Derecho a un medio ambiente sano sea catalogado como uno fundamental inherente al ser humano, sin que este sea protegido solo por el hecho de ser conexo con otro derecho que si es catalogado como derecho principal; es precisamente el medio ambiente el entorno en que se relaciona el ser humano con la naturaleza y demás seres vivientes, el cual debe ser protegido y conservado.

Es un deber del Estado, de las instituciones públicas y privadas, así como de los administrados y demás particulares, el velar por la conservación y el desarrollo sostenible.

Es obligación del Estado Colombiano proteger y garantizar la prevención y cuidado del Medio Ambiente como los ecosistemas que de ellos se deriven, por tanto, y al aceptar ser parte de la Convención Ramsar en el año 1998, acepta sin condicionamiento alguno, su deber Constitucional de ejercer todos los mecanismos legales y judiciales otorgados para la defensa efectiva de los recursos naturales.

Referencias

Arenas, H. A. Derecho Administrativo

Carta de las Naciones Unidas, 26 de junio de 1945

Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera, (2018, 21 de junio),

C.P.: Hernando Sánchez Sánchez

Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera, (2015, 28 de junio)

C.P.: Guillermo Vargas Ayala

Consejo de estado sala de lo contencioso administrativo Sección primera, (2018, 21 de junio)

C.P.: Hernando Sánchez Sánchez

Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección b,

(2016, 29 de febrero) C.P.: Ramiro de Jesús Pazos Guerrero.

Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera (2011, 28 de abril)

C.P. María Elizabeth García Gonzalez.

Consejo de estado sala de lo contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección "B"

(2001, 20 de septiembre). C.P.: Jesus Maria Lemos Bustamante

[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/libros/2019pr/Tomo3/25000-23-25-000-2000-0254-01\(AP-198\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/libros/2019pr/Tomo3/25000-23-25-000-2000-0254-01(AP-198).pdf)

Convención Ramsar sobre Humedales de Importancia Internacional"

<https://www.cancilleria.gov.co/convencion-ramsar-sobre-humedales-importancia-internacional#:~:text=Es%20el%20%C3%BAnico%20tratado%20global,de%20Humedales%20de%20Importancia%20Internacional>

Decreto Ley 2811 de 1974. Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales

Renovables y de Protección al Medio Ambiente. 18 de diciembre, 1974

García, E. L. (2018). El medio ambiente sano: La consolidación de un derecho. Rev. Bol.

Der. [online]. 2018, n.25, pp.550-569. ISSN 2070-8157

http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2070-81572018000100019)”

Informe de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo 12 a 16 de junio de 1972, Naciones Unidas, Nueva York, 1973, p. 3.

<https://www.dipublico.org/conferencias/mediohumano/A-CONF.48-14-REV.1.pdf>)

Ley 357 de 1997. Por medio de la cual se aprueba la “Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas”, suscrita en Ramsar el dos (2) de febrero de mil novecientos setenta y uno (1971). 21 de enero, 1997

Opinión Consultiva OC 23/17 medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la convención americana sobre derechos humanos) https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf)

Rey, J. P. G. (2011). El uso del suelo en el caso de los humedales. Verba Iuris, 25, Art. 25.

Rojas, M. C. (2012). La Protección Jurisprudencial del Medio Ambiente en Colombia.

Sánchez, J. E. B., & Tarazona, J. C. P. (2015). Sanciones judiciales y administrativas sobre el cuidado de los humedales en Bogotá. Ambiente Jurídico, 17, Art. 17.

Sepúlveda, J. C. Artículo. Protección constitucional al medio ambiente en Colombia y la declaración del río como sujeto de derechos.