

# LA PROTECCIÓN JURÍDICA DEL MEDIO AMBIENTE COMO DERECHO COLECTIVO: UNA APUESTA POR LA DIGNIDAD HUMANA

CARLOS JOSÉ LASPRILLA VILLALOBOS\*

## RESUMEN

*Fecha de recepción: 10 de Agosto de 2012  
Fecha de aceptación: 3 de Septiembre de 2012*

El presente texto corresponde a una investigación realizada en el marco del estudio del Derecho Ambiental como asignatura de pregrado en la Universidad Javeriana. Al reflexionar sobre el derecho colectivo al medio ambiente en el sistema colombiano, se exploran los orígenes históricos del derecho ambiental, sus consecuencias en Colombia y las consideraciones para la protección del medio ambiente, como derecho colectivo al medio ambiente sano, en la Constitución colombiana de 1991. Luego de evaluar la aplicación práctica de la protección a través de la jurisprudencia, se afirma a modo de conclusión que la protección del medio ambiente contribuye a la construcción de la dignidad humana.

**Palabras clave:** derecho ambiental, derecho constitucional, protección de derechos, derechos colectivos, acciones populares, dignidad humana.

---

\* Estudiante de noveno semestre de Derecho en la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia.

## ENVIRONMENT PROTECTION AS A COLLECTIVE RIGHT: A COMMITMENT WITH THE HUMAN RIGHTH

### ABSTRACT

*This paper is the product of the research regarding the study of Environmental Law in the undergraduate Law Studies course at Javeriana University Law School. After pondering the subject of the collective right to the environment in the Colombian legal system, the historical origins and consequences are considered, as well as the considerations for the environmental protection resulting from the collective right to a healthy environment from the Colombian Constitution of 1991. After analyzing the actual protection given by judicial decisions, this paper concludes with the way in which protecting the environment contributes to the consolidation of the human dignity.*

**Key words:** *environmental law, constitutional law, right's protection, collective rights, popular actions, human dignity.*

### 1. INTRODUCCIÓN

Se afirma que el jefe Seattle, líder de las tribus indígenas norteamericanas Duwamish y Suquamish, a propósito de la propuesta del gobierno de los Estados Unidos para la compra de los terrenos de su tribu por parte del gobierno americano en el año de 1855, dirigió una carta al presidente Franklin Pierce donde afirmaba: “*Lo que suceda con la tierra tendrá efecto sobre los hijos de la tierra. El hombre no tejió el tejido de la vida, él es simplemente uno de sus hilos. Todo lo que le haga al tejido, se lo hará a sí mismo*”<sup>1</sup>.

Más de ciento cincuenta años después, cuando gracias a los avances a gran escala en la ciencia y la industria el ser humano puede efectivamente afectar el equilibrio natural del planeta, y este ha experimentado el periodo más caliente en cuatrocientos años, la temperatura de los polos ha doblado la del promedio del resto del planeta en quince años, el ártico amenaza con derretirse para el verano del año 2040 y grandes cantidades de especies están en riesgo por el

---

1. El contenido de dicha carta se ha convertido en parte de la cultura popular estadounidense en materias ambientales, aunque se duda de las circunstancias que la rodean. Véase: JERRY L. CLARK, *Thus Spoke Chief Seattle: The Story of an Undocumented Speech*, 18, *Prologue Magazine*, 1 (2012). Recuperado en: [www.archives.gov/publications/prologue/1985/spring/chief-seattle.html](http://www.archives.gov/publications/prologue/1985/spring/chief-seattle.html), el 1 de marzo de 2012.

calentamiento global<sup>2</sup>, entre otros problemas ambientales, cabe preguntarse si los hijos de la tierra son conscientes de los efectos que tienen sus actividades sobre la tierra que los sostiene.

Erróneamente hay quienes consideran que el cuestionamiento sobre las consecuencias ambientales del desarrollo del ser humano en sociedad compete exclusivamente a la ecología y sus áreas afines. Abordar la situación con miras al sostenimiento del planeta tierra para garantizar la supervivencia no solo de las generaciones futuras de seres humanos sino de las demás especies que lo habitan, debe ser un trabajo integrado de todas las ciencias que, paradójicamente, le han permitido al ser humano tanto su desarrollo como el perjuicio al medio ambiente a gran escala.

El derecho no puede ser y no ha sido ajeno a este fenómeno. Desde la década de los años setenta del siglo pasado, movimientos ambientalistas internacionales han marcado la pauta en la protección del medio ambiente a través de la producción normativa ambiental supranacional y han pretendido positivizar las protecciones para lograr en ellas la fuerza de las normas jurídicas. Con mayor o menor grado de efectividad, según el caso, los países en general han adoptado diversas normas y niveles para la protección del medio ambiente, dando así origen a la disciplina del derecho ambiental.

Sin embargo, y como lo constatan los datos iniciales, el planeta está cada vez más amenazado y deteriorado, lo que continúa poniendo en riesgo la supervivencia de la especie humana. Dicha responsabilidad, en buena medida, le cabe al derecho por no lograr la efectividad de sus cometidos y, en la medida que el desarrollo inicial de la normativa ambiental se dio en el ámbito supranacional, los críticos se han valido de la ineficiencia del mismo para criticar su inaplicabilidad. Empero, no es posible desconocer la participación de cada país y su regulación ambiental en el declive del planeta; el derecho ambiental nacional juega un papel primario y es su responsabilidad la contención de las afectaciones más inmediatas al ambiente.

En este panorama, Colombia ha protegido el medio ambiente siguiendo los lineamientos internacionales desde la misma década de los años setenta del siglo pasado, pero dio un salto definitivo en su Constitución de 1991 al consagrar, desde una perspectiva antropocéntrica, el medio ambiente como un derecho colectivo y contemplar mecanismos judiciales para su protección.

---

2. Global Warming Facts, National Geographic News, Junio 14 de 2007. Recuperado en [http://news.nationalgeographic.com/news/2004/12/1206\\_041206\\_global\\_warming.html](http://news.nationalgeographic.com/news/2004/12/1206_041206_global_warming.html) el 3 de marzo de 2012.

Por todo lo anterior, y desde el estudio del derecho con pretensión de compromiso social, resulta conveniente preguntarse cómo ha protegido el sistema normativo colombiano el derecho al medio ambiente sano, por qué lo ha hecho de determinada forma y cómo, dentro del marco de la Constitución de 1991, la pretendida adecuada protección al medio ambiente ha contribuido a la formación y respeto de la dignidad humana.

En atención a todo lo anterior, a través del presente se pretende hacer un sucinto análisis al análisis del derecho colectivo al medio ambiente sano en el ordenamiento jurídico colombiano, desde su génesis hasta su práctica.

Con tal fin, y tan solo a modo de contexto, se tocará la formación internacional del derecho objetivo ambiental y el subjetivo al medio ambiente sano, de los antecedentes en materia de protección jurídica ambiental en Colombia, de las razones que llevaron al constituyente colombiano de 1991 a su consagración como derecho colectivo y a la previsión de un mecanismo judicial para su defensa, del desarrollo legal de las acciones populares en la ley 472 de 1998 y su modificatoria Ley 1425 de 2010, y de su ulterior desarrollo<sup>3</sup>, para terminar con un análisis de jurisprudencia del Consejo de Estado en materia de derecho colectivo al medio ambiente..

Adicionalmente la presente investigación, en su aspecto normativo, no se circunscribe exclusivamente a la exploración de las Leyes 472 de 1998 y 1425 de 2010. Aunque su objeto principal sean dichas manifestaciones normativas, resulta imposible desconocer que son tan solo un eslabón más en el entramado de disposiciones tendientes a garantizar la adecuada protección de los derechos de los ciudadanos de acuerdo a la Constitución de 1991. El estudio de la Ley 472 de 1998 permite entender que dicha protección opera de forma bidireccional en un sistema compuesto por sus inescindibles elementos normativos que se entretajan y operan de forma vertical y horizontal.

---

3. Si bien el artículo 88 de la Constitución y el artículo 4 de la Ley 472 de 1998 definen como colectivos una serie de derechos, dentro de los cuales podría resultar relevante para la perspectiva ambiental el análisis del derecho a *“El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias”* (literal a, Ley 472 de 1998) y el derecho a *“La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente;”* (literal c, Ley 472 de 1998), el presente documento se enfoca en concreto sobre la protección al medio ambiente sano como derecho colectivo.

En el sentido vertical, se entiende que la Ley 472 de 1998 desarrolla el artículo 88 de la Constitución y a su vez, diferentes disposiciones administrativas la desarrollan (más en un sentido procesal que sustancial, acuerdos del Consejo Superior de la Judicatura en su Sala Administrativa para garantizar la cumplida ejecución de la ley). Así, bajo la teoría de las fuentes del derecho y el positivismo jurídico planteado con rigor desde Kelsen, la subordinación de las disposiciones normativas a la jerarquía del sistema, en virtud de los artículos 4º y 230 de la actual Constitución colombiana, permite identificar con claridad la forma en que los principios constitucionales descienden e iluminan el ordenamiento jurídico subsiguiente.

De forma complementaria, y refiriéndose esta vez al sentido horizontal, las acciones populares y de grupo que regula la ley en cuestión son tan solo otros de los mecanismos de protección constitucional al ciudadano que ofrece la Carta de 1991, pues esta entendió que tan importante protección debía darse por parte de un conjunto. Como lo expresa el ex constituyente Esguerra Portocarrero al referirse a los mecanismos de protección de raigambre constitucional: “[...] hoy en día conforman un conjunto más o menos integrado y ordenado. Es el conjunto que componen todas las herramientas de tipo jurídico concebidas y dispuestas con el fin de afianzar y resguardar los derechos fundamentales a fin de que no devengan en lánguidos discursos teóricos”<sup>4</sup>.

Posteriormente, se procede al estudio de la Ley 472 de 1998 a través de su abordaje sistemático e integral con miras a entender con claridad la ubicación de los mecanismos judiciales de protección de los derechos colectivos, las acciones populares, su ubicación en el ordenamiento jurídico y sus efectos en la protección del derecho al medio ambiente sano.

Para terminar, se exponen una serie de conclusiones en torno a la totalidad de la normatividad analizada y el compromiso de Colombia en la protección al medio ambiente.

## **2. LA FORMACIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL Y DEL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE**

Si bien la historia da cuenta de diferentes acciones tendientes a la protección de lo que hoy en día se entendería como el medio ambiente tales como el tratamiento

4. ESGUERRA PORTOCARRERO, JUAN CARLOS (2005). *La Protección Constitucional del Ciudadano*, 12. Primera edición, Legis, Bogotá.

de aguas lluvias en Roma, los experimentos sobre la calidad del agua de Bacon y Leeuwenhoek durante el renacimiento y el esfuerzo de recuperación de los bosques tutelares de Rio por parte del emperador Dom Pablo Segundo en el Brasil durante el siglo XIX<sup>5</sup>, la concepción de medio ambiente como objeto de protección solo puede producirse, de acuerdo a Crawford, luego de la segunda mitad del siglo XX con la conjunción de cinco hechos o características determinantes; (i) la revolución industrial y la producción de residuos a gran escala, (ii) el papel de la Segunda Guerra Mundial al incentivar la producción y desarrollo de compuestos químicos sintéticos derivados en su mayoría de petroquímicos, (iii) la migración masiva, a nivel mundial, de poblaciones hacia los centros urbanos, (iv) el crecimiento exponencial de la población mundial y (v) la concientización colectiva de la población sobre la relevancia de la conservación del ambiente<sup>6</sup>.

Ya desde una perspectiva estrictamente normativa, la posibilidad de protección jurídica del medio ambiente o al menos de sus elementos se le debe originalmente al derecho internacional<sup>7</sup>. Desde los tratados internacionales bilaterales de finales del siglo XIX (convenciones relativas a la pesca, a la protección de las aves migratorias, a la protección de especies animales inofensivas al hombre y a las aguas fronterizas<sup>8</sup>) se avanzó hacia la creación del primer organismo internacional dedicado a temas ambientales, la Unión Internacional para la Protección de la Naturaleza<sup>9</sup> en 1948 y la realización de la Conferencia de las Naciones Unidas para la Conservación y Utilización de Recursos<sup>10</sup>.

5. CRAWFORD, COLIN (2009). La promesa y el peligro del derecho medioambiental: los retos, los objetivos en conflicto y la búsqueda de soluciones, en *Derecho ambiental y justicia social*, 30 (COLIN CRAWFORDE, 1a. ed., Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana).
6. CRAWFORD, COLIN (2009). La promesa y el peligro del derecho medioambiental: los retos, los objetivos en conflicto y la búsqueda de soluciones, en *Derecho ambiental y justicia social*, 42 (COLIN CRAWFORDE, 1a. ed., Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana).
7. Reconocido el derecho internacional como el mecanismo principal de protección, además de una contribución notable y significativa, según la doctrina francesa. Véase: Laurence Boisson de Cazournes, Richard Desgagné, Makane Moïse Mbengue et Cesare Romano, *Protection internationale de l'environnement*, 12 (Editions A. Pedone, Paris, 2005).
8. SANDS, PHILIPPE (2004). *Principles of International Environmental Law*, 28. Cambridge University, Cambridge.
9. IUPN por sus siglas en inglés (International Union for the Protection of Nature), como una organización internacional especializada dentro de la Organización de las Naciones Unidas.
10. UNCCUR por sus siglas en inglés (United Nations Conference on the Conservation and Utilisation of Resources), con objetivos como el análisis del uso y conservación de los recursos naturales, la educación para la conservación otros. Véase PHILIPPE SANDS, *Principles of International Environmental Law*, 32 (Cambridge University, Cambridge, 2004).

Sin embargo, es tan solo a partir de la Conferencia del Medio Ambiente Humano en Estocolmo, en junio de 1972 (cuando por primera vez se realiza una conferencia internacional consagrada exclusivamente a la protección del medio ambiente en una escala universal)<sup>11</sup> que se inicia una acción susceptible del calificativo de sistemático hacia la protección del medio ambiente, a pesar de la no obligatoriedad para los Estados Parte de sus decisiones.

En el nivel comunitario europeo, por ejemplo, se aprecia cómo aunque el tratado constitutivo de la Unión Europea –Tratado de Roma de 1957–, no hiciera referencia alguna a la protección del medio ambiente, los Jefes de Estado y Gobierno de los países europeos prometieron en la Cumbre de París de octubre de 1972 la realización de una acción comunitaria para la protección del medio ambiente, que devino en la aprobación del primer Programa Plurianual de medio ambiente en noviembre de 1973<sup>12</sup>.

Resulta aun más relevante para el objeto del presente documento la exploración de cómo la influencia internacional, nacida de la citada Conferencia de Estocolmo, desciende a la normatividad colombiana. Ello se da, sin duda y al igual que en otros demás países, a través de la constitucionalización de las premisas derivadas de dicho encuentro, lo que implica a la postre la expedición de disposiciones de nivel legal y administrativo, así como la creación de instituciones, todas medidas tendientes a la protección del medio ambiente bajo los postulados de la Conferencia<sup>13</sup>.

Resulta particularmente importante la exploración de las constituciones europeas para fines de la comprensión del fenómeno colombiano, habida cuenta de la gran influencia que la Constitución colombiana tuvo de estas expresiones del poder constituyente primario del viejo continente. Según Ruiz-Rico Ruiz, pueden distinguirse dos etapas de penetración del ambientalismo a las constituciones europeas; en las constituciones de la posguerra y en las mediterráneas de la década de los setenta<sup>14</sup>.

- 
11. LAURENCE BOISSON DE CAZOURNES, RICHARD DESGAGNÉ, MAKANE MOÏSE MBENGUE et Cesare Romano, *Protection internationale de l'environnement*, 1 (Editions A. Pedone, Paris, 2005).
  12. PLAZA MARTÍN, CARMEN (2005). *Derecho Ambiental de la Unión Europea*, 43. Tirant lo Blanch, Valencia.
  13. Tal como lo afirma Claudia Rojas al explorar el impacto de la cumbre de Estocolmo, en CLAUDIA MARÍA ROJAS QUIÑONEZ, *Evolución de las características y de los principios del derecho ambiental y su aplicación en Colombia*, 42. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2004.
  14. RUIZ-RICO RUIZ, GERARDO (2000). *El derecho constitucional al Medio Ambiente*, Tirant lo Blanch, Valencia.

Frente a las primeras, resulta posible el rastreo de algún ámbito de protección al ambiente en la tutela del paisaje “*paessagio*” en el artículo 9° la Constitución italiana de 1947, la protección de los recursos supeditada a la voluntad federal en el artículo 74 original de la Constitución alemana de 1949 e incluso la protección del individuo, la familia y las condiciones para su desarrollo en la Constitución francesa de 1958<sup>15</sup>.

En contraste, las constituciones que dicho autor llama “mediterráneas” incluyen por primera vez la generación de derechos sociales y culturales; la Constitución de Portugal de 1976 incorpora una concepción tridimensional del derecho al medio ambiente, al entenderlo como derecho subjetivo, como deber individual de conservación y como imposición a los poderes públicos<sup>16</sup>. Así mismo, la Constitución Griega de 1974 con la obligación estatal de conservar el ambiente en su artículo 24 y la Española con el derecho al medio ambiente, consagrado en el artículo 45 de la Carta, enfocado a la corrección de los desequilibrios del sistema económico-social<sup>17</sup>.

### 3. EL DERECHO LEGAL AL MEDIO AMBIENTE EN COLOMBIA ANTES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991

Si bien hoy en día en el ámbito colombiano hablar de derecho ambiental en buena medida es desarrollar derecho constitucional, la regulación y protección de los elementos constitutivos del medio ambiente por parte de normas jurídicas en Colombia no es obra exclusiva de la Constitución de 1991.

Temprano en la República el libertador Simón Bolívar, dictó el Decreto del Gobierno de 3 de julio de 1829<sup>18</sup>, en la ciudad de Guayaquil. En este, luego de

15. RUIZ-RICO RUIZ, GERARDO (2000). *El derecho constitucional al medio ambiente*, Tirant lo Blanch, Valencia.
16. De hecho el autor, sostiene que el artículo 52.3.1 de la Constitución Portuguesa consagra la previsión de “*mecanismos de acceso a los tribunales de justicia de los particulares y grupos o asociaciones, en orden a reclamar la tutela judicial frente a las agresiones que se pueden llevar a cabo contra el medio natural.*” GERARDO RUIZ-RICO RUIZ, *El derecho constitucional al Medio Ambiente*, 32 (Tirant lo Blanch, Valencia, 2000). La disposición constitucional expresa: “Artículo 52. [...] 3. *Se otorga a todos, personalmente o mediante asociaciones de defensa de los intereses en causa, el derecho de acción popular, en los casos y en los términos previstos por la ley, incluyendo el derecho a reclamar en favor del lesionado o lesionados la correspondiente indemnización, especialmente para: 1. Promover la prevención, el cese o la persecución judicial de las infracciones contra la salud pública, los derechos de los consumidores, la calidad de vida, y la preservación del medio ambiente y del patrimonio cultural.*[...]”.
17. RUIZ-RICO RUIZ, GERARDO (2000). *El derecho constitucional al medio ambiente*, 122. Tirant lo Blanch, Valencia.
18. Publicado en la Gaceta de Colombia número 432 del domingo 27 de septiembre de 1829.

reconocer la propiedad pública de los bosques de la República, el escaseo de la madera y la necesaria conexión entre la satisfacción de la necesidad de madera y la protección de los bosques, decretó una serie de medidas –dentro de las cuales se incluyen una suerte de primigenia licencia ambiental– para la protección de la madera como materia prima de los buques de guerra.

Luego, el Código Civil de 1886, fundado en el concepto de propiedad privada del Código chileno que a su vez se surtía del Código Civil francés napoleónico de 1803, dispuso en varios de sus artículos medidas tendientes a la protección de recursos naturales, claramente desde la perspectiva del respeto a la propiedad privada<sup>19</sup> limitada tan solo por la ley o la utilidad común<sup>20</sup>. Así, por ejemplo, en los artículos 994 sobre contaminación del aire, 918 sobre fuentes de aguas y 892 y 893 sobre manejo de las propiedades ribereñas, se evidencia una somera protección de algunos recursos naturales estatales, pero nunca en contravía del derecho de propiedad privada y el paradigma de no intervención estatal propio del Estado de derecho del momento<sup>21</sup>.

La evolución de la legislación de los recursos hasta el derecho ambiental como sistema<sup>22</sup> ha estado marcada por importantes hitos en legislativos durante el siglo XX, dentro de los cuales sin duda el más relevante es la autorización del Congreso de la República al Presidente a través de una ley de facultades extraordinarias (Ley 23 de 1973) para la expedición de un código de recursos naturales y el resultante Código de Recursos Naturales Renovables (decreto 2811 de 1974). Por primera vez se sistematizó un conjunto de normas que garantizaran el uso de recursos comunes no renovables<sup>23</sup>.

19. Consagrado inicialmente en el artículo 669 del Código Civil como el derecho “*real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra ley o contra derecho ajeno*”.
20. Muy a tono con las disposiciones de los artículos 4° y 17° de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano sobre los derechos inalienables y, entre ellos, la propiedad.
21. GONZÁLEZ VILLA, JULIO ENRIQUE (2006). *Derecho Ambiental Colombiano*, tomo I, 42. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
22. En las cuatro etapas, según las describe HORACIO ROSATTI, (que pueden a su vez describir el proceso colombiano) a saber, (i) regulaciones normativas de recursos naturales específicos, (ii) derechos subjetivos de recursos naturales específicos, (iii) derecho de los recursos naturales en general y (iv) el surgimiento del derecho ambiental, a lo cual bien cabría complementar con la constitucionalización de las premisas, en una tentativa quinta etapa. Véase: HORACIO D. ROSATTI, *Derecho Ambiental Constitucional* (Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2007).
23. En buena medida gracias a la influencia de leyes similares en Inglaterra, Suecia, Estados Unidos, Rumania, y Dinamarca. JULIO ENRIQUE GONZÁLEZ VILLA, *Derecho Ambiental Colombiano*, tomo I, 68. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2006.

#### 4. ¿POR QUÉ LOS DERECHOS COLECTIVOS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991?

Desde la perspectiva de la Constitución de 1886, el Estado colombiano se instituía bajo la figura doctrinal de un “*Estado de derecho*”, caracterizado por “*una fría elaboración de esquemas de organización del poder en ramas, creación de controles, de garantías ciudadanas formales*”<sup>24</sup>.

Como resultado de lo que había sido una turbulenta evolución constitucional durante el siglo XIX, de las ideas de un liberalismo jurídico criollo empecinado aún en la protección vehemente de los derechos individuales del ciudadano<sup>25</sup> y de las necesidades de unificación de la nación de final del siglo XIX<sup>26</sup>, la Constitución de 1886 no prestó mayor atención a la consagración y garantías de derechos diferentes a los, ya para el momento, clásicos y observados desde la revolución francesa de 1789.

De esta forma, el Título III “De los derechos civiles y garantías sociales” contemplaba una serie de principios generales y protección a: la libertad, seguridad, inmunidad, propiedad, religión, educación, imprenta, correspondencia, industria y propiedad, petición, reunión, asociación y estado civil<sup>27</sup>, en lo que pareciera ser la subsunción del factor humano en el imperativo de unión nacional y, por consiguiente, protección de la institucionalidad del Estado.

En ese panorama, la limitación al derecho de propiedad era difícilmente justificable, menos aún en el inexistente concepto del medio ambiente. Precisamente, no resultaba concebible estipulación alguna del tenor protector del medio ambiente y menos de este como derecho colectivo, pues el concepto de propiedad como derecho “fundamental” (si así puede llamárselo debido a su importancia en la época) privada (e incluso del Estado) se regía más bien por los

24. RODRÍGUEZ TOBO, JAVIER (2008). *La Corte Constitucional y el Control de Constitucionalidad en Colombia*, 254, 3a ed., Ediciones Ibáñez, Bogotá.

25. Igualdad, libertad de prensa, reunión, opinión y asociación y propiedad, entre otros, según manifestó en su momento y en diferentes intervenciones el principal redactor de la Constitución de 1886, Miguel Antonio Caro. Véase: MIGUEL ANTONIO CARO, *Estudios Constitucionales*, primera edición, Editorial Iqueima, Bogotá, 1951, págs. 53-58

26. Véase: HERNANDO VALENCIA VILLA, *Cartas de Batalla: una crítica al constitucionalismo colombiano*, 165-170, primera edición, Panamericana Editorial, Bogotá, 2010; LUIS CARLOS SÁCHICA, La contrarrevolución restauradora de 1886, en *Historia Constitucional de Colombia Siglo XIX*, tomo I, 273-331. JAIME VIDAL PERDOMO, primera edición, Academia Colombiana de Jurisprudencia, Bogotá, 2010.

27. RESTREPO PIEDRAHITA, CARLOS (2004). *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*, 3a. ed., Universidad Externado de Colombia, Bogotá, págs. 387-430.

límites casi intactos que el derecho romano había determinado en su uso, frutos y disposición<sup>28</sup> y mal que bien se mantenían en el Código Civil (adoptado del Código Civil de Cundinamarca de 1859 inspirado en las redacciones de Andrés Bello).

La Constitución de 1886 fue sistemáticamente reformada a lo largo del siglo XX logrando matizar su carácter individualista y abriendo la puerta para que el influjo de las ideas sobre Constitución dominantes en cada momento iluminase la norma superior del ordenamiento colombiano. Así, el establecimiento de la propiedad como una función social (Acto Legislativo 1 de 1936), la extensión del derecho activo y pasivo al sufragio al género femenino (Acto Legislativo 3 de 1954) o la modificación tendiente a permitir la elección directa de alcaldes (Acto Legislativo 1 de 1986) son todas muestras de cómo el texto de 1886 cedió ante nuevos influjos constitucionalistas de orden mundial.

Para 1991, en atención a la acumulación de hechos que generaron el establecimiento de una Asamblea Nacional Constituyente y la consecuente derogatoria de la Constitución de 1886<sup>29</sup>, la nueva Constitución recogió el influjo alemán del “Estado social de derecho” en su concepción según Herman Heller, para el cual el término igualdad se deja de tratar de manera estrictamente formalista en las relaciones reales de poder y se aborda el sentido material, dándole a los débiles una protección especial que los equilibra con los socialmente favorecidos a partir de un Estado interventor<sup>30</sup>.

Bajo el paradigma guía del Estado social de derecho, traducción institucional de la garantía de la dignidad humana<sup>31</sup> como fin principal del

28. Al respecto véase el estudio de los derechos reales en el derecho romano de PETIT en: EUGÈNE PETIT, *Tratado elemental de Derecho Romano*, primera edición, Ediciones Esquilo, Bogotá, 2002, pág. 230.

29. Véase: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA, *Polémicas Constitucionales*, 1ra ed., Legis, Bogotá, 2007.

30. Sobre el concepto de Estado social de derecho véase: PABLO LUCAS VERDÚ, *La lucha por el Estado de derecho* (Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1975).

31. En el sistema constitucional colombiano todas las instituciones orgánicas responden a necesidades de los elementos de la parte dogmática (como lo desarrolla la sentencia T-406 de 1992 de la Corte Constitucional M.P. Ciro Angarita Barón). Además, se incorpora el elemento del Estado social de derecho como aquella particular concepción dogmatico-jurídica que explica la necesidad de intervención del Estado en la realidad social, bajo una serie de parámetros legales predefinidos, con miras a alcanzar el respeto por la dignidad de las personas como centro del Estado social de derecho. Véase: JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ, *La dignidad de la persona*, 17-28 (Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid, 1986). GREGORIO PECES-BARBA, *La dignidad de la persona desde la Filosofía del Derecho*, 38-64 (Dykinson, Madrid, 2003). LEOPOLDO UPRIMNY, *La dignidad de la persona humana en el Derecho Público Contemporáneo, en Liber Amicorum en Homenaje a Jaime Vidal*, 100 (1a ed., Academia Colombiana de Jurisprudencia, Bogotá, 2009).

Estado<sup>32</sup>, la Constitución de 1991 retoma la mayoría de los derechos ya estipulados en la anterior; propiedad, libertad de oficio, igualdad, seguridad jurídica y democracia representativa, entre otros, y los complementa con dos grandes bloques; derechos económicos, sociales y culturales, y derechos colectivos dentro de los que finalmente se entiende consagrado el derecho colectivo al medio ambiente sano (todo ello sin perjuicio de la calificación de fundamentales que adquieren los derechos tanto de forma general como coyuntural sin importar a cuál de los tres grupos pertenezcan, y que determina su efectividad judicial a través de los mecanismos consagrados en la Constitución para tales fines).

Frente a los derechos económicos, sociales y culturales bien vale decir que son el resultado concreto de las teorías intervencionistas desarrolladas a partir de las revoluciones de corte socialista de principios del siglo XX. Sin caer en el extremo del comunismo o el socialismo, la Constitución de 1991 entiende que para la construcción de la dignidad humana se requiere ya no a un estado gendarme y tímido a la intervención, sino uno decidido a la superación de las grandes brechas sociales que afectan la calidad de vida de las personas. Así, la consagración constitucional del derecho a la salud (artículo 49), a la vivienda digna (art. 51), al trabajo (art. 25), de los derechos familiares (art. 42), de los niños (art. 44), la seguridad social (art. 48), entre otros, revela la intención del constituyente de generar un Estado responsable ante el pueblo por la superación de las desigualdades (entre otros fines del Estado consagrados en el artículo 2º de la Constitución). Dadas las difíciles situaciones de orden económico, social y humano en el país, este tema de los derechos económicos y sociales ha sido ampliamente desarrollado y estudiado por la institucionalidad con especial ahínco<sup>33</sup>.

No puede decirse lo mismo, desafortunadamente, frente a los derechos colectivos. Si bien cuentan igualmente con su consagración expresa en el texto constitucional, lo cual rompe cualquier paradigma en materia de historia constitucional colombiana, su noción y aplicación ha sido sustancialmente

---

32. Lo cual sin duda es obra de la influencia dogmática de las Constituciones Italiana de 1947 (en sus artículos 1º a 3º sobre todo), Alemana de 1949 (en su artículo 1.1 referente a la sagrada dignidad del hombre como parámetro del Estado, entre otros) y Española de 1978 (en su artículo 10.1) en el texto de la Constitución colombiana de 1991.

33. Tómense, por ejemplo, las construcciones que ha realizado inicialmente la Corte Constitucional y luego Ejecutivo junto con el Congreso frente al tema de los desplazados (Leyes 387 de 1997 y 1190 de 2008, junto con la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional), habeas data (Sentencia C-1108 de 2008 y Ley 1266 de 2008) y salud (Ley 100 de 1993, con sus reformas incluidas las de 2011, y sentencia T-760 de 2008 de la Corte Constitucional).

inferior a aquella de los tipos de derechos enunciados anteriormente<sup>34</sup>. Esto puede deberse, tal vez, a la diferencia en su titularidad (ya no el individuo sino la comunidad) que junto con su carácter difuso (son derechos diferentes entre sí) y el sentido comunitario que implican.

## 5. LA CONSAGRACIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE SANO Y SU PROTECCIÓN JUDICIAL

Para el año de 1991 Colombia contaba con un sistema legal de protección de los recursos naturales enfocado hacia la conservación de los mismos y del ambiente. Sin embargo, las circunstancias históricas que determinaron la expedición de la Constitución de 1991 llevarían a que la Asamblea Nacional Constituyente de tal año diera a luz una “Constitución Ecológica”<sup>35</sup>.

En el desarrollo de dicha Asamblea, la convicción de los constituyentes y de los proyectos aportados por la mayoría de los ciudadanos parecía tan firme en torno a la necesidad de protección del derecho al medio ambiente, dentro de la categoría de lo que ya se percibía como derechos colectivos<sup>36</sup>, y su garantía a través de una acción judicial, que como consta en las Gacetas de la Asamblea Nacional Constituyente las ponencias relevantes para el tema condensaban ya ambas proposiciones. Es decir, en varias de las proposiciones para la nueva Constitución se trata como dos caras de la misma moneda la protección del derecho colectivo al medio ambiente<sup>37</sup>.

34. Analizado desde la perspectiva cuantitativa en la utilización de los mecanismos procesales naturales para la protección de cada tipo de derechos, es claro que el carácter informal de la acción de tutela se ha prestado para que se hayan instaurado más de tres millones de tutelas (Relatoría de la Corte Constitucional), mientras que las acciones populares no han superado las 50.000 (Registro de Acciones Populares de la Defensoría del Pueblo) CFR.: NÉSTOR RAÚL CORREA HENAO, *Derecho Procesal de la Acción Popular*; 29, 1a ed., Grupo Editorial Ibáñez, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2009.

35. Nominada como tal por la Corte Constitucional colombiana en razón a la copiosa cantidad de disposiciones relativas a la protección del medio ambiente. Sentencia T-411 de 1992, Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero.

36. Dicha percepción es descrita por Esguerra Portocarrero, testigo fiel de los hechos al ser él mismo constituyente en dicha oportunidad. Véase: JUAN CARLOS ESGUERRA PORTOCARRERO, *La Protección Constitucional del Ciudadano*, 206, 1a ed., Legis, Bogotá, 2005.

37. Se resalta como línea formativa del actual artículo 88 de la Constitución el proyecto 62 “*Derechos colectivos, medio ambiente y acciones populares*” por los constituyentes Guillermo Perry, Horacio Serpa y Eduardo Verano (publicado en la Gaceta 22), el “*Informe de ponencia*” de los constituyentes Iván Marulanda, Guillermo Perry, Jaime Benítez, Angelino Garzón, Tulio Cuevas y Guillermo Guerrero (publicado en la Gaceta 46), el “*Informe Ponencia para Primer debate en la Plenaria*” de los mismos constituyentes (publicado en la Gaceta 58). Véase: Defensoría del Pueblo, *Acciones Populares Documentos para el debate* (Defensoría del Pueblo, Bogotá, 1994).

Finalmente, en materia procesal, el Constituyente consagró las acciones populares junto a las de grupo, en el artículo 88 de la Constitución, de seguro tomando como influjo el antecedente de la *actio popularis* del derecho romano<sup>38</sup> y de la consagración de acciones populares y municipales en el Código Civil de 1886 (artículos 1005 y 2350)<sup>39</sup>.

Como complemento en una clara sinergia, la Asamblea Constitucional de 1991 consagró también el derecho sustancial del artículo 79 de la Constitución, derecho subjetivo personal al goce de un medio ambiente sano, que recoge toda la evolución del concepto de medio ambiente tanto a nivel nacional como internacional y, en particular, el concepto de desarrollo sostenible del informe Burtland “Nuestro Futuro Común” de 1987, la Constitución brasileña de 1988 en su artículo 225 (que consagra el derecho a un medio ambiente sano) y sobre todo el acceso de los constituyentes a los documentos preparatorios de la Convención de Río que se llevaría a cabo el año siguiente<sup>40</sup>.

## 6. EL DESARROLLO LEGAL: LAS ACCIONES POPULARES EN LA LEY 472 DE 1998 Y LA LEY 1425 DE 2010

### 6.1. Ley 472 de 1998

El ordenamiento jurídico colombiano cuenta a partir de la Constitución de 1991, como se ha visto, con la consagración de un amplio catálogo de derechos y libertades de los que ahora son titulares no solo los ciudadanos sino todas las personas, dentro de los que se incluye el derecho colectivo al medio ambiente. Sin embargo, y en consonancia con lo que indicó en su momento Bobbio, el reto de los ordenamientos contemporáneos frente a los derechos no está en su consagración sino en su protección<sup>41</sup>. Por ello, para el Constituyente de 1991,

38. ESGUERRA PORTOCARRERO, JUAN CARLOS (2005). *La Protección Constitucional del Ciudadano*, 197, 1a ed., Legis, Bogotá.

39. HENAO HIDRÓN, JAVIER. *Derecho Procesal Constitucional*, 60 (2ª ed., Temis, Bogotá 2006); JORGE ENRIQUE MARTÍNEZ BAUTISTA & LUCELY DIEZ BERNAL, *Acciones Populares, el Ministerio Público en la defensa del medio ambiente*, 3 (Ediciones Doctrina y Ley, Bogotá, 1999); NÉSTOR RAÚL CORREA HENAO, *Derecho Procesal de la Acción Popular*, 21 (1a ed., Grupo Editorial Ibáñez, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2009) y; JUAN CARLOS ESGUERRA PORTOCARRERO, *La Protección Constitucional del Ciudadano*, 200 (1a ed., Legis, Bogotá, 2005).

40. CORREA HENAO, NÉSTOR RAÚL. *Derecho Procesal de la Acción Popular*, 29 (1a ed., Grupo Editorial Ibáñez, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2009); JUAN CARLOS ESGUERRA PORTOCARRERO, *La Protección Constitucional del Ciudadano*, (1a ed., Legis, Bogotá, 2005) y; JULIO CÉSAR RODAS MONSALVE, *Fundamentos Constitucionales del Derecho Ambiental Colombiano*, 27 (Ediciones Uniandes, Bogotá, 1995).

41. NORBERTO BOBBIO citado por JUAN CARLOS ESGUERRA PORTOCARRERO, *La Protección Constitucional del Ciudadano*, VII, Primera edición, Legis, Bogotá, 2005.

fue menester disponer de un sistema adecuado de protección de los derechos colectivos con el fin de garantizar su efectividad y vigencia.

Solo así se explica el ahínco de la Constituyente de proveer al ciudadano de un sistema de mecanismos que permitiese la materialización de los derechos recién consagrados como clave para la materialización del Estado social de derecho, de tal forma que (siguiendo la tesis sistémica de Esguerra<sup>42</sup> ya enunciada en el análisis de lo referido como sentido normativo horizontal) consagró la presunción de buena fe (artículo 83 de la Constitución), el recorte de la potestad reglamentaria (artículo 84 constitucional), la acción de tutela (artículo 86 de la Carta), la acción de cumplimiento (artículo 87 constitucional), las acciones populares y de grupo (artículo 88 inciso 1° y 2°, respectivamente de la Constitución), la responsabilidad patrimonial del Estado y la repetición contra el funcionario (artículo 90 de la Carta), la acción pública de inconstitucionalidad (artículo 241.4 constitucional), la excepción de inconstitucionalidad (derivada de la supremacía de la Constitución en su artículo 4°) y la suspensión provisional de los Actos Administrativos (artículo 238 de la Constitución), todos mecanismos judiciales o que derivan en estos, tendientes a la garantía de los derechos ciudadanos.

La previsión del artículo 88 frente a las acciones populares, dentro de una reserva de ley, definiendo con carácter enunciativo una serie de derechos colectivos dentro de los cuales se encuentra el ambiente, hizo que posteriormente el Congreso de la República expidiera la Ley 472 de 1998, publicada el 6 de agosto del mismo año en el Diario Oficial, “*Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones*”<sup>43</sup>. En esta norma, el legislador consagró en el artículo 4° la enunciación de los derechos colectivos e incluyó en el literal a) el medio ambiente sano.

Así, para su protección, es posible acudir a la jurisdicción a través de la acción popular para reclamar la protección de este derecho colectivo. La acción en comento se ha definido como “*el proceso judicial, constitucional y autónomo*

42. ESGUERRA PORTOCARRERO, JUAN CARLOS (2005). *La Protección Constitucional del Ciudadano*, primera edición, Legis, Bogotá.

43. Debe agregarse que la Ley 472 de 1998 fue objeto de una revisión previa de constitucionalidad en algunos de sus apartes por parte de la Corte Constitucional, la cual no avaló las objeciones presidenciales por razones de inconstitucionalidad al proyecto de Ley N° 05/95-024/95-084/95 Cámara acumulado-10/96 Senado “*Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las Acciones Populares y de Grupo y se dictan otras disposiciones*”. (Sentencia C-036 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

*para proteger los derechos colectivos con una triple finalidad: normalmente prevenir, a veces restituir y excepcionalmente indemnizar*”<sup>44</sup>, y se caracteriza por (i) ser acciones públicas por razón de defender intereses colectivos, (ii) ser gratuitas, (iii) ser imprescriptibles, (iv) ser principales y directas al no requerir trámite previo de ningún tipo, (v) ser titular un número mínimo de 20 ciudadanos, (vi) ser competente el juez contencioso administrativo (en caso de ser originada la vulneración en una entidad estatal o servidor público) o el juez ordinario civil (en caso de generarse esta en la actividad de un particular) del lugar de los hechos, (vi) tener un trámite prioritario (solo superado por el del habeas corpus y la tutela), (vii) traducirse en una sentencia que coacciona al demandado a que para la acción o realice la acción no realizada que garantice la continuidad del derecho en vigencia<sup>45</sup>.

## **6.2. La reforma de la Ley 1425 de 2010 y su análisis de exequibilidad**

Bajo la lógica inspiradora del legislador de la Ley 472 de 1998, se estableció en sus artículos 39 y 40 un incentivo de carácter económico al demandante de una acción popular<sup>46</sup>. Dicha disposición, como consta en la exposición de motivos de la ley de acciones populares<sup>47</sup>, buscaba motivar el interés ciudadano desde el ejercicio de la libertad de configuración legislativa del cual es titular el Legislador bajo el esquema constitucional colombiano.

Desde el punto de vista de la protección del derecho al medio ambiente, el incentivo podía resultar una figura ambivalente, pues si bien el incentivo podía atraer muchas denuncias sobre irregularidades en el país (que como se sabe gracias a la minería ilegal, el tráfico de especies y la deforestación industrial, son el día a día del país), resulta también posible que ante la burocracia que implica la denuncia y ninguna contraprestación a cambio, el potencial demandante dude en interponer la acción.

44. GERMÁN PALACIO SARMIENTO, citado por Correa en NÉSTOR RAÚL CORREA HENAO, *Derecho Procesal de la Acción Popular*, 19, 1a ed., Grupo Editorial Ibáñez, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2009.

45. Características tomadas de la Ley 472 de 1998 y su sistematización por Esguerra y Henoa, en NÉSTOR RAÚL CORREA HENAO, *Derecho Procesal de la Acción Popular*, 29, 1a ed., Grupo Editorial Ibáñez, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2009, y; JUAN CARLOS ESGUERRA PORTOCARRERO, *La Protección Constitucional del Ciudadano*, Primera edición, Legis, Bogotá, 2005.

46. De acuerdo a la normatividad mencionada, este incentivo oscilaba entre 10 y 150 salarios mínimos legales mensuales vigentes y, para casos de acciones populares sobre moral administrativa el incentivo consistía en la recepción del 15% del dinero recuperado por la entidad pública en razón a la acción.

47. Publicada en la Gaceta del Congreso número 493 de 1995.

Sin embargo, luego de diez años de la puesta en marcha de la figura a través de su regulación legal, y a los ojos del gobierno nacional, las acciones populares se habían convertido *“en un negocio de unos cuantos, que se han dedicado a viajar a lo largo y ancho del territorio nacional presentando acciones populares, buscando unos reconocimientos desmedidos en detrimento del erario público y especialmente de los entes territoriales”*<sup>48</sup>, en razón a su incentivo económico.

Por esta razón, y a pesar de la controversia que se generó en torno a la proposición, el Gobierno Nacional presentó al Congreso de la República un proyecto de ley por medio del cual se eliminaba el incentivo económico de las acciones populares<sup>49</sup>, que devino en la Ley 1425 de 2010 *“Por medio del cual se derogan algunos artículos de la Ley 472 de 1998 acciones populares y de grupo”*.

La Corte Constitucional, en sentencia C-630 de 2011 M.P. María Victoria Calle Correa decidió sobre la demanda presentada en contra de la Ley 1425 de 2010 en uso de la acción pública de inconstitucionalidad.

El Tribunal, luego de analizar si el incentivo económico constituía un factor de progresividad en la protección de los derechos colectivos y la supuesta vulneración del principio de igualdad y equidad de las cargas públicas por el desequilibrio entre demandante y demandado en los procesos derivados de la acción popular, encontró infundados los argumentos de violación de la norma constitucional y añadió que *“la supresión del incentivo económico que se reconocía al actor de acciones populares, corresponde al legítimo ejercicio de la potestad de configuración legislativa de que goza el Congreso de la República que comprende de manera general, la facultad para derogar las leyes y específicamente, de la delegación expresa contenida en el artículo 88 de la Carta, para regular íntegramente las acciones populares. La medida legislativa estudiada (suprimir el incentivo) es un uso legítimo de la facultad de configuración y regulación del Congreso de la República, pues no contempla una carga irrazonable y desproporcionada para las personas que ejerzan su derecho a interponer una acción popular”*<sup>50</sup>.

En todo caso, cabe preguntarse desde la ética y la moral si las costumbres de los ciudadanos colombianos a hacia la protección de los derechos colectivos

48. Exposición de motivos del proyecto de Ley 056 de 2009, Cámara *“por medio de la cual se derogan algunos artículos de la Ley 472 de 1998 - Acciones Populares y de Grupo”*.

49. Que junto con su exposición de motivos se publicaron en la Gaceta 622 de 2010 del Congreso de la República.

50. Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-630 de 2011, M.P. MARÍA VICTORIA CALLE CORREA.

por el solo hecho de hacerlo y no tener que mediar ninguna contraprestación individual, con lo que se puede pensar en la evolución hacia la protección primaria de derechos fundamentales para la colectividad que derechos fundamentales privados desde la misma sociedad.

## 7. ALGUNOS PRONUNCIAMIENTOS JURISPRUDENCIALES

De acuerdo a las previsiones de la Ley 472 de 1998, las referidas acciones populares que se interpongan en contra de entidades públicas serán conocidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En este orden de ideas, el Consejo de Estado, como órgano de cierre, ha tenido la oportunidad de pronunciarse en varias ocasiones sobre el derecho colectivo al medio ambiente. En primera instancia, al explorar el caso de una empresa de aguas que vertía sus desechos y permitía filtraciones a la laguna fuente de una comunidad indígena, el Consejo de Estado realiza una caracterización y definición del concepto del derecho al medio ambiente sano de la siguiente manera:

*“Desde el punto de vista constitucional, el medio ambiente involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural”<sup>51</sup>.*

Así mismo, el referido Tribunal no solo ha disertado sobre la protección el medio ambiente como derecho colectivo, sino que además se ha encargado de exigir el cumplimiento de acciones concretas por parte de quienes vulneran los derechos colectivos al medio ambiente. Cabe resaltar parte de su decisión en el sonado caso del Archipiélago de San Andrés. En dicha oportunidad sostuvo: sobre las “medidas urgentes”

*“La Sala considera que es necesario delimitar las “medidas urgentes” decretadas por el a quo, a fin de que no se evada su cumplimiento, por lo cual se ordenará a las demandadas llevar a cabo un plan de acción conjunto en el que se organicen mesas de trabajo, a fin de llegar a acuerdos concretos sobre los siguientes asuntos: Control de la contaminación [...], Seguimiento de los procesos por violación de normas ambientales*

---

51. Consejo de Estado, República de Colombia, sentencia del 18 de marzo de 2010. C.P. MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO.

[...], *Acciones conjuntas para evitar contaminaciones [...] Programa de Recuperación de manglares*[...]”<sup>52</sup>.

Yendo más allá, el Consejo de Estado se ha encargado de precisar con acierto la forma en la cual el derecho colectivo al medio ambiente sano no solo se compone de lo relativo al entorno natural sino también a un adecuado paisaje para la colectividad. Sobre la contaminación visual y extendiendo los parámetros base de protección, afirmó el Consejo de Estado:

*“Empero, el concepto de medio ambiente sano, no alude únicamente al deterioro de la flora, fauna atmósfera, y de los recursos hidrológicos, entre otros, sino también hace referencia a la contaminación visual, que puede perjudicar el espacio público, la integridad del medio ambiente, y la calidad de vida de los habitantes del país”*<sup>53</sup>.

En la misma sentencia se aporta una interesante consideración sobre la ponderación entre los derechos colectivos y la iniciativa privada, del siguiente tenor:

*“Deben armonizarse, de un lado, el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y, de otro, los derechos individuales a la libre iniciativa privada, a usar la propiedad privada y a aprovechar los medios de comunicación”*<sup>54</sup>.

Adicionalmente, se ha pronunciado dicho Tribunal sobre la importancia del control efectivo de las obligaciones ambientales de los particulares por parte de las entidades estatales encargadas, pues a través de su ejecución se garantiza, en buena medida, el derecho al medio ambiente. Así, conminó, por ejemplo, a la Contraloría y al entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial al cumplimiento de sus deberes como presupuesto para la protección del derecho colectivo al medio ambiente sano:

*“En consecuencia, en opinión de la Sala la negligencia en el seguimiento y control por parte de la autoridad ambiental ante el incumplimiento*

52. Consejo de Estado. República de Colombia, sentencia del 24 de noviembre de 2011. C.P. MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ.

53. Consejo de Estado. República de Colombia, sentencia del 16 de junio de 2011. C.P. MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO.

54. Consejo de Estado. República de Colombia, sentencia del 16 de junio de 2011. C.P. MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO.

*de la referida obligación a cargo de las empresas de hidrocarburos beneficiarias de las licencias ambientales, constituye una seria amenaza a los derechos colectivos al medio ambiente sano y a 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”<sup>55</sup>.*

Complementa además el Consejo de Estado:

“[L]a Sala considera que la conducta endilgada al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial representa una seria amenaza a los derechos colectivos al medio ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico, por cuanto no contribuye a paliar la grave degradación de las cuencas hídricas y frustra la expectativa de la comunidad relacionada con el urgente desarrollo de programas de preservación y recuperación de las fuentes hídricas”<sup>56</sup>.

En definitiva, este breve análisis jurisprudencial permite evidenciar la forma en que el Consejo de Estado es un engranaje fundamental en el sistema de protección del derecho colectivo al medio ambiente al ser el que conoce directamente de las acciones populares contra las entidades estatales. Adicionalmente, el hecho de proferir sus pronunciamientos como consecuencia de una acción iniciada por cualquier ciudadano han empoderado a la colectividad en la consecución de la protección al medio ambiente.

## 8. CONCLUSIONES

Partiendo de la categórica afirmación que realiza la ya mencionada sentencia T-406 de 1992 de la Corte Constitucional colombiana en el sentido del condicionamiento de toda institución jurídica estatal a la efectiva protección de los derechos de los ciudadanos como fin último del Estado social de derecho que consagra la Constitución colombiana en su artículo 1º y desarrolla a lo largo de toda su extensión, se podría afirmar con acierto que en todo nivel normativo, el establecimiento y desarrollo de la categoría sustancial y dogmática de “derechos colectivos” y dentro de ellos el “derecho al medio ambiente sano”, así como del

---

55. Consejo de Estado. República de Colombia, sentencia del 8 de junio de 2011. C.P. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO.

56. Consejo de Estado. República de Colombia, sentencia del 8 de junio de 2011. C.P. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO.

mecanismo procesal de la “acción popular”, no es más que la concreción de la protección de la dignidad humana del ciudadano.

Bajo la perspectiva del poder normativo de lo fáctico, la preocupación por el medio ambiente se ha constituido en un tema de relevancia durante las últimas décadas dando paso a importantes mecanismos nacionales y transnacionales que custodian su bienestar, y se ha hecho necesario el establecimiento de normativas que protejan y garanticen la adecuada conservación del medio ambiente, a la par de gestarse una conciencia global en dicho sentido.

Pues bien, la forma en que el ordenamiento jurídico colombiano recoge dicha tendencia ha modificado las concepciones tradicionales y aparentemente inamovibles referentes a los derechos de propiedad, sobre todo, al establecer cargas y responsabilidades ecológicas tendientes a la conservación del ambiente en relación con dicho derecho.

Además, el ordenamiento ha consagrado como tal el derecho subjetivo fundamental (asumir que el ordenamiento prevé el derecho al medio ambiente sano como fundamental es adelantarse en el tiempo a la definición que como tal haga la jurisprudencia de la Corte Constitucional pues si bien en este instante no resulta tan claro, es indudable que la evolución de los conceptos de protección constitucional llevarán más temprano que tarde a una expresión categórica en dicho sentido por el mencionado órgano) al medio ambiente sano, y ha permitido que el ataque al medio ambiente se considere la violación y negación de un derecho (que por demás, y ahora desde una perspectiva procesal, cobra la naturaleza de uno colectivo en cabeza de la sociedad y cuya violación afecta a sus integrantes).

Con todo, el mecanismo procesal de las acciones populares que establece el artículo 88 de la Constitución y desarrolla la Ley 472 de 1998, por sus características ya esbozadas, puede no resultar un adecuado medio de protección para el pequeño segmento que resultan ser los derechos colectivos en el gran panorama fáctico y extrajurídico que debe respetar los derechos fundamentales y la Constitución si no se toma en el conjunto de mecanismos que la misma prevé para la protección del ciudadano, de allí la importancia de su interpretación sistemática.

Bajo el sistema de principios y valores del ordenamiento colombiano, además de ser la propiedad una función social con una función ecológica, el medio ambiente es una apuesta por la calidad de vida de las personas que, si bien se analiza desde una perspectiva ecocentrista o una antropocentrista, se

materializa en el compromiso no solo del Estado sino además de la sociedad y los agentes económicos por su conservación para la garantía de la calidad de vida del ciudadano.

Finalmente, y aunque pareciera paradójico en un texto consagrado al análisis jurídico de una figura de esta misma índole, la conclusión escapa al mundo del derecho. Más allá de las normas, llámense como se llamen y ubíquense en cualquier nivel de jerarquía, si su objeto, esto es la conducta humana, no se dirige efectivamente a la conservación del medio ambiente sano, las futuras generaciones verán con desaliento cómo las decisiones erróneas tomadas por la presente las condenaron a una existencia sin calidad de vida privándolas de lo que hoy se llama derecho al medio ambiente sano forzándolos a enfrentar la siempre presente conclusión del jefe Seattle con el que se empezara esta disertación: “*La vida ha terminado. La supervivencia comienza ahora*”.

Es, entonces, el compromiso por la conservación de la especie humana en condiciones de dignidad a través de su medio ambiente.

## **BIBLIOGRAFÍA**

RESTREPO PIEDRAHÍTA, CARLOS (2004). *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*, 3a ed., Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

PLAZA MARTÍN, CARMEN (2005). *Derecho ambiental de la Unión Europea* (Tirant lo Blanch, Valencia).

CRAWFORD, COLIN (2009). La promesa y el peligro del derecho medioambiental: los retos, los objetivos en conflicto y la búsqueda de soluciones, en *Derecho ambiental y justicia social*, Colin Crawford, 1a ed., Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana.

Congreso de la República de Colombia, Ley 100 de 1993.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1190 de 2008.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1266 de 2008.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1425 de 2010.

Congreso de la República de Colombia, Ley 472 de 1998.

Congreso de la República de Colombia, Ley 57 de 1887, Código Civil.

Congreso de la República de Colombia, Leyes 387 de 1997.

Constitución Alemana de 1949.

Univ. Estud. Bogotá (Colombia) N° 9: 211-234, enero-diciembre 2012

- Constitución Colombiana de 1991.
- Constitución Española de 1978.
- Constituciones Italiana de 1947.
- Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-036 de 1998.
- Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-1108 de 2008.
- Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-630 de 2011.
- Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-025 de 2004.
- Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-406 de 1992.
- Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-411 de 1992.
- Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-760 de 2008.
- Defensoría del Pueblo, *Acciones Populares Documentos para el debate* (Defensoría del Pueblo, Bogotá, 1994).
- PETTIT, EUGÈNE (2002). *Tratado elemental de Derecho Romano*, primera edición, Ediciones Esquilo, Bogotá.
- Gaceta de Colombia número 432 de 1829.
- Gaceta del Congreso de la República de Colombia, número 622 de 2010.
- Gaceta del Congreso de la República de Colombia, número 493 de 1995.
- RUIZ-RICO RUIZ, GERARDO (2000). *El derecho constitucional al medio ambiente*, (Tirant lo Blanch, Valencia).
- Global Warming Facts, National Geographic News, Junio 14 de 2007. Recuperado en [http://news.nationalgeographic.com/news/2004/12/1206\\_041206\\_global\\_warming.html](http://news.nationalgeographic.com/news/2004/12/1206_041206_global_warming.html) el 3 de marzo de 2012.
- PECES-BARBA, GREGORIO (2003). *La dignidad de la persona desde la Filosofía del Derecho*, Dykinson, Madrid.
- VALENCIA VILLA, HERNANDO (2010). *Cartas de Batalla: una crítica al constitucionalismo colombiano*, primera edición, Panamericana Editorial, Bogotá.
- ROSATTI, HORACIO D. (2007). *Derecho Ambiental Constitucional* (Rubinzal-Culzoni, Santa Fe).
- HENAO HIDRÓN, JAVIER (2006). *Derecho Procesal Constitucional*, 2ª ed., Temis, Bogotá.
- RODRÍGUEZ TOBO, JAVIER (2008). *La Corte Constitucional y el Control de Constitucionalidad en Colombia*, 3a ed., Ediciones Ibáñez, Bogotá.

- CLARK, JERRY L. (2012). *Thus Spoke Chief Seattle: The Story of an Undocumented Speech*, 18, *Prologue Magazine*, 1. Recuperado en: [www.archives.gov/publications/prologue/1985/spring/chief-seattle.html](http://www.archives.gov/publications/prologue/1985/spring/chief-seattle.html), el 1 de marzo de 2012.
- GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS (1986). *La dignidad de la persona* (Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid).
- MARTÍNEZ BAUTISTA, JORGE ENRIQUE & DÍEZ BERNAL, LUCELY (1999). *Acciones Populares, el Ministerio Público en la defensa del medio ambiente*, (Ediciones Doctrina y Ley, Bogotá).
- ESGUERRA PORTOCARRERO, JUAN CARLOS (2005). *La Protección Constitucional del Ciudadano*, primera edición, Legis, Bogotá.
- RODAS MONSALVE, JULIO CÉSAR (1995). *Fundamentos Constitucionales del Derecho Ambiental Colombiano*, Ediciones Uniandes, Bogotá.
- GONZÁLEZ VILLA, JULIO ENRIQUE (2006). *Derecho Ambiental Colombiano*, tomo I, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- BOISSON DE CAZOURNES, LAURENCE; DESGAGNÉ, RICHARD; MAKANE MOÏSE MBENGUE et CESARE ROMANO (2005). *Protection internationale de l'environnement*, Editions A. Pedone, Paris.
- UPRIMNY, LEOPOLDO (2009). La dignidad de la persona humana en el Derecho Público Contemporáneo, en *Liber Amicorum en Homenaje a Jaime Vidal*, 1a ed., Academia Colombiana de Jurisprudencia, Bogotá.
- SÁCHICA, LUIS CARLOS (2010). La contrarrevolución restauradora de 1886, en *Historia Constitucional de Colombia Siglo XIX*, tomo I, Jaime Vidal Perdomo, primera edición, Academia Colombiana de Jurisprudencia, Bogotá.
- CEPEDA ESPINOSA, MANUEL JOSÉ (2007). *Polémicas Constitucionales*, 1a. ed., Legis, Bogotá.
- ROJAS QUIÑONEZ, MARÍA (2004). *Evolución de las características y de los principios del derecho ambiental y su aplicación en Colombia*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- CARO, MIGUEL ANTONIO (1951). *Estudios constitucionales*, primera edición, Editorial Iqueima, Bogotá.
- CORREA HENAO, NÉSTOR RAÚL (2009). *Derecho Procesal de la Acción Popular*, (1a. ed., Grupo Editorial Ibáñez, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá).
- VERDÚ, PABLO LUCAS (1975). *La lucha por el Estado de derecho*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia.
- SANDS, PHILIPPE (2004). *Principles of International Environmental Law* (Cambridge University, Cambridge).