



# EL LITIGIO ESTRATÉGICO DEFENSORIAL COMO MECANISMO PARA SALVAGUARDAR EL PATRIMONIO ECOLÓGICO DE LA NACIÓN

[www.defensoria.gov.co](http://www.defensoria.gov.co)



#NosUnenTusDerechos

# EL LITIGIO ESTRATÉGICO DEFENSORIAL COMO MECANISMO PARA SALVAGUARDAR EL PATRIMONIO ECOLÓGICO DE LA NACIÓN



2024

**Defensoría del Pueblo**

Delegada de Derechos Colectivos y del Ambiente



**Defensoría  
del Pueblo**  
C O L O M B I A

#NosUnenTusDerechos



#NosUnenTusDerechos

© Defensoría del Pueblo, 2024  
Obra de distribución gratuita.  
El presente texto se puede reproducir,  
fotocopiar o replicar, total o parcialmente,  
citando la fuente.

Colombia. Defensoría del Pueblo.

Páginas: 64

Bogotá, D. C., 2024

EVML  
**Diseño y diagramación**

EVML  
**Diseño de portada**

Alejandra Restrepo  
**Corrección de estilo**

**Fotografías**  
Banco de fotos de la Defensoría del Pueblo

CARLOS CAMARGO ASSIS  
**Defensor del Pueblo**

LUIS ANDRÉS FAJARDO ARTURO  
**Vicedefensor del Pueblo**

OSCAR JULIÁN VALENCIA  
**Secretario General**

NELSON FELIPE VIVES CALLE  
**Secretario Privado**

JULIANA HURTADO RASSI  
**Defensora Delegada para los Derechos  
Colectivos y del Ambiente**

Coordinación y edición general  
GISSELA ARIAS GONZÁLEZ  
**Directora Nacional de Promoción y Divulga-  
ción de los Derechos Humanos.**  
**Secretaría Técnica del Comité Editorial**

GILBERTO AUGUSTO BLANCO ZUÑIGA  
**Autor**

•••

*Este documento debe citarse así:  
Defensoría del Pueblo - Defensoría delegada  
de Derechos Colectivos y del Ambiente -El liti-  
gio estratégico defensorial como mecanismo  
para salvaguardar el patrimonio ecológico de  
la Nación.*

# **EL LITIGIO ESTRATÉGICO DEFENSORIAL COMO MECANISMO PARA SALVAGUARDAR EL PATRIMONIO ECOLÓGICO DE LA NACIÓN**

• • •

**2024**

**Defensoría del Pueblo**

Delegada de Derechos Colectivos y del Ambiente



# CONTENIDO

## **1. LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA DESDE EL MATIZ VERDE DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 ..... 15**

1.1. El derecho constitucional a gozar de un ambiente sano	15
1.2. El acceso a la administración de justicia y en especial a la jurisdicción de las causas ecológicas.....	16
1.3. Las principales problemáticas en los contenciosos ecológicos .....	19
1.4. Los mecanismos jurisdiccionales de protección del ambiente.....	20
a. Acción de tutela .....	20
b. Acción popular.....	22
c. Acción de grupo .....	24
d. Acción de cumplimiento.....	27
e. Acción de nulidad simple .....	29
f. Acción de inconstitucionalidad.....	31

## **2. LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN AMBIENTAL EN COLOMBIA ..... 35**

2.1. El derecho a la participación ambiental en Colombia...35	35
2.2. Los mecanismos de participación ambiental en Colombia .....	36
2.2.1. Audiencias públicas en asuntos ambientales.....	36
2.2.2. Intervención de terceros en procesos administrativos	38
2.2.3. Derecho de petición.....	39
2.2.4. Veeduría ciudadana .....	40
2.2.5. Consulta popular .....	41
2.2.6. Consulta previa .....	43

## **3. EL ROL PROTAGÓNICO DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO EN LA DEFENSA DE LAS CAUSAS AMBIENTALES..... 49**

3.1. La Defensoría del Pueblo y el litigio – Litigio defensorial	49
3.2. Algunas acciones judiciales en donde la Defensoría del Pueblo ha intervenido para la defensa del medio ambien-	

te y los recursos naturales .....	51
3.2.1. Cabildo indígena.....	51
3.2.2. La protección de los derechos de las comunidades de La Mojana .....	52
3.2.3. La protección de los habitantes del municipio de Quetame, Cundinamarca .....	54
3.2.4. La explotación del Páramo de Santurbán.....	55
3.2.5. La protección de la fauna silvestre en Colombia.....	55
3.2.6. La protección de líderes y defensores del medio ambiente.....	56
3.2.7. El derecho al medio ambiente sano de los habitantes de Cundinamarca.....	56
3.2.8. El impacto ambiental de las hidroeléctricas en Colombia .....	57
3.2.9. El acompañamiento de la Defensoría del Pueblo en La Salvajina .....	58
3.2.10. El acompañamiento de la Defensoría del Pueblo en audiencias públicas ambientales .....	59
3.2.11. La audiencia defensorial para buscar soluciones a problemas ambientales y de tierras en cuencas del Sinú y San Jorge .....	59
<b>Conclusiones.....</b>	<b>61</b>
<b>Referencias .....</b>	<b>62</b>





# PRESENTACIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

A más de interesar al colectivo social en su conjunto, lo que se disponga en los pronunciamientos que emite la judicatura respecto de las causas ambientales desborda el exclusivo interés particular de los ciudadanos intervinientes. Se trata de temas de dominio público que abarcan tanto el presente como el futuro, y que envuelven un componente axiológico sin parangón donde el Juez debe actuar conciliando los intereses del Derecho, el Estado y la inmensidad de garantías discutidas en esas causas.

La protección que el Derecho y el Estado le han dispensado a los recursos naturales ha tenido una evolución significativa, mutando del Estado Monárquico, el Legislativo y el Social, todos hasta ahí insuficientes en orden a lograr la contención y conservación debidas, obligándonos a avanzar hacia la Colombia de hoy, que se entroniza como un verdadero Estado de Derecho Ambiental.

Esta última estructura estatal implica un poder judicial robusto y eficaz, provisto de audacia e imaginación para amparar suficientemente los recursos naturales por medio de las decisiones que emite. En su proceso de operación los jueces y tribunales se pronuncian, y justamente debido a la confianza ganada en el seno de la sociedad y de la misma historia, sus decisiones han alcanzado un espacio de privilegio en nuestra democracia, máxime porque se han visto decididamente acompañados en todas las etapas de la actuación judicial e incluso en el cumplimiento de sus sentencias, por los ojos de la Defensoría del Pueblo.

Pues bien, el litigio estratégico defensorial, como con acierto se ha rubricado el documento que se lanza en esta oportunidad, es una de las áreas misionales de mayor relevancia que tiene la Institución como custodio de la Magistratura Moral de nuestra democracia.

Y qué bueno, que la orientación sea precisamente en los asuntos de estirpe ambiental, por las razones que se han anotado y que han alzado a

las entidades públicas a movilizarse, contagiando de una alta y necesaria onda ecológica a nuestros Jueces, Tribunales y Altas Cortes.

Esta cartilla es, pues, un instrumento de pedagogía que responde a las necesidades de la ciudadanía en términos de oportunidad y simplicidad de la información. Está dirigida a todo tipo de público, para que el mayor número de ciudadanos comprenda de manera fácil y rápida qué es la justicia ambiental y cuáles son los principales instrumentos y mecanismos judiciales y no-judiciales que existen en nuestro ordenamiento jurídico para garantizar la protección, conservación y salvaguarda del medio ambiente y los recursos naturales.

Finalmente, se ha procurado también reconocer la labor de la Defensoría del Pueblo, en particular, de la Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente en el resguardo del patrimonio ecológico de la Nación, graficando con el ejemplo —pues como se ha dicho siempre la palabra enseña pero aquél arrastra— la vastedad de intervenciones exitosas en los más variopintos trámites judiciales ecológicos y en todas las latitudes de nuestro territorio nacional.

Carlos Camargo Assis

*Defensor del Pueblo*





# INTRODUCCIÓN

La escasez de recursos naturales y la pérdida de la biodiversidad por la sobreexplotación, el cambio climático y la contaminación de los ríos y océanos han preocupado en los últimos años a científicos, activistas, académicos, periodistas, comunidades étnicas, trabajadores, campesinos y otros sectores de la sociedad civil que luchan por generar una reorientación en la manera en que nos relacionamos con el medio ambiente y los recursos naturales.

Estos actores han encontrado en las instancias judiciales y administrativas un mecanismo de reacción o, expuesto de otra forma, de defensa a través del cual pueden someter al escrutinio de la autoridad judicial o administrativa un problema que afecta de manera directa o indirecta el medio ambiente y, por ende, pone en riesgo nuestra vida y la de las futuras generaciones.

Conocer los instrumentos jurídicos, legales y administrativos que contempla el ordenamiento jurídico, se convierte entonces en una necesidad imperiosa para garantizar efectivamente la protección, conservación y salvaguarda del patrimonio ecológico nacional; solo a través de estos es posible que los ciudadanos acudan ante la institucionalidad en procura de obtener un pronunciamiento oportuno y de fondo que ponga fin al asunto concernido.

En consecuencia, y en desarrollo del continuo esfuerzo de la Defensoría del Pueblo por generar espacios de participación que

involucren a la comunidad, se pretende crear un instrumento pedagógico a partir del cual los ciudadanos conozcan los principales mecanismos de índole judicial y administrativo que se pueden instaurar para garantizar su defensa real y material.

En este punto, el litigio estratégico que implica seleccionar y llevar casos ante los tribunales de justicia con el fin de generar un impacto en la sociedad y en donde más allá de ganar un caso en particular, se busca hacer uso de la normatividad nacional e internacional vigente para crear un cambio estructural en algún aspecto en específico. También adquiere una relevancia particular al brindarle a los ciudadanos, con apoyo o no de un abogado, la posibilidad de generar incidencia, conciencia institucional y lograr soluciones desde el derecho por su talante pacificador.

De esta manera, se abordarán temáticas relacionadas con el derecho constitucional a gozar de un ambiente sano, el acceso a la administración de justicia y en especial a la jurisdicción de las causas ecológicas, las principales problemáticas en los contenciosos ecológicos, los mecanismos judiciales y de participación ambiental en Colombia y el rol protagónico de la Defensoría del Pueblo en la defensa de las causas ambientales. Se mencionarán algunos casos paradigmáticos en donde esta entidad ha intervenido y ha refrendado su profundo interés y compromiso por proteger el medio ambiente y los recursos naturales.



# 1. LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA DESDE EL MATIZ VERDE DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

## *1.1. El derecho constitucional a gozar de un ambiente sano*

El artículo 79 de la Constitución Política de Colombia consagra el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, así como a participar en aquellas decisiones susceptibles de afectarlos. Frente a este precepto normativo, es menester precisar qué se entiende por el derecho a gozar de un ambiente sano.

En este orden de ideas, el derecho a gozar de un ambiente sano, según la definición adoptada por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-442/97, consiste en:

*“(...) Un conjunto de condiciones básicas que rodean a la persona y le permiten su supervivencia biológica e individual, lo cual garantiza a su vez su desempeño normal y su desarrollo integral en el medio social. En este senti-*

*do, el ambiente sano es un derecho fundamental para la supervivencia de la especie humana, sin embargo, la vulneración del mismo conlleva en determinados casos, al quebrantamiento de derechos constitucionales fundamentales como la vida o la salud. Por consiguiente, como lo dispuso el constituyente de 1991, el Estado debe garantizar el derecho a gozar de un ambiente sano y adoptar las medidas encaminadas a obtener el mejoramiento de la calidad de vida de la población y el aseguramiento del bienestar general, a fin de evitar que se causen daños irreparables a la persona, ya que, en tales circunstancias, dicho derecho es susceptible de ser protegido, a través del ejercicio de la acción de tutela”<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional [16 de septiembre de 1997]. Sentencia SU-442/97 [M. P. Hernando Herrera Vergara].

En opinión del autor, el asunto asociado al ambiente como garantía desborda el estricto interés propio de las disputas privadas; en él se superponen asuntos axiológicos que conciernen e impactan a grupos poblacionales y en general a toda la humanidad, además de que su protección efectiva puede vincular incluso a generaciones futuras. Dicho de otra forma, como dadores de vida, el planeta y la naturaleza son dignos de protección, independientemente de cualquier interés personal.

La sociedad se encuentra ante un bien jurídico complejo, dinámico y colectivo, cuya funcionalidad sirve para garantizar las condiciones naturales necesarias para la vida humana y la de todos los ecosistemas, medida en cuanto a calidad y dignidad para el individuo, aunque hay que decirlo claramente, esa no es la dificultad; el problema no es su reconocimiento constitucional, legal o administrativo, en lo que Colombia ha avanzado aceleradamente hace varias décadas, sino deriva de la voluntad política del Estado para defenderlo a ultranza.

## *1.2. El acceso a la administración de justicia y en especial a la jurisdicción de las causas ecológicas*

En Colombia, la Constitución Política de 1991 significó una apuesta por la transformación social, política e institucional

condicionada por el reconocimiento de un amplio catálogo de derechos fundamentales y sociales, colectivos y del ambiente e introdujo, bajo una perspectiva pluralista, los derechos especiales de autonomía y ciudadanía a los pueblos indígenas y a las comunidades afrodescendientes, reconocimiento que se materializó a partir de los principios de supremacía constitucional, de eficacia directa de los derechos fundamentales y de su justiciabilidad.<sup>2</sup>

La garantía y eficacia de este nuevo enfoque supuso una innovación en acciones judiciales y en el diseño institucional para ejercerlas. Los dos ejemplos paradigmáticos son la creación de la Corte Constitucional, como guardianas de la supremacía de la Constitución y la incorporación de acciones constitucionales públicas, especialmente la tutela, pensada como un mecanismo expedito y eficaz para garantizar los derechos fundamentales. Como consecuencia de ese cambio de paradigma constitucional se introdujo una nueva concepción de la justicia que ya no es entendida simplemente como la prestación de un servicio, sino como el derecho fundamental de acceso a ella –garantía dimanante del debido proceso y de la tutela judicial efectiva-. Con esa orientación y acorde con lo expuesto por la Corte Constitucional, el derecho de acceso a la administración de justicia implica:

*“(...) que la resolución de los litigios y controversias que surgen de la vida en sociedad debe encontrar vías institucionalizadas que contribuyan a realizar el sometimiento de las actuaciones pú-*

<sup>2</sup> Blanco Zúñiga, G. [2022]. Justicia Ambiental. Editorial Ibáñez. Bogotá.

*blicas y privadas al ordenamiento jurídico, el valor de la justicia material, la efectividad de los derechos constitucionales, así como los valores y fines constitucionales de paz y convivencia pacífica. A pesar de que el recurso a medios alternativos de resolución de contenciosos tenga también un fundamento constitucional, es responsabilidad del Estado garantizar, en todo caso, la posibilidad de acceder a los mecanismos estatales de resolución de situaciones contenciosas en condiciones de igualdad para todas las personas, de eficacia y eficiencia. Por esta razón, el derecho de acceso a la justicia también es conocido como el derecho a la tutela judicial efectiva.”<sup>3</sup>*

En la misma línea, el Consejo de Estado ha indicado que ese derecho está compuesto por tres elementos esenciales:

*“(...) el primero de ellos referente al acceso a la administración de justicia, lo que se traduce en el acceso a la jurisdicción competente para proponer un conflicto; el segundo, integrado por el derecho a obtener una resolución de fondo de la litis para que se haga un estudio profundo de las pretensiones, el cual se verá reflejado en la obtención de una sentencia motivada, razonable, congruente y fun-*

*dada en derecho; y por último, pero no de menor importancia, el derecho a la ejecución de la sentencia que se profiera, pues exige que el fallo proferido se cumpla y el actor sea reparado en su derecho y compensado, si hubiere lugar a ello, por el daño sufrido, de lo contrario sería convertir las decisiones judiciales y el reconocimiento de derechos que ellas comportan, en simples declaraciones de buenas intenciones. Esta necesidad de cumplimiento del fallo judicial hace que necesariamente el derecho subjetivo a obtener su ejecución haga parte del derecho fundamental proclamado.”<sup>4</sup>*

Según se observa, fundamentalmente, el derecho de acceso a la justicia exige disponer de las vías institucionales para resolver los conflictos y satisfacer las demandas sociales ante las instancias dispuestas por la organización estatal. Sin embargo, esta institucionalidad no supone la concentración en la oferta gubernamental, sino que admite modelos alternativos que pueden ser gestionados por las comunidades y por agentes privados, lo cual sucede con la conciliación, la mediación y la amigable composición, entre otros.

En el escenario constitucional establecido desde 1991, el derecho de acceso a la justicia denota un enfoque pluralista que se concre-

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional [3 de mayo de 2017] Sentencia C-283 de 2017 (M. P. Alejandro Linares Cantillo).

<sup>4</sup> Consejo de Estado [28 de mayo de 2012]. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección segunda. Radicación No: 08001-23-31-000-2011-01174-02. C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

ta en el respeto por la autonomía de los pueblos originarios y por el reconocimiento de sus modelos de justicia.

En desarrollo de ese mandato constitucional se ha forjado un sistema de administración de justicia tendiente a garantizar los derechos, con instituciones judiciales y administrativas robustas que atiendan los conflictos sociales. Sin embargo, actualmente, los avances en la materia se han tornado insuficientes por varias razones, entre ellas:

- (i) Por la compleja realidad social mediada por un conflicto armado que hasta ahora se ha empezado a superar.
- (ii) Por las profundas brechas sociales de las que emerge la desigualdad como falla estructural del Estado.
- (iii) Por la multiplicidad de culturas y de diversidad en los territorios.<sup>5</sup>

Los instrumentos creados por las fuentes de producción jurídica deben permitir entonces que el ciudadano pueda hacer valer sus derechos ante el sector justicia. En ello radica su eficacia y pertinencia. Es que, contrario sensu, un instrumento o un recurso no es efectivo cuando resulta ilusorio por las circunstancias y condiciones generales

del país, cuando se tolera sistemáticamente la impunidad y no se producen decisiones oportunas, cuando los jueces y tribunales no demuestran independencia, autonomía e imparcialidad o cuando faltan medios para ejecutar la sentencia. Considerar esas situaciones y tomar medidas cuando se echen de menos es, tratándose del derecho de acceso a la justicia, la principal obligación estatal.

No en vano, cada vez se encuentra más robustecido, como uno de los criterios de hermenéutica constitucional y legal y de argumentación jurídica, aquel conocido como el principio *pro actione*, que se deriva de la tutela judicial efectiva y que les permite a las personas acudir ante los jueces del Estado, a través de las distintas vías legales, para asegurar la realización y el triunfo de sus derechos con todo ese rico arsenal de armas jurídicas: acciones, instrumentos de defensa, réplicas, incidentes, recursos, quejas y procedimientos de ejecución, entre otros.<sup>6</sup>

De ahí, entonces, que se implementen todo tipo de respuestas para facilitar el acceso a la administración de justicia y, en especial, a la justicia ambiental, entre ellas reformas legales o constitucionales en materia de acceso, lo mismo que medidas adoptadas en relación con la asistencia jurídica gratuita y la modernización de la administración de justicia.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Blanco Zúñiga, G. [2022]. *Justicia Ambiental*. Editorial Ibáñez. Bogotá.

<sup>6</sup> Josserand, L. [1946]. *El espíritu de los derechos y su relatividad*. Vol. XVII, Puebla, México, Editorial José M. Cajicá.

<sup>7</sup> González Rivas, J. *Relaciones entre la jurisdicción constitucional y la ordinaria: Evolución desde la reunión de Sevilla de 2005*. XII Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional, Tribunal Constitucional de España, Ciudad de Panamá, 2018. [https://www.cijc.org/es/conferencias/2018Panama/Documentos%20CIJC/Discurso%20de%20D.%20Juan%20Jos%C3%A9%20Gonz%C3%A1lez%20Rivas%20\(Presidente%20TCE\).pdf](https://www.cijc.org/es/conferencias/2018Panama/Documentos%20CIJC/Discurso%20de%20D.%20Juan%20Jos%C3%A9%20Gonz%C3%A1lez%20Rivas%20(Presidente%20TCE).pdf).

En conclusión, la justicia ha venido a transformar el derecho ambiental, para volverlo un derecho vivo que ha pasado por un proceso de enverdecimiento y que ha impactado la manera en que se llega al poder judicial para procurar soluciones.

Esa noción de derecho vivo se complementa con el acceso a la justicia ambiental, que no solo se mira desde la perspectiva de comparecencia ante las instancias judiciales, sino que involucra esa misma circunstancia ante las autoridades administrativas, el acceso a la información ambiental y la participación del público en la toma de decisiones con connotación ecológica. Entre ellas se encuentran las audiencias públicas ambientales, la consulta a las comunidades indígenas y a las comunidades negras, entre otras.

### *1.3. Las principales problemáticas en los contenciosos ecológicos*

A pesar de lo anterior y pese a que existe una legitimación y habilitación ampliada para acceder a los escenarios de justicia ambiental, en muchas ocasiones se presentan barreras complejas para los agentes del sector privado y las organizaciones sociales, sin desconocer la existencia de otros obstáculos que se puedan presentar en casos puntuales.<sup>8</sup> En efecto, cada causa ambiental tiene

sus propias dificultades en número e intensidad, según la calidad de los actores, el territorio, la legislación vigente en el país en el que se tramitan, las estrategias legales que se planteen, el grado de organización de la sociedad civil, los niveles de corrupción locales o nacionales y otras variables independientes propias de cada conflicto ambiental.

Entre esas restricciones se encuentran las políticas y se visibilizan en las posibilidades de los ciudadanos de maniobrar políticamente en los espacios e instancias de acceso a la justicia ambiental. Recuérdese que generalmente los conflictos se dan entre una comunidad afectada y agentes económicos o estatales que poseen un gran margen de acción que muchas veces deja en desventaja a los ciudadanos al momento de presentarse la solución de un conflicto ambiental.<sup>9</sup>

En términos económicos, el obstáculo es evidente y se presenta antes, durante y después del ejercicio del derecho, por los costos del litigio, en especial por los honorarios de los abogados, de quienes se demanda un perfil alto, especialización y en experiencia, por ser conflictos muy complejos.

A ello se añade la dificultad en el manejo de las evidencias y pruebas y su valoración por el Juez. Complejidad que nace de la calidad de los conflictos ambientales donde convergen hechos y circunstancias de tipo social, político, económico y ecosistémico. Por suerte, la comprensión de esta problemática

---

<sup>8</sup> Blanco Zúñiga, G. (2022). Justicia Ambiental. Editorial Ibáñez. Bogotá.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

no se logra a partir de una mirada unidireccional y monodisciplinar, ni mediante los esquemas tradicionales del procedimiento del litigio individual, donde se torna necesario ampliar los esquemas de comprensión de la ciencia y la juridicidad.

De igual modo, en ocasiones, se ha advertido la limitada pero cada vez más necesaria preparación de los jueces para apreciar las pruebas; dado su carácter técnico y científico, deben contar no solo con la formación jurídica especializada y la capacidad de comprender esos medios de aducción, sino también tener una actitud abierta, creativa y poco dogmática para interpretar las normas y entenderlas en el contexto social y ambiental en el que se presentan, debido a que la mayoría de las causas ambientales son de interés público.

A todo lo expresado se agrega, por una parte, el deficiente acceso a la información ambiental, aspecto correlativo a la efectiva participación de la ciudadanía en esos asuntos, por cuanto la información en poder del público mejora el nivel de concurso y aprobación de la problemática ecológica, por lo que es crucial contar con mecanismos y normativas claras y con fórmulas que garanticen su disposición al ciudadano. Por otra parte, aparece la necesidad de desarrollar competencias para la participación; de una ciudadanía activa y comprometida con su entorno depende que los instrumentos del acceso a la justicia se ejerzan y mejoren.

## 1.4. *Los mecanismos jurisdiccionales de protección del ambiente*

En el ordenamiento jurídico colombiano existe diversos mecanismos judiciales que propenden por la protección efectiva del ambiente y los recursos naturales.

La acción de tutela, popular, de grupo, de cumplimiento, de nulidad simple y de inconstitucionalidad son algunos ejemplos. En este orden de ideas, se harán algunas anotaciones sobre los aspectos más relevantes de cada acción en aras de establecer una mirada global.

### a. **Acción de tutela**

La acción de tutela concebida como el mecanismo de protección constitucional por excelencia en el ordenamiento jurídico colombiano, diseñada especialmente para amparar los derechos fundamentales de todas las personas, en los últimos años ha admitido la posibilidad de amparar también derechos colectivos como el ambiente y los recursos naturales.

En este orden de ideas, si el perjuicio que en principio parece colectivo y amparable por otra vía, se singulariza en un grupo de personas determinadas y los expone a un peligro inminente que atenta contra sus garantías básicas, resulta procedente la tutela. Así, expuso el Tribunal Superior de Santa Marta:

*“Ante la gravedad de esos cuadros, surge que potencialmente están afec-*

*tados la totalidad de los habitantes de Santa Marta en su salud y aún en su vida y que consecuentemente corren riesgos la salud y la vida de los peticionarios de tutela.*

*Es conveniente aclarar aquí que, en concepto de la Sala, no se está ante una de las llamadas acciones colectivas, aún no reglamentadas legalmente.*

*No se trata de proteger un bien común, de manera abstracta en beneficio de todo el conglomerado social de la comarca, sino de hacer efectivos los derechos ya individualizados y concretados en personas plenamente determinadas. Pudiera decirse aquí que todo derecho colectivo es potencialmente susceptible de radicarse en determinados sujetos, que bien pueden utilizar los mecanismos a su alcance para lograr su respeto o efectividad”.<sup>10</sup>*

Sobre este particular, se ha pronunciado la Corte Constitucional en distintas ocasiones; ha admitido la posibilidad de que la acción de tutela resulte procedente cuando en virtud de la afectación de un interés colectivo, la autoridad o el particular vulneren o amenacen directamente un derecho fundamental individualmente considerado, como puede ser la salud y vida de una persona.

Desde esta misma línea, en la Sentencia T-444/93, esta Corporación señaló que,

cuando la violación del derecho a gozar de un ambiente sano implica la violación de otro derecho fundamental (salud, vida e integridad física, entre otros), la acción de tutela es procedente, como mecanismo de protección directa del derecho fundamental e indirecta del ambiente.

En esta oportunidad, la Corte Constitucional indicó que la antitécnica e irregular explotación de canteras en zonas aledañas a un barrio, generaba un riesgo inminente de deslizamiento del terreno sobre las viviendas y áreas comunes, que ponía en grave peligro la vida de los habitantes.

Otra sentencia que vale la pena destacar es la T-325/17 donde la Corte Constitucional hizo referencia a la protección del derecho al agua a través de la acción de tutela; debido a las circunstancias climáticas y el cerramiento de las fuentes hídricas por parte de los propietarios de una hacienda ya no se podía pescar y se afectaba la seguridad alimentaria de la comunidad.

Luego de realizar un estudio minucioso, la Corte Constitucional determinó que al cercar con alambres eléctricos y construir jarrillones para impedir el acceso a la ciénaga de personas que ejercían la actividad pesquera y se abastecían de agua, se vulneraban los derechos fundamentales al agua, al ambiente sano, a la seguridad alimentaria, a la vida en condiciones dignas y al trabajo.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Tribunal Superior de Santa Marta. Sentencia de tutela 22 de julio de 1994. Magistrado Ponente doctor Wenceslao José Mestre Castañeda.

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-325/17, M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

## b. Acción popular

El artículo 88 de la Constitución se encargó de positivizar por vez primera en un texto constitucional las llamadas acciones populares y de grupo que ya tenían una variada y dispersa reglamentación de orden estrictamente legal.

El artículo 2 de la Ley 472 de 1998 definió la acción popular como un medio procesal para la protección de los derechos e intereses colectivos, que se ejerce para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Así pues, la acción popular se caracteriza por: i) proteger los derechos colectivos, sin motivaciones subjetivas o particulares; ii) tener una naturaleza preventiva, por lo que no se necesita que exista un perjuicio concreto, basta la simple amenaza de los intereses de los que se reclama su amparo; iii) tener un carácter restitutorio, cuando quiera que se persiga el restablecimiento del uso y goce de derechos colectivos y iv) excluir por se, el resarcimiento de tipo económico.

Por su parte, el artículo 4 establece, de manera enunciativa y no taxativa, algunos derechos e intereses colectivos que, en concepto del autor, recoge la dispersa legislación que había al respecto, entre estos se encuentran: la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el medio ambiente, la libre competencia, el patrimonio público, los servicios públicos y los derechos de los consumidores, entre otros.

La jurisdicción encargada de conocer estos asuntos en los eventos en que la acción u omisión lesiva provenga de entidades y personas de derecho privado que desempeñan funciones administrativas es por regla general la contencioso administrativa. En los demás casos, y con una especie de competencia residual, conocerá la jurisdicción ordinaria. En el último caso se tiene, por ejemplo, a las empresas nacionales o extranjeras que sin cumplir función pública alguna se dedica a la explotación de recursos naturales y ponen en riesgo eventualmente alguno de los derechos colectivos a los que se hizo referencia en líneas anteriores.

La competencia que atiende un factor geográfico, según el lugar donde ocurrieron los hechos o el domicilio del demandado a elección del actor popular, será del resorte de los jueces administrativos en primera instancia y el Tribunal Contencioso Administrativo en segunda en la jurisdicción contencioso administrativa, mientras que, en la jurisdicción ordinaria, será de los jueces civiles del circuito y la Sala Civil del Tribunal de Distrito Judicial al que pertenezca el juez de primera instancia.

La titularidad de la acción se encuentra en cabeza de todas las personas naturales o jurídicas y la demanda se dirige en contra del particular o la autoridad pública que amenace, viole o haya violado los intereses o derechos colectivos a que se refiere la reglamentación comentada. A pesar de lo anterior, la Ley 472 de 1998 hace la aclaración de que, en el evento de desconocerse de donde proviene la violación o amenaza, corresponderá al juez determinarlo otorgándole a la autoridad jurisdiccional un papel protagónico en esta clase de contenciosos.

La demanda deberá contener los requisitos formales consignados en el canon 18 y, previamente a su presentación, sin ser condición inexorable de procedibilidad, podrá agotarse la vía gubernativa, tal como lo establece el artículo 10.

Presentada la demanda, el juez de conocimiento tendrá tres días para pronunciarse sobre la admisión, avocará su conocimiento si se reúnen las características contempladas en el artículo 18 o, en caso contrario, inadmitiendo, para lo cual le brindará al actor el término de tres días para realizar la subsanación o será rechazada.

El auto por virtud del cual se avoca el conocimiento dispondrá la notificación del demandado, así como del Ministerio Público para que intervenga, de considerarlo pertinente, en defensa de los derechos colectivos. De igual forma y en ese mismo proveído, por el término de diez días se correrá traslado al extremo pasivo de la litis para que conteste, se allane o solicite las pruebas que pretenda hacer valer o en su caso formule excepciones, que en esta etapa solo podrán ser las de mérito y las previas de falta de jurisdicción y cosa juzgada, las cuales serán desatadas en la sentencia.

Dentro de los tres días siguientes al vencimiento del traslado de la demanda, el juez, en lo que resulta un imperativo, citará a las partes y al representante del Ministerio Público a audiencia. Se trata realmente de una audiencia de conciliación; es esa y no otra razón en la que se inspiró el Legislador para llegar a un acuerdo, previa intervención de los sujetos procesales. La inasistencia a la au-

diencia por parte de los funcionarios competentes dará lugar a causal de mala conducta, sancionable hasta con la destitución del cargo, lo que a juicio de la Defensoría del Pueblo constituye una violación al derecho a la igualdad, por cuanto no señaló la norma, sanción alguna para el caso de que, tratándose de particulares actores en el proceso, estos no comparezcan a la mencionada diligencia.

En dicha audiencia, y a iniciativa del juez, podrá proponerse un pacto de cumplimiento en la que se determinará la protección de los derechos e intereses colectivos. Si se obtiene dicho acuerdo, este, dentro de los cinco días siguientes a su celebración, será revisado por el mismo funcionario en lo concerniente a su legalidad y podrá corregirse previo consentimiento de las partes interesadas. Finalmente, la aprobación del pacto se surtirá mediante sentencia.

Ahora bien, no habiéndose logrado acuerdo en la audiencia de que trata el artículo 27, se abrirá el periodo probatorio, disponiéndose por el funcionario judicial su práctica dentro del término de 20 días, prorrogable por un plazo igual.

La carga de la prueba le corresponde al demandante, salvo en los casos relativos a asuntos de orden técnico o económico, evento en el cual le corresponderá al fallador impartir las órdenes necesarias para suplir las deficiencias y obtener los elementos probatorios necesarios para decidir de mérito.

Vencido el periodo probatorio, se correrá traslado común a las partes por el término de cinco días para que presenten sus alegatos de

conclusión. Igualmente, y en acto procesal seguido, concluida la etapa de discusión, el juez de conocimiento dispondrá de 20 días para fallar con sentencia que desate la instancia, donde se ordenará hacer o no hacer algo para que cese la violación de los derechos colectivos, la indemnización por el pago de perjuicios cuando se haya causado un daño a favor de la entidad pública no culpable y, cuando fuere posible, la realización de las acciones necesarias para devolver las cosas a su estado anterior. Además, el juez en la sentencia podrá desbordar las pretensiones de la demanda y adoptar las resoluciones más adecuadas para restaurar el daño que se produce o precaver el daño contingente.

En esta clase de actuaciones está previsto el recurso de reposición contra los autos dictados en el curso del proceso, los cuales se tramitarán en la forma prevista en el Código General del Proceso.

Contra la sentencia definitiva procede, por así disponerlo el artículo 37 de la Ley 472 de 1998, el recurso de apelación, el cual deberá resolverse dentro de los 20 días siguientes a su radicación en la secretaría del tribunal.

Con el fin de ejemplificar lo anterior, es posible hacer referencia a la acción popular promovida por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios contra la Corporación para el Desarrollo Sostenible (Coralina), la Gobernación de San Andrés, el Ministerio de Defensa y otras entidades donde solicitó la protección del derecho a gozar de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico, el manejo y aprovechamiento racional de los recursos, la protección de áreas de importancia ecológica, el acceso a una in-

fraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y la prevención de desastres técnicamente previsible, entre otros.

Como cuestión fáctica explicó que, se había generado un incremento desmedido de turistas en “Johnny Cay” y esto producía diariamente residuos sólidos que por la ausencia de redes de acueducto y alcantarillado no contaban con un adecuado manejo de vertimientos lo que impacta gravemente la diversidad biológica y los ecosistemas marinos.

Adicionalmente, señaló que, el alto tráfico y fondeo de embarcaciones y motonaves ocasionaba daños directos a la población de algas y corales, a lo que se sumaba la falta de un muelle turístico terminado que permitiera proteger la vida humana y controlar las motonaves que arribaban a la isla o zarpaban de ella.

Con base en lo anterior, el Ministerio Público solicitó al Tribunal Contencioso Administrativo del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina ordenar a las demandadas suspender y prohibir el ejercicio de actividades turísticas en el cayo, hasta tanto se superaran las causas que generaban la grave afectación y contaminación ambiental en esa área protegida. De igual forma, se propendió por adoptar un modelo de desarrollo ecoturístico que garantizara la conservación, protección y sostenibilidad de los ecosistemas en el área de la Reserva de Biosfera Sea Flower.

### c. Acción de grupo

Las acciones de grupo son, por definición, acciones colectivas de naturaleza patrimonial y resarcitoria. Como tales, se ejercen

para “obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de perjuicios” causados a un grupo vinculado a una determinada clase o sector específico de afectados (comerciantes, consumidores, usuarios, minorías raciales, entre otros), mediante un trámite más ágil que el previsto de tiempo atrás para las acciones individuales, las que en todo caso quedan a disposición de los perjudicados que no quieran incorporarse al grupo.

Desde este escenario, esta acción de raigambre constitucional se caracteriza por i) proteger principalmente intereses privados; ii) requerir la demostración de un perjuicio para su procedencia; iii) los miembros de las personas que integran el grupo deben tener condiciones uniformes respecto de la causa que les originó el daño y iv) tener evidente y exclusivamente fines indemnizatorios.

La demanda, además de la titularidad que recae sobre el grupo que reúna las condiciones anotadas, podrá ser presentada igualmente por el Defensor del Pueblo y los personeros municipales. En todo caso, y significa diferencia fundamental con las acciones populares, las acciones de grupo deberán formularse por conducto de mandatario judicial.

Con respecto a la caducidad de la acción, el artículo 47 de la Ley 472 de 1998, estableció que: “Sin perjuicio de la acción individual que corresponda por la indemnización de perjuicios, la acción de grupo deberá promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño o cesó la acción vulnerante causante del mismo”.

La jurisdicción y competencia son asuntos que se ventilan de una manera muy similar a como se hace con las acciones populares. La única modificación consiste en que, al factor subjetivo, se añadió que la competencia estará en cabeza del juez del lugar donde ocurrieron los hechos o el del domicilio del demandante o demandado, a elección de este.

La demanda deberá contener los requisitos que exija la reglamentación procedimental civil o administrativa, según el caso. Esto es, de acuerdo con la jurisdicción a la que le corresponda, dar trámite a la acción, además de las otras exigencias consignadas en el artículo 52 de la Ley 472 de 1998.

Admitida la demanda, dentro de los diez días siguientes a su presentación, se ordenará su notificación a los demandados, así como al Defensor del Pueblo Regional.

Trabada la relación jurídico-procesal, el sujeto pasivo de la litis podrá ejercer su derecho de defensa al presentar excepciones de mérito con la contestación de la demanda o excepciones previas, las cuales se resolverán según su naturaleza, en la forma prevista en el Código General del Proceso.

Es de absoluta relevancia tener en cuenta que, además de la oportunidad para integrar el grupo al momento de presentar la demanda, el artículo 55 estableció dos oportunidades adicionales para hacerlo: la primera, antes de la apertura a pruebas, a través de un escrito presentado al juzgado, donde se debe indicar el daño sufrido y el deseo de acogerse a los efectos de la sentencia y de pertenecer al grupo y, la segunda, dentro

de los veinte días siguientes a la publicación del fallo, donde se debe suministrar la misma información antes mencionada y con la condición de que la acción no esté prescrita.

Contrario sensu, cualquier miembro del grupo podrá solicitar dentro de los cinco días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda su exclusión para no quedar vinculado con la sentencia o con la conciliación. De esta última y dentro de los cinco días siguientes al vencimiento para solicitar la exclusión del grupo, oficiosamente por el juez se ordenará la práctica de la audiencia, con el propósito de lograr acuerdo entre los sujetos procesales, la cual, en todo caso, constará por escrito, sin perjuicio de que cualquiera de las partes solicite la realización de una nueva audiencia.

Concluida la audiencia de conciliación, el juez decretará las pruebas solicitadas y las que estime pertinentes. Señalará un término de veinte días para que se practiquen, prorrogables en extremas circunstancias por un periodo igual.

Agotado el periodo probatorio, se correrá traslado por el término común de cinco días para que se presenten los alegatos de conclusión.

Sin otra etapa procesal por agotar deberá el juzgador resolver de mérito en el improrrogable término de veinte días, sin que se pudiere adelantar nueva actuación, salvo la declaratoria de impedimento o recusación.

Dicha decisión es recurrible en apelación,alzada esta que se concederá en el efecto suspensivo y deberá resolverse por el superior dentro de los veinte días siguientes.

Igualmente, fueron concebidos para las sentencias dictadas en esta clase de procesos los recursos de casación y revisión que se tramitarán de conformidad con las normas procesales que gobiernen la materia, con la advertencia de que, en todo caso, la resolución del recurso no podrá exceder noventa días.

Para ejemplificar esta acción, es posible hacer referencia a la sentencia proferida el 10 de junio de 2021 por parte del Consejo de Estado, donde este órgano se pronunció con respecto a la responsabilidad del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC y la Empresa de Energía del Pacífico por los daños materiales y morales que sufrieron los habitantes de las comunidades ribereñas del río Anchicayá, con ocasión del vertimiento de sedimentos provenientes de la represa del Bajo Anchicayá<sup>12</sup>.

En esta oportunidad, el máximo órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa declaró la responsabilidad extracontractual del Estado por los daños ambientales consecutivos, al permitir el vertimiento de sedimentos de dicha represa al río Anchicayá, lo que afectó el equilibrio ecológico del cual dependían las actividades de pesca y agricultura de las comunidades ribereñas.

---

<sup>12</sup> Consejo de Estado (10 de junio de 2021). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala primera especial de decisión. Radicación No: 76001-23-31-000-2002-04584-02, C.P. María Adriana Marín.

En el fallo, el Consejo de Estado condenó a la Nación a pagar a título de indemnización por el daño emergente, el lucro cesante y el daño moral; no solamente se afectó el recurso agrícola y pesquero, del cual dependían económicamente las comunidades ribereñas, sino que también se comprobó un sentimiento generalizado de desesperación y angustia en la comunidad, ante la imposibilidad de obtener del río los recursos que tradicionalmente empleaban para sobrevivir.

#### d. Acción de cumplimiento

La acción de cumplimiento tiene como objetivo único y restringido lograr que se acate materialmente una regla de derecho en vigor.<sup>13</sup>

Su fundamento constitucional reside en el artículo 2º de la Carta que prescribe:

*“Son fines esenciales del Estado: Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios y deberes y derechos consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política administrativa y cultural de la Nación, defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo” (subrayado fuera de texto).*

Así como en la preceptiva consignada en el artículo 87 del Estatuto Superior, la cual señala:

*“Toda persona, podrá acudir ante la autoridad, para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente, el cumplimiento del deber omitido”.*

Con respecto a quienes pueden presentar esta acción, la Ley 393 de 1997 establece que cualquier ciudadano, incluidos los servidores públicos, las organizaciones sociales y las organizaciones no gubernamentales lo pueden hacer.

Igualmente, se señala que la acción de cumplimiento no procederá en los siguientes eventos:

- (i) Cuando con ella se quieran proteger derechos susceptibles de amparo por vía de tutela.
- (ii) Cuando el afectado disponga de otro medio de defensa judicial; es decir, es de la naturaleza de este proceso constitucional su carácter subsidiario y residual.
- (iii) Cuando se procure el cumplimiento de normas que establezcan gastos.

Presentada la solicitud, deberá contener como mínimo, los requisitos exigidos en el

<sup>13</sup> Villamil Portilla, E. [1999]. Teoría constitucional del proceso. Ediciones doctrina y ley. Bogotá.

artículo 10 de la reglamentación comentada, entre los que se encuentran:

- (i) Nombre y residencia del accionante.
- (ii) Determinación de la norma incumplida y copia de esta, salvo que se trate de normas de alcance nacional, así como de la autoridad o el particular que incurrió en el incumplimiento.
- (iii) Narración sucinta de los hechos en que se funda la solicitud.
- (iv) Prueba de la renuencia del demandado, consistente en la solicitud que se hubiere elevado ante aquél, reclamando el cumplimiento del deber legal o administrativo. La constitución en renuencia implica que el demandante le solicite a la autoridad el cumplimiento de la norma y que, aquella se ratifique en su incumplimiento o no conteste dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud.
- (v) Solicitud de pruebas que se pretendan hacer valer.
- (vi) Manifestación de no haber presentado otra acción de cumplimiento fundada en los mismos hechos.

Presentada la demanda, el juez de la causa deberá pronunciarse sobre su admisión dentro de los tres días siguientes. La demanda será inadmitida cuando no se reúnan los requisitos consagrados en el artículo 10 de la Ley 393 de 1997 y se le concederá a la parte actora el término de dos días para realizar la subsanación. El rechazo, por el contrario,

ocurrirá cuando la solicitud no es corregida en el término de ley mencionado.

De encontrarse satisfechos todos y cada uno de los requisitos formales, la demanda se admitirá y de inmediato se notificará a la parte demandada, dentro de los tres días siguientes, a fin de que se allane a la demanda, conteste, o que, de estimarlo pertinente, aporte las pruebas que tenga en su poder o que solicite las que pretenda hacer valer.

Trabada la litis, el funcionario judicial contará con 20 días para decidir de fondo el asunto. A pesar de lo anterior, existe la posibilidad de dictarse una especie de sentencia anticipada cuando el juez observa una evidente violación de un derecho, como consecuencia de la ley o de un acto administrativo. Igualmente, el órgano judicial que conozca el caso podrá también dar por terminado el proceso mediante auto que no admite recurso cuando la autoridad contra la cual se dirige la acción desarrolle la conducta exigida en la ley o el acto administrativo.

Resuelto el asunto con sentencia de mérito que desate la instancia, por el sujeto procesal inconforme con la decisión o inclusive por el Defensor del Pueblo, podrá recurrirse con impugnación, recurso que deberá interponerse dentro de los tres días siguientes a su notificación y deberá ser resuelto por el superior en el término de diez días.

La impugnación del fallo se concederá en el efecto suspensivo, salvo que, advierte la norma, su suspensión represente un perjuicio irremediable a los demandantes, lo que indica que será en el efecto devolutivo ante la imprecisión del Legislador. Remitido el

expediente al Ad-quem, tendrá un término de 10 días para decidir el recurso, tiempo durante el cual podrán practicarse pruebas de oficio.

Por último, y en lo que atiende a las sanciones previstas ante el incumplimiento de la orden judicial, ha de acudirse para tal efecto a las normas que para el desacato prevé el Decreto 2591 de 1991, reglamentario de la acción de tutela.

En este punto es menester hacer referencia a la acción de cumplimiento promovida por la Procuraduría General de la Nación en contra de la Presidencia de la República y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible donde se solicitaba el cumplimiento de la obligación de establecer y definir un marco regulatorio para la gestión del cambio climático, compromiso adquirido desde 2008.

En esta decisión, el máximo órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa señaló que las accionadas no habían definido los lineamientos y orientaciones para la gestión del cambio climático, que permitiera la mitigación de los gases de efecto invernadero y redujera la vulnerabilidad de la población y de los ecosistemas frente a sus efectos<sup>14</sup>.

Así, ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a reglamentar las disposiciones citadas en un término de seis meses, contados a partir de la ejecutoria de la providencia y le impuso la obligación de presentar

informes mensuales al despacho sustanciador sobre el cumplimiento de la sentencia.

### e. Acción de nulidad simple

La acción de nulidad simple, a diferencia de las explicadas anteriormente, no es de naturaleza constitucional, sino legal. Fue en la Ley 1437 de 2011 donde se contempló la procedibilidad de este mecanismo de protección judicial para todas aquellas personas que desearan declarar la nulidad de los actos administrativos de carácter general, siempre que fueran expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

Pese a lo anterior y, sin perjuicio de que esta acción tenga por objeto principal cuestionar la legalidad de los actos administrativos de contenido general, la misma disposición normativa ha admitido la posibilidad de solicitar la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:

- (i) Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.
- (ii) Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.

<sup>14</sup> Consejo de Estado [20 de abril de 2013]. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección quinta. Radicación No: 25000-23-41-000-2022-01551-01. C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

(iii) Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.

(iv) Cuando la ley lo consagre expresamente.

La acción de nulidad simple procede entonces cuando el menoscabo o la amenaza se concreta en un acto administrativo, que en estos casos será una licencia o un permiso ambiental.

Para ejemplificar lo anterior, es posible hacer referencia a la acción de nulidad simple contra la Resolución 254 de 1994, por medio de la cual se aprobó la modificación al Plan de Manejo Ambiental establecido mediante la Resolución 470 de 1996 del Ministerio del Medio Ambiente, expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique-Cardique.

En esta oportunidad, el Consejo de Estado manifestó que la competencia para expedir el acto administrativo impugnado no recaía en la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique, sino del establecimiento público ambiental; era esta última entidad a quien le correspondía conocer de la aprobación o no de la autorización de aplicación del Plan de Manejo Ambiental solicitado por la Sociedad Terminal Marítimo Muelles El Bosque.<sup>15</sup>

Para fundamentar la anterior decisión, advirtió que, en un Estado de Derecho, las entidades administrativas deben ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones respecto de los asuntos que les hayan sido expresamente asignados por la ley, en tanto el límite funcional de la ley está concebido como una garantía de los derechos de los asociados y por lo mismo no son de recibo los argumentos de la entidad accionada en el sentido de que se está frente a una “competencia implícita”.

Así, señaló que, cuando la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique expidió, sin fundamento legal alguno, el acto acusado, desbordó el ámbito de sus competencias. De modo que Cardique invadió la competencia correspondiente a la entidad descentralizada Distrital correspondiente, con lo cual infringió lo previsto en el citado artículo 13 de la Ley 768 de 2002, el artículo 66 de la Ley 99 de 1993 y los artículos 1 y 3 del Acuerdo 029 del Concejo Distrital de Cartagena.

Por lo anterior y en consideración con el artículo 121 superior, ninguna autoridad del Estado (incluidos por supuesto los entes autónomos) podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley, el Consejo de Estado declaró la nulidad del acto acusado.

---

<sup>15</sup> Consejo de Estado [27 de septiembre de 2013]. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección tercera. Radicación 11001-03-26-000-2005-00051-00[31446]. C.P. Ramiro Pazos Guerrero. [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/136/S3/11001-03-26-000-2005-00051-00\[31446\].pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/136/S3/11001-03-26-000-2005-00051-00[31446].pdf)

## f. Acción pública de inconstitucionalidad

No es un fundamento diferente el de esta acción el defender la integridad de la Constitución como norma rectora y fuente de fuentes de todo el ordenamiento jurídico.

La acción de inconstitucionalidad deberá contener los siguientes elementos:

- (i) El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, así como las disposiciones superiores que se consideren infringidas.
- (ii) Las razones por las que se estimen violadas; es decir, lo que se conoce en el procedimiento administrativo como concepto de la violación.
- (iii) La razón por la cual, la Corte Constitucional tiene competencia para conocer de esa demanda.

La legitimación para actuar, que ha de referirse únicamente a la legitimación por activa, por cuanto el proceso ya no se inicia contra un sujeto procesal propiamente dicho, sino por el contrario contra una norma jurídica, reside en cabeza de cualquier ciudadano. Además, cualquier servidor público resulta habilitado por la ley para accionar a través de esta demanda, incluso, y variando la posición que tenía la Corte Suprema de Justicia, hoy los mismos magistrados del Tribunal Constitucional pueden solicitar por esta vía, la declaratoria de inexecutable de una norma jurídica.

Previo reparto del asunto por parte del presidente de la Corte Constitucional, el magistrado sustanciador se pronunciará sobre la admisión de la demanda dentro de los 10 días siguientes. Se avocará el conocimiento de la demanda siempre que esta -de acuerdo con las reglas generales- reúna todas y cada una de las exigencias formales nombradas en líneas anteriores. Contrario sensu, se inadmítirá, pero previamente se concederán 3 días al accionante para que corrija el escrito.

Por su parte, la demanda será rechazada o cuando no se hubiere subsanado el escrito en el término o bien cuando el ataque constitucional recaiga sobre normas objeto de sentencia que hubiere hecho tránsito a cosa juzgada constitucional o respecto de casos en que la Corte sea manifiestamente incompetente, sin perjuicio de que, iniciado el trámite, dichas circunstancias se expongan en la sentencia.

El auto admisorio de la demanda ordenará que se fije en lista el texto de las normas atacadas para que cualquier ciudadano participe en el juicio, defienda o cuestione su constitucionalidad. Asimismo, el juez podrá ordenar las pruebas que estime pertinentes según la normatividad que para el efecto prevé la legislación ordinaria y que no es otra diferente a la prevista en la ley de enjuiciamiento civil, las cuales se practicarán dentro de los diez días siguientes a su ordenación.

Para la práctica de pruebas podrá comisionarse a un Magistrado Auxiliar o a un Juez con jurisdicción en el lugar donde ha de realizarse la diligencia.

Agotada la etapa de pruebas se correrá traslado al Procurador por un término de 30 días para que rinda concepto. Finalizado este período, el magistrado ponente tendrá 30 días para elaborar el proyecto de sentencia y, a partir de ahí, la Corte dispondrá de 60 días adicionales para dictar el fallo definitivo.

En ese tiempo, el magistrado sustanciador pedirá, de considerarlo oportuno, concepto sobre los puntos relevantes materia del debate, a organizaciones privadas o públicas e incluso podrá programar audiencias públicas para que la academia, los invitados y cualquier ciudadano participen en ella.

La sentencia deberá ser aprobada en su parte resolutive por la mayoría absoluta de los miembros de la Colegiatura y la parte motiva por la mayoría de los asistentes, mientras que los restantes pueden aclarar o salvar su voto.

La decisión se notificará por edicto, dentro de los seis días siguientes y al publicarse deberá hacerse junto con los salvamentos y aclaraciones.

En materia ambiental, este instrumento judicial puede ser utilizado cuando una norma vulnera las disposiciones constitucionales ambientales o cuando una norma ambiental que no se encuentra contemplada en el Estatuto Superior no se ajusta a los preceptos constitucionales.







## 2. LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN AMBIENTAL EN COLOMBIA

### *2.1. El derecho a la participación ambiental en Colombia*

La participación es uno de los fines esenciales del Estado y un pilar fundamental del Estado Social de Derecho que irradia el ordenamiento jurídico y la actuación de las autoridades. Así lo estableció la Constitución Política de 1991 al señalar que, Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Aquella supone, entonces, el involucramiento de todas las personas en las decisiones que los afecten y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación. Particularmente, en materia ambiental, tal garantía constitucional se traduce en la posibilidad que asiste a todos los ciudadanos de intervenir en los proyectos, programas, planes, políticas e incluso decisiones que puedan llegar a causar afectaciones a corto, mediano y largo plazo al ambiente y a los recursos naturales.

Así, la participación ambiental entendida como derecho, deber y fin del Estado, parte de la premisa de que todos los asociados en un Estado tienen el derecho y la obligación de tomar parte en los asuntos, discusiones, análisis y decisiones sobre el ambiente y su conservación. Para autores como Rodríguez (2022) es una figura de protección y sostenibilidad del ambiente, así como de defensa de los derechos ambientales:

*“Además, la participación ambiental es una figura que tiene como propósito la protección, conservación y sostenibilidad del ambiente y la diversidad biológica, así como la garantía de los derechos. Sumado a esto, es un derecho fundamental y colectivo que pretende la incidencia de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, así como garantizar la intervención de la sociedad en todas las etapas de los planes, políticas, proyectos y obras ambientales. Con ello, la comunidad puede defender los derechos ambientales por medio del ejercicio de los derechos de acceso a la información, del uso de los mecanis-*

En el orden interno, textualmente el artículo 79 de la Constitución Política establece que: “todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo”. Es en desarrollo de estos preceptos que el legislador colombiano expidió la Ley 99 de 1993 que regula los modos y procedimientos para la participación ciudadana en los trámites administrativos-ambientales, lo que permite que cualquier persona, sin la necesidad de demostrar interés jurídico alguno, pueda intervenir en las actuaciones administrativas relacionadas con permisos o licencias ambientales.<sup>17</sup>

La participación ambiental, desde este punto de vista, promueve que las decisiones ambientales se adopten de acuerdo con la multiplicidad de posturas y opiniones de quienes pretenden explotar los recursos naturales y de las autoridades a cargo de su protección, defensa y salvaguarda. De esta manera, se fortalece el sistema democrático de los estados modernos, incluidos los distintos sectores de la sociedad sin importar la raza, ideología y condición social.<sup>18</sup>

## 2.2. Los mecanismos de participación ambiental en Colombia

En nuestro ordenamiento jurídico colombiano existen diversas herramientas e instrumentos que fueron diseñados con el fin de garantizar la participación de las personas en los asuntos ambientales.

En línea con lo anterior, en este acápite se expondrán las principales características de los mecanismos administrativos y políticos de participación ambiental con énfasis, principalmente, en las audiencias públicas, la intervención de terceros en procesos administrativos, el derecho de petición, la veeduría ciudadana, la consulta popular y la consulta previa.

### 2.2.1. Audiencias públicas en asuntos ambientales

La audiencia pública ambiental es un mecanismo de participación creado en el artículo 72 de la Ley General del Ambiente 99 de 1993, que tiene por objeto dar a conocer a la ciudadanía en general: i) las solicitudes de licencias, permisos o concesiones ambientales; ii) la existencia de un proyecto, obra o actividad; iii) los impactos que los proyec-

<sup>16</sup> Rodríguez, G. [2022]. *Fundamento del Derecho Ambiental Colombiano*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

<sup>17</sup> Montero Ramírez, N. *La consulta previa en las comunidades étnicas: ¿realidad o utopía?* 2022. Editorial Ibáñez. Bogotá.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

tos, obras o actividades pueden generar y las medidas para su manejo con el fin de que las personas puedan expresar sus opiniones, así como aportar información y documentos.

Sin embargo, es importante mencionar que la audiencia pública ambiental no es una instancia de debate ni discusión y, por ende, durante su desarrollo no se adoptan decisiones sobre la viabilidad ambiental o no del proyecto, obra o actividad o sobre el incumplimiento de las obligaciones estipuladas en la licencia ambiental, permiso o concesión.<sup>19</sup>

La audiencia pública ambiental puede ser solicitada por: i) los gobernadores y alcaldes; ii) el Procurador General de la Nación, el Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios o el Defensor del Pueblo; iii) el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible o los directores generales de las demás autoridades ambientales; iv) tres entidades sin ánimo de lucro o v) por lo menos cien personas y procederá en dos ocasiones: en la etapa de evaluación o en la etapa de seguimiento.

En la etapa de evaluación procederá antes de que se expida el acto administrativo que resuelva la viabilidad o no de otorgar o modificar la licencia ambiental o los permisos que se requieran para el uso o aprovechamiento de los recursos naturales renovables y en la etapa de seguimiento será durante la ejecución de un proyecto, obra o actividad

cuando se considera que existe una violación manifiesta de los requisitos, términos, condiciones y obligaciones desde las cuales se otorgó la licencia o el permiso ambiental.

Para solicitar la celebración de una audiencia pública ambiental, es necesario que se cumplan los siguientes requisitos a saber<sup>20</sup>:

- (i) Señalar claramente el nombre completo y número de cédula de ciudadanía del solicitante e indicar el cargo que ocupa en las entidades previamente mencionadas de ser el caso.
- (ii) Informar la dirección de residencia, el número telefónico y el correo electrónico a través del cual puedan enviarse las comunicaciones y notificaciones.
- (iii) Identificar el proyecto, obra o actividad frente al cual se solicita la audiencia pública ambiental y señalar el nombre y el lugar en el que se ejecuta o pretende ejecutar.
- (iv) Motivar la solicitud de una audiencia pública ambiental para lo cual debe especificar de manera clara las razones por las cuales se solicita su realización.

A la audiencia pública ambiental podrá asistir cualquier persona sin inscripción previa. Sin embargo, si la persona desea intervenir, presentar escritos o ponencias deberá tener en cuenta las siguientes reglas:

---

<sup>19</sup> Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. Audiencias públicas ambientales. <https://www.anla.gov.co/participacion-ciudadana/durante-el-proceso/audiencias-publicas-ambientales>

<sup>20</sup> Ibidem.

Si se trata de procuradores, defensores del pueblo, gobernadores, alcaldes, personeros municipales, solicitantes de la audiencia, directores de otras autoridades ambientales, institutos de investigación científica adscritos al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el peticionario o beneficiario de la licencia ambiental se podrá intervenir sin necesidad de inscripción previa, caso contrario ocurre con otras autoridades públicas, expertos y organizaciones comunitarias o ambientales y las demás personas naturales o jurídicas, quienes sí deberán inscribirse previamente para realizar intervenciones.

Con el fin de ejemplificar este mecanismo de participación ambiental, es posible hacer referencia a la audiencia pública ambiental realizada sobre la explotación petrolera en el departamento de Caquetá.

En esta oportunidad, la audiencia fue solicitada por más de 700 campesinos del municipio de Valparaíso dentro del trámite administrativo de solicitud de licencia ambiental para el proyecto “Área de Perforación Exploratoria Nogal” a cargo de Esmerald Energy sucursal Colombia.<sup>21</sup>

La Autoridad de Licencias Ambientales, que fue la entidad que aprobó la realización de la audiencia pública ambiental, indicó a los solicitantes que el proceso se realizaría en dos fases: primero una reunión informativa y luego, la celebración de la audiencia pública ambiental como tal.

De igual modo, informó acerca de la fecha límite para la inscripción de las personas naturales o jurídicas que quisieran intervenir en la audiencia y presentar ponencias o escritos e indicó que los estudios ambientales y la información adicional relacionada con el trámite administrativo de solicitud de licencia ambiental para el proyecto “Área de perforación exploratoria Nogal” estaría a disposición de las personas a través de diferentes medios y plataformas.

Finalmente, se hizo mención de las entidades y personas que se encontraban convocadas a participar en la audiencia como, por ejemplo, el procurador general de la nación o el procurador delegado para asuntos ambientales y agrarios, el Defensor del Pueblo o el Defensor Delegado para los Derechos Colectivos y del Ambiente, el Gobernador del Caquetá, los alcaldes y personeros de los municipios de Morelia, Valparaíso y Milán y Corpoamazonía, entre otras.

### 2.2.2. Intervención de terceros en procesos administrativos

El derecho a intervenir en los procedimientos administrativos ambientales encuentra sustrato en los artículos 69 a 71 de la Ley General del Ambiente 99 de 1993 y consiste en la posibilidad que tiene cualquier persona natural o jurídica o privada, sin necesidad de demostrar interés jurídico alguno, de intervenir en las actuaciones administra-

---

<sup>21</sup> Asociación Ambiente y Sociedad. Audiencia pública ambiental sobre la exploración petrolera en el Caquetá. <https://www.ambienteysociedad.org.co/audiencia-publica-ambiental-sobre-la-exploracion-petrolera-en-el-caqueta/>

tivas iniciadas para la expedición, modificación o cancelación de permisos o licencias de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente o para la imposición o revocación de sanciones por el incumplimiento de las normas y regulaciones ambientales.

Las personas que son terceros intervinientes solicitan tal condición por escrito ante la autoridad ambiental competente y son reconocidas a través de un acto administrativo que también se notifica al solicitante o titular de la obra, proyecto o actividad.

El tercero interviniente adquiere todas las calidades de cualquiera de las partes dentro del proceso, desde el acto de inicio del trámite hasta la adopción de la decisión.

En este orden de ideas, se le notifican todas las actuaciones y tiene la posibilidad de presentar pruebas ante la autoridad ambiental con el fin de apoyar o controvertir el trámite de licenciamiento ambiental, el proceso sancionatorio o la ejecución del proyecto.

Aunado a lo anterior, puede interponer recurso de reposición contra los actos administrativos susceptibles de este, con el objetivo de controvertir las decisiones adoptadas por la Entidad.

La intervención de los terceros termina en el momento en que queda en firme la decisión sobre la solicitud de licencia ambiental, su modificación o el acto adminis-

trativo que se pronuncie acerca de la imposición de multas.<sup>22</sup>

### 2.2.3. Derecho de petición

La Constitución Política consagra en el artículo 23 el derecho de toda persona a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. Así, el legislador reguló el ejercicio de este derecho fundamental a través de la Ley 1437 de 2011 y la Ley 1755 de 2015.

El derecho de petición, según la jurisprudencia constitucional, tiene una finalidad doble: por un lado, permite que los interesados eleven peticiones respetuosas a las autoridades y, por otro, garantiza una respuesta oportuna, eficaz, de fondo y congruente con lo solicitado.

Ha indicado la Corte que “(...) dentro de sus garantías se encuentran (i) la pronta resolución del mismo, es decir que la respuesta debe entregarse dentro del término legalmente establecido para ello; y (ii) la contestación debe ser clara y efectiva respecto de lo pedido, de tal manera que permita al peticionario conocer la situación real de lo solicitado”. En esa dirección también ha sostenido que a este derecho se adscriben tres posiciones: “(i) la posibilidad de formular la petición, (ii) la respuesta de fondo y (iii) la resolución dentro del término legal y la consecuente notificación de la respuesta al peticionario”.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> Corte Constitucional [28 de mayo de 2018]. Sentencia T- 206/18. [M.P. Alejandro Linares Cantillo].

Así, de conformidad con el Alto Tribunal, la respuesta de fondo de la autoridad debe ser: “(i) clara, esto es, inteligible y contenitiva de argumentos de fácil comprensión; (ii) precisa, de manera que atienda directamente lo pedido sin reparar en información impertinente y sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas ; (iii) congruente, de suerte que abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado; y además (iv) consecuente con el trámite que se ha surtido, de manera que, si la respuesta se produce con motivo de un derecho de petición formulada dentro de un procedimiento del que conoce la autoridad de la cual el interesado requiere la información, no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada o ex novo, sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente”.<sup>24</sup>

La respuesta de fondo no implica per se tener que otorgar necesariamente lo solicitado por el interesado, salvo cuando esté involucrado el derecho de acceso a la información pública, dado que, por regla general, existe el “deber constitucional de las autoridades públicas de entregarle, a quien lo solicite, informaciones claras, completas, oportunas, ciertas y actualizadas sobre cualquier actividad del Estado”<sup>25</sup>. Sobre este punto es preciso anotar que al tratarse de una ga-

rantía fundamental que permite el ejercicio de muchos otros derechos fundamentales, así como la consolidación de la democracia, las restricciones al derecho de petición y de información deben ser excepcionales y deberán estar previamente consagradas en la ley.

En materia ambiental, el derecho de petición se convierte entonces en un mecanismo de participación a partir del cual la ciudadanía le puede exigir a las autoridades el cumplimiento de sus deberes y funciones.

En efecto, a través del ejercicio de este derecho, cualquier persona tiene la potestad de solicitar información sobre cualquier hecho de relevancia ambiental, ante la autoridad competente, mediante escrito o solicitud, en interés particular o general sobre obras, proyectos o actividades que generen un impacto en el medio ambiente.<sup>26</sup>

#### 2.2.4. Veeduría ciudadana

La veeduría ciudadana es un mecanismo de participación consagrado en la Ley 850 de 2003 a través del cual una persona o una organización pueden vigilar de manera permanente la gestión que realizan las autoridades administrativas, legislativas, judiciales, políticas o de control, así como a los particulares que ejecuten proyectos o contratos con el Estado.

<sup>24</sup> Corte Constitucional [7 de julio de 2020]. Sentencia T-230/20 [M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez].

<sup>25</sup> Ibidem

<sup>26</sup> Universidad del Rosario [2010] El medio ambiente sano, un derecho de todos. <https://editorial.urosario.edu.co/pageflip/acceso-abierto/el-medio-ambiente-sano.pdf>

Las veedurías ciudadanas pueden tener un alcance nacional, departamental o municipal, según la cobertura de la vigilancia que se quiere ejercer.

Específicamente, en materia ambiental, las veedurías ciudadanas buscan ejercer vigilancia sobre las políticas públicas ambientales, proyectos con impacto ambiental o cualquier otra actividad que pueda generar afectaciones en el ambiente y los recursos naturales.

### 2.2.5. Consulta popular

El artículo 103 de la Constitución Política señala que son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.

La consulta popular, particularmente, ha sido definida por la Registraduría Nacional del Estado Civil como el mecanismo de participación a través del cual se eleva una pregunta de carácter general sobre un tema de trascendencia nacional, departamental, distrital, municipal o local y se somete a consideración de los ciudadanos por el presidente de la República, gobernador o alcalde (según sea el caso), para que aquellos se pronuncien en las urnas.<sup>27</sup>

La Ley 134 de 1994 “Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participa-

ción ciudadana” regula todos los asuntos concernientes a la consulta popular y hace especial énfasis en realizar consultas sobre temas que impliquen modificaciones a la Constitución Política.

La norma establece la obligación de redactar la pregunta que se le va a realizar a la ciudadanía de manera clara, de tal forma que admita como única respuesta un “sí” o un “no”.

Con respecto al procedimiento que se lleva a cabo para realizar la consulta popular, se establece la necesidad de contar con un concepto previo. En el caso de las consultas populares de carácter nacional, el texto que se someterá a la decisión del pueblo, acompañado de una justificación de la consulta y de un informe sobre la fecha de su realización, deberá ser enviado al Senado de la República para que, dentro de los 20 días siguientes, emita concepto favorable. Por decisión de mayoría de sus miembros, el Senado de la República podrá prorrogar este plazo en diez días más<sup>28</sup>.

Para el caso de las consultas populares de carácter departamental, municipal o local, la Asamblea Departamental, el Concejo Municipal y la Junta Administradora Local será la encargada de emitir el concepto donde se apruebe la conveniencia de realizar la consulta. Si el concepto es desfavorable, el gobernador o el alcalde no podrá convocar la consulta. El texto de la consulta se remi-

---

<sup>27</sup> Registraduría Nacional del Estado Civil. Consulta popular. <https://www.registraduria.gov.co/-Consulta-popular-.html>

<sup>28</sup> *Ibidem*

tirá al tribunal contencioso-administrativo competente para que se pronuncie dentro de los 15 días siguientes sobre su constitucionalidad.

La votación de la consulta popular de carácter nacional se realizará dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha del pronunciamiento del Senado de la República o del vencimiento del plazo indicado para ello, mientras que la de las consultas departamentales, municipales y locales se llevará a cabo después de transcurridos dos meses desde su aprobación.

El artículo 55 de la Ley 134 de 1994 establece que la decisión tomada por el pueblo en la consulta será obligatoria. En este orden de ideas, precisa que, se entenderá que ha habido una decisión obligatoria del pueblo, cuando la pregunta que le ha sido sometida ha obtenido el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral.

Cuando el pueblo haya adoptado una decisión obligatoria, el órgano correspondiente deberá adoptar las medidas para hacerla efectiva. En el evento de que se requiera una ley, ordenanza, acuerdo o resolución local, la corporación respectiva deberá expedirla dentro del mismo periodo de sesiones y a más tardar en el periodo siguiente. Si el plazo vence sin que se expida la correspondiente norma por parte del Congreso, la Asamblea Departamental, el Concejo Municipal o la Junta Administradora Local, dentro de los tres meses siguientes será adoptada me-

dante decreto con fuerza de ley, ordenanza, acuerdo o resolución local, según el caso por parte del presidente de la República, el gobernador, el alcalde o el funcionario respectivo. En este caso, el plazo para hacer efectiva la decisión popular será de tres meses.

Ahora bien, particularmente, en materia ambiental, es posible hacer referencia a la consulta popular de Piedras, Tolima, la primera consulta popular que se realizó en el país en temas extractivos.

En este municipio habitado principalmente por comunidades indígenas se llevó a cabo una consulta popular debido al deterioro ambiental y social presentado en el territorio por cuenta de la extracción de hidrocarburos. El 27 de junio de 2013, el Tribunal Administrativo del Tolima otorgó el aval para que se realizara la consulta popular.

La pregunta que se planteó en las urnas fue la siguiente:

*“¿Está de acuerdo, como habitante del Municipio de Piedras-Tolima, que se realice en nuestra jurisdicción actividades de exploración, explotación, tratamiento, transformación, transporte, lavado de materiales provenientes de las actividades de explotación minera aurífera a gran escala, almacenamiento y el empleo de materiales nocivos para la salud y el medio ambiente, de manera específica el cianuro y/o cualquier otra sustancia o material peligroso asociado a dichas actividades y se utilicen las aguas superficiales y subterráneas de nuestro municipio en*

*dichos desarrollos o en cualquier otro de naturaleza similar que pueda afectar y/o limitar el abastecimiento de agua potable para el consumo humano, la vocación productiva tradicional y agrícola de nuestro municipio?.”<sup>29</sup>*

La consulta se realizó el 28 de julio de 2013 y tuvo 2971 votos negativos (98.8 por ciento de la votación), 24 votos afirmativos (0.8 por ciento de la votación), dos votos nulos (0.1 por ciento de la votación) y 10 votos no marcados (0.3 por ciento de la votación).<sup>30</sup>

### 2.2.6. Consulta previa

La consulta previa es un derecho fundamental de los pueblos indígenas y tribales étnicos que materializa uno de los fines esenciales del Estado Social de Derecho: facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación.

Fundamentalmente, consiste entonces en la posibilidad que tienen los grupos étnicos de participar e intervenir en las decisiones que los afectan y, en ese sentido, deliberar, discutir, expresar sus opiniones y dar a conocer

los posibles impactos que podría generar una medida de índole administrativa o legislativa en su cultura, valores y tradiciones, así como en sus prácticas sociales, religiosas, espirituales e institucionales.

Se constituye, pues, en una forma de ejercer el derecho de participación ciudadana que, en palabras de la Corte Constitucional, fomenta el diálogo intercultural y otorga la posibilidad de que la comunidad étnica manifieste desde su cosmovisión su postura en relación con los planes de la sociedad mayoritaria para lograr así, una armonización entre aquellos con sus valores.<sup>31</sup>

La Corte Constitucional ha definido la referida instancia de participación como “una garantía que en principio le corresponde procurar al Estado y a sus autoridades, pero que también convoca a las personas de derecho privado. En relación con el aparato estatal, implica que este consulte sus decisiones, proyectos y planes cuando ellos puedan afectar en forma directa a un grupo étnico, de manera previa e interactiva. En relación con los particulares conlleva una “debida diligencia”, es decir, un esmero por “identificar, prevenir, mitigar y responder a las consecuencias negativas de sus actividades” en relación con los derechos de los grupos étnicos”.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> Corporación Grupo Semillas. Nuestra consulta popular en Piedras, Tolima. <https://www.semillas.org.co/es/nuestra-consulta-popular-en-piedras-tolima>

<sup>30</sup> Ibidem

<sup>31</sup> Corte Constitucional [26 de septiembre de 2019] Sentencia T-444/19 [M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado].

<sup>32</sup> Corte Constitucional [24 de mayo de 2021] Sentencia T-154/2021 [M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado].

De modo similar, ha indicado que la participación “se traduce en la facultad que tienen los ciudadanos de escuchar y conocer las propuestas de las entidades estatales que les puedan afectar de alguna forma, e intervenir, informarse y comunicar sus intereses frente a ellas. La participación no se reduce a que la autoridad competente organice reuniones de información, de concertación o audiencias, sino que en coordinación con la comunidad garantice la participación y asuma la protección de las personas en situación de vulnerabilidad que van a ser afectadas negativamente por las decisiones administrativas municipales. De tal manera, la participación también significa darle efecto a las opiniones expresadas.”<sup>33</sup>

El derecho a la consulta previa igualmente supone una manifestación del derecho a la libre determinación de las comunidades étnicas, que comprende el derecho a“(…) determinar sus propias instituciones y autoridades de gobierno; a darse o conservar sus normas, costumbres, visión del mundo y opción de desarrollo o proyecto de vida; y de adoptar las decisiones internas o locales que estime más adecuadas para la conservación o protección de esos fines”<sup>34</sup>, pues a través del él se puede asegurar que “las aspiraciones culturales, espirituales y políticas

de los pueblos indígenas sean consideradas en el ejercicio de las demás atribuciones y competencias de la Administración”.<sup>35</sup>

Dicho lo anterior, es importante precisar que, la obligación de llevar a cabo un proceso de consulta previa, no se presenta en todas las ocasiones; como bien se mencionó con anterioridad, solamente es necesario cuando la medida legislativa o administrativa pueda afectar de manera directa sea positiva o negativamente los derechos de la comunidad étnica.

Frente a este punto, la Corte Constitucional ha sido enfática en reiterar que la afectación directa “es el impacto positivo o negativo que puede tener una medida sobre las condiciones sociales, económicas, ambientales o culturales que constituyen la base de la cohesión social de una determinada comunidad étnica”, indica que la consulta previa procederá “cuando exista evidencia razonable de que una medida es susceptible de afectar directamente a un pueblo indígena o a una comunidad afrodescendiente”.<sup>36</sup>

En este orden de ideas, el Alto Tribunal Constitucional ha señalado que existe afectación directa en los grupos étnicos cuando se presenta alguna de las siguientes situacio-

---

<sup>33</sup> Corte Constitucional [23 de octubre de 2015] Sentencia T-660/15 [M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub].

<sup>34</sup> Corte Constitucional [23 de septiembre de 2011] Sentencia T-693/11 [M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub].

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> Corte Constitucional [15 de noviembre de 2018]. Sentencia SU-123/18 [M. P. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes].

nes a saber: “(i) se perturban las estructuras sociales, espirituales, culturales, en salud y ocupacionales; (ii) existe un impacto sobre las fuentes de sustento ubicadas dentro del territorio de la minoría étnica; (iii) se imposibilita realizar los oficios de los que se deriva el sustento y (iv) se produce un reasentamiento de la comunidad en otro lugar distinto a su territorio. Igualmente, según la jurisprudencia, la consulta previa también procede (v) cuando una política, plan o proyecto recaiga sobre cualquiera de los derechos de los pueblos indígenas o tribales; (vi) cuando la medida se oriente a desarrollar el Convenio 169 de la OIT; (vii) asimismo, si se imponen cargas o atribuyen beneficios a una comunidad, de tal manera que modifiquen su situación o posición jurídica; (viii) o por la interferencia en los elementos definitorios de la identidad o cultura del pueblo concernido.”<sup>37</sup>

En igual sentido, la directiva presidencial 01 de 2010 establece que la consulta procede antes de la ejecución o puesta en marcha de cualquier proyecto que pueda afectar a los grupos étnicos nacionales o los derechos de los que son titulares, señala específicamente los siguientes eventos:

(i) “Cuando se expidan medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directa y específicamente a los Grupos Étnicos Nacionales y que requieran en el ámbito de su aplicación la formulación de enfoque diferencial.

(ii) Programas de prospección o explotación de los recursos naturales en sus territorios.

(iii) Decisiones sobre enajenación de tierras o de transferencia de sus derechos sobre las tierras, en el evento que las disposiciones de aplicación nacional puedan dificultar de alguna manera los procesos de titulación colectiva, ampliación o saneamiento de tierras.

(iv) Organización y funcionamiento de programas de formación profesional de aplicación general.

(v) Enseñanza a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo al que pertenezcan.

(vi) Cuando se pretenda desarrollar, incrementar o transformar la malla vial en territorios étnicos.

(vii) Formulación, diseño o ejecución de proyectos de investigación adelantados por entidades públicas que estén relacionados con los recursos naturales, bióticos, económicos, culturales, religiosos, entre otros, de los grupos étnicos y puedan generar una afectación por su ejecución o publicación.

(viii) Cuando se planeen acciones de erradicación de cultivos ilícitos que puedan afectar a los grupos étnicos.

---

<sup>37</sup> *Ibidem*.

(ix) Cuando se estime tomar medidas sobre la salud y la enfermedad de los Grupos Étnicos Nacionales. Excepto en situaciones de emergencia que comprometan el derecho a la vida.

(x) Cuando se pretenda tomar alguna medida prioritaria respecto al proceso de desarrollo de algún grupo étnico nacional.

(xi) Cuando en el ámbito de aplicación de alguna medida legislativa general se requiera incorporar particularidades según las costumbres o el derecho consuetudinario de los grupos étnicos nacionales, en el ámbito de aplicación de alguna medida legislativa general.

(xii) Demás casos en que la legislación así lo disponga expresamente.”<sup>38</sup>

Ahora bien, con respecto al alcance de la consulta previa se indica que, cuando se genera un acuerdo entre las partes, resulta vinculante y, por ende, de obligatorio cumplimiento.

Caso contrario ocurre cuando se presenta un desacuerdo; en este evento, cada parte deberá fundamentar los motivos de inconformidad o desacuerdo para posteriormente, establecer un diálogo en aras de prevenir o mitigar las posibles afectaciones.

Frente a esta situación, se aclara que el desacuerdo de la comunidad étnica con respecto a la implementación de una medida legislativa o administrativa no significa que tal medida no se pueda ejecutar; no existe el derecho al veto y, en estos casos, lo que le corresponde hacer al Estado es adoptar las medidas necesarias para garantizar los derechos de estas comunidades tal como lo indica la Corte Constitucional en la Sentencia T-063/2019.

Al efecto, en el pronunciamiento, la judicatura afirmó que, si bien no es imperativo el consenso, la consulta previa posibilita apreciar los aspectos que desde la perspectiva de las comunidades étnicas puedan resultar problemáticos y las soluciones eventuales, de tal manera que se evite la lesión de sus garantías constitucionales. Es decir, el proceso consultivo no implica que dichos pueblos tengan poder de veto, pero sí que se asuman las medidas para evitar afectar sus derechos fundamentales.<sup>39</sup>

Con el ánimo de brindar un ejemplo de la consulta previa en la práctica jurídica, es posible hacer referencia a la Sentencia SU-121/22 donde la Corte Constitucional menciona el derecho a la participación de las comunidades étnicamente diferenciadas.

En esta oportunidad, los accionantes señalaron que debido a la cantidad de proyec-

<sup>38</sup> Presidencia de la República [26 de marzo de 2010]. Directiva presidencial 01 de 2010. Garantía del derecho fundamental a la consulta previa de los grupos étnicos nacionales.

<sup>39</sup> Corte Constitucional [15 de febrero de 2019]. Sentencia T- T-063/19 (M. P. Antonio José Lizarazo Ocampo).

tos y obras llevados a cabo en su territorio ancestral se encontraban en una situación que amenazaba su pervivencia como pueblos indígenas. Lo anterior, debido a que veían limitada i) su riqueza tradicional, la práctica de rituales propios y ii) se generaban afectaciones en el medio ambiente y los recursos naturales.

De esta manera, indicaron que los proyectos mineros en la línea negra eliminaban y alteraban grandes sectores del territorio y el paisaje, volviéndolo casi irreconocible; desdibujaba la presencia de los espacios sagrados contenidos en cerros, ríos, árboles, bosques y espacios de origen de cada ser vivo. Esta situación no solo representaba agravios en su medio ambiente físico, sino también en su vida espiritual debido a la relación intrínseca que tenían con la tierra.

Frente a esta situación, la Corte Constitucional manifestó que, cuando se advierte una afectación directa al medio ambiente y los recursos naturales, el derecho a la consulta previa debe ser analizado conforme con los parámetros de justicia ambiental así:

*“el derecho a la consulta previa puede ser entendido, entre otras cosas, como una garantía procedimental para lograr justicia ambiental para las minorías étnicas. La razón: la justicia ambiental permite referirse a la administración y al manejo de las acciones humanas que impactan*

*en el ambiente, la distribución de los costos negativos que causan los actos productivos de las personas, y el acceso a los recursos naturales, como sucede en los casos de exploración y extracción de recursos bióticos no renovables, ya sea minería o hidrocarburos”.*<sup>40</sup>

Desde este escenario, el Alto Tribunal Constitucional decidió revocar algunas sentencias que habían declarado como improcedente el amparo constitucional y, en su lugar, concedió la protección del derecho a la participación activa y efectiva de los pueblos étnicos y tribales.



<sup>40</sup> Corte Constitucional [15 de noviembre de 2018] Sentencia SU-123/18 [M. P. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes].



# 3. EL ROL PROTAGÓNICO DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO EN LA DEFENSA DE LAS CAUSAS AMBIENTALES

## *3.1. La Defensoría del Pueblo y el litigio – Litigio defensorial –*

La Defensoría del Pueblo, a través de la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales, ejerce el litigio defensorial en acciones constitucionales en procura de la solución de todos aquellos conflictos y reivindicaciones sociales que amenazan o vulneran derechos humanos, susceptibles de ser resueltos mediante un proceso judicial, a través de la instauración directa y la coadyuvancia de acciones y recursos judiciales, la impugnación de los fallos judiciales, la intervención en procesos de nulidad y de inconstitucionalidad, la insistencia en la revisión de fallos de tutela, la participación en audiencias o diligencias judiciales, el seguimiento al cumplimiento de los fallos judiciales y la promoción del incidente de desacato.

En este orden de ideas, el litigio defensorial se ha convertido en uno de los mecanismos principales para defender los derechos humanos, entre ellos, el derecho a gozar de un medio ambiente sano.

De acuerdo con lo anterior es necesario hacer especial mención de la Resolución 638 de 2008 “Por medio de la cual se precisan y complementan los lineamientos generales para el litigio defensorial en aplicación de los mecanismos de protección de los derechos constitucionales y se dictan otras disposiciones”.

En este acto administrativo, la Defensoría del Pueblo hace referencia expresa de las siguientes disposiciones normativas:

- Las atribuciones que, en materia de recursos y acciones judiciales, los numerales 3, 5 y 8 del artículo 282 de la Constitución Política establecen en cabeza del Defensor del Pueblo, dentro de las cuales se pueden encontrar las funciones constitucionales de invocar el derecho al habeas corpus e interponer acciones de tutela y acciones populares, entre otras.

- El numeral 9 del artículo 9 de la Ley 24 de 1992 que le atribuye al Defensor del Pueblo las funciones de demandar, impugnar o defender ante la Corte Constitucional, de oficio o a solicitud de cualquier persona y cuando fuera procedente, normas relacionadas con los derechos humanos, en los términos del artículo 7 del Decreto 2067 de 1992; así como los artículos 10, 13, 31 y 46 del Decreto 2591 de 1991 donde se faculta al Defensor del Pueblo a interponer la acción de tutela para obtener la protección de los derechos fundamentales en nombre de cualquier persona que se lo solicite o que se encuentre en estado de indefensión, además de coadyuvarlas e impugnarlas.
- El artículo 33 del Decreto 2591 de 1991, en armonía con el artículo 51 del acuerdo 05 de 1992 según el cual, el Defensor del Pueblo puede acudir ante la Sala de Revisión de la Corte Constitucional para solicitar la insistencia en revisión de los fallos de tutela excluidos de selección, cuando considere que dicha Corporación puede aclarar el alcance de un derecho o evitar un perjuicio grave.
- Los artículos 4 y 26 de la Ley 393 de 1997 donde se indica que el Defensor del Pueblo puede intervenir como sujeto procesal dentro de las acciones de cumplimiento para hacer efectiva la aplicación de normas con fuerza material de ley o actos administrativos.
- Los artículos 12, 13, 17, 19 y 24 de la Ley 472 de 1998 que establecen que el Defensor del Pueblo puede intervenir como sujeto procesal en las acciones populares para la defensa de los derechos e intereses colectivos, para lo cual puede interponer, coadyuvar, impugnar y solicitar amparo de pobreza, además, de asesorar a los interesados en la elaboración de su demanda, así como en los eventos de urgencia o cuando el solicitante no sepa escribir.
- Los artículos 21, 27 y 34 de la Ley 472 de 1998 que le asignan al Ministerio Público determinadas funciones en materia de acciones populares como la notificación del auto admisorio de la demanda, la intervención en el pacto de cumplimiento y la integración del Comité de Verificación, actividades procesales que no corresponden al Defensor del Pueblo, en cuanto las funciones del Ministerio Público las ejerce el Procurador General de la Nación, a través de sus procuradores delegados.
- Los artículos 48, 53 y 61 de la misma ley que radican en cabeza del Defensor del Pueblo la función de interponer acciones de grupo, para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de perjuicios, en nombre de cualquier persona que se lo solicite o que se encuentre en situación de desamparo o indefensión. Además, indica que el Defensor del Pueblo podrá igualmente coadyuvar y participar en la diligencia de conciliación”.

De igual forma, en el artículo 16 del Decreto 025 de 2014 “Por el cual se modifica la estructura orgánica de la Defensoría del Pueblo” se establecen como funciones de la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales las siguientes:

- (i) Impartir las directrices para la interposición de la acción de tutela, el derecho de hábeas corpus, las acciones populares y la acción pública de inconstitucionalidad en

los términos establecidos en la ley, en el ejercicio de las competencias asignadas a la Defensoría del Pueblo.

(ii) Impartir las directrices para la intervención o coadyuvancia en las acciones de tutela, populares y de grupo, en los términos establecidos en la ley, en el ejercicio de las competencias asignadas a la Defensoría del Pueblo.

(iii) Hacer seguimiento a las acciones judiciales y recursos promovidos por la Entidad en el ámbito regional y nacional y llevar su registro.

(iv) Coordinar la delegación y asistencia a los personeros municipales en materia de acción de tutela, de conformidad con la ley.

De acuerdo con lo expuesto es dable colegir que, las anteriores disposiciones normativas refrendan el papel protagónico que tiene la Defensoría del Pueblo en la promoción, protección, defensa y salvaguarda de los derechos humanos; no solo interpone acciones judiciales para garantizar en la realidad la efectividad de los derechos humanos, sino que también coadyuva acciones judiciales ya iniciadas por otros organismos o personas y realiza seguimiento a las órdenes impartidas por los jueces y magistrados en sus sentencias, como se verá en las próximas líneas.

## *3.2. Algunas acciones judiciales en donde la Defensoría del Pueblo ha intervenido para la defensa del medio ambiente y los recursos naturales*

La Defensoría del Pueblo ha instaurado acciones judiciales para la defensa y salvaguarda del medio ambiente y los recursos naturales. Además, ha realizado el seguimiento a la situación de ciertos derechos y ha llevado a cabo distintas mesas de trabajo, como las que se mencionan a continuación:

### **3.2.1. Cabildo indígena**

La Defensoría del Pueblo presentó ante el Tribunal Administrativo de Córdoba coadyuvancia dentro de la acción popular instaurada por la comunidad del Cabildo Indígena Jaraguay, quienes se encontraban gravemente afectados por los lixiviados generados en el relleno sanitario Loma Grande y el botadero El Purgatorio en Montería, Córdoba.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Defensoría del Pueblo [10 de junio de 2022]. Defensoría del Pueblo acompaña acción popular presentada por comunidades afectadas por el Relleno Sanitario Loma Grande en Montería. [https://www.defensoria.gov.co/web/guest/-/defensor%3%ADa-del-pueblo-acompa-C3%B1a-acci%C3%B3n-popular-presentada-por-comunidades-afectadas-por-el-relleno-sanitario-loma-grande-en-monter%C3%ADa?p\\_l\\_back\\_url=%2Fweb%2Fguest%2Fsearch%3Fq%3Daccion%2Bpopular%26type%3Dcom.liferay.model.JournalArticle%26delta%3D20](https://www.defensoria.gov.co/web/guest/-/defensor%3%ADa-del-pueblo-acompa-C3%B1a-acci%C3%B3n-popular-presentada-por-comunidades-afectadas-por-el-relleno-sanitario-loma-grande-en-monter%C3%ADa?p_l_back_url=%2Fweb%2Fguest%2Fsearch%3Fq%3Daccion%2Bpopular%26type%3Dcom.liferay.model.JournalArticle%26delta%3D20)

La Entidad señaló que, el bienestar de la comunidad se había visto afectado por la operación del relleno sanitario. Además, recordó que en mayo de 2022 se produjo un derrame de lixiviados y varias familias tuvieron que abandonar sus predios debido a la composición altamente contaminante de dicha sustancia y a los olores insoportables.

En consideración de lo anterior, la Defensoría del Pueblo acompañó a la comunidad en la defensa de sus derechos y, desde ese sentido, coadyuvó la demanda de acción popular ante el Tribunal Administrativo de Córdoba, presentó argumentos jurídicos y técnicos sobre las posibles afectaciones que el relleno sanitario Loma Grande podía causar en los derechos al ambiente sano, a la salud y a la vida digna, entre otros<sup>42</sup>.

Además, reiteró la necesidad de adoptar medidas correctivas frente al manejo de lixiviados y advirtió que las deficiencias en la operación y el control de estos líquidos altamente contaminantes derivaban en su filtración en los predios.

De igual modo, la Entidad mencionó que ha adelantado varias actuaciones ante la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú frente a esta problemática, entre las cuales se destacan las solicitudes de información, las visitas, las mesas de trabajo y los documentos de advertencia.

### 3.2.2. La protección de los derechos de las comunidades de La Mojana

Desde 2021, la Defensoría del Pueblo ha realizado seguimiento a la situación de vulneración de derechos humanos que viven los habitantes de los 11 municipios de cuatro departamentos que componen la región de La Mojana, como Sucre, Bolívar, Córdoba y Antioquia.

Desde que se presentó el rompimiento del dique conocido como ‘Caregato’, el 27 de agosto de 2021, en San Jacinto del Cauca (Bolívar), la Defensoría del Pueblo ha realizado diferentes exhortos a las autoridades, pero a pesar de los esfuerzos, la vulneración de derechos en las comunidades de La Mojana se mantiene. En esa región existen más de 40 000 familias perjudicadas, 47 000 hectáreas de cultivos afectadas, 3000 viviendas averiadas y 500 destruidas.

De acuerdo con lo anterior, la Defensoría del Pueblo presentó ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca una acción popular para proteger los derechos i) al goce de un ambiente sano, ii) a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, iii) 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 protección de áreas de especial importancia ecológica,

---

<sup>42</sup> Ibidem

iv) la salud y seguridad alimentaria y v) la salubridad pública de las comunidades de La Mojana, al considerar que las medidas adoptadas para hacerle frente a las inundaciones no habían sido suficientes para evitar la vulneración de los derechos de 500 000 habitantes de esa región del país.

Además, la Entidad nacional de protección de derechos humanos ha realizado una serie de actuaciones defensoriales, como se relaciona a continuación<sup>43</sup>:

- El Defensor del Pueblo y uno de sus equipos realizaron una visita humanitaria, donde se evidenció que las obras adelantadas no han sido efectivas para dar una solución a las inundaciones que afectan a 11 municipios. Aunque por años las inundaciones en esta región han sido recurrentes, a la fecha no se cuenta con soluciones definitivas.
- El 25 de enero del 2023, la Entidad exhortó nuevamente al Ministerio de Defensa y a la UNGRD a encontrar una solución definitiva a la problemática de La Mojana.
- La Entidad ha realizado más de 10 visitas de seguimiento y en múltiples ocasiones ha radicado oficios ante las diferentes autoridades donde ha solicitado información sobre el estado de la situación y ha reiterado la necesidad de tomar medidas efectivas para la protección de los derechos humanos de las poblaciones más vulnerables.
- A finales de noviembre de 2022, la Defensoría convocó una mesa de trabajo en el municipio de San Marcos (Sucre), donde participaron el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Agencia Nacional de Tierras, el Ministerio de Agricultura, el Banco Agrario, la Gobernación de Sucre, la Alcaldía de Sucre, el Ministerio del Interior y las comunidades de la región de La Mojana.
- En agosto de 2022, el Defensor del Pueblo le solicitó a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres que atendiera de forma oportuna la emergencia y adoptara medidas definitivas para solucionar la problemática.
- Asimismo, la Defensoría del Pueblo ha participado en los Puestos de Mando Unificado (PMU), en el desarrollo de la protección de los derechos humanos, y ha realizado múltiples requerimientos a los municipios, gobernaciones, corporaciones autónomas regionales, al Fondo de Adaptación y la UNGRD, con el fin de acompañar a la comunidad. También solicitó información sobre los avances de las obras de emergencia y atención oportuna y eficaz de la problemática.

---

<sup>43</sup> Defensoría del Pueblo [1 de julio de 2023]. Defensoría del Pueblo presenta acción popular para proteger derechos de comunidades en La Mojana. [https://www.defensoria.gov.co/web/guest/-/defensor%3%ADa-del-pueblo-presenta-acci%3%B3n-popular-para-protger-derechos-de-comunidades-en-la-mojana?p\\_l\\_back\\_url=%2Fweb%2Fguest%2F-search%3Fq%3Daccion%2Bpopular%26type%3Dcom.liferay.journal.model.JournalArticle%26delta%3D20](https://www.defensoria.gov.co/web/guest/-/defensor%3%ADa-del-pueblo-presenta-acci%3%B3n-popular-para-protger-derechos-de-comunidades-en-la-mojana?p_l_back_url=%2Fweb%2Fguest%2F-search%3Fq%3Daccion%2Bpopular%26type%3Dcom.liferay.journal.model.JournalArticle%26delta%3D20)

- De igual manera, un equipo de la Defensoría adelantó una mesa de trabajo en el municipio de San Marcos (Sucre) con organizaciones campesinas, autoridades y gremios, con el fin de analizar lo causado por las inundaciones; además, para identificar alternativas encaminadas a la protección de los derechos de las comunidades.
- La acción constitucional presentada por la Defensoría del Pueblo busca proteger los derechos que vulneran desde agosto de 2021 a las comunidades afectadas de La Mojana.

### 3.2.3. La protección de los habitantes del municipio de Quetame, Cundinamarca

En 2015, la Defensoría del Pueblo radicó una acción popular ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. A través de este mecanismo constitucional solicitó a la Agencia Nacional de Infraestructura, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, Coviandes y la Gobernación de Cundinamarca realizar los análisis y estudios necesarios debido a la afectación de riesgo que enfrentaba la población de Quetame por el trazado de la vía<sup>44</sup>.

En dicha oportunidad, el Defensor del Pueblo explicó que la acción se había presentado, debido a que la zona tenía un alto impacto por las características hidrológicas y meteorológicas que podía poner en riesgo a la comunidad.

La acción popular fue admitida en 2016, año en el que comenzaron a adelantarse audiencias donde se les ordenó a las entidades atender las necesidades de las comunidades. Sin embargo, el desacato de los entes obligó a la Defensoría del Pueblo a enviar en septiembre de 2022 un memorial al Consejo de Estado en el que solicitó revisar las decisiones del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y señaló que había una alerta roja, luego de que el IDEAM advirtiera el incremento de las lluvias.

El Defensor del Pueblo indicó que, era inadmisibles que una autoridad judicial tuviera que decirle a una autoridad administrativa lo que debía hacer, máxime, cuando existía un riesgo inminente que afectaba los derechos a la vida e integridad de las comunidades<sup>45</sup>.

En este orden de ideas, hizo un llamado para que las autoridades tomaran las medidas pertinentes y garantizaran los derechos fundamentales de las personas afectadas, incluidos los habitantes de Guayabetal y Puente Quetame, donde también habían sido advertidos de los graves riesgos que aún enfrenta la población.

<sup>44</sup> Defensoría del Pueblo [20 de julio de 2023]. Defensoría del Pueblo había advertido sobre riesgos en Quetame, donde una avalancha arrasó toda una vereda. Disponible en <https://www.defensoria.gov.co/-/defensor%3%ADa-del-pueblo-hab%3%ADa-advertido-sobre-riesgos-en-quetame-donde-una-avalancha-arras%3%B3-toda-una-vereda>

<sup>45</sup> Ibidem.

### 3.2.4. La explotación del Páramo de Santurbán

Ante la solicitud de licencia ambiental para explotar oro en el páramo de Santurbán, la Defensoría del Pueblo recomendó no otorgarla por los impactos graves que a los ecosistemas de páramo ocasionaría el proyecto. En este orden de ideas, se elaboró el diagnóstico de la calidad del agua para consumo humano y se presentó el informe sobre la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo en el distrito de Buenaventura, entre otros.

### 3.2.5. La protección de la fauna silvestre en Colombia

La Defensoría del Pueblo trabaja en un seguimiento exhaustivo a la problemática de tráfico y comercialización de especies de fauna silvestre en Colombia desde el 2021, especialmente en el departamento de Córdoba, que se ha visto gravemente afectado por esta situación. Por tal razón, durante abril de 2023, el Defensor del Pueblo, Carlos Camargo Assis, acompañó la liberación de fauna de gran importancia ecológica en esa zona del norte del país<sup>46</sup>.

El Defensor del Pueblo señaló que la protección de la fauna permite el cuidado del bioma; asegura la prestación de servicios ecosistémicos en beneficio de la población. Igualmente, indicó que, esta tarea de protección y cuidado se traduce en la garantía de los derechos a gozar de un ambiente sano y de la existencia del equilibrio ecológico en cabeza de las generaciones futuras<sup>47</sup>.

Este trabajo de la Defensoría del Pueblo, junto con las Fuerzas Militares, la Corporación Autónoma Regional del Sinú y del San Jorge (CVS), la Dirección de Carabineros y Policía Ambiental y la senadora Esmeralda Hernández permitió liberar de forma segura en zona rural de Montería a más de 21 ejemplares de diferentes especies, como tigrillos y monos araña, que están en peligro de extinción según la lista roja de especies amenazadas<sup>48</sup>.

El Defensor del Pueblo manifestó que, se abrió la posibilidad de liberar ocho pumas que estaban en custodia del Centro de Atención y Valoración de Flora y Fauna Silvestre (CAV) después de ser incautados y explicó que, la liberación de esta especie sombrilla permite el desarrollo libre y digno de los ejemplares, así como el mantenimiento del equilibrio ecosistémico<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> Defensoría del Pueblo [2 de abril de 2023]. Defensoría del Pueblo trabaja en protección de fauna silvestre para impulsar garantía de derechos a un ambiente sano. Disponible en <https://defensoria.gov.co/-/defensor%3%ADa-del-pueblo-trabaja-en-protecci%C3%B3n-de-fauna-silvestre-para-impulsar-garant%3%ADa-de-derechos-a-un-ambiente-sano>

<sup>47</sup> *Ibidem*.

<sup>48</sup> *Ibidem*.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

Aunado a lo anterior, la Entidad trabaja en la liberación de un joven jaguar incautado por la CVS hace un par de meses. Se trata del felino más grande de América, especie que hoy está amenazada.

### 3.2.6. La protección de líderes y defensores del medio ambiente

La Defensoría del Pueblo, a través de su Regional Guaviare y en coordinación con las delegadas para los Asuntos Agrarios y de Colectivos y Ambiente, participó en una reunión convocada por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, en el marco de la implementación de la Ley 2273 de 2022, adoptado en Escazú, Costa Rica, para garantizar la protección de los líderes ambientales<sup>50</sup>.

Como parte del Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo expuso sus preocupaciones relacionadas con la protección de líderes, lideresas y defensores del medio ambiente, quienes en su labor diaria son víctimas de persecuciones.

De igual forma, en el marco de los seguimientos realizados por la Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras, se expresó la

preocupación de la Entidad ante la ausencia de una política de desarrollo rural y el estancamiento de la reforma rural integral, que ha llevado a muchos campesinos a establecerse en áreas de especial protección<sup>51</sup>.

Para la Defensoría del Pueblo se hace necesario el trabajo articulado entre las entidades involucradas para que, en el marco del presente acuerdo, se den respuestas afirmativas y oportunas a los requerimientos de estos líderes.

La reunión contó con la participación de líderes sociales y representantes de ONU DC, alcaldías, Gobernación del Guaviare, Corporación CDA, Parques Nacionales Nacionales, Instituto SINCHI, Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación, Pastoral Social, Corporolindosa, entre otros.

### 3.2.7. El derecho al medio ambiente sano de los habitantes de Cundinamarca

La Defensoría del Pueblo realizó una mesa de trabajo con 100 habitantes de las veredas Mesa Baja, La Yucala, Guasima y Naranja la del municipio de Nilo (Cundinamarca), para socializar un fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que les garan-

---

<sup>50</sup> Defensoría del Pueblo [24 de marzo de 2023]. Defensoría, comprometida con la protección de líderes y defensores del medio ambiente. Disponible en [https://www.defensoria.gov.co/web/guest/-/defensor%3%ADa-comprometida-con-la-protecci%C3%B3n-de-l%C3%ADderes-y-defensores-del-medio-ambiente?p\\_l\\_back\\_url=%2Fweb%2Fguest%2F-search%3Fq%3Dambiente](https://www.defensoria.gov.co/web/guest/-/defensor%3%ADa-comprometida-con-la-protecci%C3%B3n-de-l%C3%ADderes-y-defensores-del-medio-ambiente?p_l_back_url=%2Fweb%2Fguest%2F-search%3Fq%3Dambiente)

<sup>51</sup> *Ibidem*.

tizaba el derecho a un ambiente sano a los pobladores de cuatro veredas del departamento<sup>52</sup>.

En el fallo, que fue proferido el 10 de octubre de 2022 por el Alto Tribunal a raíz de una acción popular presentada por la Regional Cundinamarca, se ordenó a varias entidades del Estado garantizar los derechos a la vivienda digna y adecuada de la población.

Por años, las comunidades reclamaron por la contaminación en las aguas de la quebrada la Naranjala. Según lo expuesto por la comunidad, allí eran depositados residuos sólidos y basuras provenientes del Centro Nacional de Entrenamiento del Ejército Nacional en Tolemaida<sup>53</sup>.

El fallo del Alto Tribunal instó al Ministerio de Defensa, a la Corporación Autónoma Regional (CAR) y a las autoridades del departamento a que garantizaran los derechos fundamentales de la comunidad y adelantaran las labores de limpieza y remoción de escombros.

### 3.2.8. El impacto ambiental de las hidroeléctricas en Colombia

Uno de los aspectos que más llamó la atención de la Defensoría del Pueblo en 2016 era las repetitivas modificaciones a las licencias ambientales (LA) y a los planes de manejo ambiental (PMA) que registraban las hidroeléctricas. La que más reportes acumulaba era El Quimbo, con un récord de 117 modificaciones, Amoyá con 14, Ituangó con 13 modificaciones, Porce III con 11 novedades, Betania con 10 y Sogamoso con nueve en total<sup>54</sup>.

El informe de la Defensoría del Pueblo advirtió la falta de planificación y vulneraciones en el derecho a la participación de las comunidades, puesto que en la mayoría de estos proyectos lo ejecutado era distinto a lo concertado, esto además del evidente incumplimiento frente a las obligaciones ambientales consagradas en la Constitución Política y la Ley.

Para el organismo de control resultó claro que el seguimiento y control de las autoridades competentes en esta materia resulta-

---

<sup>52</sup> Defensoría del Pueblo [8 de noviembre de 2022]. Defensoría socializa fallo que garantiza derecho a un ambiente sano a habitantes de cuatro veredas en Cundinamarca. Disponible en [https://www.defensoria.gov.co/web/guest/-/defensor%3%ADa-socializa-fallo-que-garantiza-derecho-a-un-ambiente-sano-a-habitantes-de-cuatro-veredas-en-cundinamarca?p\\_l\\_back\\_url=%2Fweb%2Fguest%2Fsearch%3Fq%3Dambiente](https://www.defensoria.gov.co/web/guest/-/defensor%3%ADa-socializa-fallo-que-garantiza-derecho-a-un-ambiente-sano-a-habitantes-de-cuatro-veredas-en-cundinamarca?p_l_back_url=%2Fweb%2Fguest%2Fsearch%3Fq%3Dambiente)

<sup>53</sup> Ibidem.

<sup>54</sup> Defensoría del Pueblo [18 de agosto de 2016]. Defensoría advierte preocupante impacto ambiental de las hidroeléctricas en Colombia. [https://www.defensoria.gov.co/web/guest/-/defensor%3%ADa-advierte-preocupante-impacto-ambiental-de-las-hidroel%C3%A9ctricas-en-colombia?p\\_l\\_back\\_url=%2Fweb%2Fguest%2Fsearch%3Fq%3Dambiente%26delta%3D20%26start%3D2](https://www.defensoria.gov.co/web/guest/-/defensor%3%ADa-advierte-preocupante-impacto-ambiental-de-las-hidroel%C3%A9ctricas-en-colombia?p_l_back_url=%2Fweb%2Fguest%2Fsearch%3Fq%3Dambiente%26delta%3D20%26start%3D2)

ba insuficiente y se traducían en circunstancias reveladoras como la emisión de olores desagradables por acumulación de biomasa (lo cual era absolutamente prevenible), la infiltración y pérdida de fuentes hídricas superficiales y subterráneas con el consecuente resecaimiento de la tierra y la disminución de la productividad y la asimetría entre las condiciones sociales de las comunidades y los criterios de responsabilidad social y transferencia a los entes territoriales que le asistía a las empresas generadoras<sup>55</sup>.

Lo anterior resultaba relevante si se tenían en cuenta aspectos como el contraste entre el área necesaria para producir un megavatio de energía y el número de personas que era necesario desplazar para generar ese mismo megavatio en la zona donde se ubicaba el proyecto. Por ejemplo, en el caso de El Quimbo, se requerían 20,6 hectáreas y tenían que reasentarse 3,8 personas en promedio<sup>56</sup>.

A partir de estos hallazgos, la Defensoría del Pueblo planteó 14 recomendaciones puntuales a ocho instituciones del Estado, incluidos los ministerios de Minas y Energía y Medio Ambiente, a la vez que solicitó el concurso de la Contraloría General de la República para revisar la destinación de los recursos que llegaban a las alcaldías y a las corporaciones autónomas regionales.

### 3.2.9. El acompañamiento de la Defensoría del Pueblo en La Salvajina

La construcción de la represa La Salvajina ocasionó un masivo desplazamiento de la población ubicada en los municipios de Morales, Suárez y Buenos Aires del departamento del Cauca, así como pérdida de biodiversidad y de medios de subsistencia en la región. En su mayoría, la población asentada en la zona era afrodescendiente. Además del desplazamiento se ocasionó ruptura entre las etnias que habitan el territorio.<sup>57</sup>

En la Sentencia T-462A/14, la Corte Constitucional protegió los derechos fundamentales de los miembros de los resguardos indígenas Honduras y Cerro Tijeras a la consulta previa, a la libertad de circulación, a la salud y a la educación, al considerarlos vulnerados por no someter el Plan de Manejo Ambiental de la represa a la consulta previa.

Además, exhortó a la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 282 de la Constitución Política, a asesorar y acompañar a las comunidades indígenas de Honduras y Cerro Tijeras de los municipios de Morales y Suárez del departamento del Cauca y a sus organizaciones sociales, en el proceso de consulta previa del Plan de Manejo Ambiental que se adelanta-

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> *Ibidem*.

<sup>57</sup> Proclama (6 de mayo de 2021). Comunidades afro exigen cumplimiento a Celsia en La Salvajina. <https://www.proclamadelcauca.com/comunidades-afro-exigen-cumplimiento-ambiental-a-celsia-en-la-salvajina/>

ba ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

Desde la Regional Cauca de la Defensoría del Pueblo se ha realizado un acompañamiento permanente en todo el proceso de consulta previa, incluso en la etapa de acuerdos y protocolización de los últimos planes de manejo ambiental de los consejos comunitarios de La Toma, Meseta y Puerto, acta que se suscribió el 13 de diciembre de 2022.

### 3.2.10. El acompañamiento de la Defensoría del Pueblo en audiencias públicas ambientales

La Defensoría del Pueblo participó en el acompañamiento a la Audiencia Pública Ambiental, convocada por la Corporación Autónoma del Alto Magdalena (CAM) el 30 de enero del 2023. Lo anterior, con el propósito de socializar a la comunidad el proyecto de explotación de un yacimiento de minerales de oro y sus concentrados, ubicados en los municipios de Nátaga y Tesalia<sup>58</sup>.

En desarrollo de la audiencia pública, el grupo minero Ingex explicó en detalle los alcances del proyecto LG7-16111 y su impacto para el medio ambiente y para las co-

munidades involucradas. En el espacio de diálogo también participaron los alcaldes del área de influencia, personeros, ambientalistas, líderes locales y comunidad general, entre otros<sup>59</sup>.

Al final de la sesión, las comunidades pidieron al Ministerio Público el acompañamiento en el seguimiento a la licencia ambiental como garante de los derechos.

Por su parte la Defensoría del Pueblo, a través de su Regional Huila, ratificó su compromiso con el desarrollo del trámite administrativo para el licenciamiento ambiental. Asimismo, manifestó que serviría como garante del derecho a la participación ciudadana y al derecho humano al agua de las comunidades.

### 3.2.11. La audiencia defensorial para buscar soluciones a problemas ambientales y de tierras en cuencas del Sinú y San Jorge

El Defensor del Pueblo, Carlos Camargo Assis, realizó visita humanitaria al municipio de Lorica (Córdoba) donde lideró una audiencia defensorial para buscar soluciones definitivas a problemas ambientales y

<sup>58</sup> Defensoría del Pueblo [1 de febrero de 2023]. Defensoría acompaña Audiencia Pública Ambiental sobre proyecto minero en Huila. Disponible en [https://www.defensoria.gov.co/web/guest/-/defensor%3%ADa-acompa%3%B1a-audiencia-p%3%BAblica-ambiental-sobre-proyecto-minero-en-huila?p\\_l\\_back\\_url=%2Fweb%2Fguest%2Fsearch%3Fq%3Dambiente%26delta%3D20%26start%3D2](https://www.defensoria.gov.co/web/guest/-/defensor%3%ADa-acompa%3%B1a-audiencia-p%3%BAblica-ambiental-sobre-proyecto-minero-en-huila?p_l_back_url=%2Fweb%2Fguest%2Fsearch%3Fq%3Dambiente%26delta%3D20%26start%3D2)

<sup>59</sup> *Ibidem*.

de tierras en las cuencas del Sinú y de San Jorge <sup>60</sup>. Escuchó a los líderes y lideresas de las comunidades rurales, campesinas, indígenas y de pescadores del departamento, pertenecientes a 24 organizaciones e hizo seguimiento a la Resolución defensorial 058 de 2010.

Allí recogió los clamores de los asistentes en relación con la tenencia de la tierra, la protección de las reservas naturales, los humedales y las ciénagas y la garantía de los derechos agrarios, colectivos y del medio ambiente.

También se dejó registrado que las comunidades requieren que se refuerce el apoyo por parte de la Defensoría para concretar soluciones definitivas, por eso se acordó con ellos la creación de mesas de trabajo conjuntas que se reunirán mensualmente en el territorio para que los reclamos de las diferentes comunidades sean atendidos por las autoridades respectivas.

Finalmente, el Defensor ratificó el compromiso de la Entidad para incidir y llevar soluciones precisas con la Agencia Nacional de Tierras para los nueve casos críticos planteados por las comunidades del departamento, para deslindar zonas de ciénaga, asignar usos de los terrenos comunales y adjudicar predios, entre otras tareas <sup>61</sup>.



<sup>60</sup> Defensoría del Pueblo [3 de julio de 2021]. Defensor lideró audiencia defensorial para buscar soluciones a problemas ambientales y de tierras en cuencas del Sinú y San Jorge. Disponible en [https://www.defensoria.gov.co/web/guest/-/defensor-lider%C3%B3-audiencia-defensorial-para-buscar-soluciones-a-problemas-ambientales-y-de-tierras-en-cuencas-del-sin%C3%BA-y-san-jorge?p\\_l\\_back\\_url=%2Fweb%2Fguest%2Fsearch%3Fq%3Dambiente%26delta%3D20%26start%3D2](https://www.defensoria.gov.co/web/guest/-/defensor-lider%C3%B3-audiencia-defensorial-para-buscar-soluciones-a-problemas-ambientales-y-de-tierras-en-cuencas-del-sin%C3%BA-y-san-jorge?p_l_back_url=%2Fweb%2Fguest%2Fsearch%3Fq%3Dambiente%26delta%3D20%26start%3D2)

<sup>61</sup> *Ibidem*.

## *Conclusiones*

- En Colombia existen diversos mecanismos judiciales y no judiciales para salvaguardar y proteger el medio ambiente y los recursos naturales. En los primeros, es posible encontrar la acción de tutela, acción popular, acción de grupo, acción de cumplimiento, acción de nulidad simple y acción de inconstitucionalidad; en los segundos, se encuentran las audiencias públicas en asuntos ambientales, la intervención de terceros en procesos administrativos, el derecho de petición, la veeduría ciudadana, la consulta popular y la consulta previa.
- El litigio estratégico, más allá de ganar una contienda en particular, permite hacer uso de la normatividad nacional e internacional vigente para crear un cambio estructural, un replanteamiento del dogma judicial vigente en algún aspecto en específico.
- La Defensoría del Pueblo, en ejercicio de su función misional, ha instaurado acciones judiciales para la defensa y salvaguarda del medio ambiente y los recursos naturales. Además, ha realizado el seguimiento a la situación de ciertos derechos, ha llevado a cabo distintas mesas de trabajo y ha hecho presencia en distintas audiencias públicas ambientales donde ha demostrado su profundo interés por proteger y salvaguardar el patrimonio ecológico de la nación.

# REFERENCIAS

- Asociación Ambiente y Sociedad. *Audiencia pública ambiental sobre la exploración petrolera en el Caquetá*. <https://www.ambienteysociedad.org.co/audiencia-publica-ambiental-sobre-la-exploracion-petrolera-en-el-caqueta/>
- Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. *Audiencias públicas ambientales*. <https://www.anla.gov.co/participacion-ciudadana/durante-el-proceso/audiencias-publicas-ambientales>
- Blanco Zúñiga, G. (2022). *Justicia Ambiental*. Editorial Ibáñez. Bogotá.
- Consejo de Estado (28 de mayo de 2012). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección segunda. Radicación 08001-23-31-000-2011-01174-02. C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.
- Consejo de Estado (20 de abril de 2013). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección quinta. Radicación No: 25000-23-41-000-2022-01551-01. C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.
- Consejo de Estado (27 de septiembre de 2013). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección tercera. Radicación 11001-03-26-000-2005-00051-00[31446]. C.P. Ramiro Pazos Guerrero. [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/136/S3/11001-03-26-000-2005-00051-00\[31446\].pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/136/S3/11001-03-26-000-2005-00051-00[31446].pdf)
- Consejo de Estado (10 de junio de 2021). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala primera especial de decisión. Radicación 76001-23-31-000-2002-04584-02, C.P. María Adriana Marín.
- Corporación Grupo Semillas. *Nuestra consulta popular en Piedras, Tolima*. <https://www.semillas.org.co/es/nuestra-consulta-popular-en-piedras-tolima>
- Corte Constitucional (16 de septiembre de 1997). Sentencia SU-442/97 [M. P. Hernando Herrera Vergara].
- Corte Constitucional (23 de septiembre de 2011). Sentencia T-693/11 [M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub].
- Corte Constitucional (23 de octubre de 2015). Sentencia T-660/15 [M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub].
- Corte Constitucional (3 de mayo de 2017). Sentencia C-283 de 2017 [M. P. Alejandro Linares Cantillo].
- Corte Constitucional (15 de mayo de 2017). Sentencia T-325/17 [M.P. Aquiles Arrieta Gómez].
- Corte Constitucional (28 de mayo de 2018). Sentencia T- 206/18. [M.P. Alejandro Linares Cantillo].
- Corte Constitucional (15 de noviembre de 2018). Sentencia SU-123/18 [M. P. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes].
- Corte Constitucional (15 de febrero de 2019). Sentencia T- T-063/19 [M. P. Antonio José Lizarazo Ocampo].
- Corte Constitucional (26 de septiembre de 2019). Sentencia T-444/19 [M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado].
- Corte Constitucional (7 de julio de 2020). Sentencia T-230/20 [M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez].
- Corte Constitucional (24 de mayo de 2021). Sentencia T-154/2021 [M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado].
- Defensoría del Pueblo (18 de agosto de 2016). Defensoría advierte preocupante impacto ambiental de las hidroeléctricas en Colombia. [https://www.defensoria.gov.co/web/guest/-/defensor%3%ADa-advierte-preocupante-impacto-ambiental-de-las-hidroel%C3%A9ctricas-en-colombia?p\\_l\\_back\\_url=%2Fweb%2Fguest%2Fsearch%3Fq%3Dambiente%26delta%3D20%26start%3D2](https://www.defensoria.gov.co/web/guest/-/defensor%3%ADa-advierte-preocupante-impacto-ambiental-de-las-hidroel%C3%A9ctricas-en-colombia?p_l_back_url=%2Fweb%2Fguest%2Fsearch%3Fq%3Dambiente%26delta%3D20%26start%3D2)
- Defensoría del Pueblo (3 de julio de 2021). Defensor lideró audiencia defensorial para buscar soluciones a problemas ambientales y de tierras en cuencas del Sinú y San Jorge. Disponible en [https://www.defensoria.gov.co/web/guest/-/defensor-lider%C3%B3-audiencia-defensorial-para-buscar-soluciones-a-problemas-ambientales-y-de-tierras-en-cuencas-del-sin%C3%BA-y-san-jorge?p\\_l\\_back\\_url=%2Fweb%2Fguest%2Fsearch%3Fq%3Dam-biente%26delta%3D20%26start%3D2](https://www.defensoria.gov.co/web/guest/-/defensor-lider%C3%B3-audiencia-defensorial-para-buscar-soluciones-a-problemas-ambientales-y-de-tierras-en-cuencas-del-sin%C3%BA-y-san-jorge?p_l_back_url=%2Fweb%2Fguest%2Fsearch%3Fq%3Dam-biente%26delta%3D20%26start%3D2)
- Defensoría del Pueblo (10 de junio de 2022). *Defensoría del Pueblo acompaña acción popular presentada por comunidades afectadas por el Relleno Sanitario Loma Grande en Montería*. <https://www.defensoria.gov.co/web/>

quest/-/defensor%3%ADa-del-pueblo-acompa%3%B1a-acci%C3%B3n-popular-presentada-por-comunidades-afectadas-por-el-relleno-sanitario-loma-grande-en-monter%3%ADa?p\_l\_back\_url=%2Fweb%2Fguest%2Fsearch%3Fq%3Daccion%2Bpopular%26type%3Dcom.liferay.journal.model.JournalArticle%26delta%3D20

Defensoría del Pueblo [8 de noviembre de 2022]. Defensoría socializa fallo que garantiza derecho a un ambiente sano a habitantes de cuatro veredas en Cundinamarca. Disponible en [https://www.defensoria.gov.co/web/guest/-/defensor%3%ADa-socializa-fallo-que-garantiza-derecho-a-un-ambiente-sano-a-habitantes-de-cuatro-veredas-en-cundinamarca?p\\_l\\_back\\_url=%2Fweb%2Fguest%2Fsearch%3Fq%3Dambiente](https://www.defensoria.gov.co/web/guest/-/defensor%3%ADa-socializa-fallo-que-garantiza-derecho-a-un-ambiente-sano-a-habitantes-de-cuatro-veredas-en-cundinamarca?p_l_back_url=%2Fweb%2Fguest%2Fsearch%3Fq%3Dambiente)

Defensoría del Pueblo [1 de febrero de 2023]. Defensoría acompaña Audiencia Pública Ambiental sobre proyecto minero en Huila. Disponible en [https://www.defensoria.gov.co/web/guest/-/defensor%3%ADa-acompa%3%B1a-audiencia-p%3%BAblica-ambiental-sobre-proyecto-minero-en-huila?p\\_l\\_back\\_url=%2Fweb%2Fguest%2Fsearch%3Fq%3Dambiente%26delta%3D20%26start%3D2](https://www.defensoria.gov.co/web/guest/-/defensor%3%ADa-acompa%3%B1a-audiencia-p%3%BAblica-ambiental-sobre-proyecto-minero-en-huila?p_l_back_url=%2Fweb%2Fguest%2Fsearch%3Fq%3Dambiente%26delta%3D20%26start%3D2)

Defensoría del Pueblo [24 de marzo de 2023]. Defensoría, comprometida con la protección de líderes y defensores del medio ambiente. Disponible en [https://www.defensoria.gov.co/web/guest/-/defensor%3%ADa-comprometida-con-la-proteccion%3%B3n-de-l%3%ADderes-y-defensores-del-medio-ambiente?p\\_l\\_back\\_url=%2Fweb%2Fguest%2Fsearch%3Fq%3Dambiente](https://www.defensoria.gov.co/web/guest/-/defensor%3%ADa-comprometida-con-la-proteccion%3%B3n-de-l%3%ADderes-y-defensores-del-medio-ambiente?p_l_back_url=%2Fweb%2Fguest%2Fsearch%3Fq%3Dambiente)

Defensoría del Pueblo [2 de abril de 2023]. Defensoría del Pueblo trabaja en protección de fauna silvestre para impulsar garantía de derechos a un ambiente sano. Disponible en <https://defensoria.gov.co/-/defensor%3%ADa-del-pueblo-trabaja-en-proteccion%3%B3n-de-fauna-silvestre-para-impulsar-garant%3%ADa-de-derechos-a-un-ambiente-sano>

Defensoría del Pueblo [1 de julio de 2023]. Defensoría del Pueblo presenta acción popular para proteger derechos de comunidades en La Mojana. [https://www.defensoria.gov.co/web/guest/-/defensor%3%ADa-del-pueblo-presenta-acci%C3%B3n-popular-para-proteger-derechos-de-comunidades-en-la-mojana?p\\_l\\_back\\_url=%2Fweb%2Fguest%2Fsearch%3Fq%3Daccion%2Bpopular%26type%3Dcom.liferay.journal.model.JournalArticle%26delta%3D20](https://www.defensoria.gov.co/web/guest/-/defensor%3%ADa-del-pueblo-presenta-acci%C3%B3n-popular-para-proteger-derechos-de-comunidades-en-la-mojana?p_l_back_url=%2Fweb%2Fguest%2Fsearch%3Fq%3Daccion%2Bpopular%26type%3Dcom.liferay.journal.model.JournalArticle%26delta%3D20)

Defensoría del Pueblo [20 de julio de 2023]. Defensoría del Pueblo había advertido sobre riesgos en Quetame, donde una avalancha arrasó toda una vereda. Disponible en <https://www.defensoria.gov.co/-/defensor%3%ADa-del-pueblo-hab%3%ADa-advertido-sobre-riesgos-en-quetame-donde-una-avalancha-arras%3%B3-toda-una-vereda>

González Rivas, J. *Relaciones entre la jurisdicción constitucional y la ordinaria: Evolución desde la reunión de Sevilla de 2005*. XII Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional, Tribunal Constitucional de España, Ciudad de Panamá, 2018. [https://www.cijc.org/es/conferencias/2018Panama/Documentos%20CIJC/Discurso%20de%20D.%20Juan%20Jos%C3%A9%20Gonz%C3%A1lez%20Rivas%20\(Presidente%20TCE\).pdf](https://www.cijc.org/es/conferencias/2018Panama/Documentos%20CIJC/Discurso%20de%20D.%20Juan%20Jos%C3%A9%20Gonz%C3%A1lez%20Rivas%20(Presidente%20TCE).pdf)

Josserand, L. [1946]. *El espíritu de los Derechos y su relatividad*, vol. XVII, Puebla, México, Editorial José M. Cajicá.

Montero Ramírez, N. [2022]. *La consulta previa en las comunidades étnicas: ¿realidad o utopía?* Editorial Ibáñez. Bogotá.

Presidencia de la República [26 de marzo de 2010]. *Directiva presidencial 01 de 2010. Garantía del derecho fundamental a la consulta previa de los grupos étnicos nacionales*.

Proclama [6 de mayo de 2021]. *Comunidades afro exigen cumplimiento a Celsia en La Salvajina*. <https://www.proclamadelcauca.com/comunidades-afro-exigen-cumplimiento-ambiental-a-celsia-en-la-salvajina/>

Registraduría Nacional del Estado Civil. *Consulta popular*. <https://www.registraduria.gov.co/-Consulta-popular.html>

Rodríguez, G. [2022]. *Fundamento del Derecho Ambiental Colombiano*.

Tribunal Superior de Santa Marta. Sentencia de tutela 22 de julio de 1994. Magistrado Ponente Dr. Wenceslao José Mestre Castañeda.

Universidad Externado de Colombia. [2010]. *El medio ambiente sano, un derecho de todos*. Universidad del Rosario. <https://editorial.urosario.edu.co/pageflip/acceso-abierto/el-medio-ambiente-sano.pdf>

Villamil Portilla, E. [1999]. *Teoría constitucional del proceso*. Ediciones doctrina y ley. Bogotá.





**Defensoría  
del Pueblo**  
C O L O M B I A

#NosUnenTusDerechos

**Defensoría del Pueblo de Colombia**  
Calle 55 N° 10-32  
Apartado Aéreo: 24299 - Bogotá, D. C.  
Código Postal: 110231  
Tels.: 314 73 00 - 314 40 00

[www.defensoria.gov.co](http://www.defensoria.gov.co)