

# ACCIÓN POPULAR VS. ACCIÓN DE TUTELA. AMPARO REAL DEL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE

*GUERRERO FERNÁNDEZ, Deisy Lorena*<sup>1</sup>

Recibido: 20 de noviembre de 2015

Aceptado para publicación: 22 de septiembre de 2016

Tipo: Artículo de Reflexión

## RESUMEN

Sin duda alguna, la protección del medio ambiente se ha convertido en uno de los principales temas de discusión en la agenda internacional. A través de las diferentes declaraciones y convenios, los Estados han buscado implementar mecanismos y acciones para la protección de los recursos naturales y menguar el impacto del proceso de industrialización. Para el caso particular del Estado colombiano en la constitución de 1991, se incluyó una serie de artículos que buscan la protección del derecho a tener un medio ambiente sano; estableció en el mismo ordenamiento las acciones populares como el instrumento a utilizar en caso de buscar amparar dicho derecho. Sin embargo, encontramos que en la actualidad los ciudadanos acuden a la protección de los derechos ambientales a través de la acción de tutela, producto de los cambios en la jurisprudencia que la Corte Constitucional ha avalado mediante diferentes sentencias. Al preguntarse sobre las razones que llevaron a la Corte Constitucional a proteger derechos ambientales por vía de la acción de tutela y no solamente mediante la acción popular encontramos tres fases: la primera cuando no amparaba tal derecho; la segunda cuando lo protegió en conexidad a derechos fundamentales; y, la tercera fase cuando desarrolla la postura de la protección del derecho social fundamental.

**Palabras clave:** Acción de tutela, Acción popular, Derecho Fundamental, Derecho al medio ambiente sano.

---

<sup>1</sup> Abogada. Magister en Relaciones Internacionales; especialista en Derecho Administrativo y Derecho de Familia. Docente Fundación Universitaria Juan de Castellanos.

## POPULAR ACTION VS. TUTELA. REAL PROTECTION OF THE RIGHT TO THE ENVIRONMENT

### ABSTRACT

Without a doubt, the protection of the environment has become one of the main topics of discussion on the international agenda. Through the various declarations and agreements, States have sought to implement mechanisms and measures for the protection of natural resources and reduce the impact of industrialization. For the particular case of the Colombian State in the constitution of 1991, a series of articles were included that seek the protection of the right to have a healthy environment; Established in the same order the popular actions as the instrument to be used in case of seeking to protect this right. However, we find that nowadays, citizens come to the protection of environmental rights through the “tutela” (writ of amparo of fundamental rights), product of changes in jurisprudence that the Constitutional Court has endorsed through different sentences. When asked about the reasons that led to the Constitutional Court to protect environmental rights via the “tutela” and not only through popular action three phases were identified: The first when it did not protect such right; the second when protected in connectedness to fundamental rights; And, the third phase when it develops the stance of the protection of the fundamental social right.

**Key words:** Protection action, popular actions, Fundamental Law, Environment law.

## AÇÃO POPULAR VS. AÇÃO DE TUTELA. AMPARO REAL DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE

### RESUMO

Sem dúvida, a proteção do meio ambiente tornou-se um dos principais temas de discussão da agenda internacional. Através das várias declarações e acordos, os Estados têm procurado programar mecanismos e medidas para a proteção dos recursos naturais e reduzir o impacto da industrialização. Para o caso particular do Estado

colombiano na constituição de 1991, foi incluída uma série de artigos que buscam a proteção do direito de ter um ambiente saudável; Estabeleceu na mesma ordem às ações populares como o instrumento a ser usado no caso de procurar proteger este direito. No entanto, descobrimos que nos dias de hoje, os cidadãos vêm para a proteção dos direitos ambientais, através da “tutela” (recurso de amparo dos direitos fundamentais), produto das mudanças na jurisprudência que o Tribunal Constitucional aprovou através de diferentes sentenças. Questionada sobre as razões que levaram o Tribunal Constitucional a proteger os direitos ambientais através da “tutela” e não apenas através da ação popular, foram identificadas três fases: A primeira quando não protegeu esse direito; A segunda quando protegida em conexão com os direitos fundamentais; E, a terceira fase quando se desenvolve a postura da proteção do direito social fundamental.

**Palavras-chave:** Ação de proteção, ações populares, Lei Fundamental, Direito Ambiental.

## INTRODUCCIÓN

En nuestros días, podemos decir que el grado de avance tecnológico y degradación ambiental, que avanzan paralelamente, se han dado de una forma tan acelerada que las sociedades y los gobiernos mundiales al darse cuenta de los efectos que ha causado el hombre en el medio ambiente están buscando crear acuerdos entre los Estados para establecer políticas que generen cambios a nivel interno y disminuir el deterioro del planeta.

El Estado colombiano no puede ser ajeno a los cambios mundiales, por lo cual debe acoplarse y transformar sus instituciones, de tal forma que se garantice a las personas la protección eficaz de sus derechos; es así como, a través de las diferentes acciones constitucionales se busca amparar el derecho al medio ambiente sano con el fin de proteger a la comunidad de daños irreversibles en el mismo y, de otro lado, se pretende señalar el avance jurisprudencial que en materia de medio ambiente ha establecido la Corte Constitucional Colombiana.

En Colombia, temas como el desarrollo sostenible, la conservación y preservación del medio ambiente, así como la protección de las riquezas ambientales no se encontraban

en la agenda principal de ningún gobierno. Si bien estos temas eran tratados por dependencias y entidades, solo hasta la constitución de 1991 se consagraron disposiciones para la protección de los recursos naturales a través del derecho al medio ambiente sano. Se estableció que la protección de dicho derecho estaría amparada por la vía de las Acciones Populares. Sin embargo, las sentencias de la Corte Constitucional avalaron un cambio en la jurisprudencia, estableciendo que el derecho al medio ambiente sano puede ser protegido por la vía de la acción de tutela.

De lo anterior, surge la necesidad de establecer qué Acción Constitucional (Acción popular vs. Acción de tutela) es más efectiva y eficaz al momento de buscar la protección del derecho al medio ambiente sano, teniendo en cuenta que Colombia ha establecido una serie de mecanismos de orden constitucional que amparan dicho derecho y ratifican los diversos documentos del orden internacional que han tratado el tema.

### PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE: UNA MIRADA DESDE LO INTERNACIONAL

Desde hace un par de décadas, en el ámbito académico se habla del fenómeno conocido como “*globalización*”; el cual se caracteriza principalmente porque temas de toda índole dejaron de ser locales para ser manejados como parte de la agenda global. Temas económicos, políticos, sociales, culturales y, sobre todo, el problema medio ambiental dejaron de ser asunto exclusivo de la región o la localidad que lo padecía y comenzaron a ser parte de la agenda de varias organizaciones internacionales, como la *ONU*, *la OEA*, *Banco Mundial* y *el Fondo Monetario Internacional*. Surgieron movimientos y organizaciones destinados a velar por el cuidado y protección a los recursos medioambientales deteriorados por la insensata necesidad del ser humano de acaparar dichos recursos para provecho económico. La toma de conciencia sobre ese daño hace que se vinculen a los Estados a través de declaraciones, protocolos y convenios para que, a través de dichos documentos, se regule en el ámbito interno las legislaciones respectivas encaminadas al único fin: prevenir y proteger el medio ambiente de daños irreversibles; tal como se estableció en La Declaración de Estocolmo firmada en 1972.

A raíz de todos estos eventos, y solo hasta que hubo pleno convencimiento del grave daño causado por el desarrollo incontrolado y la explotación sin límites de los recursos naturales, algunos estados han implementado, de diferentes maneras, las soluciones

que les competen. En el caso colombiano, este proceso de concientización se consolidó de dos maneras: primero, jurídicamente la constitución del 91 en su título II capítulo 3 artículos 78 a 82, estableció las normas relacionadas con la protección del medio ambiente. Segundo, institucionalmente con la creación del ministerio del medio ambiente, se concentraron en una entidad los esfuerzos encaminados hacia la protección de los recursos naturales.

El fin principal de estos esfuerzos es que las generaciones presentes y futuras puedan gozar de un medio ambiente sano, lográndolo a través de un desarrollo sostenible entendido como aquel que “Satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades” (Sentencia C- 671 de 2001). Igualmente, en Sentencia C- 245 de 2004, se relacionó que el crecimiento económico y tecnológico debe ser compatible con la preservación del medio ambiente y los valores históricos y culturales encaminados a la primacía del interés general y del bienestar comunitario.

De esta manera, el ejercicio efectivo de la preservación del medio ambiente se fundamenta en la combinación de los instrumentos institucionales y jurídicos definidos por el estado. En el ámbito internacional, el estado se adhiere a los protocolos diseñados conjuntamente para el cuidado y la preservación de los recursos naturales. Mientras tanto, en el plano nacional se definen las normas constitucionales y se establecen los instrumentos para su protección.

## LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE

Colombia es considerada uno de los pioneros en el acatamiento de las diferentes regulaciones internacionales, destacándose como tal en América Latina; esto en buena parte se debe a los lineamientos dentro de su política exterior, la cual se basa en la observación, reafirmación y aplicación de ciertos principios que tienen como fin mantener la armonía entre las naciones. La legislación colombiana ha tomado como parte de su ordenamiento la Declaración de Estocolmo de 1972, la Carta Mundial de la Naturaleza de las Naciones Unidas de 1982, el Protocolo de Montreal adoptado en 1987, la Declaración de Río 1992, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre

cambio climático de 1992, el Protocolo de Kyoto de 1997, la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas de 2000, el Acuerdo de Copenhague de 2009, entre otros.

De esta manera, se han trazado políticas con las cuales se llevan a cabo diferentes acciones para disminuir y controlar, en cierta medida, las consecuencias de los problemas ambientales en el planeta; con respecto a esto, Palacio (1995) manifiesta que “lo parcial no puede ser desconectado de lo total, lo ambiental es percibido localmente, pero hace parte de un proceso global” (p. 7)

La Constitución política de 1991 en el título II capítulo 3 artículos 78 a 82, recopila todo lo relacionado con la protección del medio ambiente. En ellos, se establece la participación de las comunidades en las decisiones que les puedan afectar. Igualmente, se reconocen los derechos al equilibrio ecológico y aprovechamiento racional de los recursos naturales, al goce del espacio público, a los servicios públicos, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, a la salubridad pública con el fin de garantizar la existencia de los factores y condiciones que hacen posible una vida digna de las personas.

La sentencia C-671 de 2001 hace referencia a la preocupación mundial por la preservación y la defensa del medio ambiente, se le reconoce a este el carácter de interés superior, a través de un catálogo amplio de disposiciones, principios, derechos y deberes, los cuales se encuentran inmersos en la noción de Estado Social de Derecho; ya que, al mismo tiempo que persiguen el objetivo de proteger el medio ambiente, garantizan el modelo de desarrollo sostenible que busca que el ser humano pueda vivir dentro de un entorno adecuado que le permita desarrollar su existencia en condiciones dignas y con una mayor calidad de vida.

Mediante los diferentes mecanismos constitucionales contenidos en la carta del 91 (acción popular, acción de tutela y acción de grupo), es posible buscar una protección oportuna y eficaz del medio ambiente. Los mismos están diseñados de modo tal que pueden ser promovidos mientras dure la amenaza o el peligro al derecho o interés colectivo (acción popular). No obstante, la misma jurisprudencia de la Corte Constitucional ha cambiado su posición frente al tema y ha elevado la de los derechos al medio ambiente al rango de fundamentales, los cuales pueden ser objeto de protección por vía de acción de tutela, instrumento que a pesar de estar diseñado para la protección de derechos individuales, puede ser utilizado para promover la defensa del medio ambiente colectivo.

En la sentencia T – 092 de 1993, y posteriormente en otras decisiones de igual índole, señala que si bien se trata de un derecho colectivo, debido a los efectos perturbadores y el riesgo que enfrenta por los irreparables y nefastos efectos que tiene en la existencia de la humanidad, lo ampara por tener el de conexo con los derechos individuales a la vida y a la salud tal como lo plasmó. En tal oportunidad, manifestó que el derecho al medio ambiente no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas. De hecho, los factores perturbadores del medio ambiente causan daños irreparables en los seres humanos y si ello es así habrá que decirse que el medio ambiente es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad. En este aspecto, la corte evaluó la incidencia del medio ambiente en la vida de los hombres y, por eso, ratificó en la sentencia mencionada lo argumentado en otras decisiones referente al medio ambiente como derecho fundamental.

Esta postura ha sido acogida desde hace varios años por la Corte Constitucional (Sentencia T- 254 de 1993), donde señala que el hombre como individuo hace parte integral del mundo natural que habita; por lo tanto, la protección del medio ambiente, el correcto uso y aprovechamiento de los recursos, la protección de la biodiversidad y, en general, todos aquellos lineamientos que están definidos por el concepto de desarrollo sostenible; tienen implícita la protección misma del hombre por ser este parte integral de la naturaleza.

La Corte ha manifestado que en Sentencia C-519 de 1994 la Constitución define el tema ambiental mediante la conjunción de derechos y deberes, proporcionando una visión del tema ambiental desde tres puntos de vista; ético, económico y jurídico. En lo ético, se enfoca al hombre como parte de la naturaleza otorgándole un valor; en lo económico, el hombre debe hacer uso de los recursos naturales para satisfacer sus necesidades de producción, sin embargo, el uso de esos recursos no puede ser ilimitado ni desproporcionado, por el contrario, debe estar sujeto al interés social, ambiental y patrimonio cultural de la Nación; es decir, el límite es el bien común. En lo que se refiere al ámbito jurídico, el derecho debe garantizar a través de normas, principios y valores, la tutela real y efectiva de los derechos colectivos.

De otro lado, al estudiar las posturas que destacan la igual importancia de los derechos sociales, Alexy (1997) señala que la libertad jurídica para obrar u omitirse necesita de la libertad real o fáctica, al faltar una u otra carece de valor. Lo anterior tiene que ver con la postura reduccionista, se pretende de manera integral incluir los derechos sociales, es

decir, busca la vinculación con los derechos fundamentales en razón de su función, ya que satisfacen de una forma u otra las necesidades básicas de los administrados.

Por su parte, Bernal Pulido (1997) hace un análisis del fundamento, concepto y estructura de los derechos sociales, señala que se debe dar un cambio de visión respecto al sistema de derechos fundamentales, ya que se debe dejar de creer erradamente que las sociedades están conformadas solo por individuos capaces de ser ciudadanos libres; refiere que el hombre tiene una serie de necesidades que le son inherentes y, por lo tanto, estas fundamentan o le dan importancia a los derechos sociales; para que el hombre satisfaga sus necesidades básicas a través de la existencia digna de sus derechos sociales.

Reforzando las tesis anteriores, Arango Rivadeneira (2005) desarrolla el concepto de urgencia para sustentar que los derechos sociales tienen un alto grado de importancia, tal como la revisten los derechos fundamentales. Señala que si bien ese concepto de urgencia obedece a un criterio relativo y gradual, ya que cada derecho fundamental lleva implícito su propio grado de importancia, le corresponde al intérprete del derecho darle un grado de valoración de acuerdo al caso en concreto, es decir, hacer el juicio de proporcionalidad para establecer el grado de vulneración de los derechos sociales. Esta tesis es la recogida por la Corte Constitucional que lleva a amparar el derecho del medio ambiente a través de la acción de tutela, ya que, si bien se trata de un derecho social, busca satisfacer las necesidades básicas del conglomerado social y para el caso particular del medio ambiente se trata de la protección de recursos no solo que afectan a generaciones futuras sino de evitar que la sociedad llegue a carecer de dichos recursos. La vulneración de los derechos sociales fundamentales se puede dar por las omisiones parciales o absolutas del Estado; en caso de ser una omisión parcial, se da por el reconocimiento selectivo o discriminatorio de prestaciones positivas a unas personas o grupos de personas, pese a no existir razones suficientes para la diferenciación del trato; es decir, se vulnera el derecho a la igualdad; en este caso, el juez constitucional procede a realizar un test de razonabilidad y proporcionalidad, para establecer la existencia o no de la vulneración al principio de igualdad.

Por otra parte, en caso de darse una omisión absoluta por parte del Estado en el reconocimiento de derechos sociales fundamentales, no se puede hablar de juicio de razonabilidad; toda vez que no existe norma previa comparable, lo cual hace que esta omisión desconozca totalmente derechos sociales de los ciudadanos. La ausencia

absoluta de una política pública dirigida a satisfacer la garantía y goce de derechos sociales, llegaría a ser inexigible por parte de los jueces constitucionales.

Esas omisiones absolutas del Estado se pueden analizar mediante el modelo del caso extremo y el principio de urgencia para el establecimiento de violaciones a los derechos sociales fundamentales mínimo, según lo señalado por Arango (2005, p. 200). El modelo del caso extremo opera mediante la argumentación sistemática y contra fáctica que permite al juez constitucional establecer si la omisión absoluta del Estado vulnera derechos sociales fundamentales en un caso específico y al constatar esa de manera objetiva y razonable se verifica que por la no acción del Estado se está imponiendo una carga injustificada al titular del derecho.

El principio de urgencia elimina la arbitrariedad judicial en el proceso de reducción de la indeterminación de los derechos sociales fundamentales; toda vez que en un Estado constitucional de derecho la inacción u omisión de los órganos representativos no puede llegar al extremo de hacer inocuos tanto los principios como los derechos fundamentales.

En principio, cualquier persona u organización podría ser responsable por la violación de los derechos sociales fundamentales; sin embargo, es el Estado quien, en primera medida, está llamado a responder con el propósito de satisfacer la prestación del derecho social, por la calidad que tiene de ser garante de los derechos y libertades de las personas.

## CONCLUSIONES

La protección al medio ambiente ha tenido gran importancia tanto en el ámbito internacional como en el derecho interno, por lo cual, los Estados han establecido normas para su conservación; Colombia ha sido parte en la adopción y ratificación de las diferentes declaraciones y protocolos sobre preservación y protección del medio ambiente; estableciendo en su orden constitucional no solo ese amparo como derecho colectivo sino a través de acciones rápidas y eficaces para la materialización de dicha protección.

Si bien se estableció la acción popular para la defensa de los derechos e intereses colectivos, esta acción no siempre es la mejor opción en el momento de defender dichos derechos, ya que el daño a los recursos naturales se torna irreversible y en algunos casos irreparable; solo mediante la acción de tutela se pueden amparar dichos derechos en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

El ambiente sano, como se ha mencionado, forma parte de los *derechos colectivos* cuya esencia trasciende el concepto de derecho individual para radicarse en el ser social, el cual incumbe, además, a cada una de las esferas que componen el entramado social, de manera que su conservación impone deberes correlativos a los particulares, la sociedad, las empresas, al Estado y la comunidad internacional.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amaya, O., García, M. (2010). Nuevo Régimen sancionatorio Ambiental. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Arango Rivadeneira, R. (2005). *El concepto de los derechos fundamentales* (2a. ed.). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Bernal Pulido, C. (2008). El derecho de los derechos. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia. Quinta edición.
- Castillo, C. (2000). Política ambiental y sistema internacional. En *Lecturas sobre el derecho del medio ambiente* (pp. 341-363). Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Galvis, L. (2012). *El derecho a un medio ambiente sano*. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana, Vicerrectoría del Medio Ambiente.
- Palacio, G. (1995). *Pensamiento jurídico. Globalización y dilemas de política ambiental*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Quinche, M. (2012). Derecho constitucional colombiano de la carta de 1991 y sus reformas. Bogotá, Colombia: Editorial Temis.
- Robert, A. (2004). *Epilogo de la teoría de los derechos fundamentales* (C. Bernal Pulido, trad.). Madrid, España. Editorial Col. Nal.
- Uprimny,(s.f). *El bloque de constitucionalidad, derechos humanos y nuevo procedimiento penal*. Recuperado el 23 de enero de 2014, de [http://www.dejusticia.org/files/r2\\_actividades\\_recursos/fi\\_name\\_recurso.47.pdf](http://www.dejusticia.org/files/r2_actividades_recursos/fi_name_recurso.47.pdf)

## **JURISPRUDENCIA**

- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T- 254 de 1993 de la Corte Constitucional. M. P. Antonio Barrera Carbonell. 30 de junio de 1993.
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C- 519 de 1994 de la Corte Constitucional. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. 21 de noviembre de 1994.
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia SU- 637 de 1996.
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C- 671 de 2001 de la Corte Constitucional. M. P. Jaime Araujo Rentería. 28 de junio de 2001.
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C- 339 de 2002 de la Corte Constitucional. M. P. Jaime Araujo Rentería. 7 de mayo de 2002.
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C- 245 de 2004 de la Corte Constitucional. M. P. Clara Inés Vargas Hernández. 16 de marzo de 2004.
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-703 de 2010 de la Corte Constitucional. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. 6 de septiembre de 2010.
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-632 de 2011 de la Corte Constitucional. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. 24 de agosto de 2011.