



**UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
LATINOAMERICANA
UNALA®**

**LA REGULACIÓN TRANSVERSAL DE LAS ACCIONES POPULARES EN EL
ORDENAMIENTO TERRITORIAL COLOMBIANO**

Investigador

Sebastián Ricaurte Franco

Asesores

Dra. Nataly Vargas Ossa

Dr. Sergio Luis Mondragón Duarte

**Maestría en Derecho Administrativo
Monografía Jurídica**

Medellín, 2020

Agradecimientos

Quiero expresar mi agradecimiento al Dr. Sergio Luis Mondragón Duarte y a la Dra. Nataly Vargas Ossa, quienes obraron como docentes y asesores metodológicos de esta monografía jurídica, por su dedicación y esmero en el desarrollo de este trabajo, también por su compromiso institucional y académico, por el respeto a las ideas y propuestas en la orientación con el rigor que ello entraña.

De otra parte, agradecimientos especiales a Dios, a mi familia, a mi pareja Eliana, quien me apoyó con la revisión y redacción en cada día de avance de esta investigación.

Un esfuerzo de esta naturaleza, parte de reconocer el apoyo esencial que nos ofrecen nuestros familiares, amigos y colegas, sin el cual no tendríamos la fortaleza y energía que nos anima a crecer como personas y profesionales.

A todos mil gracias.

Contenido

Contenido.....	3
Resumen.....	6
Palabras clave.....	7
Abstract	8
Key Words	9
Introducción	10
Capítulo I	20
Estructura del Ordenamiento Territorial en Colombia y su relación con el medio ambiente.....	20
Marco normativo del ordenamiento territorial y sostenibilidad ambiental.	20
Principios del ordenamiento Territorial.	26
El medio ambiente sano como bien jurídico protegido dentro del ordenamiento territorial.....	29
Componentes de los planes de ordenamiento territorial.	32
Instrumentos de Planificación Territorial.....	34
Determinantes ambientales como instrumentos de planificación inmersos en los planes de ordenamiento territorial.....	38
Áreas de Conservación y Protección Ambiental	40
Planes de Manejo de Cuencas Hidrográficas –POMCAS.....	41
Rondas Hídricas.....	41
Densidades de vivienda.	42
Gestión del Riesgo.....	42
Ordenamiento espacial del territorio.	42
Cambio Climático.....	43
Capítulo II	45
La regulación jurídica de las acciones populares en el ordenamiento jurídico colombiano.....	45
Regulación de las acciones populares.	45
Antecedentes Jurisprudenciales de las acciones populares antes de la Ley 472 de 1998.	47
Derechos objeto de protección de las acciones populares.....	49
Asuntos relativos al medio ambiente y el ordenamiento territorial dentro de las acciones populares.	52

Capítulo III.....	64
Regulación Transversal en el Estado Colombiano de las acciones populares relacionadas al ordenamiento territorial.	64
La jurisprudencia y los precedentes.	64
El concepto de activismo judicial.....	69
La regulación transversal de las acciones populares en el ordenamiento territorial Colombiano.	79
Conclusiones.....	98
Lista de referencias	100

Lista de tablas

Tabla 1 Ilustración - derechos colectivos de mayor reclamo judicial en acciones populares.....	52
Tabla 2 Estadística de reclamación de derechos colectivos con mayor frecuencia.....	54
Tabla 3 Favorabilidad de las sentencias.....	55
Tabla 4 Sentencias sobre derechos colectivos amparados y negados.....	69
Tabla 5 Porcentaje de sentencias que conceden amparo y que niegan derechos colectivos.....	70
Tabla 6 Identificación de decisiones activistas y/o con regulación transversal.....	71
Tabla 7 Porcentaje de sentencias que son objeto de modificación	72

Resumen

El ordenamiento territorial colombiano es contentivo de una cantidad importante de normas, principios e instituciones que propenden la armonía entre el desarrollo y la sostenibilidad ambiental, y en ocasiones la búsqueda de tal simbiosis, genera conflictos y tensiones entre diferentes intereses, dentro de los cuales se pueden observar los derechos colectivos, los cuales son reclamados mediante la utilización de las acciones populares ante los jueces contencioso administrativos, quienes en algunas providencias, resultan por extender los derechos reclamados a otros no solicitados, o expanden el alcance de una norma u obligación a cargo de una entidad y la radican en cabeza de otra, entre otras manifestaciones derivadas del activismo judicial que en esta investigación se denomina regulación transversal, y para este desarrollo, se planteó un método mixto que ayudará al entendimiento del tema planteado con profundidad, cuantitativo por un lapso aleatorio de acciones populares con relación al ordenamiento territorial entre los años 2000-2020, cualitativo por las conclusiones científicas que habrán de estudiarse y, empírico por la inexistencia de un análisis sobre las decisiones de los jueces contencioso administrativos respecto de las acciones populares y su relación con el ordenamiento territorial.

Palabras clave

Regulación Transversal

Activismo judicial

Ordenamiento Territorial

Acciones populares

Determinantes Ambientales

Abstract

The Colombian territorial planning contains an important number of norms, principles and institutions that promote harmony between development and environmental sustainability, and sometimes the search for such symbiosis generates conflicts and tensions between different interests, within which are can observe collective rights, which are claimed through the use of popular actions to the the contentious-administrative judges, who in some orders, result from extending the rights claimed to others not requested, or expanding the scope of a norm or obligation in charge of one entity and lie at the head of another, among other manifestations derived from judicial activism that in this research is called transversal regulation, and for this development, a mixed method was proposed that will help to understand the issue raised in depth, quantitative by a random span of popular actions relative to territorial planning between the years 2000-2020, qualitative due to the scientific conclusions to be studied and, empirical due to the lack of an analysis on the decisions of the contentious-administrative judges regarding popular actions and their relationship with territorial planning.

Key Words

Transversal Regulation

Judicial activism

Territorial Planning

Popular actions

Environmental Determinants

Introducción

El ordenamiento territorial, es una materia cuya finalidad desarrolla la forma de organización del territorio y que hace más de dos décadas se viene implementando para generar un progreso bajo parámetros de sostenibilidad ambiental, y como toda disciplina, conlleva a la existencia y generación de conflictos de variada índole.

Una de esas categorías litigiosas, se encuentra en la orilla de problemáticas asociadas a los derechos colectivos que con mayor frecuencia son relativos a intereses medio ambientales y relacionados al ordenamiento ambiental territorial que se reclaman a través de las acciones populares ante el juez contencioso administrativo.

Para hablar de derechos colectivos, será inevitable diferenciarlos de una postura individualista, toda vez que las acciones de beneplácito exclusivo a una sola persona fueron las que permitieron fundamentar el nacimiento de una teoría colectiva en cuanto la protección de los derechos. Esta justificación sigue remitiendo al valor de la pertenencia colectiva para el individuo. Contrasta con las teorías que atribuyen valor intrínseco y subjetividad moral a la propia colectividad. De acuerdo con este último planteamiento los derechos colectivos no los posee conjuntamente un grupo de individuos, sino que la comunidad posee derechos frente a sus propios miembros (Corredores, 2009, pág. 40).

Lo anterior concuerda con la postura de Santo Tomás de Aquino en su obra *Suma de Teología*, cuando describe que si se admite la existencia de diversos tratamientos posibles del mundo de lo jurídico, siempre el asunto a tratar será el mismo, y, en este caso, la materia es la ley como norma de conducta social humana de obligado cumplimiento en la prosecución del bien común. Como se evidencia, Santo Tomás de Aquino le otorga a la justicia una concepción sujeta a la ley natural y en su obra elabora una distinción entre lo que le toca a cada quien como valor de justicia y la justicia general que persigue un bien común, pero confiriendo además un valor agregado relacionado al aspecto social, uno colectivo.

Lo visto hasta el momento, es similar a la justicia social en los postulados de Aristóteles, su obra *Ética a Nicomaco*, traducida por Pallí (2010, pag.145), y que es tomada por Luis Fernando Garcés Giraldo en su trabajo de investigación para la Corporación Universitaria La Sallista, comenta que la justicia es virtuosa porque los seres justos ejercen de forma intencional la justicia

como valor, así que distribuyen entre sí mismos y otros, o entre dos, no de manera que el justo obtenga mayor beneficio y el prójimo menos, y de lo malo al revés, sino equitativamente lo mismo, e igualmente, si la distribución es entre otros dos (Giraldo, 2014).

Así las cosas, podríamos inferir que el funcionamiento de la sociedad no se soporta en la justicia como valor, sino que entraña una serie de intereses, deseos, satisfacciones del orden personal que resulta superpuesto a la concepción pública de justicia que permitiría la asignación de derechos y deberes en dichas sociedades, por un lado, y la justa distribución de los beneficios y las cargas de la vida cooperativa, por otro, incluso ello podría estar de la mano con los postulados de John Rawls (Osorio, 2010).

John Rawls (1993) citado por Osorio (2010), trae a colación que el objeto del valor justicia es la estructura básica social, de forma concreta, el modo en que los establecimientos sociales más significativos distribuyen los derechos y deberes esenciales y determinan la partición de las ventajas derivadas de la cooperación social. Por instituciones más importantes se entiende la Constitución Política y las principales disposiciones jurídicas económicas y sociales (Osorio S. N., 2010).

Como se justificó, la perspectiva colectiva no nace de un derecho o una idea propia a lo social, sino que se desarrolla a través de necesidades y reclamos incluso particulares, que reflejan soluciones solo en un vehículo, pero con efectos mancomunados, y no en el pensamiento de la necesidad de uno sino de todos, que adopta en la Carta Política de 1991 y trae expresiones de suma importancia como la acción popular desde el ámbito constitucional.

Las acciones populares poseen un desarrollo de esos preceptos sociales mancomunados, allí, se claman diferentes derechos que pueden ser promovidos por una sola persona, pero que atañen a la población en general, y en algunas oportunidades unos de los reclamos contienen aspectos ambientales relacionados al ordenamiento territorial, pues el crecimiento de la ciudad industrial, social, urbana, cultural entre otros desarrollos y/o avances, forja encuentros entre las mismas personas bien sea naturales o jurídicas que poseen sus propios intereses y propenden por decisiones en diferentes sentidos y en divergentes escenarios buscando garantizar sus necesidades o gestionar los citados intereses.

Lo expuesto, se encuentra con el ordenamiento territorial de frente, en el entendido que a través de esta disciplina se supone un orden del territorio o una adecuada planeación del suelo, en el cual deben converger diferentes soluciones a esos crecimientos que se enunciaban atrás, sin

decir que siempre se adopten decisiones que pongan fin a las problemáticas que ese proceso pueda generar.

Como es evidente, gran parte de las controversias se ponen en conocimiento de los jueces mediante la utilización de heterogéneas acciones, dentro de las que pueden observarse las acciones populares, teniendo en cuenta que en esa ordenación territorial, confluyen algunas figuras de planeación que tocan elementos ambientales que importan a la comunidad en general, y al tenerse que los derechos colectivos se orientan a sustentar la protección de dicha materia, es que habrán pronunciamientos relativos al ordenamiento ambiental territorial en las acciones populares con mayor frecuencia que en otras acciones.

Existen diferentes escritos y publicaciones del impulso que recibe la organización de asuntos atinentes al ordenamiento ambiental territorial, más precisamente en temas relativos al comportamiento de los recursos naturales en relación con las problemáticas de la planificación y adopción de decisiones relativas a dicha ordenación territorial.

Muestra de lo anterior, son los pronunciamientos frente a los determinantes ambientales como el cambio climático entre otros, en los cuales se expone la forma en la que los litigios aceleran los efectos de una norma, o se bloquean los mismos, o existe un acuerdo de adaptación y/o mitigación que resultan regular de forma diagonal o transversal las necesidades colectivas sobre el particular, y para el cometido de este trabajo, Osofsky (2009) propone que para lograr una mejor gobernanza de los problemas complejos actuales, entre los cuales sobresalen los ambientales y en estos a su vez los de ordenación ambiental del territorio, es indispensable reflexionar que la regulación no es un concepto estricto y cerrado, sino que involucra en sí mismo un sentido amplio, en el cual, dicha regulación no puede ser emitida de forma exclusiva por las autoridades administrativas, toda vez que termina siendo influenciada por variados actores del orden público y privado, así es que de un fuerte modo, los jueces administrativos tendrán un papel preponderante en providencias que empujan y moldean los enfoques de prevención, mitigación y adaptación, y claro está, que habrá de observarse gran cantidad de derechos en tensión (Osofsky, 2009, pág. 603)

Como se evidencia, cuando se trata de ordenamiento ambiental del territorio, el concepto de regulación resulta transversal a dos aristas que se orientan a los mismos efectos de solucionar un determinado asunto que posee injerencia en los derechos colectivos, como el cambio climático, la ordenación territorial y a su vez el ordenamiento ambiental del territorio, la adecuada gestión de

los recursos de toda índole para la adaptación y mitigación de los efectos negativos resultantes de esas materias, entre otros caminos posibles.

Del mismo modo, es relevante abordar la investigación a partir de un concepto novedoso en las discusiones relativas a los derechos e intereses colectivos, y es desde la regulación transversal, y como esta se materializa a través de las decisiones de los jueces contencioso administrativos que resuelven las acciones populares con relación al ordenamiento ambiental del territorio.

Para establecer una mayor claridad sobre este concepto, se ilustra lo que la Real Academia de la Lengua Española entiende por la palabra transversal. Esta posee varios significados, dentro de los cuales se encuentra que es algo que se halla o se extiende atravesado de un lado a otro, o que algo que se aparta o desvía de la dirección principal o recta, o que se cruza en dirección perpendicular con aquello de que se trata.

El término regulación para la misma Academia, significa medir, ajustar o computar algo por comparación o deducción, reglar o poner en orden algo, o ajustar el funcionamiento de un sistema a determinados fines, y también determinar las reglas o normas a que debe ajustarse alguien o algo.

En este orden de ideas, para el propósito de la investigación, es posible articular el concepto de regulación transversal a acciones populares con relación al ordenamiento territorial, visto que tienen esos contornos de las definiciones delimitadas, es decir, en ocasiones hay un desvío o el juez contencioso se aparta del núcleo principal, o cruza una materia con otra que trata, y crea normas o cargas para poner un orden o adoptar reglas para un fin, lo que también arroja como parte preliminar de la investigación que podemos estar en presencia desde el activismo judicial, porque se observará cómo a partir de esas decisiones se desarrollan actitudes activistas por los jueces contencioso administrativos que emiten sentencias de las mencionadas acciones populares.

Cabe destacar, que la regulación transversal no puede ser vista sólo como una decisión judicial que impone algunas acciones en cabeza de entidades o particulares, pues los ejercicios litigiosos a través de las acciones populares en relación al ordenamiento territorial, no son los únicos que materializarán el concepto que se viene tratando, porque de otro lado, se abren diferentes visiones que influyen en comportamientos de múltiples actores que terminan incluso por propender de cierta forma una “gobernanza” sobre el territorio.

Por consiguiente, la regulación transversal tiene dos puntos de estudio como se ha indicado, uno desde las decisiones de los jueces que resuelven asuntos relacionados al ordenamiento ambiental del territorio por la utilización de las acciones populares, y otro, desde la gobernanza que se construye para los aspectos necesarios a un tema concreto como es el cambio climático, el crecimiento urbanístico, las restricciones al desarrollo en ciertas zonas o la posibilidad de habilitar un progreso en otras áreas, y otras determinaciones sobre el uso del suelo.

Como se dijo, uno de los caminos a estudiar en la regulación transversal tiene un punto de partida desde las decisiones de los jueces, y ello a su vez proviene de un concepto que ha tomado fuerza en las últimas épocas denominado activismo judicial, con sustento en que ese activismo va de la mano con algunas de las consecuencias jurídicas que producen las sentencias de los jueces ya mencionados, o en los cuales precisamente, se aceleran efectos de normas, cumplimiento de plazos a menor tiempo, o la determinación sobre asuntos relativos al ordenamiento ambiental del territorio, con actividades no establecidas en los preceptos legales, incluso delimitando competencias fuera del marco funcional de entidades, o con el establecimiento de cargas o políticas para tomar rienda de un asunto concreto.

El esbozo teórico del concepto activismo judicial se ha cruzado con cinco elementos, a saber, la contestación de los actos de los otros poderes, el reconocimiento o expansión de derechos no contenidos expresamente en las normas jurídicas interpretadas, la utilización de sentencias interpretativas, la definición o redefinición de una política pública y decisión ultra petita (Villalobos, 2015, pág. 193).

Villalobos (2015) también dice que una sentencia sería activista al definir una política pública así no anule la decisión del Poder Ejecutivo, o también si en una providencia un tribunal indica que la interpretación constitucionalmente adecuada de un mandato normativo es la que él dispone, excluyendo cualquiera otra (Villalobos, 2015, pág. 193).

Uno de los más grandes expositores de la teoría del activismo judicial es Diego Eduardo López Medina, quien otorga el criterio de legalista para la rama judicial y le confiere una sensibilidad a los jueces en relación a las necesidades de quienes acudían a ellos para salvaguardar sus intereses, y expone que estos han actuado a título de reivindicación de los reclamos sociales que o eran procedentes en el marco del derecho tradicional (López, 2006)

Con el concepto de regulación transversal aterrizado, y el desarrollo que este tiene desde el activismo judicial, al lector se le va a exponer cómo se materializa la regulación transversal de las acciones populares en el ordenamiento territorial colombiano como pregunta de investigación.

A lo que se pretende llegar no es estudiar todas las sentencias a profundidad que tratan derechos colectivos y las decisiones de los jueces contenciosos sobre estos, sino tomar algunos ejemplos o muestras y desde estos evidenciar la materialización de la ya denominada regulación transversal y su relación con el ordenamiento territorial.

Una publicación denominada *Activismo judicial y su efecto difuminador en la división y equilibrio de poderes*, resulta de gran interés a esta altura, teniendo en cuenta que realmente se difumina, se esparce o se diluye de cierta forma la regulación jurídica de un asunto a través de las decisiones de los jueces, y es que el juzgador se convierte en legislador porque cuando controla esta función, indirectamente o directamente crea una regla vinculante *erga omnes*, y el juzgador se convierte en administrador porque cuando controla esta función, implícita o explícitamente adopta políticas públicas u ordena ejecutar una norma con fuerza de ley (Mejía Turizo & Pérez Caballero, 2015, pág. 37).

Ahora, la anterior afirmación se considera prudente en este análisis que se emprende, porque las providencias sobre derechos colectivos conllevan en ocasiones obligaciones o reconocimiento de derechos prestacionales que pueden considerarse como activismo judicial, pues en esos eventos litigiosos, el problema jurídico que el juez afronta, radica en resolver si debe dar la razón o no a un derecho cuyo auxilio implica la entrega y la guarda de un servicio o el suministro de un bien material o inmaterial, así ese reconocimiento no esté explícito desde las normas que orientan el ordenamiento territorial.

Aunado a lo expuesto, las citadas providencias, son importantes en la medida en que crean un precedente judicial que marca una modelo hacia el futuro, y fungirán como carta de navegación judicial para resolver conflictos de índole similar.

Lo dicho, permite que un examen del protagonismo de los jueces contenciosos que resuelven acciones populares proporcione que las demandas en las que se amparan derechos colectivos relacionados al ordenamiento territorial, vayan moldeando puntos de vista diagonales, verticales u horizontales con enfoques de una adecuación ambiental a las presiones antrópicas, urbanísticas, industriales e incluso económicas en la ordenación territorial, que en todo caso será una regulación transversal de las acciones populares relacionadas al ordenamiento territorial.

Se puede decir que habrá una regulación transversal vertical porque se observará participación y necesidad de articulación e intervención de varios niveles del gobierno, diagonal cuando las ramas del poder público se ven permeadas por las decisiones de otras como se expone en esta investigación.

Para abordar el planteamiento, el objetivo general se orienta a observar cómo se materializa la regulación transversal de las acciones populares en el ordenamiento territorial en Colombia y su relación con los determinantes ambientales, a través de unos objetivos específicos como: I) Identificar leyes, doctrina y jurisprudencia relacionados al ordenamiento territorial en relación al medio ambiente; II) Visualizar cuáles son los temas más tratados en las acciones populares en Colombia con injerencia al ordenamiento territorial y en relación a los determinantes ambientales; y III) Observar cómo se materializa la regulación transversal en las decisiones de las acciones populares relacionadas al ordenamiento territorial en algunos casos analizados.

Conforme se ha manifestado en precedencia, se abordará el compromiso desde tres perspectivas la investigación, y las cuales nacen del mismo título del trabajo, a saber, una relacionada al ordenamiento territorial y su relación con el medio ambiente como derecho colectivo; las acciones populares que son los mecanismos que garantizan intereses de esa colectividad y finalmente; la regulación transversal de las acciones populares en relación al ordenamiento territorial.

El capítulo referido al Ordenamiento Territorial Colombiano, será fundamental para entender la estructura de las decisiones locales y/o municipales y de las entidades ambientales intervinientes en la planeación del territorio, con ocasión a que allí es donde se podrá vislumbrar que las mismas normas y los lineamientos de las autoridades ambientales, disponen de muchos elementos que son relativos a los recursos naturales como componentes imperativos para los instrumentos de planificación municipal.

Además de lo precedente, se mostrará que el Ordenamiento Territorial no persigue de forma autónoma una propuesta meramente arquitectónica o urbanística, pues el espíritu de esta disciplina va de la mano con el medio ambiente, su inclusión sustentable en el desarrollo urbano - regional y que la sostenibilidad ambiental será un factor preponderante en las decisiones de ordenación del territorio.

Aunado al concepto preliminar, unos de los requerimientos necesarios y obligatorios a incorporar en los procesos de revisión y/o ajuste de los POT, es la estructura ecológica principal,

los determinantes ambientales, la identificación y delimitación de rondas hídricas, las zonas de riesgos mitigables o no mitigables, la adaptación al cambio climático, los planes de manejo de cuencas hidrográficas -POMCAS, las áreas de conservación y protección ambiental.

Otros ejemplos relevantes como referentes podrían ser las directrices para la ordenación del suelo suburbano y los usos permitidos allí, las restricciones del suelo por las capacidades agrológicas o algunas referidas a características de protección ambiental, la delimitación y declaratoria de áreas protegidas, las normas sobre reservas forestales protectoras, lineamientos de páramos, los requisitos para solicitar las sustracciones de estas áreas, la delimitación de los umbrales máximos de suburbanización, la extensión máxima de los corredores viales suburbanos, los condicionamientos para localización de polígonos para desarrollo de parcelación de vivienda campestre o condominios, los porcentajes de los predios destinados a la conservación y protección ambiental, el retiro a la red hídrica, la inclusión de la gestión del riesgo en los POT, la adaptación al cambio climático, entre muchos otros.

Como se logra percibir, más que desarrollar el concepto de ordenamiento territorial, es concebir en la propuesta del POT el ordenamiento ambiental del territorio, pero ello se visualiza desde las mismas normas y los componentes que deben contener los citados instrumentos de planificación territorial municipal.

Es importante hacer una mención orientada a que, en el ordenamiento de los suelos urbano, rural y de expansión urbano, se pueden observar normas que tienen relación directa a la protección del medio ambiente y propenden por la inclusión de una filosofía ambiental en dichos componentes.

Sumado a las líneas anteriores, se abordará un análisis de la sustentabilidad ambiental y el medio ambiente sano como principios fundamentales dentro de la ordenación del territorio de cara a normas sobre la materia que se han expedido en razón de las necesidades locales y las directrices nacionales.

Por último, este desarrollo primario apunta al objetivo de identificar leyes, doctrina, jurisprudencia, publicaciones y similares que tengan relación al ordenamiento territorial y al medio ambiente, así como a establecer que este último es un bien jurídico de especial protección en la materia y que será ventilado en las acciones populares como el siguiente capítulo de investigación.

Como el objeto de la investigación refiere exponer la materialización de la regulación transversal de las acciones populares en el ordenamiento colombiano, en otro capítulo referido es

necesario dar cuenta del contenido normativo, jurisprudencial y evolutivo de estos instrumentos para la guarda y protección de los derechos e intereses colectivos, entre ellos, unos muy de la mano con el ordenamiento territorial y algunos relacionados con el ordenamiento ambiental del territorio, así como evidenciar cuales asuntos concernidos al ordenamiento territorial y el medio ambiente son de mayor clamado en las citadas acciones y si puede promoverse de cierta forma en estos, el amparo a dichos derechos colectivos y/o presionar una gobernanza de la ordenación ambiental del territorio. En este punto, en la investigación se podrá observar que derechos e intereses colectivos son accionados con más frecuencia a través de las acciones populares y empezar a identificar u observar en algunas sentencias que imposiciones, determinaciones o cargas se imponen.

A propósito, el hecho de bordar precisamente las acciones populares frente al ordenamiento territorial, permitirá observar que en estas acciones colectivas a veces existen decisiones paralelas a las normas que pueden desarrollar propiamente una regulación transversal que será el núcleo de esta investigación y tendrá mayor profundidad en el capítulo final para concatenar los elementos del ordenamiento territorial, las acciones populares y el citado activismo judicial.

El tercer evento será entonces el revisar algunas acciones populares de las mismas que se hayan recopilado en el segundo capítulo, y desde diferentes ámbitos ir más allá del aspecto regulatorio que contiene la esencia de estas figuras del ordenamiento jurídico colombiano, observando el activismo judicial, y si en las sentencias se observa la regulación paralela o transversal que existe entre el ordenamiento jurídico vigente y la providencia.

Además, se pretende observar que el juez contencioso al decidir una acción popular con relación al ordenamiento territorial, despliega una función reguladora transversal que puede resultar amortiguadora entre el desarrollo y la sostenibilidad ambiental.

Por lo dicho, vamos a evidenciar que el activismo judicial y la regulación transversal son conceptos que llevan entre sí una adherencia lógica, por tanto que nacen en el lecho judicial al tener un protagonismo en el que el juez va más allá de la ley e interpreta acciones o tareas no descritas en esta por completo.

En síntesis, este trabajo será de utilidad para varios actores, no solo el lector tendrá herramientas referidas a las materias aquí esbozadas, pues entidades territoriales, funcionarios judiciales, personas naturales y jurídicas, fundaciones y corporaciones ambientales, profesionales e incluso en el ejercicio docente, se ilustrarán del contenido como insumo de su quehacer cotidiano cuando sus funciones y/o competencias guarden congruencia a la investigación adelantada.

Para el cometido propuesto, la metodología será consistente en la búsqueda, identificación y análisis de información relacionada con sentencias, monografías, artículos y pronunciamientos afines, bajo la utilización de un método mixto, ya que este permitirá el entendimiento del tema planteado con mayor profundidad, no sólo desde el aspecto cuantitativo o numérico de lo que pueda hallarse en el estudio, sino cualitativo desde las conclusiones científicas que pueden obtenerse sobre el análisis por emprender, y así mismo, empírico por la observancia y análisis que se requiere sobre las decisiones de los jueces contencioso administrativos respecto de las acciones populares y su relación con el ordenamiento territorial.

Además, como se trata de evidenciar cómo se materializa la regulación transversal en las acciones populares en el ordenamiento territorial colombiano, se tomarán seis muestras de las sentencias recopiladas en el trabajo para sustraer elementos que permitan llegar a ese fin, quizá ver si en alguna providencia de una acción popular un juez contencioso administrativo, define una política pública, o expande la interpretación de un derecho, o acelera los efectos temporales o jurídicos de alguna decisión de la administración pública, o impone funciones u obligaciones a una entidad que competen a otra desde el marco funcional, entre otras que puedan evidenciarse.

El objetivo principal de la investigación empírica consistió en averiguar la manera cómo se materializa la regulación transversal en las acciones populares en el ordenamiento territorial colombiano, para así poder observar la citada materialización del activismo judicial de sus decisiones. Por lo expuesto, la investigación se concentra en decisiones de acciones populares y no en sentencias provenientes de otras acciones.

Los resultados empíricos que se descubren y se analizamos se derivan de una muestra aleatoria de algunas de las sentencias proferidas por el Consejo de Estado entre 2000 y 2020.

Capítulo I

Estructura del Ordenamiento Territorial en Colombia y su relación con el medio ambiente.

En este capítulo se mostrará que el Ordenamiento Territorial va de la mano con el medio ambiente, incluso dentro de este, varias de las obligaciones necesarias a incorporar en los procesos de formulación, revisión y/o ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial, es resaltar la estructura ecológica principal, la identificación, delimitación y sujeción a los determinantes ambientales, entre otros aspectos atinentes a los recursos naturales, y factores estos que son en sí mismos herramientas para la planificación municipal.

Adicional a lo anterior, es importante resaltar que en el ordenamiento de los suelos urbano, rural y de expansión urbano, se pueden observar normas que tienen relación directa a la protección del medio ambiente, como puede ser entre otros ejemplos, la ordenación del suelo suburbano y los usos industriales, las restricciones por las capacidades agrológicas, la delimitación de los umbrales máximos de suburbanización o la extensión máxima de los corredores viales suburbanos, la restricción de polígonos específicos para parcelación de vivienda campestre o los porcentajes de los predios destinados a la conservación y protección ambiental, normas que se incorporan dentro de las mismas exigencias legales del Ordenamiento Territorial y no como normas urbanísticas o arquitectónicas propiamente, sino como los determinantes ambientales ya mencionados y que serán discutidos en este mismo capítulo.

Además de lo expuesto en líneas atrás, se abordará un análisis de la sustentabilidad ambiental y el medio ambiente sano como principios fundamentales dentro de la ordenación del territorio de forma crítica, teniendo una mirada a las normas sobre la materia que se han expedido en razón de las necesidades locales y las directrices nacionales.

Por último, este capítulo además apunta al objetivo primero relativo de una identificación de leyes, doctrina y jurisprudencia que tengan relación al ordenamiento territorial y al medio ambiente, así concluyendo que este último es un bien jurídico de especial protección en la materia.

Marco normativo del ordenamiento territorial y sostenibilidad ambiental.

Los referentes normativos referidos al Ordenamiento Territorial van de la mano a la planeación de las regiones no sólo desde lo urbanístico, sino desde la misma gestión ambiental

como modelo de ordenación y planificación adecuada que se persiguen dentro del espacio físico objeto de esa planeación.

El ordenamiento territorial como hoy se conoce, no es una disciplina novedosa, ya que la existencia de lo que se tiene sobre las regiones en la actualidad proviene de múltiples cambios y consensos de divergentes aristas, incluso puede apreciarse en varios textos que relacionan este fenómeno a la división político administrativa o a cambios sociales y económicos que fueron desarrollados con mayor velocidad hace unas dos décadas, así se da cuenta por ejemplo en la publicación de Villamil (2010) el tema en cuestión quien considera que la existencia de un ordenamiento del territorio Colombiano, a similitud del resto de Hispanoamérica, ha sido la consecuencia de una evolución histórica apresurada y con una dinámica desde finales del siglo XIX, y con ocasión a diferentes determinantes de índole social, político y económico en los que los principales núcleos urbanos comenzaron a establecer sus características actuales (Villamil, 2010, pág. 144).

Y es que ese proceso histórico en el que se estudió de forma concreta la ordenación del territorio desde un pensamiento político administrativo, vino a tener una verdadera consolidación con la expedición de la Constitución Política de 1991, ya que al implantar conceptos como el de derechos colectivos y medio ambientales, se aportó a la cimentación de un concepto no sólo de nueva constituyente, sino de territorio ambiental, de nación sostenible y a consideración propia, fue fundamental para posteriores desarrollos como más adelante se expondrá con algunas normas del orden legal.

En Colombia, desde la Constitución de 1991 se considera al territorio como una dimensión fundamental para el desarrollo económico y social. Desde entonces, la Constitución brindó mayor legitimidad autónoma y democrática a los entes territoriales, accediendo a la ampliación de relaciones políticas entre la sociedad y el territorio que la población habita. De esta forma, el reconocimiento del municipio como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado en el artículo 311 de Constitución puede llegar a cambiar el sentido del concepto de construcción de nación (Frey & Calderón, 2017, pág. 243).

Lo anterior tiene sujeción con los desarrollos que trazó la expedición de la Carta Política de 1991, toda vez que el legislativo ya tendría mayores herramientas e insumos del orden superior para concretar nuevos lineamientos sobre la ordenación territorial y su visión de sostenibilidad y perdurabilidad ambiental.

Cabe resaltar que a partir de la Constitución de 1991 la potestad para definir, sintetizar y cerrar nuestro modelo territorial quedó en manos del legislador, que es el encargado de desarrollar los mandatos constitucionales en esta materia. Por otra parte, el papel que ha jugado la jurisprudencia de la Corte Constitucional sin duda merece reconocimiento, pues si bien en muchas ocasiones se ha actuado en desmedro de la autonomía de los entes territoriales dando primacía al principio unitario, el alto tribunal también ha aportado elementos indispensables para continuar con el proceso de construcción del aparato territorial colombiano (Robledo, 2008, pág. 178).

Para aportar a la construcción de un ordenamiento territorial se debe mencionar que las normas existentes antes de 1991 que buscaban ordenar de cierta forma el territorio como ocurre con la Ley 9 de 1979, no poseen un concepto propio de ordenamiento territorial ni de ordenamiento ambiental del territorio, es decir, no se ha hallado en la investigación de antecedentes, un concepto de ordenamiento territorial con antelación a normas posteriores a 1991.

Solarte (2012) considera que la normativa no delimita tampoco el concepto de ordenamiento territorial frente a una diferencia entre división político – administrativa y planificación del territorio (Solarte, 2012, pág. 15).

Se señala que así no existiere hasta la expedición de la ley de ordenamiento territorial una definición propia a esa noción, es de exponer que si hay elementos de tal materia en varios instrumentos normativos, y éstos los podemos evidenciar de forma principal en la Constitución Política de 1991, las Leyes 99 de 1993, 152 de 1994, 388 de 1997, 1454 de 2011, 1523 de 2012, 1931 de 2018, entre otras citadas en los antecedentes, y todas ellas con influencia sobre la ordenación del territorio u orientadas a la sustentabilidad ambiental, e igualmente habrán otras leyes de gran influencia en la planificación territorial como los planes nacionales de desarrollo y sus decretos reglamentarios.

Antes de continuar, se exalta que no sólo el legislador ha hecho su contribución a la disciplina en comento, porque desde el ejecutivo se contemplaron principios, lineamientos, prohibiciones y obligaciones en diferentes preceptos que establecieron en gran medida directrices para el ordenamiento territorial, unos ejemplos de ello podrían ser los Decretos 1200 de 2004, el 097 de 2006, 3600 de 2007, 2372 de 2010 1640 de 2012, 019 de 2012, 1807 de 2014, 1203 de 2017, relativos a los instrumentos de planificación ambiental, licencias urbanísticas, determinantes de ordenamiento del suelo rural normas de parcelación, los instrumentos para la planificación, categorías de manejo del sistema nacional de áreas protegidas –SINAP, la incorporación de la

gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial y la ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas denominados POMCAS, hoy compilados en los Decreto 1076 y 1077 de 2015, por medio de los cuales se expiden los decretos únicos reglamentarios hoy de los sectores ambiente y desarrollo sostenible y de vivienda, ciudad y territorio.

Acotado lo anterior, el artículo 5° de la Ley 388 de 1997, trae la definición para el concepto de ordenamiento territorial, y por primera vez en las normas, se define dicha figura encaminando su espíritu a unas acciones políticas y administrativas ligadas de forma concertada al medio ambiente y el desarrollo sostenible bajo los criterios que la constitución y la ley dispongan.

Como se desprende de ese enunciado normativo, el ordenamiento territorial se compone de múltiples acciones que de alguna forma deben tener un consenso y coexistir, y no debe interpretarse que los elementos en la definición son aislados, sino que convergen de cierta forma en alguna simbiosis de planificación teniendo en cuenta el medio ambiente como el actor con el rol más preponderante.

Por lo anterior conviene decir de una manera simplificada o sencilla a deferencia personal que el concepto de desarrollo sostenible para el caso del ordenamiento territorial sería la planificación del desarrollo en sus diferentes esferas con especial protección de los recursos naturales inmersos o convergentes en el territorio y orientado a la sostenibilidad ambiental.

Una de las aproximaciones que se deben hacer para entrar en materia de ordenación del territorio, tiene que ver con las tensiones e inconvenientes que retan la misma disciplina, con razón a que la conflictividad que implica el desarrollo de esa tarea traerá situaciones ventiladas en sede judicial a través de las acciones populares como se desarrolla en el segundo y tercer capítulo.

De lo expuesto podría inferirse a simple lectura que se evidenciara una multiplicidad de inconvenientes, factores y elementos que tendrán tropiezos y obstáculos que consigo conllevarán desafíos para el ordenamiento territorial, y uno de ellos será la inclusión del desarrollo sostenible no sólo como un concepto sino como prerrogativa de la misma sostenibilidad ambiental.

Como ha sido observado, la ordenación territorial debe desarrollar los conceptos de sostenibilidad o alguno similar que ampare esos principios que inspiraron esta disciplina y la misma existencia de elementos de protección a los recursos naturales.

Los conceptos sustentable o sostenible o desarrollo sostenible, tienen un encuentro en el progreso económico de forma equilibrada con el medio ambiente, lo cual se evidencia en diversos escenarios, pero ello implica además de tener presentes varias características dentro de las cuales

esta sopesar la capacidad de un territorio, el desarrollo y la competitividad, así como el bienestar de los seres humanos en el uso de los recursos naturales (Ancona, C. López, & E. López, 2005)

La sustentabilidad ambiental de la que se habla, debe ser catalogada como un contenido mínimo obligatorio a incluir en los POT, pero, muchos de ellos, no alcanzan a ser explícitos. Esta debilidad evidencia la falta de visión jurídica frente a la sostenibilidad ambiental en el ordenamiento territorial dejando de lado grandes oportunidades para su implantación en el ordenamiento urbano (Gutiérrez, 2010, pág. 239).

Así como lo expone Gutiérrez, hay incertidumbres del orden jurídico, pero no son los únicos conflictos que se generan, pues existen otros de fondo que realmente entrañan la filosofía de las normas de ordenamiento territorial, y los cuales distan a grandes rasgos entre la finalidad del legislador y los contenidos de los planes de ordenamiento territorial vigentes en relación a la sostenibilidad ambiental, es más, en publicación de Pinzón (2018), se da cuenta de las falencias y retos que se encuentra sobre la materia en la actualidad, e incluso considera que:

Los principales retos de la sostenibilidad ambiental en el Ordenamiento Territorial para los POT modernos comprenden la inserción efectiva de la sostenibilidad ambiental, al menos en los temas reglamentados a la fecha. También la exploración de alternativas que permitan integrar experiencias de otros países en el contexto local, con grandes oportunidades para desarrollarse (Pinzón, 2018, pág. 443).

El ordenamiento territorial que a la fecha existe en nuestro medio realmente tiene grandes peldaños por escalar y variados retos a enfrentar, uno de ellos, es incluir la sostenibilidad ambiental dentro de sus componentes y proyecciones a futuro, y otro sería no concentrar los esfuerzos solo en el desarrollo pecuniario y/o urbano dejando la sustentabilidad en segundo plano o rezagada a otras necesidades.

Para dar solidez a ese precepto de ambiente sustentable en la ordenación del territorio, la Ley 388 de 1997 apreciará que la sostenibilidad ambiental juega un rol de primera importancia, incluso el artículo 1° relativo a los objetivos de la norma, entre otros dispone que habrá preservación y defensa del patrimonio ambiental, prevención de desastres, urbanismo eficiente, función ecológica en la propiedad y protección al espacio público, así como concurrencia y unidad de criterios entre entidades estatales en sus diferentes ámbitos para mejorar la vida de la población.

De forma contundente el legislador estableció que el medio ambiente y sus funciones ecológicas son de protección especial para ordenar el territorio, y de ello hay gran variedad de normas que resultan ser de índole ambiental, pero se encuentran plasmadas en la misma ley de ordenamiento territorial - LOOT.

Otra muestra de lo expuesto es que en el artículo 3° y en el 6° de la ley LOOT que versan sobre la función pública del urbanismo y el objeto del ordenamiento territorial municipal, se orientan los criterios al desarrollo y aprovechamiento sostenible, que sin lugar a dudas, debe ser el pilar fundamental de los planes de ordenamiento territorial que se encuentran por venir, dado que varios instrumentos ya deben estar actualizando sus contenidos conforme a la primera generación de los planes de ordenamiento que fueron expedidos entre 1998 y el 2001.

Hoy en día, existen otros mandatos que resultan ser directos al ordenamiento territorial que han sido expedidos por diferentes entidades, los cuales se han de reflejar en el acápite relativo a los antecedentes de la investigación, y que terminan por alimentar el concepto de sostenibilidad ambiental dentro de la planeación territorial de las regiones, pero una de las regulaciones más importantes sobre el tema también ha sido del orden jurisprudencial, ya que en varias providencias se han delimitado competencias en razón al ordenamiento territorial y otros asuntos conexos, justo como pasa con las Sentencias de la Corte Constitucional C- 351 de 2009, T – 445 de 2016, SU - 095 de 2018, T – 499 de 2018, C- 053 de 2019, cuyas discusiones a considerar por el alto tribunal son relativas a las actuaciones urbanísticas y competencias de diferentes entidades, a consultas previas en procesos de usos de suelos, a las tensiones entre los principios de estado unitario y autonomía territorial, a la estructura e importancia de los planes de ordenamiento territorial, a la interpretación sistemática y finalista de la ley de ordenamiento territorial, distribución de competencias en el ordenamiento territorial, ordenamiento ambiental del territorio, entre otros.

Otra mirada del orden judicial que desarrolla el concepto de sostenible serían las decisiones de la Corte Constitucional cuando declara vulnerados los derechos de poblaciones marginadas o discriminadas como los recicladores, toda vez que de estos se desprende una gran cantidad de residuos sólidos que son aprovechados e ingresan a la economía circular, justo como lo describe la Corte Constitucional en Sentencias T-724 de 2003, T-291 de 2009 y T-387 de 2012.

De modo entonces que la ordenación territorial es una materia compuesta de un sinnúmero de acciones, actuaciones, planes, programas y exigencias que impactan la vida humana y la propia

coexistencia, y así conmina a la articulación del progreso urbanístico, económico y social pero de la mano del desarrollo sostenible.

Principios del ordenamiento Territorial.

Se reflexiona que los principios no sólo deben ser los regulados en las normas que les denominan “principios”, pues en el ordenamiento territorial quizá hay reglas – principios para la adecuada gestión del territorio, como ocurre con la restricción de que el perímetro sanitario sea inferior al urbano conforme al numeral 6° del artículo 2.2.2.1.2.2.2 del Decreto 1077 de 2015, o lo señalado en el artículo 190 del Decreto 019 de 2012 en relación a la prevalencia de lo escrito en los acuerdos que adoptan el plan de ordenamiento territorial sobre la cartografía cuando se presenten inconsistencias entre estos dos instrumentos. Puede observarse entonces que las mismas normas se trasforman en valores principialísticos del ordenamiento territorial y que son insumos que a mera lógica guían la planeación y ordenación territorial.

De otra parte, este acápite posee gran relación con lo expuesto en precedencia, dado que la sostenibilidad ambiental dentro del marco jurídico del ordenamiento territorial encuentra fuerza vinculante no sólo en la legislación vigente aplicable, sino en las decisiones de las altas cortes como ocurre en Sentencia SU - 095 de 2018, en la cual se toman las bases de la Ley 1454 de 2011 para determinar que los principios rectores del ordenamiento territorial son fundamentales en el estado social de derecho colombiano.

Como se percibe, la sostenibilidad no sólo es un principio, pues el concepto encarna en sí mismo la obligación de conciliar el desarrollo en sus múltiples ámbitos con la prevalencia del medio ambiente, pero no es lo único, ya que se debe mirar el principio de autonomía territorial, ya que también posee un valor fundamental en el ordenamiento territorial, dado que los entes municipales tienen de primera mano información relativa a las necesidades locales que no pueden ser de regulación y determinación del poder central por mandado de la Carta Política de 1991.

Arbeláez (2005), cree que la autonomía territorial posee una doble connotación, de un lado, maniobra como límite, en la medida que éste no puede afectar el “Núcleo mínimo reductible de la autonomía”, porque podría transgredir la Constitución, y en otro costado, opera como una orden, en la medida que el legislador está forzado a configurar por vía de ley (reserva de ley orgánica y

la autonomía como principio y como derecho de las entidades territoriales (Arbeláez, 2005, pág. 136).

En Sentencia de 1994 se aborda el estudio de constitucionalidad sobre este principio, y se expone que esa autonomía no debe entenderse en términos absolutos sino relativos, ya que se concibe la autonomía desde la descentralización territorial, y de forma análoga se pensaba en el principio unitario que termina por concebir una armonización con los intereses nacionales y no unos individuales de una entidad territorial (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C – 520/1994, 1994).

Al llegar a este punto, cabe preguntarse si ello resulte de interés local, pero pueden haber decisiones de esta misma corriente que sean de benevolencia para el país o incluso para la nación en el marco internacional, justo como lo describe Escobar (1999), quien dice que las limitaciones a la autonomía y la participación respecto de la planeación en el ordenamiento territorial impactan en el aumento de pobreza y a la vez repercuten como funcionales al modelo de desarrollo económico global. En otras palabras, son un impedimento para el avance local, pero no para los intereses nacionales o del mundo (Escobar, 1999, pág. 129).

En relación al interés local o nacional, se debe manifestar que la Ley de ordenamiento territorial no define una jurisdicción de provecho en particular, pues sus mismos contenidos demuestran que tendrá una utilidad en cada escenario que impacta desde su misma concepción epistemológica.

La Ley 388 de 1997 incluyó tres principios en su artículo 2º, a saber, “la función social y ecológica de la propiedad”, “la prevalencia del interés general sobre el particular” y “la distribución equitativa de las cargas y los beneficios”.

En lo que respecta a la función ecológica de la propiedad, es indiscutible que las altas cortes han orientado sus interpretaciones en la relatividad de los derechos que confiere la propiedad, lo cual deja de lado el absolutismo de los mismos, justo como lo expresa la Sentencia C – 192 de 2016, que considera que los derechos adquiridos de la propiedad no pueden oponerse al interés social y económico, por lo cual allí hay una limitante a ese derecho subjetivo que está impregnado de relatividad (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C – 192/ 2016, 2016).

En Sentencia C – 189 de 2006, se explica que el derecho propiedad confiere diferentes facultades, y trae a colación los postulados sobre el derecho romano del autor Petit Eugene, cuando insta que las atribuciones este derecho:

(...) persisten desde el derecho romano y se resumen en los actos materiales y jurídicos que permiten a su titular el aprovechamiento de su derecho, en concreto, a través de los beneficios del uso, el fruto y la disposición. En cuanto al primero, reconocido como el *ius utendi*, se limita a consagrar la facultad que le asiste al propietario de servirse de la cosa y de aprovecharse de los servicios que pueda rendir. Por su parte, el segundo, que recibe el nombre de *ius fruendi* o *fructus*, se manifiesta en la posibilidad del dueño de recoger todos los productos que acceden o se derivan de su explotación. Finalmente, el tercero, que se denomina *ius abutendi*, consiste en el reconocimiento de todas aquellas facultades jurídicas que se pueden realizar por el propietario y que se traducen en actos de disposición o enajenación sobre la titularidad del bien (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C – 189/2006, 2016).

La misma providencia del 2006, señala que puede definirse a la propiedad privada como el derecho real que se tiene por excelencia sobre una cosa corporal o incorporal, la cual faculta a su titular para usar, gozar, explotar y disponer de ella, y cuando por medio de su uso se realicen las funciones sociales y ecológicas, atendiendo a cierto interés general.

Por su parte, en relación a la prevalencia del interés general sobre el particular, existen ya varios pronunciamientos jurisprudenciales desde diferentes esferas que dan como resultado la prevalencia de este principio constitucional que impera en decisiones de beneplácito colectivo, una de ellas es la Sentencia T – 622 de 2016 que insta desde la generalidad que este principio permite obtener objetivos comunes dentro de un marco de solidaridad y que ello no implica que se prefieran los intereses de la mayoría, ya que los derechos particulares si están atados a un derecho fundamental configuran un límite al interés general, por ello, la Corte Constitucional eleva una manifestación al considerar que “En ese sentido debe entenderse que el respeto de los derechos fundamentales es un componente que también integra el complejo concepto de interés general.” (Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión, Sentencia T – 622/2016, 2016).

Como lo expuso la Corte, el interés general pretende una satisfacción colectiva que no debe frenar derechos fundamentales, pero siempre habrá un margen de prioridad a las necesidades que no solo estén compuestas de particularidad.

En lo concerniente a la distribución equitativa de las cargas y los beneficios, debe manifestarse que cuando el ordenamiento del territorio gesta afectaciones a los predios que conforman la jurisdicción territorial bien sean públicos o privados, debe garantizarse un beneficio de forma proporcional a las afectaciones generadas, así evitando la desigualdad o restricciones mayores en algunos escenarios en los diferentes usos que se le confieren al suelo, por lo que debe hacerse un reparto equitativo de los costos de las obras públicas, las cesiones de espacios para vías o zonas verdes, infraestructura de servicios públicos y/o transporte, para equipamientos, o los efectos económicos de la plusvalía, así como para los costos del urbanismo, por lo que debe materializarse alguna compensación o la transferencia de derechos de desarrollo y construcción a los afectados por parte del municipio (Alcaldía de Medellín, 2006, pág. 39).

De esa forma se concluye que los principios del ordenamiento territorial no se limitan a ser mencionados en normas de ordenamiento, sino que encarnan la existencia de la misma disciplina, pues los contenidos mismos de los preceptos legales entrañan su esencia principialística y en gran porción se orientan a la protección medio ambiental, y muestra de ello está a lo largo de las disposiciones que se han venido exponiendo en esta investigación.

El medio ambiente sano como bien jurídico protegido dentro del ordenamiento territorial.

El medio ambiente no posee recursos ilimitados, es de amplio conocimiento que se tienen recursos que están a pocas décadas de fracturar su supervivencia por la presión antrópica y la mano del hombre sobre estos de forma directa, y es desde allí que hoy se elevan grandes esfuerzos en la planeación del territorio sin intervenir de forma abrupta sobre esos preciados capitales ecológicos.

Para el caso del estado colombiano, el medio ambiente hay sido catalogado como un derecho de tercera generación, dentro de los cuales estará el medio ambiente sano como un valor jurídico de especial resguardo constitucional y de ejercicio protector colectivo, algo que concuerda con Vernet y Jaria (2007), quienes describen dentro del ordenamiento jurídico español que este tipo de derechos poseen un sustento diferente de los de primera y segunda generación, “porque

constituyen algo parecido a una simbiosis entre los de primera y segunda generación” (Vernet & Jaria, 2007, pág. 515).

En Colombia es similar la concepción en relación al derecho de gozar de un ambiente sano, incluso la Constitución Política de Colombia dispone en su artículo 79 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” lo cual ciertamente tiene esas dos mismas condiciones de no atentar con ese bien jurídico y a la vez imprime un deber de protegerlo, tanto así, que el mismo artículo *ibídem* señala “Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”, con lo cual se logra identidad entonces entre ambos ordenamientos jurídicos sobre el particular.

El artículo 80 de la misma carta política desarrolla exactamente lo que párrafos atrás se viene consolidando en la propuesta de investigación, cuando dispone que “El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución” confiriéndole total sujeción a la sostenibilidad ambiental de las actividades a desarrollar sin hacer distinción de su índole, lo que indica que se refiere a todas aquellas donde se vea inmiscuido el medio ambiente, hasta se observa que la norma superior conmina a la garantía y planificación de los recursos naturales.

La Corte Constitucional (2000) manifiesta que todas las personas son titulares del medio ambiente sano, y así se legitiman para tener participación en decisiones que los afecten, y que pueden accionar deberes al estado para proteger la diversidad biológica, salvaguardar riquezas naturales y conservar áreas de especial protección ambiental, prevenir factores de deterioro ambiental entre otras, además señala que el medio ambiente es un derecho prevalente, se suma que posee una condición doble, como principio constitucional y como medio de supervivencia humana, y que hace parte del “entorno vital del hombre.” (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-431/2000, 2000).

Defender el medio ambiente no sólo debe ceñirse a ser un principio meramente simbólico en las normas sobre ordenamiento territorial, pues se deben materializar esfuerzos que traigan consigo la satisfacción de los privados y así mismo de los fines esenciales del estado.

La actividad de planificación del territorio se caracteriza por hacer posible la coexistencia de la iniciativa privada con los intereses generales, por eso hacer una alusión a una obligación

únicamente en cabeza de las autoridades es un error, la construcción de la ciudad que se quiere no sólo es de raigambre público, sino que requiere intervención privada, incluso el artículo 95.8 de la Carta Política de 1991 instruye el deber de “Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.” (Rincón J. , 2012, pág. 93).

Tampoco se puede ser ajeno a los valores ambientales que se deben proteger en la ordenación del territorio, sin embargo existen posturas que propenden la denominada “Justicia Ambiental”, en teorías desarrolladas por autores como Martínez y Espinosa (2012), quienes consideran que existe un racismo ambiental que se materializa desde la falta de conexidad entre los derechos y que ello apunta a que la segregación en la asignación de cargas de contaminación y el acceso a los recursos sobra porque disminuye los derechos a la salud, a un medio ambiente sano e incluso al mantenimiento de la vida (Espinosa, 2012, pág. 58).

En otro costado se debe presentar que el medio ambiente sano como derecho colectivo tiene protección desde la institucionalidad, y muestra de ello se encuentra en Sentencia del 24 de noviembre de 2016, en proceso con radicación 2011-00050-02(AP), cuando el Consejo de Estado en recurso de apelación ampara los derechos colectivos a un ambiente sano, equilibrio ecológico, seguridad y salubridad públicas y la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos, con fundamento en la socavación de la quebrada “Manizales”, por la construcción de un muro de contención y dispone además del análisis de las normas relativas a la gestión del riesgo y las obligaciones de diferentes actores como Corporaciones Autónomas Regionales y municipios concluyendo que:

Como puede observarse, la Ley 99 está fundamentada en una lógica de coordinación, concurrencia e interdependencia entre los distintos agentes llamados a salvaguardar, conservar y recuperar el medio ambiente afectado. Es por ello que en este caso, para lograr la reforestación y recuperación vegetal de las márgenes de la quebrada Manizales, se hace necesario que concurra la participación del Municipio de Dosquebradas y no la actividad aislada de la CARDER (Consejo de Estado, Sección Primera, 2011-00050-02AP, 2016).

Ha de ser evidente, que el medio ambiente sano no sólo es un derecho, comporta también un deber, es decir, es una norma superior con una doble característica que llama a todas las personas a respetar el valor constitucional y a la vez a protegerle, incluso dentro de las regulaciones

sobre territorio, será un derecho con soporte en cada grada de nuestro sistema jurídico de fuentes, pues se encontrará fundamentación a su protección desde el ámbito constitucional hasta el escenario jerárquicamente más inferior, otra cosa es el cumplimiento de dichas disposiciones.

Componentes de los planes de ordenamiento territorial.

La Ley 388 de 1997 dispuso que los planes de ordenamiento territorial serán contentivos de tres (3) componentes necesarios para la articulación de esas metas, proyectos y programas que se persiguen conforme se preceptúa en el artículo 11° de la citada disposición.

Así, los componentes que deben incluirse en los instrumentos de planificación son el general, el urbano y el rural, y cada uno de estos posee una respectiva vigencia bien sea para el largo, mediano y corto plazo, términos en los cuales se emprenderá y desarrollará el proceso de planificación y las acciones sobre el territorio.

En el componente general que describe el artículo 12° de la norma en comento, se deben localizar objetivos y estrategias de largo y mediano plazo de soporte para la ordenación territorial con la identificación y localización de las acciones que permitan el aprovechamiento comparativo y competitivo, el desarrollo económico y social del ente, políticas de largo plazo para la ocupación, aprovechamiento y manejo del suelo y del conjunto de los recursos naturales, infraestructura, redes de comunicación y servicios, equipamientos estructurantes de gran escala con las especificaciones de comunicación entre el área urbana y el área rural y su articulación con los respectivos sistemas regionales, el señalamiento de las áreas de reserva y medidas para la protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, así como de las áreas de conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico, planos de las zonas que presenten alto riesgo para la localización de asentamientos humanos, localización de actividades, la clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, con la correspondiente fijación del perímetro del suelo urbano siguiendo los lineamientos de las regulaciones del Ministerio del Medio Ambiente en cuanto a usos del suelo, exclusivamente en los aspectos ambientales y de conformidad con los objetivos y criterios definidos por las Áreas Metropolitanas en las normas obligatoriamente generales, para el caso de los municipios que las integran, entre otros contenidos similares.

El componente urbano se describe en el artículo 13° de la misma norma, y dentro de este se ubican políticas de mediano y corto plazo sobre uso y ocupación del suelo urbano y de las áreas de expansión con las previsiones sobre transformación y crecimiento espacial de la ciudad, la localización y dimensionamiento de la infraestructura para el sistema vial, de transporte e intercomunicación de áreas urbanas y de expansión, la disponibilidad de redes primarias y secundarias de servicios públicos a corto y mediano plazo, equipamientos colectivos y espacios libres para parques y zonas verdes públicas de escala urbana o zonal, y el señalamiento de las cesiones urbanísticas gratuitas correspondientes a dichas infraestructuras, la delimitación, en suelo urbano y de expansión urbana, de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos y de conjuntos urbanos, históricos y culturales, así como de las áreas expuestas a amenazas y riesgos naturales, la determinación, en suelo urbano y de expansión urbana, de las áreas objeto de tratamientos y características de las actuaciones urbanísticas del suelo urbano y de expansión, la estrategia de mediano plazo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social, estrategias de crecimiento y reordenamiento de la ciudad, especificación de macroproyectos urbanos a corto o mediano plazo, directrices para la formulación de planes parciales, la expedición de normas urbanísticas, entre otras exigencias segregadas de las mismas.

El contenido del componente rural se desarrolla en el artículo 14° subsiguiente de la misma norma ibídem, el cual señala que en este deberán constar las políticas de mediano y corto plazo sobre ocupación del suelo en relación con los asentamientos humanos localizados en estas áreas, el señalamiento de las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal o minera, la delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales paisajísticos y ambientales, incluyendo las áreas de amenazas y riesgos, o que formen parte de los sistemas de provisión de los servicios públicos domiciliarios o de disposición final de desechos sólidos o líquidos, las zonas determinadas como suburbanas, con precisión de las intensidades máximas de ocupación y usos admitidos, las cuales deberán adoptarse teniendo en cuenta su carácter de ocupación en baja densidad, de acuerdo con las posibilidades de suministro de servicios de agua potable y saneamiento, en armonía con las normas de conservación y protección de recursos naturales y medio ambiente, la identificación de los centros poblados rurales y previsiones necesarias para orientar la ocupación de sus suelos y la adecuada dotación de infraestructura de servicios básicos y de equipamiento social, los sistemas de aprovisionamiento de servicios de agua potable y saneamiento básico de zonas rurales a corto

y mediano plazo, equipamientos de salud y educación, la expedición de normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, las cuales deberán tener en cuenta la legislación agraria y ambiental.

Resulta indiscutible que las delimitaciones, determinaciones, el dimensionamiento y localización de actuaciones urbanísticas, de equipamientos, de servicios públicos y de desarrollo estarán permeadas de la obligatoriedad de compaginar con la guarda y estricta sujeción de los recursos naturales, incluso propendiendo en algunos casos la baja densidad y la garantía sobre el agua potable y saneamiento básico, lo cual sin duda será uno de los elementos predominantes en el futuro para la gestión ambiental territorial, pero no será desarrollado en esta investigación porque desbordaría el marco del presente trabajo.

Instrumentos de Planificación Territorial.

Para la planeación territorial se han dispuesto de diferentes mecanismos, figuras e instrumentos, con la convergencia de elementos propios a las necesidades locales y los factores medio ambientales que circundan e impactan de forma directa las regiones.

Sin embargo, existen varios comentarios, postulados y tesis en las cuales de forma clara y concluyente se podría inferir que las disposiciones reglamentadas en el caso de Colombia no son aprovechadas al máximo como da fe la publicación de Achury (2017) “Cuánto falta en Colombia en los debates ciudadanos sobre los Planes de Ordenamiento para articular propuestas sobre espacio público y negocios urbanos que los ciudadanos de Nueva York se planteaban hace 150 años. ¡Y los de París hace 400 años!” (Achury, 2017, pág. 127).

Los instrumentos más relevantes se encuentran contenidos en la Ley 388 de 1997, como los planes de ordenamiento territorial y los planes parciales, así como los determinantes ambientales que la misma norma incluyó en su artículo 10º, pero también existen otros instrumentos de planificación como lo son las Unidades de Planificación Rural – UPR, reguladas en el decreto 3600 de 2007 “por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones” y los planes de manejo ambiental definidos en el artículo 1º del Decreto 2041 de 2014 “por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales.”, también estarán

los planes de desarrollo municipales y los planes de gestión ambiental expedidos por las corporaciones autónomas regionales y áreas metropolitanas.

El artículo 9° de la Ley 388 de 1997 define que “El plan de ordenamiento territorial que los municipios y distritos deberán adoptar (...) es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal” y se agrega que este es un mecanismo para el desarrollo del ordenamiento del territorio municipal, y que se define como un conjunto de acciones con objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y lineamientos encaminados a la administración de un espacio físico y la adecuada utilización del suelo.

La misma norma *ibídem* dispone que dichos instrumentos se denominarán según su población en I) Planes de ordenamiento territorial para distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes, II) Planes básicos de ordenamiento territorial elaborados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes; III) Esquemas de ordenamiento territorial en los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes.

Como se ve, los planes de ordenamiento territorial son una forma de ordenar la ausencia del estado en algunos ámbitos que por su propia naturaleza y especial connotación deberían encontrarse más que regulados y a ciencia cierta, lo cual no ocurrió sino hasta después de la expedición de la Ley 388 de 1997 que obligaba a los municipios a la adopción de estos instrumentos de planificación territorial local, y que tampoco fue de la forma más óptima y menos se han resuelto todas las tensiones que genera la implantación de los citados planes de ordenamiento.

Dicho en otras palabras, se considera que los planes de ordenamiento territorial tratan de ordenar el desconcierto del estado colombiano, pues como se aprecia en la Ley 9 de 1979 “Por la cual se dictan Medidas Sanitarias”, ya se empezaban a regular actividades y zonas de generación de contaminantes y se requería de que el ejecutivo reglamentara y diera soluciones a la disposición final de residuos sólidos, tratamiento a excretas, los suministros de agua y lugares de su captación, sustancias químicas, localización de edificaciones, establecimientos públicos, entre otras necesidades, situaciones que a la fecha no se han resuelto del todo a pesar de grandes pasos sobre el particular.

En la Ley 99 de 1993 con la creación del Sistema Nacional Ambiental ya era más que necesario hablar de planes de ordenamiento territorial con dimensión ambiental, puesto que se tenían ya exigencias de regulación del suelo y la sustentabilidad ambiental, incluso el artículo 7°

ya confería facultades para la ordenación ambiental del territorio y se le atribuyó una función a dicho concepto de regulación y orientación en el “diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible.”

Así es que no se entiende por qué se tardan las regulaciones en ciertas materias cuando son latentes las necesidades de las regiones y las comunidades, además con la Ley 152 de 1994 “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”, en el literal h del artículo 3º incluso citó como uno de sus principios rectores entre otros la sustentabilidad ambiental.

Sólo hasta el año 1997 con la expedición de la Ley 388 de 1997, se hace una compactación de los instrumentos de planificación territorial de los municipios con criterios de sostenibilidad ambiental, por lo cual está claro que nuestro país ha sido desordenado y ha tenido atrasos grandes en las regulaciones compatibles entre esos dos escenarios de desarrollo local y medio ambiente.

Para reforzar el argumento se tiene de otra parte que la Constitución Política de 1991 había dejado plasmado en el artículo 288 que “la ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales”, y nuevamente en una demora de dos décadas, se expide la Ley 1454 de 2011 relacionada a normas orgánicas de ordenamiento territorial y nace a la vida jurídica en un momento muy diferente entre las leyes 9 de 1979, 99 de 1993, 152 de 1994, 388 de 1997 y las variadas reglamentaciones sobre estas, además de la carta política ya referida de 1991.

Es muy visible que las regulaciones sobre la materia no se corresponden a las necesidades de tiempo, modo y necesidad del territorio, sin embargo, es lo que hay al día de hoy y así se van consolidando los modelos de ordenamiento territorial en cada municipio.

Como se mencionó párrafos anteriores, también se puede complementar el ordenamiento territorial con las Unidades de Planificación Rural – UPR, que se encuentran definidas en artículo 1º del decreto 3600 de 2007 como un “instrumento de planificación de escala intermedia que desarrolla y complementa el plan de ordenamiento territorial para el suelo rural.”

Las unidades de planificación rural poseen normas relacionadas al ordenamiento territorial en suelo rural que tienden a la protección del medio ambiente, justo como se evidencia en el artículo 6º del citado decreto en el cual para delimitar dichas UPR se deben tener entre otros los aspectos relacionados a la estructura ecológica principal, la disposición de las actividades productivas y las cuencas hidrográficas, cerros y planicies u otros elementos geográficos. Y en

siguiente artículo dispone normas ambientales en relación a cuál debe ser el contenido de la unidad de planificación rural entre otros, unas normas para el manejo, conservación y protección de algunas áreas, otras para el uso y manejo de las zonas destinadas a la producción agrícola, ganadera, forestal, de explotación de los recursos naturales, agroindustrial, ecoturística, etnoturística y demás actividades análogas que sean compatibles con la vocación del suelo rural, algunas para impedir el desarrollo urbanístico en áreas rurales o de expansión urbana.

Como se lee, los instrumentos de planificación que se vienen exhibiendo siempre tendrán contenidos del orden ambiental, ello con la finalidad de lograr la sustentabilidad ambiental e incluso las restricciones de urbanización y desarrollo de los lugares de producción agropecuaria, ganadera y de sostenimiento.

No obstante lo anterior, se debe exaltar que el ordenamiento territorial en algunas localidades viene avanzando con aportes fundamentales de la adecuada gestión de las autoridades ambientales que se han propuesto adelantar la concertación de dichos instrumentos para la incorporación de los determinantes ambientales en la planificación local de las entidades territoriales que hacen parte de sus jurisdicciones, entre otras acciones, con la expedición de lineamientos que resultan de gran beneficio para la sustentabilidad ambiental y la planeación estratégica de la región.

Como ejemplos de lo anterior podrían tomarse los Acuerdos Corporativos expedidos por la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare – Cornare 251 y 265 de 2011, en los que se expiden lineamientos para la protección de rondas hídricas y el recurso suelo en las actividades urbanísticas y de movimientos de tierras, el 392 de 2019 que establece las normas generales y las densidades máximas permitidas para viviendas ubicadas en áreas suburbanas, cerros, montañas, parcelaciones para vivienda campestre y centros poblados rurales; las Resoluciones 112-7296, 112-7292, 112-7291, 112-7294, 112-7293, 112-7295 del 21 de diciembre de 2017 y 112-1187 del 13 de marzo de 2018, en las cuales la citada entidad aprobó el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica de los Ríos Negro, Cocorná y Directos al Magdalena Medio entre los ríos La Miel y Nare, La Miel, Nare, Samaná Norte, Samaná Sur y Arma respectivamente; en Resoluciones 112-4795 del 08 de noviembre de 2018 y 112-0396, 112-0399, 112-0393, 112-0395, 112-0394, 112-0397 del 13 de febrero de 2019, la mencionada corporación estableció el régimen de usos al interior de la zonificación ambiental de los citados POMCAS; las acciones de inspección, control y vigilancia frente a los residuos ordinarios,

hospitalarios, especiales y peligrosos, a la minería producto del licenciamiento ambiental y operativos conjuntos con las autoridades policivas frente a la ilegal, al control y prevención de incendios forestales; el desarrollo de comités de integración territorial donde hay encuentro con alcaldías y de forma particular con secretarías de planeación y funcionarios de estas; el apoyo y acompañamiento en los procesos de formulación, revisión y ajuste de los instrumentos de ordenamiento territorial municipal, en la presentación de planes parciales y unidades de planificación rural – UPR; el apoyo para la gestión del riesgo, la enseñanza de las competencias en materia ambiental de los municipios y las autoridades ambientales a todos los alcaldes, concejales, empresas prestadoras de servicios de salud, empresas de servicios públicos, centros de faenado, sector de la construcción y a la misma comunidad de la jurisdicción, entre otras, y una gran multiplicidad de actuaciones de toda índole como planes, programas y proyectos descritos en el Plan de Gestión Ambiental Regional -PGAR (Corporación Autónoma Regional -Cornare, 2014) y el Plan de Acción Institucional (Corporación Autónoma Regional - Cornare, 2020) recientemente aprobado, que favorecen la región y con estas al medio ambiente.

Al ilustrar una gran variedad de insumos, se afirma que existen muchas regulaciones en relación a la ordenación del territorio y a la vez de la sostenibilidad ambiental dentro de este, y es manifiesto que las autoridades ambientales ejercen un protagónico papel en su defensa y con visión a largo plazo, lo que permite no sólo dar cabal sujeción al ordenamiento jurídico vigente aplicable sino a desarrollar la filosofía propia de planear de forma responsable las regiones.

Determinantes ambientales como instrumentos de planificación inmersos en los planes de ordenamiento territorial.

En este punto se tendrán unos insumos de gran relevancia para el ordenamiento territorial colombiano que son relativos a los determinantes ambientales, y los cuales son herramientas de suma importancia para la gestión adecuada de los recursos naturales de cara al ordenamiento del territorio, de allí, que se habla de ordenamiento ambiental del territorio.

Debe aclararse que para 1991 ya se tenía el Código de los Recursos Naturales con la expedición del Decreto 2811 de 1974, en el cual se cita en el artículo 1° el artículo 30 de la Constitución Nacional de 1886 que trataba el ambiente como patrimonio común y conmina a la participación en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social, incluso el

artículo 2° ibídem señala que al darle esa categoría es necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos.

Sin embargo, los determinantes ambientales han tenido un desarrollo casi reciente, realmente no es histórica su inclusión en la ordenación territorial, toda vez que su amparo surge de forma posterior al nacimiento la Constitución Política de 1991, en la cual se incluyeron varios artículos del orden ambiental que más adelante posibilitarían los desarrollos normativos propios al ordenamiento ambiental del territorio, tales como el 1, 2, 49, 58, 65, 79, 80, 81, 95 numeral 8, 268 numeral 7, 277 numeral 4, 289, 313 numeral 9, 317, 330 numeral 5, 334, 360, 361 y 366 de la Constitución Política de 1991.

Determinante Ambiental es el conjunto de directrices, orientaciones, conceptos y normas que permiten el adecuado reconocimiento del Componente Ambiental en los Planes de Ordenamiento Territorial del Estado Colombiano. Las Determinantes Ambientales están constituidas por normas a nivel Nacional y Regional que precisan y desarrollan el marco legal para el Ordenamiento del Territorio Colombiano (Jaramillo, 2016, pág. 28).

Las determinantes ambientales fundan en sí mismos un elemento estructurante y del territorio, contribuyendo a la articulación de la sostenibilidad ambiental con los modelos de desarrollo, y debe exponerse que estos son expedidos por diferentes entidades como las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Vivienda, Ciudad y territorio, Áreas Metropolitanas.

El artículo 10° de la Ley 388 de 1997, el cual estipula que en la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los entes territoriales deberán tener en cuenta las determinantes, entre otras, que constituyen normas de superior jerarquía y son “las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales.”

El citado artículo de forma contundente estipula cuales son las normas obligatorias a incluir dentro de los instrumentos de planificación que se relacionan al medio ambiente, y no siendo lo único puntualiza de forma clara cuales serán esas áreas o zonas especiales.

La disposición en comento impone en cabeza de la autoridad local la obligación de sujetarse a la normatividad nacional que regula de forma general y abstracta aspectos que son propios de su competencia reglamentaria, pues no debe dejarse de lado que estamos en presencia de potestades administrativas que están sujetas al principio de legalidad, por lo que la gestión de

los intereses municipales debe enmarcarse y respetar las regulaciones constitucionales y legales (Consejo de Estado, Sección Primera, 2813, 1994).

No obstante, se plantea un cuestionamiento frente al alcance que debe tener la autonomía de los entes territoriales locales en lo que a ordenación del territorio se refiere, así como no pueden omitirse las posibles ventajas o dificultades que puede presentar la inevitable confluencia de competencias de los distintos niveles de decisión administrativa en determinadas materias (Rincón, 2012, pág. 101).

Ahora, el ordenamiento territorial tendrá una composición especial de diferentes materias, la agraria, económica, paisajística, urbana, entre otras, pero una de las más influyentes sin duda alguna es la porción ambiental que este “fenómeno” y las necesidades de actuación sobre el mismo, debe tener presente. En procura de lo anterior, se abordarán los siguientes determinantes ambientales.

Los determinantes ambientales poseen un alto valor dentro de la jerarquía normativa Colombiana, partiendo de su misma concepción y naturaleza legal que les dota de normas superiores a otros ordenamientos jurídicos como pueden ser los municipales. Así, que los ya mencionados, son el cuerpo y a la vez el espíritu materializado en normas, lineamientos, políticas, medidas y/o disposiciones que tendrán sujeción directa al ordenamiento territorial.

La incidencia que poseen estas figuras dentro de la ordenación del territorio debe entenderse no solo como imperativa sino como necesaria, porque estas disposiciones que se ilustrarán a continuación recaen sobre aspectos municipales relacionados a los usos del suelo, la zonificación y actividades permitidas en ciertos lugares, restricciones de urbanización y/o densificación, prohibiciones comerciales o industriales en zonas con características de importancia ecológica, entre otras, y en ese mismo sentido es que tienen importancia en este trabajo por estar estrechamente vinculados con los derechos e intereses colectivos. Así, a continuación se expondrán algunos determinantes que serán de interés para este cometido.

Áreas de Conservación y Protección Ambiental

Se comprenden en esta categoría las normas relacionadas a la conservación, preservación, régimen de usos, zonificación y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, las disposiciones producidas por las entidades del sistema Nacional Ambiental – SINA, en

respecto de las declaratoria de reservas, el alinderamiento, la sustracción de áreas protegidas, el manejo de distritos de manejo Integrado, programas de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter nacional, regional y local, lineamientos de las áreas de especial importancia ecosistémica.

Planes de Manejo de Cuencas Hidrográficas –POMCAS.

El Decreto 1640 de 2012 compilado en el 1076 de 2015, dispuso que los POMCAS son instrumentos en virtud de los cuales se planea “el uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna y el manejo de la cuenca entendido como la ejecución de obras y tratamientos (...)”

Al ver la concepción de los Planes de Manejo de Cuencas Hidrográficas se vislumbra el marco legal y reglamentario para planificar el uso sostenible de la cuenca como tal, permitiendo así la elaboración y ejecución de diferentes planes, programas y/o proyectos con miras a la conservación, preservación, protección o prevención del deterioro de los recursos naturales e incluso para propender la restauración la cuenca hidrográfica.

Rondas Hídricas.

El Decreto 2245 de 2017 define la ronda hídrica como la comprensión de una “faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho” y agrega que hará parte de la ronda hídrica “el área de protección o conservación aferente.”

Sin embargo, no es algo nuevo, ya que desde la expedición del Decreto 2811 de 1974 se tenía previsto en su artículo 83 que como bienes inalienables e imprescriptibles del estado con excepción de los derechos adquiridos por particulares, entre otros, “Una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho”. Como puede apreciarse, es exactamente el mismo contenido normativo, sólo que en el 2017 se le agregó la zona aferente como ámbito de protección.

Las rondas hídricas entonces, podrían entenderse como esa zona de amortiguación entre el suelo y el recurso hídrico, es decir, una zona riverense, que separa los medios terrestre y acuático, podría decirse que son franjas contiguas a los cuerpos de agua naturales o artificiales que se

encuentren en movimiento como ríos o quebradas, pueden ser estancados como lagos, lagunas o zonas pantanosas.

Densidades de vivienda.

La Ley 99 de 1993 dispuso en el numeral 31 del artículo 31 entre otras competencias que “las Corporaciones Autónomas Regionales establecerán las normas generales y las densidades máximas a las que se sujetarán los propietarios de vivienda en áreas suburbanas y en cerros y montañas, de manera que se protejan el medio ambiente y los recursos naturales.”, ello sin perjuicio de las atribuciones de los municipios y distritos en relación con la zonificación y el uso del suelo, de conformidad por lo establecido en el artículo 313 numeral 7° de la Constitución Política.

El Decreto 3600 de 2007 hoy compilado en el Decreto 1077 de 2015, dispone que para centros poblados rurales tendrán que tenerse en cuenta “las densidades máximas definidas por la Corporación Autónoma Regional o de Desarrollo Sostenible.”

Gestión del Riesgo.

La definición de esta determinante ambiental se sujeta a un concepto que se ha construido quizá de hechos o eventos que llevaron al legislador a considerar que hablar de gestión del riesgo obedece más a las actuaciones que han de ser desplegadas y no tanto a una definición como tal. Así, la Ley 1523 de 2012 definió en su artículo 1°, que:

“Es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible” (Ley 1523, 2012).

Ordenamiento espacial del territorio.

Es el instrumento para integrar las variables de la dimensión ambiental en las acciones para el desarrollo territorial, así propendiendo armonizar la oferta de los recursos naturales existentes

frente al desarrollo sostenible, ocupando de forma adecuada los espacios regionales con fundamento en la asignación de áreas que puedan complementarse de forma productiva y a la vez partidarias del medio ambiente.

Cambio Climático.

Frente a la definición del cambio climático, se debe abordar que no existe una conceptualización al respecto, pues desde la misma normativa que existe sobre el particular pueden evidenciarse múltiples acercamientos para su definición, pero más que ello, lo que se ilustra a modo de “concepto” incluso en el artículo 3° de la Ley 1931 de 2018 que adopta el cambio climático como determinante ambiental es la descripción de un estado de los recursos naturales globales.

Como se evidencia, se deja a los destinatarios de la norma y a los lectores la tarea de escoger la definición más adecuada para las condiciones de su entorno, así que los investigadores han tratado de aterrizar ese concepto difuso y ambiguo y a veces contradictorio acerca del cambio climático.

Una de las cosas que sí podemos puntualizar es que el cambio climático está asociado a varios factores provenientes de la actividad humana, del deterioro de los recursos naturales, la degradación de los entornos naturales al interior de los centros urbanos de mayor densidad habitacional y las variaciones del escenario ecológico que nos rodea, por lo cual se debe propender por acciones que ya no deben comportar una gradualidad sino una estrategia de choque.

No obstante a lo precedente, el cambio climático no es nada nuevo en la legislación colombiana, como se observa en la Ley 164 de 1994 que aprueba la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático – CMNUCC, ya había un avance primario en el asunto, y con la expedición de la Ley 1931 de 2018 se demuestra que solo se regula el contenido local y obligatorio dentro del ordenamiento territorial más de dos décadas posteriores, a pesar que en 1997 ya se había expedido la Ley 388 de ese año y disponía de las herramientas denominadas determinantes ambientales en su artículo 10°.

La Corte Suprema de Justicia en Sentencia 4360 de 2018, ampara vía tutela los derechos colectivos relacionados a un medio ambiente sano derivados de las consecuencias negativas del

cambio climático por considerarlos inmersos a la vida de las personas y deteriorar la existencia planetaria en todos sus componentes.

Así las cosas, se está adquiriendo a paso lento la concepción ambientalista en los pronunciamientos judiciales con relación al cambio climático, y es que no queda otra alternativa, pues se deben emprender toda clase de actuaciones que consideren este factor de detrimento natural y por ende humano (Corte Constitucional, Sala de Casación Civil, 2018-00319, 2018).

En este apartado, de forma general podría decirse que las normas del ordenamiento territorial y su interpretación son del orden constitucional, legal, reglamentario, y jurisprudencial, y es que el ordenamiento territorial tiene una función reguladora entre el desarrollo y la sostenibilidad ambiental, donde existen principios que van encaminados a la protección del medio ambiente que cumplen una función de referencia en la planificación territorial, pues sus contenidos abstractos, nutren la misma esencia y filosofía de lo que debe perseguir la ordenación del territorio.

Además, los planes de ordenamiento territorial tienen una estrecha sujeción a los elementos contenidos en la naturaleza y el medio ambiente del entorno que impactan, por lo cual los determinantes ambientales son normas de imperativa y necesaria incorporación a los citados planes de ordenamiento.

Capítulo II

La regulación jurídica de las acciones populares en el ordenamiento jurídico colombiano.

Como el objeto de la investigación refiere exponer cómo se materializa la regulación transversal de las acciones populares en el ordenamiento territorial colombiano, es necesario dar cuenta de la regulación de estos instrumentos para la guarda y protección de los derechos e intereses colectivos, así como evidenciar cuales asuntos concernidos al ordenamiento territorial y el medio ambiente son de mayor solicitud en las citadas acciones.

De igual forma es interesante abordar precisamente las acciones populares de cara al ordenamiento territorial, toda vez que se cree que en estas existen decisiones paralelas a las normas que pueden desarrollar propiamente una regulación transversal que será el núcleo de esta investigación y capítulo final para concatenar los elementos del ordenamiento territorial, las acciones populares y el citado activismo judicial.

En segundo evento será entonces el dar desarrollo a lo atinente a las acciones populares desde diferentes ámbitos e ir más allá del aspecto regulatorio que entraña la esencia de estas figuras del ordenamiento jurídico colombiano.

Regulación de las acciones populares.

Si se da lectura a la Constitución Colombiana de 1886 y anteriores, se podrá apreciar que no existe texto alguno que resulte delimitar una acción de contenido colectivo para la defensa de bienes de interés público como sí ocurre al día de hoy, por lo cual podría determinarse que la acción popular goza de jerarquía constitucional desde 1991, ya que el artículo 88 de la Carta Magna la elevó a ese rango las acciones populares para la protección de los intereses colectivos, y los cuales se relacionan con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

Sin embargo, así no existiere en el texto constitucional la guarda de derechos colectivos y su correlativo medio de protección, si se habían materializado en algunas normas la importancia de estos, pues la Ley ha sido una de las herramientas transportadoras de este mecanismo defensor de derechos colectivos en diferentes épocas y escenarios políticos, administrativos, judiciales y

sociales de Colombia, un ejemplo de ello es la expedición de la Ley 57 de 1887 cuyo artículo 1005 incluye disposiciones expresas en defensa de los bienes de uso público y de los intereses colectivos.

Se adiciona a lo expuesto, que en la Ley 9 de 1989, se dispuso en su artículo 8° que “Los elementos constitutivos del espacio público y el medio ambiente tendrán para su defensa la acción popular consagrada en el artículo 1005 del Código Civil” y adiciona que la citada acción podrá interponerse frente a personas de naturaleza pública o privada, “para la defensa de la integridad y condiciones de uso, goce y disfrute visual de dichos bienes mediante la remoción, suspensión o prevención de las conductas que comprometieren el interés público o la seguridad de los usuarios.”

Varios derechos de índole colectiva ya tenían sus principios normativos protegidos en las acciones populares introducidas al ordenamiento jurídico colombiano a través del código civil de 1887, y también en otras normas como el Decreto 2400 de 1989, que en su artículo 5° conceptúa que el usuario del espacio público es cualquier persona que haciendo uso del espacio público o estando en algún entorno ambiental se pueda ver afectada.

En esas normas citadas, puede evidenciarse incluso que habrá recompensa para el actor de la acción popular que propenda el interés común, y además el mismo podrá ejercer acciones posesorias y reales como si la propiedad fuere suya, por lo cual resulta extraño que el uso de estas acciones no sostuviera una regularidad jurídica en las instancias judiciales para la época, y muestra de ello se cita en Sentencia T- 508 de 1992 cuando la Corte advierte que las acciones populares ahora tienen un espacio importante que se esparce con sus proyecciones constitucionales a dinámicas novedosas de cara al derecho público colombiano, lo que arroja como resultado que no se olvidarán y que los jueces la población, podrán estudiarlas con más efectividad que en el pasado con garantías a la real y efectiva guarda de los derechos colectivos (Corte Constitucional, Sala de revisión en asuntos de tutela, Sentencia T-508/1992, 1992).

Posteriormente el constituyente de 1991, introdujo los derechos colectivos en el texto superior con fundamento en el reconocimiento internacional de estos y la tendencia mundial de incluirlos por necesidad en normas de máxima superioridad jerárquica, por lo cual se consagran en el texto constitucional con un rol esencial en la materialización del catálogo de derechos y desarrollando los principios de solidaridad y participación ciudadana (Iregui & Torres, 2017, pág. 133).

Como se pretendía, el legislador debía regular ese mandato constitucional de 1991, por lo que se presentaron en el Congreso varios proyectos de ley con esa finalidad, entre los cuales está el del defensor del pueblo en su momento doctor Jaime Córdoba Triviño, el de las representantes Vivianne Morales Hoyos y María Cristina Ocampo de Herrán (Proyecto 008 de 1993); el de la senadora Vera Grave (69 de 1993), y el del representante Darío Martínez Betancourt (040 de 1993) (Martínez & Trujillo, 2001, pág. 27).

Luego de tantos proyectos legislativos sobre las acciones populares y siete años después de la carta política de 1991, se expide la Ley 472 de 1998, en la cual se reglamenta lo concerniente al artículo 88 superior que lógicamente requería del establecimiento de ciertos parámetros, prohibiciones o mandatos expresos de legislador para su adecuada operatividad.

Así es que, si bien las acciones populares poseen a esta altura un rango jerárquicamente superior y relevante, la regulación legal si le confirió necesidad al constituyente de inclusión en la carta política, y así mismo contempla la efectividad, que no había podido contener con la altura que se plasmó en 1991, ya que requería unos desarrollos más concretos de algunos asuntos concretos que sí materializó la Ley 472 de 1998.

Antecedentes Jurisprudenciales de las acciones populares antes de la Ley 472 de 1998.

Las decisiones jurisprudenciales son relevantes para evidenciar el pensamiento e interpretación de los jueces de las acciones populares, o al menos desde el punto de vista de cómo su concepción como figura constitucional debe entenderse.

En gran medida, la mayor parte de los pronunciamientos de las altas cortes antes de la expedición de la Ley 472 de 1998, reseñan la distinción entre las acciones populares y las de tutela, la importancia de los derechos objeto de protección, la legitimación en la causa tanto por activa como por pasiva, la delimitación y alcances de las acciones populares y la naturaleza de la acción. Varios de esos pronunciamientos pueden ser entre otros, los siguientes:

En Sentencia T-508 de 1992, la Corte Constitucional menciona que las acciones populares son mecanismos innovadores y eleva una diferenciación entre las acciones populares con fines concretos y fines abstractos, además de exponer que los derechos objetos de protección no están en una lista taxativa sino enunciativa (Corte Constitucional, Sala de revisión en asuntos de tutela, Sentencia T-508/1992, 1992).

La Sentencia T-231 de 1993, la sala aduce que pueden existir eventos en los cuales se violente un derecho colectivo y que deberá acudir a las acciones populares, pero que si estos lesionan un derecho fundamental entonces habrá de acudir al juez de tutela. Además agrega que bajo ningún supuesto, la interposición de las acciones populares deben exigir requisitos especiales (Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión, Sentencia T-231/1993,1993).

Por Sentencia T-405 de 1993, se evidencian las características y las finalidades de las acciones populares, además se estudia el concepto de constitución ecológica, se da cuenta de las razones por las cuales no puede desconocerse el derecho a un medio ambiente sano y cuáles podrían ser las consecuencias a futuro si ocurriera lo contrario (Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión, Sentencia T-405/1993, 1993).

A través de la Sentencia T-482 de 1994 en la cual reitera que la jurisprudencia constitucional ha establecido el medio ambiente sano es un derecho colectivo y que su amparo será mediante el ejercicio de las acciones populares, pero cuando su vulneración amenaza o vulnera un derecho fundamental como la vida y la salud, es posible su protección a través de la acción de tutela, lo que se ha denominado conexidad. Agrega que las acciones populares gozan de carácter preventivo y pueden ser interpuestas así no exista un daño, dada su finalidad pública y colectiva (Corte Constitucional, Sala de Revisión en asuntos de tutela, Sentencia T-482/1994,1994).

Mediante Sentencia T-213 de 1995 cita sentencias de 1992 y reitera que para que proceda la acción de tutela contra derechos del orden colectivo deberá acreditarse el nexo causal existente entre el motivo alegado por el peticionario para la perturbación ambiental y el daño o amenaza que dice padecer a preceptos fundamentales (Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión, Sentencia T-213 de 1995,1995).

La sentencia SU-442 de 1997 dispone en su análisis que los derechos colectivos están relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza, y adiciona que a través de las acciones populares no se persiguen fines indemnizatorios ni retributivos pecuniariamente, también se cita la conexidad de los derechos fundamentales y colectivos para solicitar amparo en la acción protectora de derechos propios a la vida y la dignidad (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia SU-442/1997,1997).

De las anteriores providencias puede establecerse entonces que el medio ambiente sano fue uno de los derechos colectivos más controvertido en ejercicio de la acción de tutela, también que

la falta de regulación por parte del congreso de Colombia para reglamentar el procedimiento de las acciones populares surtió quizá varios aciertos en las decisiones jurisprudenciales y en otros eventos no, y es procedente agregar que los jueces sin duda alguna constituyen un eslabón fundamental en la interpretación de la constitución política y la ley con miras a que gran parte de sus pronunciamientos gestan futuros cambios o implantaciones legislativas en el ordenamiento jurídico.

Derechos objeto de protección de las acciones populares.

De forma indiscutible cuando se trata de acciones populares, es necesario abordar los derechos e intereses colectivos que estas protegen, por lo cual es necesario elevar una diferencia ya suscitada en el marco teórico de esta investigación relativa al individualismo, en razón a que las acciones favorables a una sola persona fueron las que permitieron fundamentar el nacimiento de una teoría colectiva en cuanto la protección de los derechos.

Ávila y Corredores (2009) consideran que esa justificación remite al valor de la pertenencia general para el individuo y que chocan con otros postulados que atribuyen un criterio interno a la moral de la comunidad, de allí que consolidan un argumento en que “los derechos colectivos no los posee conjuntamente un grupo de individuos, sino que la comunidad posee derechos frente a sus propios miembros.” (Ávila y Corredores, 2009 pág. 40).

Lo descrito cobra sentido cuando se da lectura a la Sentencia T -139 de 1993, en la cual se ventila un comportamiento colectivo y social que resulta atinente a las necesidades generales por encima incluso de la voluntad personal, y la Corte expresa:

Si se tutelara el pedido de los accionantes, es decir, se ordenará el traslado de la Subestación de Policía a un lugar alejado de sus viviendas, se rompería el principio de la solidaridad social consagrado en la Constitución, pues los accionantes tienen el deber constitucional de ser solidarios no sólo con las autoridades, sino con los otros habitantes de la población que tienen, por su parte, el derecho de exigir la presencia cercana de la autoridad. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la Carta, no es un asunto unilateral, una prebenda que deben recibir las personas en general, sin que en contraprestación deban realizar esfuerzo alguno, ni

comprometerse con nada (Corte Constitucional, Sala Novena de Revisión, Sentencia T -139/1993,1993).

Así se observa que los derechos colectivos provienen de una tesis individualista, pero que en gran medida ello gesta otras necesidades de interés común a varias personas y a la colectividad, tesis similar a los derechos descritos en la Ley 472 de 1998.

El artículo 4º de la Ley 472 de 1998, expuso los derechos y bienes jurídicos objeto de protección, y los cuales se agrupan en diferentes ámbitos. Estos se conciben como: el goce de un ambiente sano; la moralidad administrativa; la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas de zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente; el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, el patrimonio público y cultural de la Nación; la seguridad y salubridad públicas y el acceso a una infraestructura que la garantice; la libre competencia económica; el acceso a los servicios públicos y a su prestación eficiente y oportuna; la prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos; el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes y los derechos de los consumidores y usuarios.

Además, el mismo artículo consagra que también se consideran derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia.

Es importante exponer que esta clase de derechos tienen una connotación muy particular, pues resultan ser derechos que satisfacen una necesidad colectiva y a la vez individual, pero no pertenecen como derecho real a la esfera de patrimonio inmaterial de un solo sujeto, justo como puede ilustrarse con el derecho al goce de un medio ambiente sano, en razón a que favorece la vida de cada ciudadano, pero a la vez a la todos los coterráneos, la moralidad administrativa que le interesa a un contribuyente que ha cumplido sus obligaciones tributarias, pero a la vez a todos los

que aportan recursos públicos para el funcionamiento de la administración pública, o el espacio público que podrá disfrutarlo una sola persona y a la vez cualquiera que desee hacerlo con igual derecho.

En el sentido de lo anterior, los derechos que protegen las acciones populares son del orden colectivo, su goce y satisfacción, su protección y resguardo como se expuso en el primer capítulo son de doble sentido, como derecho y deber, pero más allá que un derecho de tercera generación “es la pertenencia a la comunidad en general, y a personas individualizadas o individualizables, lo que caracteriza a este tipo de derechos. El medio ambiente es un derecho que no pertenece a nadie en particular (Tamayo, 2001, pág. 30).

La concepción de una tesis por defender intereses de una colectividad entonces entraña un valor preponderante que debe ser elevado al mayor rango jerárquico dentro del sistema de fuentes del derecho, y por ello es que su introducción se materializó a través de la constitución de 1991 así ya existiere en el código civil hace muchas décadas.

En la elaboración de la constitución política de 1991, se pretendió otorgar a los derechos colectivos y a las acciones populares un lugar sobresaliente en el ordenamiento jurídico colombiano, y por eso los incluyó en el texto superior para el desempeño de un rol esencial en la materialización del catálogo de derechos y desarrollando los principios de solidaridad y participación ciudadana (Iregui & Torres, 2017, pág. 133).

Lo preliminar exalta que los derechos colectivos conlleven implícito un valor que orienta su misma esencia, tal como ocurre con el principio de solidaridad, el cual no ha sido establecido en las normas que regulan derechos denominados de tercera generación, pero ha podido tener un desarrollo jurisprudencial, como ocurre con en Sentencia C -377 de 2002, en la que la alta corporación expone que estos derechos son provienen de la solidaridad, que excluyen entre sí un elemento de generalidad, y además “pertenecen a todos y cada uno de los individuos y no pueden existir sin la cooperación entre la sociedad civil, el Estado y la comunidad internacional.” (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C 377/2002, 2002).

Esa solidaridad como valor principialístico termina por superar el abismo entre el derecho público y el privado, entre las garantías individuales y las colectivas y/o sociales, entre las necesidades de uno y las de todos, quizá incluso sea un mecanismo que desde la constitución de 1991 se ha venido gestando como avance social de conjurar perjuicios que afectan a un sujeto pero que podría ser lesivo para la comunidad, así atentando contra el interés general.

Ha quedado decantado que los derechos por los cuales se pugna a través de las acciones populares no son solo derechos ni deberes, ni son individuales y/o colectivos de forma exclusiva, estos comportan todos esos elementos que hacen de sus mismos factores su muralla propia de protección, tanto así que el constituyente de 1991 los incluyó en su sabiduría jerárquica como valor superior.

Asuntos relativos al medio ambiente y el ordenamiento territorial dentro de las acciones populares.

Como se ha evidenciado en páginas atrás, los derechos e intereses colectivos son de una divergente índole que no encuentran taxatividad en la norma sino una lista enunciativa de ellos, sin embargo, son los desarrollos de la jurisprudencia los que han permitido anexar a ese catálogo una serie de principios y derechos de protección colectiva.

Con la idea de ahondar en decisiones jurisprudenciales sobre los derechos colectivos a través de las acciones populares que tuviesen injerencia en la ordenación del territorio, se realiza una búsqueda genérica sobre las demandas en comento, y de forma extraña se evidencia que hay derechos que siendo colectivos no encuentran ejercicio significativo ante los estrados judiciales y otros que sí, así teniendo un avistamiento entre los años 2000 al 2020 de varias acciones populares que guardan relación no sólo con el medio ambiente sino con la ordenación ambiental del territorio, sin que estas que se exponen sean las únicas en ese lapso de tiempo, sino unas escogidas aleatoriamente para mirar las decisiones con el pasar del tiempo de cara a si se accede o no a las pretensiones y justo como se ilustrará en un cuadro a continuación.

Tabla 1 Ilustración - derechos colectivos de mayor reclamo judicial en acciones populares

Descripción de derecho (s) involucrados	Consejo de Estado	
	Radicación	Año
Goce de un medio ambiente sano.	CE-SEC1-EXP2000-NAP031	2000
Moralidad administrativa, el goce del espacio público, el goce de un ambiente sano y la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional del recurso natural propiedad del estado.	2001-00051-01(AP)	2001
El goce de un ambiente sano; existencia del equilibrio ecológico y el aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible.	CE-SEC1-EXP2001-NAP150	2001
Derecho a un ambiente sano al afectarse el suelo, el aire, y el subsuelo.	2000-0112-01(AP)	2003
Goce de un ambiente sano, y a la salubridad pública.	2002-00092-01(AP)	2004

Goce a un ambiente sano, el espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, defensa del patrimonio público, realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes.	2003-00611-01(AP)	2005
Goce de un ambiente sano; 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 área de especial importancia ecológica; y la seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente.	2003-01815-01(AP)	2005
Derecho a un ambiente sano, seguridad y salubridad pública.	2001-00085-01	2006
Goce de un ambiente sano.	2004-00275-01(AP)	2006
Goce de un ambiente sano; a la seguridad y a acceder a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.	2004-00694-01(AP)	2007
Goce a un ambiente sano y a la salubridad pública.	2004-00426-01(AP)	2007
Seguridad, al acceso a los servicios públicos, a su prestación eficiente y oportuna y a la prevención y atención de desastres previsible técnicamente.	2005-03552-01(AP)	2008
Goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico, el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, la conservación de las especies animales y vegetales, la defensa del patrimonio público, la seguridad y salubridad públicas, el acceso a los servicios públicos y a su prestación eficiente y oportuna y a los derechos de los consumidores y usuarios.	2005-00494-01(AP)	2008
Goce de un ambiente sano, a la seguridad y salubridad públicas, y al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.	2005-90275-01(AP)	2009
Acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, la moralidad administrativa, el goce de un ambiente sano, la seguridad y salubridad pública y el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea oportuna y eficiente.	2005-00237-01(AP)	2009
Prevención y atención de desastres previsible.	2004-01238-01(AP)	2010
Ambiente sano, seguridad y salubridad públicas, existencia del equilibrio ecológico y derechos de los consumidores y usuarios.	2002-00574-01(AP)	2010
Goce de un medio ambiente sano y a la salubridad pública.	2005-00328-01(AC)	2010
Goce de un ambiente sano y del espacio público, la defensa del patrimonio público y la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible.	2003-91193-01(AP)	2011
Seguridad pública y la prevención de desastres previsible técnicamente.	2009-00147-01(AP) REV	2011
Goce de un ambiente sano, la moralidad administrativa, 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 al patrimonio público y conservación, restauración o sustitución, la protección al patrimonio público y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente.	2005-01330-01(AP)	2011
Goce de un ambiente sano, la moralidad administrativa, la existencia del equilibrio ecológico, la defensa del patrimonio público, la seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente y la realización de construcciones, edificaciones respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada.	2005-00662- 03	2013
Moralidad administrativa, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales, y la seguridad y salubridad públicas.	2011-00227-01(AP)	2013
“Goce de un ambiente sano, la seguridad y salubridad pública y la protección de los derechos de los usuarios.	2001-90479-01(AP)	2014
La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento nacional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible.	2013-00149-02(AP)	2014
La moralidad administrativa, la protección de áreas de especial importancia ecológica, el goce del espacio público y la defensa de los bienes de uso público, la defensa del patrimonio público, la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, y al goce de un ambiente sano.	2004 – 00656-01	2015
Seguridad, salubridad pública, acceso a los servicios públicos, el goce de un ambiente sano, conservación de las especies animales y vegetales, la protección de sus áreas de especial importancia y la existencia del equilibrio ecológico y su aprovechamiento, conservación y restauración.	2011-00256-01	2015
Goce de un ambiente sano, moralidad administrativa, preservación y restauración del medio ambiente, utilización y defensa de los bienes de uso público, la seguridad y salubridad pública, el acceso a una infraestructura que garantice la salubridad pública, a la seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos.	2015-00085 -01	2016
Área de recarga de acuíferos con vegetación nativa.	2014-00223-01(AP)A	2017

Goce de un ambiente sano, existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales, goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.	2011-00315-01	2017
Seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.	2015-00052-01AP	2017
Goce de un ambiente sano, al agua, a la preservación y restauración del medio ambiente, defensa del patrimonio cultural, consulta previa, seguridad alimentaria y salubridad pública, entre otros.	2017-00230-01	2018
“Seguridad, prevención de desastres previsibles técnicamente, goce de espacio público y preservación y restauración del medio ambiente.	2012-00269-01 (AP)	2018
Protección de los derechos colectivos relacionados con el goce de un ambiente sano y la moralidad administrativa.	2016-00713-01(AP)	2018
Un ambiente sano, la seguridad y la prevención de desastres previsibles técnicamente y las obras públicas eficientes y oportunas.	2016-00440-01 (AP)	2018
Moralidad administrativa, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales, y la seguridad y salubridad públicas.	2018-00361-01(AP)	2019
Salubridad pública, al goce de un ambiente sano y a un equilibrado uso de los recursos naturales.	2015-02505-01(AP)	2019
Goce de un ambiente sano, 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, la preservación y restauración del medio ambiente, la prevención de desastres previsibles técnicamente.”	2014-00222-01(AP)	2019
“Derecho a la prevención de Desastres técnicamente previsibles - Vulnerado / zona de Protección de la ronda hídrica - Afectada por invasión de terceros / otros”	2017-00452-01(AP)	2019
Goce de un ambiente sano, a la salubridad pública, “al derecho a una vivienda digna y a la intimidad personal y familiar	2018-00079-01(AP)	2020
“goce de un ambiente sano; con la seguridad y salubridad públicas; con el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; con el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; y con la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente”	2015-02436-01(AC)	2020

Fuente: La anterior tabla es de creación propia del investigador.

Los 40 pronunciamientos vistos, no son los únicos en el término descrito entre el 2000 y el 2020, sino algunos seleccionados de forma fortuita. Llama poderosamente la atención que de los derechos colectivos que pueden ser objeto de reclamo judicial, son impugnados con mayor frecuencia los relativos al goce de un medio ambiente sano, la seguridad y salubridad públicas derivados de asuntos ambientales, el equilibrio ecológico, el aprovechamiento racional de los recursos naturales, la seguridad en la previsión de desastres técnicamente previsibles, la preservación y restauración del medio ambiente y en algunos eventos relacionan estos a la calidad de vida de los habitantes, justo como se ilustrará en un cuadro a continuación.

Tabla 2 Estadística de reclamación de derechos colectivos con mayor frecuencia

Descripción de derecho (s) reclamado (s)	Cantidad
Goce de un medio ambiente sano	31
Seguridad y salubridad públicas	22
Equilibrio ecológico	14
Prevención de desastres previsibles técnicamente	14
Aprovechamiento racional de los recursos naturales	11
Moralidad administrativa	08

Patrimonio público	08
Acceso una infraestructura de servicios públicos	08
Conservación, restauración o sustitución, protección de áreas de especial importancia ecológica	06
La construcción y realización de edificaciones respetando las disposiciones jurídicas	05
Espacio público	04
Otros derechos - seguridad alimentaria, calidad de vida de los habitantes y derechos de los usuarios	04

Fuente: La anterior tabla es de creación propia del investigador.

La primera tabla se creó con la intención de tener una visualización de los intereses colectivos que han sido de mayor reparo en sede judicial a través de las acciones populares y que guardan de alguna manera relación con el ordenamiento territorial.

La segunda ilustración guarda la evidencia de una estadística de cuales de las acciones populares incorporaron mayores reclamos por tema.

Los derechos colectivos referidos al goce de un medio ambiente sano, el aprovechamiento racional de los recursos naturales, la previsión de desastres técnicamente previsibles, el equilibrio ecológico, la preservación y restauración del medio ambiente resultan ser objeto de gran ejercicio a través de las acciones populares, lo que da lugar a indicar que estas acciones son un mecanismo importante para que se protejan esos preceptos.

Es importante decir que se comprobó en la búsqueda que la defensa del espacio público y la infraestructura de servicios públicos son también derechos colectivos con un alto porcentaje de solicitud por los actores populares y que de cierta forma también refieren el goce de un medio ambiente sano así no hayan sido ligados a sus pretensiones procesales, con sustento en que esos intereses colectivos enmarcan relaciones importantes.

Ya en un tercer tablero, se dejará constancia de los sentidos de las providencias expuestas anteriormente, cuyas decisiones según los derechos de reclamo tuvieron este fin:

Tabla 3 Favorabilidad de las sentencias

Consejo de Estado	Decisión y fundamentos de la misma
CE-SEC1-EXP2000-NAP031	Niega pretensiones por no demostrar el daño ambiental.
2001-00051-01(AP)	En primera instancia, Niega pretensiones porque los hechos se presentaron antes de la Constitución Política de 1991. En segunda instancia Revoca la primera Sentencia y declara violados los derechos e intereses colectivos a la defensa de los bienes de uso público y al patrimonio público y deniega las pretensiones relacionadas con los otros derechos o intereses colectivos, alegados como violados por el actor.
CE-SEC1-EXP2001-NAP150	En primera instancia, Niega pretensiones porque no se demuestra la tala masiva de árboles. En segunda instancia Confirma la primera Sentencia.
2000-0112-01(AP)	En primera instancia, Niega pretensiones porque no se legitima por activa el interés para adelantar la acción incoada y no se logró demostrar la contaminación del afluente.

	En segunda instancia Revoca la primera Sentencia, declara responsable a la CAR de Cundinamarca y ordena a esta entidad que adopte un Estudio de Impacto Ambiental y elabore un Plan de Manejo Ambiental que incluya las obras necesarias para tratamientos de las diversas sustancias tóxicas arrojadas al humedal. Así mismo adelantar todas las acciones en contra de la empresa contaminadora.
2002-00092-01(AP)	En primera instancia, Niega pretensiones porque no existen pruebas que demuestren un nexo o relación de causalidad entre las posibles enfermedades que padecen los residentes del barrio La Candelaria con la falta de alcantarillado. En segunda instancia Adiciona la primera Sentencia, en el sentido de prevenir a Aguas de Cartagena S.A. E.S.P. y al Distrito de Cartagena de Indias para que aseguren de que el Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado provea una solución definitiva a la problemática que aqueja a la comunidad que habita el barrio La Candelaria, y confirma las demás determinaciones de la primera instancia.
2003-00611-01(AP)	En primera instancia, Accede a las pretensiones porque si bien es cierto se han adelantado acciones tendientes a recuperar el espacio público, estas no han sido ejecutadas. En segunda instancia Revoca la primera sentencia y en su lugar, deniega las pretensiones, además ordena a la Alcaldía Local Antonio Nariño el cumplimiento de las Resoluciones que ordenan la restitución de los bienes con carácter de espacio público.
2003-01815-01(AP)	En primera instancia, Niega súplicas por considerar que no existe vulneración de los derechos colectivos invocados por el actor, ni por acción de la empresa COMPIGRASAS LTDA., ni por omisión de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR. En segunda instancia Confirma la primera Sentencia y exhorta a la CAR de Cundinamarca para que continúe realizando control y seguimiento sobre los vertimientos producidos por Compigrasas.
2001-00085-01	En primera instancia, Accede a pretensiones, declara responsables de la vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico, a la defensa del patrimonio público y cultural de la Nación al Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a la CAR, a INCODER, a los departamentos de Cundinamarca y Boyacá y a los municipios de San Miguel de Sema, Simijaca, Susa y Chiquinquirá; deniega las súplicas frente la moralidad administrativa, ordena a las entidades condenadas a constituir póliza de seguros para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas para recuperar el ecosistema formado por el humedal de la Laguna de Fúquene y el río Suárez. En segunda instancia Modifica la primera sentencia en el sentido de declarar a los municipios de Simijaca, Susa, San Miguel de Sema y Chiquinquirá, a los departamentos de Cundinamarca y Boyacá y al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, responsables de la vulneración del derecho colectivo al goce de un ambiente sano. Confirma las demás acciones emanadas de la primera sentencia y ordena a los municipios de Simijaca, Susa, San Miguel de Sema y Chiquinquirá, y a los departamentos de Cundinamarca y Boyacá que dentro del mes siguiente a la ejecutoria de esta sentencia y a más tardar en los dos (2) meses siguientes, adoptar e implementar las medidas descritas en la providencia.
2004-00275-01(AP)	En primera instancia, Niega súplicas ya que si bien las autoridades demandadas no adelantaron el respectivo control a los Centros de Diagnóstico Reconocidos CDR'S entre el 26 de enero de 2004 y el 1 de marzo de 2004, este lapso de tiempo no es indicador que hubiere existido violación del derecho colectivo al goce de un ambiente sano y se prueba por parte del DAMA, que con Convenio 002 de 2004, se continúa con inspección y vigilancia, garantizando el derecho al medio ambiente. En segunda instancia Confirma la primera Sentencia e insta al DAMA para que cumpla de manera continua con su obligación de inspeccionar, vigilar y controlar los CDA Reconocidos del Distrito.
2004-00694-01(AP)	En primera instancia Ampara derechos colectivos al goce de un ambiente sano; y a acceder a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, además Ordena al Alcalde de Balboa ejercer las funciones de inspección y vigilancia que aseguren que la Parroquia de Nuestra Señora del Perpetuo Socorro dé estricto cumplimiento a los Decretos 2455 de 1986 y 0786 de 1990 sobre salas de necropsias, so pena de imponerle multa y las demás sanciones establecidas en el artículo 577 de la Ley 9ª de 1979. Advirtió que si en el año siguiente a la notificación del fallo la Parroquia no ha adecuado sus instalaciones para contar con la sala de necropsias de cadáveres en estado de descomposición, el Alcalde deberá incluir en el presupuesto la partida requerida para construirla y cobrarle la suma que invirtiere en esa obra. En segunda instancia Confirma la primera Sentencia.
2004-00426-01(AP)	En primera instancia, Niega las peticiones de la demanda, con fundamento en que la regulación de las acciones populares no derogó el principio de legitimación en la causa y por ello el actor debe acreditar el interés, además indica que el actor no tiene su domicilio en el municipio demandado y en ningún momento se ha visto afectado por la situación que describe en la demanda. En segunda instancia Confirma la primera Sentencia.
2005-03552-01(AP)	En primera instancia, Niega las pretensiones de la demanda, por considerar que el actor no demostró la amenaza contingente a los derechos colectivos invocados. En segunda instancia Revoca la primera Sentencia, y en su lugar Ampara los derechos colectivos a la seguridad pública, al acceso a los servicios públicos y a su prestación eficiente y oportuna y a la prevención de desastres previsibles técnicamente, además Ordena al alcalde del municipio de El Retiro dotar dentro de su administración un (1) remolque con una moto bomba, equipos de protección personal y adecuar el vehículo cisterna con capacidad de trescientos (300) galones, o disponga la compra de uno (1) nuevo. Además, debe verificar que el personal del Cuerpo de Bomberos este afiliado a la seguridad social y, goce de la cobertura de seguro de riesgo de muerte, accidente e invalidez total o parcial durante el tiempo que ejerza la labor. También insta a que con EPM realice un diagnóstico del correcto funcionamiento del sistema de hidrantes y previene al ente territorial de que se abstenga de volver a incurrir en las omisiones.
2005-00494-01(AP)	En primera instancia, Niega por considerar que se demuestran las deficiencias del servicio público de acueducto, alcantarillado y aseo, pero que la Administración ha realizado las gestiones para proveer solución efectiva a la problemática, lo que desvirtúa que hubiera sido negligente y consideró infundado el cargo por inmoralidad administrativa frente al Gerente de Empatía S.A. E.S.P. por pues no allegar prueba de ello. En segunda instancia Revoca la primera Sentencia, y en su lugar ordena al Alcalde de El Bordo Patía y a Empatía S.A. E.S.P., para que, dentro de un corto tiempo (15 días) haga tratamiento técnico y ambiental de los residuos sólidos en el municipio de El Bordo – Patía, adelanten procedimientos para el tratamiento de eliminación sanitaria de aguas residuales para evitar su vertimiento directo al alcantarillado, emprendan campañas de salubridad ambiental y manejo de residuos y desechos, adecuar os vehículos recolectores, fumigar plagas e insectos y abstenerse de volver a incurrir en las omisiones causantes de la acción.

2005-90275-01(AP)	<p>En primera instancia, Accede a las pretensiones por la vulneración de los derechos al goce de un ambiente sano, la salubridad pública, y acceso a infraestructura de servicios, toda vez que los pozos del alcantarillado del barrio Brasilia se llenan de aguas y ocasionan que aguas residuales, negras o servidas rebosen y corran por las calles contiguas a la Urbanización Ciudad Jardín Sector Ciudadela Cofrem, causando contaminación por desechos orgánicos y excretas y ordena a los accionados a garantizar la prestación efectiva del servicio y contener la propagación y vulneración de los derechos colectivos reclamados.</p> <p>En segunda instancia Modifica, el valor del incentivo de 5 a 10 smlmv, para el actor y confirma las demás determinaciones de la primera instancia.</p>
2005-00237-01(AP)	<p>En primera instancia, Niega porque del análisis de las pruebas aportadas al proceso, se pudo concluir que no existe situación de desaseo en este ente territorial que sea riesgosa para la salud de sus habitantes o con impacto ambiental negativo, y agrega que el servicio público de aseo en el citado municipio es organizado y se desarrolla en forma continua y se probó que se han adelantado campañas para educar a sus habitantes.</p> <p>En segunda instancia Confirma la primera Sentencia y exhorta al Alcalde Municipal de Cáqueza, Cundinamarca, para adoptar medidas para limpiar las alcantarillas que, eventualmente, resultan obstruidas por basuras.</p>
2004-01238-01(AP)	<p>En primera instancia, Accede a las pretensiones por un posible deslizamiento, cuyas causas y consecuencias están suficientemente detectadas, diagnosticadas y documentadas desde lo técnico y en forma consecencial, hay peligro de daño contingente a la vida y bienes de la comunidad "El Chachafuto", a lo cual debe agregarse la eventual interrupción indefinida y grave en el acceso al servicio de acueducto. Asevera que desde la perspectiva legal, no hay lugar a equivoco alguno sobre las competencias de las entidades demandadas para la toma de decisiones.</p> <p>En segunda instancia Modifica, el valor del incentivo de 5 a 10 smlmv, para el actor y confirma las demás determinaciones de la primera instancia.</p>
2002-00574-01(AP)	<p>En primera instancia, Concede las pretensiones y Ordena al Alcalde de Sabana de Torres que en (2) meses adopte medidas de manejo adecuado y técnico de los residuos sólidos y líquidos, así como la implementación de las medidas de higiene y salubridad en el sacrificio del ganado, y que en (24) meses reubique el Matadero Municipal.</p> <p>En segunda instancia Confirma la primera Sentencia, y modifica parcialmente la sentencia inicial otorgando al Municipio de Sabana de Torres, (15) días para que gestione con la CAR de Santander un Plan de Manejo de los Residuos Sólidos y Líquidos y ejecutar las acciones sanitarias de descontaminación en el sistema de tratamiento de residuos sólidos y líquidos, también para que realice campañas de educación ambiental y elabore plan de acción con cronograma para la reubicación y construcción del matadero municipal.</p>
2005-00328-01(AC)	<p>En primera instancia, Concede amparo a derechos colectivos de un ambiente sano, salud, salubridad pública de comunidades indígenas que del territorio "El Limoncito" de la ciudad de Maicao, porque dicho ente territorial no tomó medidas necesarias, y ordena al Alcalde tomar medidas para cerrar definitivamente y reubicar la laguna de oxidación de aguas residuales del Municipio en (01) año, además de que la E.S.P., y el ente municipal deben realizar las obras tendientes a reparar las condiciones del medio ambiente afectado.</p> <p>En segunda instancia Confirma la responsabilidad del municipio y las labores a ejecutar por los demandados, y modifica el termino que será de (30) días, ordena a los involucrados concertar la solución efectiva y dar a conocer el asunto en (02) meses.</p>
2003-91193-01(AP)	<p>En primera instancia, Concede vulnerados derechos a gozar de un ambiente sano, la defensa del patrimonio público, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales, y ordena al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial INCODER, "CARDIQUE", "DIMAR" y el Distrito Turístico de Cartagena de Indias, ejecuten en (6) meses las acciones de elaboración del Modelo de Desarrollo Sostenible (MDS) para el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo, además que se elabore el Plan de Manejo del Área Marina Protegida y tomar medidas urgentes para atacar la contaminación de los cuerpos de agua por vertimientos de residuos sólidos y líquidos al mar, la construcción y/o modificación de infraestructura turística y residencial, muelles y espolones, tala de manglar y rellenos, por ser los de mayor impacto, previa identificación concreta de las fuentes generadoras del daño, a efecto de evitar que la totalidad del área sea transformada o definitivamente perdida. La identificación estará a cargo de las autoridades que tienen control sobre la gestión ambiental en la zona.</p> <p>En segunda instancia Confirma la primera Sentencia, y adiciona parcialmente algunas labores respecto de las competencias de las entidades vinculadas y los términos para adelantar dichas gestiones.</p>
2009-00147-01(AP) REV	<p>En primera instancia, Concede declarando la vulneración de los derechos colectivos de seguridad y la prevención de desastres técnicamente previsibles; por lo tanto, ordena al Municipio de Itagüí que adecúe y amplíe la losa de cemento que sirve de paso peatonal, teniendo en cuenta las especificaciones técnicas que rigen la construcción de puentes peatonales y otorgó incentivo a la accionante.</p> <p>En segunda instancia Modifica la sentencia del Juzgado en el sentido de ordenar al Municipio de Itagüí, que efectúe una vigilancia permanente sobre el puente peatonal; recovó en lo pertinente al incentivo otorgado a la accionante.</p> <p>Consejo de Estado Selecciona para su revisión la sentencia proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, el 9 de marzo de 2011, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.</p>
2005-01330-01(AP)	<p>En primera instancia, Ampara los derechos colectivos al medio ambiente sano y al equilibrio ecológico.</p> <p>En segunda instancia Modifica la sentencia inicial, y extiende el amparo a los derechos colectivos al goce de un medio ambiente sano y al equilibrio ecológico, a la moralidad administrativa, al patrimonio público y a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles los cuales son amenazados por la conducta del Ministerio De Ambiente, Vivienda Y Desarrollo Territorial.</p>
2005-00662- 03	<p>En primera instancia, Ampara los derechos colectivos al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, a la protección de áreas de especial importancia ecológica y de sus ecosistemas y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, pues consideró que la reserva forestal protectora de los cerros orientales se veía gravemente afectada por las acciones y omisiones adelantadas por las entidades demandadas, y Ordena varias acciones frente a varias entidades vinculadas relacionadas con la adquisición y/o expropiación de predios de ser necesario, a reubicar a las personas que estén en zona de protección ambiental, la prohibición de expedir licencias urbanísticas en esas zonas, alinderar la reserva forestal protectora, expedir reglamentación dela tasa compensatoria por el uso del suelo, modificar el PMA de la reserva forestal protectora, extender la restricción de actividades mineras en el área, establecer un plan de recuperación ambiental, revisar de todas las licencias, concesiones y permisos dentro de la Zona de Reserva Forestal, sin importar la autoridad que las haya proferido, recuperar las áreas degradadas por efecto de la explotación de actividades mineras, agrícolas y pecuarias en toda el área de la reserva, hacer un Plan Zonal de Ordenamiento y Gestión para el área, campañas de educación ambiental, alinderar y amojonar la zona de interés, crear un cuerpo de policía especializado en la protección, vigilancia y control para la reserva forestal, demoler construcciones en la zona afectada.</p>

	En segunda instancia Confirma los derechos vulnerados en primera instancia y Agrega que también se vulneraron los derechos del goce de un ambiente sano, el equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales, la conservación, restauración o sustitución, conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente, la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes y la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, cambia algunas obligaciones y agrega algunas a cargo de las entidades vinculadas incluyendo a la comunidad.
2011-00227-01(AP)	En primera instancia, Ampara parcialmente a las pretensiones de la demanda, con fundamento en que la Fidic, funcionarios de Corpoamazonía y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, incurrieron en actuaciones y omisiones que se alejaron de la protección al ecosistema en donde operaba la actividad científica para hallar una vacuna contra la enfermedad de la malaria, que involucraba la caza de especímenes y además no solo existieron hechos ya consolidados que afectaron el derecho e interés colectivo consagrado en el literal c) del artículo 4 de la ley 472 de 1998 invocado, sino que aún persiste en la fecha. En segunda instancia Confirma derechos colectivos vulnerados e imparte diferentes ordenes para el ministerio de ambiente, la procuraduría, en el sentido de elaborar las tasas de cobro por la explotación y captura de especímenes, las cantidades y medias de protección de especies en estas diligencias, así mismo adelantar las investigaciones disciplinarias frente a los funcionarios que omitieron términos en las investigaciones contra el instituto de inmunología y si es del caso también por parte del ente de control.
2001-90479-01(AP)	En primera instancia, Declara solidariamente responsables de la catástrofe ecológica del río Bogotá y de la contaminación de los ríos y quebradas afluentes del primero y de que dan cuenta las pretensiones, por acción a todos los habitantes e industrias de la cuenca que desde hace no menos de veinte años han venido realizando sus vertimientos domésticos e industriales sin tratar como actores difusos, por omisión en el control de los vertimientos de las aguas residuales a varias entidades. Ampara los derechos colectivos a un ambiente sano, a la salubridad pública y a la eficiente prestación de los servicios públicos domiciliarios dentro de los procesos acumulados por acción popular, salvaguardó los aludidos derechos colectivos mediante la aprobación de los acuerdos presentados por los entes públicos involucrados. En segunda instancia Ampara los derechos colectivos relacionados con el agua, el goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente; el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; la defensa del patrimonio público; la defensa del patrimonio cultural de la Nación; la seguridad y salubridad públicas; el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; los derechos de los consumidores y usuarios, e imparte una cantidad de acciones considerables para los responsables, tales como la creación de políticas públicas y acciones de restauración y recuperación del río Bogotá, entre otras.
2013-00149-02(AP)	En primera instancia, Declara la nulidad de todo lo actuado, así como el agotamiento de la Jurisdicción y en su lugar, rechazó la acción popular de la referencia. En segunda instancia Confirma la decisión impugnada.
2004-00656-01	En primera instancia, Niega súplicas de la demanda pues consideró que las entidades demandadas no habían violado derechos colectivos, ya que las operaciones comerciales adelantadas por INVICALI en 1971 fueron ajustadas a derecho. En segunda instancia Ampara el derecho colectivo a la protección de áreas de especial importancia ecológica y exhorta a la entidad responsable de velar por las áreas de dicha naturaleza.
2011-00256-01	En primera instancia, Ampara parcialmente derechos colectivos de acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente, el goce a un ambiente sano, 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. En segunda instancia Confirma la decisión impugnada, y adiciona que el municipio de Florencia adelante coimparendos ambientales.
2015-00085-01(AP)A	En primera instancia, Impone suspensión de la construcción de la Planta de Almacenamiento de Gas Comprimido y Distribución para el Municipio de Tame, hasta tanto no se acredite la mitigación del riesgo latente que implica la ejecución de dicha obra en el lugar escogido para ese fin. En segunda instancia Ordena a la empresa KEOPS S.A.S. E.S.P. la suspensión de cualquier actividad tendiente al funcionamiento de la Planta de Almacenamiento de Gas Comprimido objeto de la presente acción, hasta tanto no se profiera fallo de primera instancia.
2014-00223-01(AP)A	En primera instancia, Impone suspensión inmediata de cualquier actividad de exploración y explotación de carbón en el área objeto del contrato de concesión minera, en aplicación del principio de precaución, las actividades de exploración y explotación de carbón en el área concesionada mediante título minero FDG141 (sic), adyacente al Parque Nacional Natural de Pisba, aunado a la falta de estudios por parte de la autoridad ambiental de los impactos de la actividad sobre las fuentes hídricas que se encuentran en la zona. En segunda instancia Confirma la decisión impugnada.
2011-00315-01	En primera instancia, Ampara los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, al medio ambiente sano y equilibrio ecológico, y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente. En segunda instancia Confirma los derechos vulnerados y ordena a CARDIQUE, en coordinación con el Distrito de Cartagena, la restitución efectiva del espacio público ocupado por las comunidades del Marlinda y Villagloria en el sector ubicado en el corregimiento de la Boquilla.
2015-00052-01AP	En primera instancia, Impone medidas cautelares al municipio de Córdoba, Departamento de Bolívar, y al Gobernador del mismo Departamento, y al Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, para elaborar e implementar un plan de emergencia y contingencia ante la erosión de la ribera del río Magdalena y las inundaciones a las que están expuestos los habitantes del Corregimiento de Tacamocho, y si

	<p>fuere necesario, la evacuación y reubicación temporal de la población afectada, así mismo prestarán y coordinarán la ayuda humanitaria que actualmente y en el futuro requieran los habitantes de Tacamocho por la pérdida o amenaza a su seguridad, viviendas y enseres, por causa de la erosión de la ribera del río y/o eventuales inundaciones, y gestionarán ante las autoridades nacionales la atención humanitaria que les corresponda. Los directores de CORMAGDALENA y CARDIQUE coordinarán con los funcionarios mencionados previamente, las acciones y recursos de las entidades que dirigen, orientados al cumplimiento del plan de emergencia y contingencia.</p> <p>En segunda instancia Confirma la decisión impugnada.</p>
2017-00230-01	<p>En primera instancia, Impone medidas cautelares de prohibir cualquier actividad material de exploración y explotación de hidrocarburos en la zona arqueológica y cultural de Támara, hasta tanto se tenga claridad sobre la no afectación de la misma.</p> <p>En segunda instancia Revoca la decisión impugnada.</p>
2012-00269-01 (AP)	<p>En primera instancia, Ampara los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, goce del espacio público, preservación y restauración del medio ambiente.</p> <p>En segunda instancia Confirma la decisión impugnada y agrega unos términos y aclaraciones para los involucrados.</p>
2016-00713-01(AP)	<p>En primera instancia, Niega las pretensiones de la demanda.</p> <p>En segunda instancia Declara la vulneración del derecho colectivo al goce de un ambiente sano y, en consecuencia, no obstante la existencia de un daño consumado, además Ordena a CORNARE varias acciones como ejecutar las compensaciones a lugar, elaborar un plan de manejo, elaborar e implementar campañas de educación ambiental, revisar de forma exhaustiva todas las licencias urbanísticas concedidas por las administraciones de los municipios del territorio de su jurisdicción, que hayan autorizado el desarrollo de actividades antrópicas, y diseñar una plataforma de consulta de licencias urbanísticas, entre otras acciones.</p>
2016-00440-01 (AP)	<p>En primera instancia, Aprueba pacto de cumplimiento.</p> <p>En segunda instancia Revoca la sentencia por no haber llevado las decisiones de la audiencia del pacto de cumplimiento al comité de conciliación, pero ordena al Tribunal Administrativo de Caldas realizar nuevamente la audiencia de pacto de cumplimiento, previa citación a las partes e interesados.</p>
2018-00361-01(AP)	<p>En primera instancia, Ampara los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, 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, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, en conexidad con el derecho a la vida e integridad física y demás.</p> <p>En segunda instancia Confirma la decisión impugnada y agrega unos términos y aclaraciones para los involucrados.</p>
2015-02505-01(AP)	<p>En primera instancia, Ampara los derechos colectivos al goce de un ambiente sano.</p> <p>En segunda instancia Confirma la decisión impugnada y agrega unos términos y aclaraciones para los involucrados.</p>
2014-00222-01(AP)	<p>En primera instancia, Ampara los derechos colectivos del goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias”, y “la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración, o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente.</p> <p>En segunda instancia Confirma la decisión impugnada y agrega unos términos y aclaraciones para los involucrados.</p>
2017-00452-01(AP)	<p>En primera instancia, Ampara los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.</p> <p>En segunda instancia Confirma la decisión impugnada y agrega unos términos y aclaraciones para los involucrados.</p>
2018-00079-01(AP)	<p>En primera instancia, Ampara los derechos colectivos del goce de un ambiente sano.</p> <p>En segunda instancia Confirma la decisión impugnada y agrega unos términos y aclaraciones para los involucrados.</p>
2015-02436-01(AC)	<p>En primera instancia, Ampara los derechos colectivos del goce de un ambiente sano, con la seguridad y salubridad públicas, con el acceso a una infraestructura que garantice la salubridad pública, con la prestación eficiente y oportuna de los servicios públicos, con la prevención de desastres previsibles técnicamente y con el acceso al agua potable de los habitantes de los sectores “El Pinar” y “Manantiales” de la Vereda Granizal del Municipio de Bello, en virtud de las conductas activas y omisivas de las entidades demandadas.</p> <p>En segunda instancia Confirma la decisión impugnada y agrega unos términos y aclaraciones para los involucrados.</p>

Fuente: La anterior tabla es de creación propia del investigador.

De las anteriores acciones populares, se puede decir que muchas reconocen la vulneración a derechos colectivos, y que están relacionadas al ordenamiento territorial, y no siendo lo único se evidenció también existen varios reparos relacionados al espacio público como se dijo en precedencia. Ese derecho colectivo está relacionado con la calidad de vida se ha interpretado como “relaciones de respeto, reconocimiento y convivencia entre habitantes, peatones, comerciantes y

maestros.” El tema comporta la importancia que poseen los elementos como “la alimentación, los espacios físicos, el deporte, las relaciones con la persona que circula o se estaciona en un punto determinado para ofertar productos;” y ello aporta a las relaciones humanas intersubjetivas (...) (Vergel, Contreras, & Martínez, 2016, pág. 224).

Como se evidencia, el espacio público como derecho colectivo se relaciona con el goce de un medio ambiente sano en cuanto al paisaje, el entorno y su funcionalidad con las relaciones intersubjetivas de los seres humanos, y en lo que respecta a la infraestructura de servicios públicos, se debe exponer que es necesaria para la adecuada gestión ambiental, por cuanto la carencia de dicha infraestructura genera la disposición inadecuada de residuos, vertimientos de toda índole de forma peligrosa para el ambiente y quizá la salud humana entre otras situaciones.

De lo mencionado se da cuenta en la investigación realizada a la gestión ambiental de los servicios públicos domiciliarios en el departamento de Cundinamarca y que arrojó como una de sus conclusiones que la tercera parte de la población no posee un adecuado manejo en la disposición de basuras, y de allí a que se incremente la contaminación ambiental (Usaquén, 2010, pág. 64).

La judicialización de los conflictos ambientales conlleva alguna forma de la garantía para establecer una voluntad a través un juez para dar solución a los derechos objeto de reclamo, como ocurre con el caso del Río Bogotá en el cual el Consejo de Estado articula a varias entidades para un mismo fin (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 2001-90479AP, 2014).

La citada corporación muestra que la judicialización de un conflicto ambiental es un evento litigioso para reunir y articular actores en pro de dar solución a necesidades latentes que no han sido escuchadas por el mismo estado.

La acción popular no solo es un instrumento para proteger derechos colectivos, sino que constituye un vehículo para realizar deberes y fines estatales que involucran derechos de toda clase. Por lo dicho, el amparo en decisiones por parte del juez para la consecución de estos fines no es una opción sino un deber (Guiza, Londoño, & Rodríguez, 2014, pág. 133).

Con lo manifestado, no se quiere exponer la idea de que el juez contencioso al recibir en su despacho una acción popular, hace un juicio de evaluación en crear una norma paralela o como regular de forma transversal los conflictos ambientales relacionados al ordenamiento territorial en

sus decisiones, pues es desde su hermenéutica y análisis del proceso que en la adopción de decisiones a veces termina por regular de forma transversal sin premeditar que así sea.

Lo dicho en el párrafo anterior, no debe significar de tajo a criterio propio que sea lo adecuado o no que un juez adopte una decisión activista que regule de forma transversal los asuntos sometidos a su consideración, pero sí que es evidente, que en varias de las acciones estudiadas y como se ilustra en la tabla 3, se imparten una serie de condicionamientos del orden funcional y de ejercicio de acciones para la guarda de los derechos aludidos, pero correlativamente atacan el presupuesto de las entidades, incluso las formas y formalidades de algunos procedimientos necesarios para la contratación de algunas de estas acciones a desplegar cuando el juez que estudia la vulneración de un derecho colectivo confiere tiempos que desconocen los términos precontractuales, contractuales, disciplinarios, técnicos y jurídicos.

García de Enterría (1984) advierte que la “tipificación de supuestos de hecho por el legislador no puede jamás agotar la variable y proteica riqueza de situaciones capaz de presentarse en una vida social cuya evolución nada detiene” y anexa que esa afirmación motiva un astuto comienzo para afianzar la teoría básica de las lagunas de la ley y cita que en algunos sistemas se presentan otras fuentes subsidiarias del derecho que no han sido “estatalizadas” como la costumbre, los principios generales, la doctrina y la jurisprudencia, pero que no es una ficción posible, ya que debe existir una homogeneidad del orden jurídico cuyos criterios sean unificados, y que es allí donde esas fuentes subsidiarias son llamadas a aplicarse para preservar el valor de justicia en eventos o hipótesis cuando las fuentes formales o el estado contienen deficiencias (García de Enterría, 1984, págs. 192 - 193).

Como lo pensó el catedrático, no se puede tener una estatalización del derecho de forma compacta, pues se requiere de otras fuentes que acudan a conformar la lógica de la voluntad del mismo estado cuando persigue unos fines, y fuentes estas que son los principios generales del derecho, la costumbre y la jurisprudencia, esta última, la que en nuestro medio ha dejado ver un activismo judicial sobresaliente en la solución de conflictos relativos al medio ambiente y al ordenamiento territorial, justo como en el caso expuesto párrafos atrás del Río Bogotá, y postura que argumenta el doctor Peces-Barba (1984) al comentar esa publicación de García de Enterría (1984) en razón al rol de los jueces ante los estados basados en la ley (Peces-Barba, 1984, pág. 250).

En síntesis, es posible plantear que la constitución política de 1991 y las leyes que han desarrollado las acciones populares, no son las únicas materias de especial connotación, pues en gran medida la jurisprudencia ha contribuido al desarrollo de este tipo de acciones y a la protección de los derechos e interés colectivos, que conforman un binomio de evolución social, atendiendo a que interesan a un sujeto determinado y a la vez al conglomerado social, y que no todos estos derechos, son accionados con la misma frecuencia.

También debe decirse, que el juez contencioso al estudiar una acción popular relacionada al ordenamiento territorial, puede integrar actuaciones de varias entidades y ordenar la coordinación institucional en garantía y protección de los intereses colectivos, y cabe aquí que las soluciones a los conflictos ambientales en Colombia que se ventilan a través de las acciones populares, constituyen en algunos eventos una regulación transversal a las normas que orientan materias como las atinentes al ordenamiento territorial y el medio ambiente, sustentado en que se requiere de la interpretación judicial para ir más allá de los enunciados previstos en la Ley, sin querer exponer en este trabajo su efecto positivo o negativo sobre las partes del proceso contencioso administrativo.

La anterior apreciación, surge de evidenciar en la tabla 3 que existen decisiones en las que los jueces ordenan diferentes acciones con términos estrechos e incluso para constituir pólizas y garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas, las cargas para recuperar ecosistemas y actuaciones tendientes a la protección de zonas de interés ambiental y ecosistémico, o dotar incluso de equipos para la gestión del riesgo con capacidades delimitadas y ya definidas también por el juez, sin que se haya hecho un análisis en la sentencia de si ello será de suficiencia o no para que los derechos colectivos no vuelvan a ser vulnerados por ese mismo hecho, o también la realización de planes de manejo ambiental para áreas de importancia ecológica, demoler construcciones en zonas de esa misma naturaleza, entre otras.

Pero qué resultado o impacto tiene lo anterior, se debe pensar en que son determinaciones que conllevan a múltiples esfuerzos que no son decisión de un solo sujeto, pues en el marco de esas acciones impartidas se observa que hay providencias que cruzan o trazan líneas entre las competencias de varias entidades, o las someten en términos cortos a solucionar problemáticas que pueden depender incluso de otros factores como pleitos pendientes, acciones policivas, restitución de inmuebles, cargas contractuales, y otros posibilidades que conforman un abanico de tareas que

no se desarrollan en pequeños plazos, pues algunas de esas actividades necesitan planeación, consenso, socialización, autorizaciones.

Capítulo III

Regulación Transversal en el Estado Colombiano de las acciones populares relacionadas al ordenamiento territorial.

Llegado este punto, ya se tiene el contexto de que el ordenamiento territorial es una materia de importancia para la colectividad que busca satisfacer sus derechos a través de las acciones populares, y se añade que el panorama de algunas providencias que adoptan decisiones en varios sentidos materializan el concepto de regulación transversal visto en el segundo capítulo, por lo que fortalecerán los elementos que se observarán a continuación.

También se enseñará un acápite que será de reflexión frente a las consecuencias que se desprenden de las decisiones activistas que involucran una regulación transversal por las acciones populares con incidencia en la ordenación del territorio.

A continuación, se observará que la regulación transversal no sólo es por las decisiones activistas que emanan del órgano judicial como ha sido introducido al inicio de este trabajo, sino por muchos sectores que accionan y/o presionan la regulación, mitigación o adaptación de necesidades colectivas en el ordenamiento territorial.

La jurisprudencia y los precedentes.

En este acápite, no se quiere presentar que precedentes se han tomado por los jueces contencioso administrativos en la decisión de las acciones populares relativas al ordenamiento territorial, sino dejar en el pensamiento del lector la importancia de los mismos y como estas decisiones se transforman en dichos precedentes para futuras decisiones con las implicancias que puedan tener.

Mucho se ha mencionado del carácter vinculante de la jurisprudencia y su importante intromisión en el sistema de fuentes del ordenamiento jurídico colombiano. Ya tan indiscutible ha sido la fuerza de esta, que no se le puede ver como un criterio meramente auxiliar, menos aún en la jurisdicción contencioso-administrativa, aunque no siempre haya sido concebida de esa forma.

En el ordenamiento jurídico colombiano como en otros países, se ha adoptado la jurisprudencia como una fuente material, secundaria o auxiliar del derecho, pero con el paso del

tiempo se ha posicionado en lo más alto de la jerarquía interna transformándose incluso en una base imperativa y obligatoria hasta el punto de ser grabada por el propio legislador.

El sistema de precedentes jurisprudenciales tuvo su génesis en el *Common Law*, sobre todo en los tribunales norteamericanos y anglosajones al basar la decisión de sus conflictos en criterios o “reglas” de otros casos similares, acudiendo a elementos de razonamiento que permitan al juez elaborar una determinación de certeza y justicia.

Se debe diferenciar que no es lo mismo la jurisprudencia y los precedentes, aunque son conceptos o figuras ambas con génesis del órgano judicial o administrativo, tienen elementos distintos. Una primera distinción es la que se impone entre precedente y jurisprudencia. El precedente está constituido o puede verse configurado, por una decisión que posteriormente es retomada como regla aplicable a casos análogos, mientras que la jurisprudencia es compuesta por un conjunto de decisiones que podrían incluir cientos o miles de sentencias sobre las mismas cuestiones de derecho (Taruffo, 2016, pág. 332).

Al precedente se le tiene, bajo la construcción jurídica del sistema del *Common Law*, como una fuente formal de creación de derecho, diferente de la ley, y originada en las decisiones judiciales, específicamente en las razones que le sirvieron de sustento a la misma -. *Ratio decidendi*-, esto es, en la solución jurídica a una situación fáctica específica, la cual por efectos de la evolución del sistema pasa a convertirse en un antecedente vinculante, en una especie de paradigma de solución frente a casos similares o semejantes que puedan ocurrir con posterioridad (Iturralde, 1995, pág. 31).

Además, el termino precedente no es que sea lejano a la constitución de 1991, la Corte Constitucional de esa época ya introducía en varias de sus providencias dicho concepto, aludiendo incluso que proviene de forma clara de un sistema anglosajón, pero que para la década del constituyente se consideraba aun un elemento secundario y consideraba esta “orienta, auxilia, ayuda y apoya la decisión del juez, el cual se basa esencialmente en la ley; en ningún momento, ella sola, puede servir de fundamento principal o exclusivo para justificar una decisión.” (Corte Constitucional, Sentencia C-104/1993, 1993).

Con el paso del tiempo y en otras providencias se fue decantando el pensamiento de que la jurisprudencia era una fuente secundaria, y ello obedece a los múltiples conflictos sociales, los desarrollos económicos y su incidencia en el medio ambiente, la cultura de protección que ha ido engordando la conciencia colectiva, entre otras situaciones, respecto del medio ambiente, la

presión antrópica en los ecosistemas, la previsión de desastres y otros similares expuestos en el capítulo anterior.

Es por ello que dichas circunstancias proponen necesidades que trascienden a la capacidad normativa del legislador y directamente en el derecho como un sistema exclusivo para absolver todos los litigios, por lo cual debe existir un instrumento con la capacidad de trascender el marco de las fuentes tradicionales, lo que ha traído consigo un protagonismo casi “cotidiano” de la jurisprudencia, que según parece es una de las únicas maneras de solucionar conflictos o aplicar el valor “justicia”.

Se prueba lo dicho en el párrafo precursor incluso en los mismos preceptos, en los cuales el legislador ha concebido su expedición para proteger y garantizar la libertad de la sociedad y sus derechos, como ocurre con la Ley 1437 de 2011, cuyo artículo 1° tienen una finalidad protectora y garante de derechos y libertades, de privilegiar intereses generales y sujetar las autoridades al ordenamiento jurídico, así como dar cumplimiento a los fines del estado con eficiencia y democracia.

Clara y elocuente es la redacción de la finalidad de la ley 1437 de 2011, en la que el Consejo de Estado (2013) dice que hay una connotación novedosa a la jurisprudencia por diferentes normas que se contemplaron en la Ley 1437 de 2011, incluso cita el rompimiento del prototipo de providencias que se venían expidiendo antes de la entrada en vigencia de la citada ley (Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo, 2013-00019, 46213, 2013).

Es de simple apreciación que la alta corporación entiende y da a conocer la importancia y el desarrollo normativo de avanzada que traza un punto de gran importancia para el ordenamiento jurídico, proporcionando un viraje a una concepción judicial de muchas décadas y ello ciertamente debe ser exaltado no sólo en este trabajo, sino en los escritos que citen momentos de relevancia para el sistema de fuentes en el derecho administrativo y cualquier otra disciplina.

Para algunos autores, los precedentes contenidos en la jurisprudencia le otorgan fundamentos al sistema jurídico administrativo en la medida que configura normas interpretativas y de aplicación vinculante que atribuyen consistencia a los principios del sistema del ordenamiento jurídico en especial al de legalidad (Santofimio, 2017, pág. 219).

Los precedentes jurisprudenciales han patentado fundamentos que arrojan a las normas expedidas por el legislativo a reglamentar con mayor rigor casi toda la actividad humana, hasta el

punto de que decisiones o interpretaciones de las altas cortes han sido insumo para la expedición de códigos y otras normas desde la Constitución de 1991.

Fernández (2016) expone que el sistema jurisprudencial justifica su existencia en pretender una seguridad jurídica para el sujeto que acude al órgano judicial, considera que “El principal atributo de la jurisprudencia es su obligatoriedad para los tribunales inferiores, llegando a propiciar que se le considere más que interpretación, una verdadera norma jurídica.”, pero también piensa que el órgano judicial en sus estamentos inferiores, están limitados para resolver litigios con autonomía, porque la interpretación de la norma ha sido limitada en órganos que están jerárquicamente encima de estos y les imparten ordenes en sus decisiones, por lo cual no serían más que “meros aplicadores del precedente judicial.” (Fernández, 2016, págs. 17 - 18).

Ello apela sentido en especial al ver la actividad de la Corte Constitucional cuando interpreta y afronta el texto constitucional u otras normas de casos concretos, también cuando los magistrados de esa entidad cuestionan y generan providencias que deben ser aplicadas así no haya disposición legal previa a la hora de satisfacer necesidades públicas o privadas que desencadenan toda índole de conflictos judiciales y administrativos.

Pero entonces porqué termina siendo “extraño” o sorprendente la introducción de la jurisprudencia como fuente del derecho en nuestro ordenamiento jurídico, situación que de cierta forma se resuelve al contrastar la historia normativa, en la que se ve una fuerte postura de la cultura positivista pero que encuentra una dinámica especial a la estricta regulación legal.

De otra parte, el artículo 10º de la Ley 1437 de 2011 dispone el deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia, lo que implica un mandato del mismo legislador en que se deben adoptar decisiones en sede administrativa y contenciosa administrativa, teniendo en cuenta lo absuelto en casos similares y/o anteriores.

Además es procedente afirmar que el sistema de precedentes jurisprudenciales ha venido tomando espacios que dan pie a discusiones relacionadas incluso con la separación de poderes, y ello de cierta forma impacta directamente sobre esta propuesta de investigación, toda vez que al juez crear obligaciones, mandatos, emitir juicios y obligaciones de abstención o ejecución de obras o actividades por parte de las entidades está creando derecho, genera vinculatoriedad al marco funcional de algunas personas o entidades como más adelante se expondrá.

No es lejana la anterior postura a la realidad, hoy en día es evidente, y debe recordarse que la idea de división de poderes es la forma constitucional de ponderar el poder de un estado, teoría

que ha sido conocida como *check and balance* o la técnica de los frenos y contrapesos, donde el poder encuentre una medida en otro poder, o como diría Montesquieu “el poder limita el poder”, la forma como se fracciona ese poder en diferentes entidades u órganos que para el caso colombiano se representan en las ramas del poder público, tomando gran relevancia que para la judicial ese poder se supone no ser tan fuerte, en razón que su función estrictamente sería la de aplicar o no la ley, pero que ante el activismo judicial ciertamente ha irrumpido en esa manifestación de “poder”.

Esa concepción clásica de la separación de poderes como la de balance de poderes se están reinterpretando. Estamos en presencia de una nueva versión del derecho constitucional donde el juez ya no es un actor pasivo y se convierte en un miembro activo que crea derecho por la vía del precedente.

En efecto, el sistema colombiano, no es sistema de tradición judicial bajo el *common law*, pero contempla la aplicabilidad obligatoria del sistema de precedentes, y ello con ocasión a que la Constitución de 1991 se mostró de acuerdo a un papel decisivo del juez constitucional, y con ello el mismo juez ha venido erigiéndose como el juez “Hércules”, o como uno que establece lineamientos para ordenamiento jurídico, incluso para otorgarle carácter sobresaliente a sus decisiones (García, 2014, pág. 84).

El precedente jurisprudencial viene surgiendo como consecuencia del activismo judicial de las altas cortes, y en particular, a través de las acciones populares con temarios involucrados como el de ordenamiento ambiental del territorio el juez contencioso muestra en sus decisiones que se excluye del esquema tradicional y clásico de separación de poderes, donde la ley es la que faculta o impone las actividades a desarrollar por las entidades estatales, y de forma transversal crea cargas y gravámenes funcionales para dirimir conflictos o también generar algunos que se han sido mal interpretados.

Como se ha justificado, el alma de este trabajo es una regulación transversal consecuencia directa del activismo judicial, y los precedentes forjan como se ha visto una obligatoriedad de tenerles presente en el pronunciamiento de futuras providencias, y dichas reglas de decisión al momento de emitir sentencias, podrán configurar de igual forma una regulación paralela y/o transversal entre el ordenamiento jurídico vigente y la interpretación de ese marco legal que el legislativo ya ha plasmado en la normativa, caso que se extiende a las acciones populares relacionadas al ordenamiento ambiental territorial.

El concepto de activismo judicial.

Uno de los más grandes expositores de la teoría del activismo judicial es Diego Eduardo López Medina, quien otorga el criterio de legalista para la rama judicial y le confiere una sensibilidad a los jueces en relación a las necesidades de quienes acudían a ellos para salvaguardar sus intereses, y expone que estos han actuado a título de reivindicación de los reclamos sociales que o eran procedentes en el marco del derecho tradicional (López, 2006).

Es desde las providencias expedidas por los jueces en Colombia, que se han planteado cambios significativos en la regulación de ciertos asuntos, incluso en la misma legislación positiva se ha tomado alguna referencia para el establecimiento de normas y tipificaciones, sin que el ordenamiento ambiental del territorio escape a ello. Incluso una decisión activista puede ser aquella en la cual los jueces adopten decisiones que amparen los derechos e intereses colectivos, con atención a que muchas de estas pueden generar erogaciones e incluso acciones que afectan el normal desarrollo de actividades en ciertas comunidades o entidades, incluso si se toma como normal desarrollo de una entidad estatal no realizar algo que debe ejecutar, podría configurarse dicho activismo.

Para evaluar el activismo de los jueces contenciosos que resuelven las acciones populares relacionadas al ordenamiento territorial, la tarea consiste en determinar cuántas de las sentencias recopiladas en el capítulo segundo, sustantivamente centran sus decisiones en el amparo de los derechos e intereses colectivos y así establecer cuántas de esas providencias resultan conceder guarda y protección a las súplicas de las demandas.

Tabla 4 Sentencias sobre derechos colectivos amparados y negados

Consejo de Estado	Decisión
CE-SEC1-EXP2000-NAP031	Niega
2001-00051-01(AP)	Ampara
CE-SEC1-EXP2001-NAP150	Niega
2000-0112-01(AP)	Ampara
2002-00092-01(AP)	Niega
2003-00611-01(AP)	Niega
2003-01815-01(AP)	Niega
2001-00085-01	Ampara
2004-00275-01(AP)	Niega
2004-00694-01(AP)	Ampara
2004-00426-01(AP)	Niega
2005-03552-01(AP)	Ampara
2005-00494-01(AP)	Ampara

2005-90275-01(AP)	Ampara
2005-00237-01(AP)	Niega
2004-01238-01(AP)	Ampara
2002-00574-01(AP)	Ampara
2005-00328-01(AC)	Ampara
2003-91193-01(AP)	Ampara
2009-00147-01(AP) REV	Ampara
2005-01330-01(AP)	Ampara
2005-00662- 03	Ampara
2011-00227-01(AP)	Ampara
2001-90479-01(AP)	Ampara
2013-00149-02(AP)	Niega
2004-00656- 01	Ampara
2011-00256-01	Ampara
2015-00085-01(AP)A	Ampara
2014-00223-01(AP)A	Ampara
2011-00315-01	Ampara
2015-00052-01AP	Ampara
2017-00230-01	Niega
2012-00269-01 (AP)	Ampara
2016-00713-01(AP)	Ampara
2016-00440-01 (AP)	Niega
2018-00361-01(AP)	Ampara
2015-02505-01(AP)	Ampara
2014-00222-01(AP)	Ampara
2017-00452-01(AP)	Ampara
2018-00079-01(AP)	Ampara
2015-02436-01(AC)	Ampara

Fuente: La anterior tabla es de creación propia del investigador.

De las anteriores acciones populares, se pudo encontrar de que treinta (30) de ellas bien sea en primera instancia o en segunda, reconocen la vulneración de diferentes derechos colectivos ya ilustrados en la tabla 4, y en los que se evidencia que estos procesos poseen relación al ordenamiento territorial y que tardan muchos años en ser resueltos y así mismo entonces ha de menguarse el bien jurídico tutelado por ese lapso temporal.

Dentro de las sentencias ilustradas, puede decirse que el activismo judicial desde la resolución de conflictos relacionados a derechos colectivos es frecuente, con sustento en que el 75% de las acciones populares vistas, otorgan a los solicitantes el amparo y en muchas de estas ocasiones ello implica erogaciones y disposición de múltiples recursos para el cumplimiento de las sentencias.

Tabla 5 Porcentaje de sentencias que conceden amparo y que niegan derechos colectivos

Decisión de las sentencias	% Casos
Ampara	75%
Niega	25%

Fuente: La anterior tabla es de creación propia del investigador.

Además, el activismo judicial en las providencias de las acciones populares analizadas también puede circunscribir que en la muchos de los casos, el Consejo de Estado adiciona las sentencias de los tribunales, las revoca, las aclara o les modifica en relación a las obligaciones impartidas, o reduce o amplía los plazos de cumplimiento, o los incentivos que anteriormente se reconocían, en razón a que en 28 de las acciones se evidencian estos a las sentencias se evidencia en la tabla a continuación:

Tabla 6 Identificación de decisiones activistas y/o con regulación transversal

Consejo de Estado	Decisión y fundamentos de la misma
2001-00051-01(AP)	En primera instancia, Niega En segunda instancia Revoca
2000-0112-01(AP)	En primera instancia, Niega En segunda instancia Revoca y Ordena acciones
2002-00092-01(AP)	En primera instancia, Niega En segunda instancia Adiciona
2003-00611-01(AP)	En primera instancia, Accede En segunda instancia Revoca y Ordena acciones
2003-01815-01(AP)	En primera instancia, Niega En segunda instancia Confirma y Exhorta
2001-00085-01	En primera instancia, Accede En segunda instancia Modifica y Ordena
2004-00275-01(AP)	En primera instancia, Niega En segunda instancia Confirma e Insta acciones
2005-03552-01(AP)	En primera instancia, Niega En segunda instancia Revoca y Ordena acciones
2005-00494-01(AP)	En primera instancia, Niega En segunda instancia Revoca y Ordena acciones
2005-90275-01(AP)	En primera instancia, Accede En segunda instancia Modifica
2004-01238-01(AP)	En primera instancia, Accede En segunda instancia Modifica
2002-00574-01(AP)	En primera instancia, Concede En segunda instancia Confirma y Modifica parcialmente
2005-00328-01(AC)	En primera instancia, Concede En segunda instancia Confirma , Modifica y Ordena
2003-91193-01(AP)	En primera instancia, Concede En segunda instancia Confirma y Adiciona parcialmente
2009-00147-01(AP) REV	En primera instancia, Concede En segunda instancia Modifica y Ordena
2005-01330-01(AP)	En primera instancia, Ampara En segunda instancia Modifica y Extiende
2005-00662- 03	En primera instancia, Ampara En segunda instancia Confirma y Agrega , Cambia obligaciones
2011-00227-01(AP)	En primera instancia, Ampara En segunda instancia Confirma e Imparte órdenes
2001-90479-01(AP)	En primera instancia, Ampara En segunda instancia Agrega , Adiciona y Ordena
2004-00656- 01	En primera instancia, Niega En segunda instancia Ampara y Exhorta
2011-00256-01	En primera instancia, Ampara En segunda instancia Confirma y Adiciona

2011-00315-01	En primera instancia, Ampara En segunda instancia Confirma y Ordena acciones
2017-00230-01	En primera instancia, Ampara En segunda instancia Revoca
2016-00713-01(AP)	En primera instancia, Niega En segunda instancia Ampara y Ordena acciones
2016-00440-01 (AP)	En primera instancia, Aprueba En segunda instancia Revoca y Ordena
2017-00452-01(AP)	En primera instancia, Ampara En segunda instancia Confirma y Agrega
2018-00079-01(AP)	En primera instancia, Ampara En segunda instancia Confirma y Agrega
2015-02436-01(AC)	En primera instancia, Ampara En segunda instancia Confirma y Agrega

Fuente: La anterior tabla es de creación propia del investigador.

Que el 70% de las decisiones estudiadas es contentiva de algún tipo de modificación conforme se ha expuesto, lo que indica que gran parte de las providencias son objeto de algún ajuste que el Consejo de Estado considera prudente.

Tabla 7 Porcentaje de sentencias que son objeto de modificación

Modificación de algún tipo en las sentencias	% Casos
Si	70%
No	30%

Fuente: La anterior tabla es de creación propia del investigador.

Como se indicó hace varias páginas, el activismo judicial puede tener diferentes expresiones, y dentro de los cuales puede existir el control - respuesta a los actos de los otros poderes, o cuando se ampara un derecho colectivo expandiendo su interpretación o sus efectos hacia otros derechos no suplicados en la acción popular, incluso de la misma forma cuando se le otorga alcances a un derecho suplicado no contenidos expresamente en las normas jurídicas aplicables, o cuando el juez tiene un rol activista por emprender la modificación de las decisiones inferiores.

Las tablas analizadas dejan observar que los jueces aplican las disposiciones del ordenamiento jurídico vigente, pero al adoptar decisiones en las acciones populares citadas, además moderan la norma, la restringen o expanden como lo dije en la introducción, entre otros ejemplos, ordenar realizar un plan de manejo ambiental, definir una política pública frente un afluyente, cargar el costo de una actividad que desarrolla un derecho colectivo a una entidad sin saber si esta tiene delimitado u orientado el gasto público existente a otra materia, ordenar la recuperación ambiental de una zona y con los emolumentos que ello pueda generar, reubicar

personas que se asentaron de forma ilegal en zonas de protección ambiental y disponer su traslado a otras áreas indicando las características de los nuevos lugares de alojamiento.

Se ha observado que el juez contencioso administrativo que decide una acción popular, desempeña una función de moderador en la materialización de la ley y su interpretación, más aún cuando impone acciones y erogaciones pero que resulta ser activista cuando en la providencia que ampara o niega la acción popular adopta cambios, modificaciones, adiciones a las decisiones de los jueces inferiores en la solución de un conflicto y donde ha quedado clara la hermenéutica del órgano judicial como parte activa de la solución de problemáticas asociadas al medio ambiente y el ordenamiento territorial, no siempre accede a las pretensiones pero son más los casos en que sí.

El Derecho se crea con el objetivo de aplicarse, ya que carece de sentido alguno expedir un sinnúmero de normas con el fin de no utilizarlas, otra cosa es que las normas sean generales y abstractas y que los eventos fácticos estén llenos de elementos particulares, de ahí, a que se hace necesario un proceso o una actividad que soporten una conexidad entre el precepto general con el hecho concreto, y así se pueda materializar su aplicación, y como es lógico, incuestionable y visible, es esa precisamente la labor del juez, lo cual permite decir que este se constituye como “el intermediario entre la norma y la realidad, entre el hecho y el Derecho.” (Aparisi, 1992, pág. 249).

Como dice Aparisi (1992), el derecho no regula la realidad, por ello se necesita de la interpretación del juez, y ello va de la mano con lo expresado por el ensayo sobre el pensamiento de Ronald Dworkin, quien concibe un sistema jurídico enriquecido por normas y principios y no solo la ley como un criterio aislado de aplicabilidad directa sin mediación de la razón y la lógica (Prieto, 1983, pág. 356).

Debe decirse que a veces el activismo judicial puede traer elementos interesantes y de protección a derechos colectivos, pero también se debe tener presente que en algunos eventos varias decisiones pueden tornar el ordenamiento jurídico inseguro y cambiante, justo como dice Mora (2011), “no debe pasarse por alto un puñado de decisiones, sobre diversos y múltiples temas, en que ha borrado con el codo lo que había construido tan esmeradamente con las manos.”, ya que algunos casos muestran un cambio injustificado de doctrina y tienen trascendencia con algunas arbitrariedades (Mora, 2011, pág. 210).

Como se leyó, algunos autores consideran que el activismo judicial ha traído consigo conflictos y pocas soluciones, más cambios negativos que benevolentes para la seguridad jurídica sobre determinado aspecto como el constitucional.

Manilli (2006) citado por Maraniello (2012), considera que puede haber activismo bueno y activismo malo, y que esa línea dependerá de la forma en la que se apliquen las garantías para la protección de los derechos fundamentales y si se hace en favor de los reclamantes o el poder estatal. Agrega además, que una sentencia es proviene de un ejercicio activista cuando el tribunal no solo soluciona el caso puesto a su juzgamiento, sino cuando envía novedosas señales y tareas a otros poderes, a otros jueces y a la misma colectividad, para a generar transformaciones en la regulación, las decisiones del órgano judicial o las costumbres aduciendo además que esas señales “pueden ser razonables e irrazonables” (Maraniello, 2012, págs. 54-55)

Por su parte, Villalobos (2015) enuncia cinco elementos derivados del concepto de activismo judicial, a saber, dice que son “desde la contestación de los actos de los otros poderes, reconocimiento o expansión de derechos no contenidos expresamente en las normas jurídicas interpretadas, utilización de sentencias interpretativas, definición o redefinición de una política pública y decisión ultra petita.” No obstante, piensa que al revisar de manera empírica, uno o varios de esos elementos puede que no se presenten y que así tampoco podría existir algún obstáculo para considerar que haya activismo judicial (Villalobos, 2015, pág. 173).

La publicación *Activismo judicial y su efecto difuminador en la división y equilibrio de poderes*, resulta de interés a esta altura, teniendo en cuenta que realmente se difumina, se esparce o se diluye de cierta forma la regulación jurídica de un asunto a través de las decisiones de los jueces, y es que el juzgador se convierte en legislador porque cuando controla esta función, indirectamente o directamente crea una regla vinculante *erga omnes*, y el juzgador se convierte en administrador porque cuando controla esta función, implícita o explícitamente adopta políticas públicas u ordena ejecutar una norma con fuerza de ley (Mejía & Pérez, 2015, pág. 30).

Lo adelantado puede entregar en este momento algunas nociones especiales para entender el activismo judicial desde diferentes posturas, y como este concepto ha tomado rumbos trascendentes para el ordenamiento jurídico.

Entre los expositores del citado concepto puede citarse a Feoli (2015), que en su publicación cita varios indicadores que demuestran el activismo judicial y su papel preponderante en la historicidad de la judicatura, tales como la contestación de actos de otros poderes, el

reconocimiento o expansión de otros derechos, el uso de sentencias interpretativas, la definición de políticas públicas y decisiones *ultra petita* (Feoli, 2015, págs. 188 - 193).

El rol que salta a simple vista de los jueces que se le ha denominado activismo judicial, se ha caracterizado entre otras cosas por las decisiones en sus providencias que contienen mucha relación a los eventos que se han venido exponiendo, como ejemplo decisiones que delimitan, interpretan, extienden o restringen el alcance de la ley, por incluir políticas públicas en sus sentencias, imponer cargas o tareas no previstas en el marco funcional de algunas entidades, o incluso, suspender y hasta anular determinaciones de otros órganos estatales que a veces redefinen criterios por hermenéutica judicial, ahora, otra cosa es que a esas determinaciones se les conceda una apreciación positiva o una negativa, a criterio propio, se considera que se presentan ambos eventos, toda vez que habrán decisiones asertivas en algún punto o las que no lo son en otros.

Por lo descrito, se aclara que no todo lo relacionado al activismo judicial será en declive de la seguridad jurídica como parecen indicar las teorías relativas a ese concepto, en razón a que ello obedece también a vacíos de las normas e incluso al favorecimiento de ciertos intereses corporativos en la ley, y es allí donde la labor del juez contencioso administrativo como evaluador de una acción popular, tendrá relevancia en ajustar su decisión así sea activista, para sopesar las cargas y las posiciones dominantes o las carencias en asuntos medio ambientales o del mismo ordenamiento territorial. Y de otra parte, pueden existir eventos en los que sus providencias no sean razonables a ojos de algunos y que sí lo sean a la vista de otros.

Llegada la lectura a esta fase, se demuestra que la ley y la tradición romano-germánica de adoptarla como fuente principal del derecho en Colombia no es del todo un sistema que exprese un poder soberano, además de que la transformación continua de la sociedad ha hecho que se pierda de cierta forma la generalidad y abstracción de las normas, juicio que se comparte en aclaración de voto de providencia del Consejo de Estado:

En mi criterio, la ley como expresión del poder soberano, ha perdido sus condiciones de generalidad, impersonalidad y abstracción que los revolucionarios franceses identificaron como base y fundamento de su ideario, pues aquella, supuestamente para distinguirla de las normas dictadas por el antiguo régimen, eran producidas por el órgano de representación popular sin sujeción a una determinada condición de la persona o grupo al que aquella se dirigía.

Esas pretensiones de generalidad, impersonalidad y abstracción se han ido perdiendo en la medida en que las condiciones materiales de la sociedad han ido cambiando y cada vez, en ejercicio del principio democrático, se dictan disposiciones para determinados grupos, según sus condiciones y necesidades, lo que ha generado una superproducción normativa caracterizada por la diversidad y la dispersión que a su vez, genera serios problemas de aplicación que maximizan la importancia de la función judicial (Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, 2010-00205AP AV, 2012).

La pérdida de la abstracción y generalidad como elementos que deberían ser intrínsecos de la ley, forja vacíos frente al principio constitucional de igualdad, toda vez que se expiden normas con especiales tratamientos a grupos poblacionales o sectores industriales según las necesidades con una connotación más política que social, contrariando los pilares del tanto desgastado estado social de derecho creado en 1991.

Así de crudo y evidente queda expuesto el criterio de la ley, algunas veces coaccionado por intereses gremiales y no sociales, lo que permite que el juez contencioso administrativo cree derecho en sus providencias utilizando el razonamiento de que su actividad no debe permanecer estática y sometida a lo señalado por el legislador.

El concepto de ley entonces debe tener un poder que le restrinja algunas irregularidades, de ahí, que el juez en cada caso debe ejercer un razonamiento que oriente la determinación, la finalidad y alcance de las normas, además que debe mediar en su juicio el contexto social y colectivo que busca amparo bajo diferentes caminos judiciales dentro de los cuales pueden citarse las acciones populares como un buen ejemplo de lo expuesto, donde hay tantos impases de la colectividad y del medio ambiente en un territorio que propenda su ordenación sostenible.

En el caso de las acciones populares esto no dista de la realidad, pues en varias de algunas decisiones del juez contencioso se imponen a entidades cargas o tareas no escritas en la normativa, o se les exige la ejecución de determinadas acciones que al parecer escapan a su resorte funcional.

Ahora, determinar los elementos de la *ratio decidendi*, llevará al operador jurídico a establecer supuestos que se transformarán en decisiones obligatorias dentro del sistema jurídico

de fuentes y serán vinculantes a la absolución de otros eventos similares, por lo cual entonces habrá de ser muy cautos en las reglas aplicables a cada conflicto sometido a valoración judicial.

Ya bastante se ha dicho en la actualidad sobre el activismo judicial, incluso hay posturas que defienden esta nueva concepción del rol de los jueces y también quienes le criticarán. Lo que debe decirse en sí, es que el activismo judicial se ha manifestado en la judicialización de diferentes problemáticas económicas, sociales, colectivas e incluso en derechos fundamentales, y es un concepto que tiene replica en el orden internacional por el interés del rol que desempeñan los jueces como lo describe Villalobos (2015):

Durante los últimos años, al hilo de resoluciones judiciales que han tenido formidables secuelas, el interés por el quehacer de los jueces ha aumentado. En especial porque muchas de ellas han supuesto reemplazar la toma de decisiones que antes fue resorte exclusivo del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo y llevarla al ámbito judicial (Villalobos, 2015, págs. 173-198).

El activismo judicial tiene varias caras, o mejor dicho, puede manifestarse o ser evidenciado desde varias expresiones del mismo, por ejemplo, cuando el juez crea derecho como legislador positivo, o cuando el juez actúa como legislador negativo, al ponerse en el rol de juez administrador, o por extender la interpretación de una norma y crear obligaciones no previstas en el ordenamiento jurídico vigente.

Mejía y Pérez (2015), concluyen que hay una preocupación porque la judicatura influya en los poderes que ostentan otras ramas del derecho, y describen como el activismo se materializa en decisiones como las mencionadas en el párrafo anterior (Mejía & Pérez, 2015, pág. 38).

Por su parte, Maraniello (2008) señala que las decisiones activistas de la justicia en la política pública no es característica exclusiva de las altas cortes aunque esas corporaciones sean unos de sus desarrolladores mas visibles, y donde incluso se observan jueces con investiduras de competencias territoriales que a través de sus decisiones orientan el futuro de las políticas con relación a varias problemáticas sociales, y “si bien el activismo judicial, como se vio, es una herramienta fundamental en el actual esquema judicial donde se transforma principalmente la figura del Juez pasando de ser un espectador a parte sustancial del buen proceso” (Maraniello, 2008, pág. 21).

El activismo según Morrello (2007), refiere a una actitud en la práctica de los tribunales en general que coloca el acento en la participación directa, intensa y continuada que impulsa y guía, innovadoramente, el accionar del gobierno, en el ámbito del área de la justicia. Tal activismo, horizontalmente gana espacio porque la Corte ingresa con osadía en la composición o respuesta de fondo de las controversias (Morello, 2007, pág. 134 y ss).

Las providencias sobre derechos colectivos conllevan en ocasiones obligaciones o reconocimiento de derechos prestacionales que pueden considerarse como activismo judicial, pues en esos eventos litigiosos, el problema jurídico que el juez afronta, radica en resolver si debe dar la razón o no a un derecho cuyo auxilio implica la entrega y la guarda de un servicio o el suministro de un bien material o inmaterial, así ese reconocimiento no esté explícito desde las normas que orientan el ordenamiento territorial.

Aunado a lo expuesto, las citadas providencias, son importantes en la medida en que crean un precedente judicial que marca una modelo hacia el futuro, como carta de navegación judicial para resolver conflictos de índole similar.

Saffon y García-Villegas (2011), describen como las constituciones aspiracionales como la de Colombia genera expectativas que presuntamente garantizarán derechos, pero al final del arduo camino que enfrenta el instrumentalismo para llegar a ese fin, se auto incumple la promesa de propender la defensa y guarda de esos bienes jurídicos tutelados por no tener una visión constructivista del derecho, y además cita parte del pensamiento que ha impulsado parte de esta investigación así:

En cierta medida, esta falta de compromiso de los actores políticos con las promesas sociales de la Constitución se explica por el texto constitucional mismo: en la Constitución hay una clara tensión entre las cláusulas económicas neoliberales y las promesas sociales, y muchos actores han terminado favoreciendo las primeras en detrimento de las segundas (Saffon & García, 2011, pág. 86).

Ha de entenderse que la tensión entre intereses de algunos actores que pueden ser de muchos tintes, en ocasiones pueden llegar al menoscabo de las promesas sociales, y quizá esa forma de obstaculizar las expectativas de las personas a través de diferentes márgenes y posturas, terminan por diluir la gobernanza de aspectos necesarios como la adecuada gestión del territorio.

Saffon y García-Villegas (2011) concluyen que el activismo no cumple solo una función de persistencia en las necesidades sociales y su aplicabilidad para lograr cambios sociales, sino que existe una legitimación que pretende amortiguar las tensiones entre el discurso aspiracional y la realidad con todas sus limitaciones institucionales que reprimen su materialización (Saffon & García, 2011, pág. 104).

Al tenor de las líneas precedentes, es loable establecer que los jueces en el ordenamiento jurídico constituyen un eslabón de regulación transversal del derecho, tal como ocurre en las determinaciones que estos amparan en las decisiones relativas a las acciones populares, incluso las referidas al ordenamiento territorial colombiano a través del contencioso administrativo, motivo por el cual se deben emprender actividades que entrañen los conceptos de la investigación y evidenciar la materialización de ello.

La regulación transversal de las acciones populares en el ordenamiento territorial Colombiano.

En este acápite se podrán ver algunos ejemplos en los que el juez contencioso administrativo en las sentencias relativas a las acciones populares y el ordenamiento territorial, ocupa un rol activista, así creando de cierta manera una regulación transversal. No obstante, no todo será criticado, pero tampoco aplaudido, sin embargo, para el interés de esta monografía, se pondrá sobre la mesa cada uno de los puntos a consideración del lector.

Como se advirtió en la parte introductoria, el concepto de regulación transversal proviene de varios caminos, en los que se busca un fin, y siendo un concepto nuevo podrá observarse materializado en las discusiones relativas a los derechos e intereses colectivos desde las acciones populares, en las que el juez contencioso administrativo toma decisiones que se desvían de un marco de competencias, o cruzan acciones y funciones que debe desplegar determinado sujeto procesal con las de otro, así creando reglas y cargas en sus providencias, y ajustando incluso políticas o actuaciones de entidades asignadas a otras ramas del poder, o generando una gobernanza de determinado asunto, que para el caso concreto es el ordenamiento ambiental territorial.

Así es que la idea de dibujar este concepto de regulación transversal debe hacerse desde el activismo judicial, porque como se ha logrado comprender en el acápite anterior, esas decisiones activistas de los jueces son las pueden promover el desarrollo del concepto de regulación

transversal, y más aun cuando se amparan los derechos e intereses colectivos que entrañan tantas problemáticas que deben ajustarse a múltiples factores cotidianos que tensionan los derechos de toda clase.

Para lo que se pretende evidenciar, se expondrán brevemente algunos ejemplos de cómo el activismo judicial genera una regulación transversal que impone cargas o tareas en sus determinaciones que incluso escapan a las obligaciones de algunas entidades, entendiend para ello que inmediatamente se impactará el marco económico, técnico y jurídico del que hacer de algunos entes a los que se les obliga de cierta forma o el diseño, elaboración, consenso, funcionamiento, de actividades, planes, programas o acciones, términos de ley en cuanto a la contratación pública.

(Consejo de Estado, Sección Primera, 2016-00713AP, 2018), es el primer evento a ilustrar, que revisa el recurso de apelación en contra de la sentencia de 30 de noviembre de 2016, mediante la cual, la Sala Tercera de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia declaró probada la excepción de cosa juzgada en relación a una acción popular en la que se demanda a la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare – Cornare.

En la solicitud se clama el amparo y protección de los derechos colectivos concernientes al goce de un ambiente sano y la moralidad administrativa, los cuales citó vulnerados por la construcción de las casas y obras civiles correspondientes al “Condominio I de la Unidad Residencial Campestre Sierra Grande” presuntamente al interior de las áreas protegidas catalogadas como “de protección forestal y de aptitud forestal”, contrariando así la regulación de la misma entidad demandada.

Así las cosas, la sala centra su análisis en determinar si la cosa juzgada es una excepción probada por tener identidad en el objeto y la causa de un proceso que se había ventilado por el mismo asunto en el 2010 y si hubo o no vulneración a los derechos colectivos del goce de un ambiente sano y la moralidad administrativa, encontrando procedencia en la acción popular por cuando algunos aspectos y derechos de reclamo no fueron objeto de reparo en el estrado judicial de 2010.

Frente a los derechos colectivos vulnerados, la sala dispuso que no se aportaron pruebas para demostrar el menoscabo de la moralidad administrativa, pero frente al goce de un ambiente sano citó que Cornare omitió la adopción de “*medidas oportunas y eficientes para evitar el daño ambiental irreversible (...)*”, en razón a la intervención del proyecto urbanístico en zona

catalogada como áreas protegidas. Atendiendo al razonamiento utilizado por el juez y de ver procedente la vulneración del goce a un ambiente sano, ordenó entre otras a la entidad demandada:

Diseñar y financiar y realizar campañas de educación formal: dirigida a todas las administraciones de los municipios que integran el territorio de su jurisdicción que sean relativas a la importancia ambiental de los determinantes ambientales y su incidencia en el licenciamiento urbanístico; informal para: la población vecina de todas las áreas protegidas para que funjan como los primeros guardianes de los recursos naturales y que conste de brindar conocimiento en diversidad biológica, el medio ambiente y la importancia y los deberes de proteger y conservar los recursos naturales, entre otros aspectos.

Le indicó además revisar de forma exhaustiva todas las licencias urbanísticas concedidas por las administraciones de los municipios del territorio de su jurisdicción, adicionando que deberá diseñar, implementar y poner en funcionamiento una plataforma de consulta de las licencias ambientales y urbanísticas concedidas por sí misma y por las administraciones de los municipios del territorio de su jurisdicción.

También le ordena que se encargue de tramitar ante las respectivas oficinas de registro de instrumentos públicos de los municipios del territorio de su jurisdicción, la publicidad de todas las áreas protegidas, inscribiendo su existencia y la consecuente restricción del derecho de dominio en los folios de matrícula inmobiliaria de los predios sobre los cuales existen las correspondientes áreas protegidas.

Que las anteriores obligaciones y otras las debe realizar según el mandato judicial en términos que oscilan entre los tres (03) y seis (06) meses.

Como se evidencia, algunas de las actividades no son exógenas al ámbito corporativo de una Corporación Autónoma Regional – CAR, pues están estrechamente ligadas a su competencia respecto de los recursos naturales bajo su cuidado.

Lo que sí debe observarse, es que varias de esas órdenes desconocen que los asuntos relacionados a los recursos naturales y de protección al medio ambiente resultan naturalmente desarrolladas en varias acciones que se describieron en el primer capítulo de esta investigación, tales como la incorporación de los determinantes ambientales en los instrumentos de planificación territorial municipal (POT, PBOT, EOT) así entendiendo que cada entidad territorial posee en su propio ámbito de competencia, la concertación de asuntos ambientales e incluidos esos aspectos normativos no negociados por ser de obligatorio cumplimiento que se les denomina determinantes

ambientales y estipulados en el artículo 10° de la Ley 388 de 1997, y dentro de los cuales se encuentran las zonas que se impugnan vulneradas en la acción popular.

Además, el licenciamiento urbanístico es competencia de los municipios no de las Corporaciones Autónomas Regionales– CARs, según se da cuenta en el artículo 2.2.6.1.1.1 y siguientes del Decreto 1077 de 2015 que compilo el Decreto 1469 de 2010, y que instruye que la autoridad municipal o distrital será la encargada de otorgar dicha autorización conforme los usos del suelo y las demás normas aplicables, por lo cual se debe entender que el municipio al entregar una licencia urbanística deberá corroborar si los planos, trazados, alturas, densidades, ubicación cartográfica y demás, se encuentran acordes a los determinantes ambientales incorporados en el plan de ordenamiento territorial municipal, o en los planes parciales o en las unidades de planificación rural, y en los asuntos exclusivamente ambientales concertados con la autoridad ambiental.

El artículo 2.2.6.2.9 del mismo Decreto *ibidem*, dispuso que las entidades municipales remitirán a la autoridad ambiental correspondiente la información de la totalidad de las licencias de parcelación y construcción en suelo rural y rural suburbano que hayan otorgado en un término establecido, pero no obliga que deberían ser todas las licencias urbanísticas incluyendo las que se encuentren en un tipo de suelo diferente al rural y rural suburbano.

El activismo que termina en una regulación transversal del operador jurídico en esta acción popular, se materializa cuando ordena a la CAR, revisar de forma exhaustiva todas las licencias urbanísticas concedidas por las administraciones de los municipios del territorio de su jurisdicción, tarea que le atañe respecto de la verificación de factores que puedan deteriorar el medio ambiente y los recursos naturales de las licencias de parcelación y construcción en suelo rural y rural suburbano, pero frente a las demás otorgadas en suelo de expansión y urbano es función que debe desempeñar el secretario de despacho o al director de planeación municipal con sus funcionarios, toda vez que resulta una actividad propia a su columna funcional y cotidiana, *contrario sensu*, para las Corporaciones Autónomas Regionales que ninguna sujeción al proceso de licenciamiento urbanístico poseen.

En otra arista y como se evidenció, las licencias urbanísticas que se deberían reportar para verificación por parte de las autoridades ambientales son las relativas a las licencias de parcelación y construcción en suelo rural y rural suburbano, pero con la orden tomada por el juez, se deben revisar e incluir las de urbanización, subdivisión, intervención y ocupación del espacio público

que trata el artículo 2.2.6.1.1.2 del Decreto 1077 de 2015, ya que la obligación impartida no discrimina cuales sí y cuáles no, sino que agrupa en sus determinación “todas” las licencias.

Frente al diseño, implementación y puesta en funcionamiento de una plataforma de consulta de las licencias ambientales y urbanísticas para “*dotar de publicidad y transparencia la actividad licenciadora y prevenir hechos como los que aquí se ventilaron*” se contraría lo dispuesto en el artículo 2.2.6.1.2.3.8 del aludido Decreto que entrega el deber de publicidad de la parte resolutive de la licencia urbanística a la entidad que la expide.

Además de lo expuesto, sin duda alguna esas órdenes tendrán un impacto de toda índole en cuanto a asuntos administrativos, profesionales, económicos y operativos se requiere, tales como el aspecto pecuniario para la contratación de profesionales que evalúen, verifiquen y conceptúen sobre las licencias reportadas, el recurso humano que deberá destinarse exclusivamente a esa labor y el que estará frente al adecuado funcionamiento y accesibilidad de la plataforma, sin mencionar que lógicamente no sólo se requerirá de un tipo único de profesionales sino de un grupo interdisciplinario con habilidades o experticias distintas por los asuntos especializados que estarán inmersos en la evaluación.

De esa forma que el activismo del juez contencioso que decide una acción popular es evidente, se percibe al crear una obligación adicional no descrita en la norma para que se ejecute por la Corporación Autónoma Regional, la cual entra entonces en su competencia y funciones como una tarea adicional, transformando así su decisión en una regulación transversal a la explícita en la normativa que orienta la materia.

Otra situación similar a la imposición de obligaciones no contempladas en la norma de competencias de una Corporación Autónoma Regional se aprecia en providencia (Consejo de Estado, Sección Primera, 2004-01238AP, 2010).

En el proceso del asunto la Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la Corporación Autónoma Regional de Caldas – Corpocaldas, frente a la sentencia del 08 de junio de 2006, proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, mediante la cual se desestimaron las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, falta de legitimación en la causa por pasiva, falta de nexo causal y la que denominó la demandada “la responsabilidad recae en otras personas y en otras entidades”.

Que además, el *a quo*, amparó los derechos colectivos a la defensa del patrimonio público, el acceso a la prestación eficiente y oportuna de los servicios públicos y el derecho a la seguridad

y prevención de desastres previsibles técnicamente, y ordenó entre otros involucrados por pasiva, a Corpocaldas y el Municipio de Manizales – OMPAD, acometer de manera inmediata, coordinada y armónica las medidas técnicamente exigibles, y jurídicas y presupuestalmente viables, para precaver la prosecución del deslizamiento ocurrido detrás de Drive in Cerritos, sector de Cerro de oro en la ciudad de Manizales, además de requerirles a estos dos que se adelanten coordinadamente estricto control sobre las actividades agrícolas y de pastoreo en el sector afectado y apliquen medidas persuasivas y sancionatorias a que hay lugar para la prevención del incremento de la inestabilidad del suelo en el sector afectado.

En la providencia el análisis y razonamiento de la sala delimitó las competencias de todas las entidades al margen de lo que se les está permitido o no, cita desde la ley que se deben precaver desastres y adecuar las zonas donde estos se puedan presentar para prevenirlos, se limita a verificar las causas de los hechos que dieron lugar al nacimiento de la acción constitucional y arguye que del artículo 31 de la ley 99 de 1993 surge la obligación de las Corporaciones Autónomas Regionales en apoyar la prevención de emergencias y desastres.

Lo enunciado por sí solo no es extraño, pues la norma textualmente dispone como función de las CAR las de apoyar a los entes territoriales para prevenir los desastres, pero desde el punto de vista de la asesoría, elaboración y gestión de los planes de contingencias y de riesgo desde la asistencia, nunca estableció que la construcción de obras civiles sería una de sus funciones, toda vez que esta actividad parte de las competencias del ente municipal justo como se demuestra en el mismo Decreto ley que ilustra la alta corporación refiriendo para ello el artículo 62.

Como refuerzo a lo expuesto, el artículo 64 del Decreto mencionado, dispone que las Corporaciones Autónomas Regionales tendrán una función de asesoría y colaboración con las entidades mediante la elaboración de inventarios y análisis de zonas de alto riesgo y el diseño de mecanismos de solución.

En relación al control de las actividades agrícolas y de pastoreo, será el ente territorial el que deba ejercer la inspección, control y vigilancia con las desmembraciones que ello implica, y no la autoridad ambiental, toda vez que para dicha situación los usos del suelo y las actividades que recaigan en este serán de estricta autorización por el mismo municipio.

La sala considera que la competencia establecida en la norma no sólo es de simple asesoría, así que extiende la interpretación de la misma considera que las Corporaciones Ambientales como Corpocaldas, *“tiene trascendentes funciones de ejecución sobre el particular.”*

Así, nuevamente se evidencia que el juez al analizar la vulneración de un derecho colectivo en una acción popular, entrega una función ajena a una entidad que cumple una competencia subsidiaria y no una principal, modificando el marco de actuación de toda índole, técnica, administrativa, jurídica, económica y presupuestal, incluso extiende el contenido de la norma aludiendo que las Corporaciones Autónomas Regionales no pueden limitarse a asesorar que es lo que manda la ley, sino que avala el desarrollo de otras acciones más allá que las dispuestas en la Ley.

Una vez más la regulación transversal cobra fuerza vinculante en las decisiones del juez cuando emite una providencia que resuelve una acción popular, consagrando algunas interpretaciones más allá del contenido explícito de la norma, lo cual expande el alcance legal establecido en la normativa que oriente la materia.

Ahora, no toda decisión judicial que sea activista resulta ser negativa, pues existen providencias cuyos contenidos son de especial trascendencia para el medio ambiente y la colectividad que reclama su protección, incluso con atrevimiento podría decirse que a veces impulsan y aceleran acciones que la administración pública no adopta aun cuando su necesidad es latente, justo como lo expresa Manilli (2006) que es citado por Maraniello (2012).

Un caso de una acción popular ventilado al que se le pueden observar grandes rasgos activistas que describen lo expuesto en el párrafo precedente, es (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 2001-90479AP 2014), que fue referido en la elaboración del segundo capítulo de esta investigación. En este, la Sala resuelve apelación frente a la sentencia de 25 de agosto y su complementaria de 16 de septiembre de 2004, proferidas por la Sección Cuarta, Subsección “B”, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

En la citada decisión, entre otras determinaciones, se desestimaron las excepciones de mérito propuestas por los demandados, se declararon responsables a los habitantes e industrias de la cuenca y algunos demandados, se absolvieron otros, se ampararon derechos colectivos a un ambiente sano, a la salubridad pública y a la eficiente prestación de los servicios públicos domiciliarios, se impartieron directrices para restituir las cosas al estado anterior, se recordó la ejecución de precisas obras y gestiones a las autoridades demandadas, ordenó la constitución del Comité de Verificación del Cumplimiento del fallo.

La alta corporación se remite al Plan de Manejo de la Cuenca Hidrográfica – POMCA del Río Bogotá, en la cual se evidencian múltiples factores como descargas de vertimientos de algunos

municipios sobre el Río Bogotá sin el adecuado tratamiento de aguas residuales e industriales, la mala disposición de residuos sólidos, baja disponibilidad de agua para el consumo humano y el desarrollo de actividades agropecuarias poco seguras con parámetros aceptables para la salud.

También encontró probado que la inexistencia de una política única en relación con la recuperación del Río Bogotá, la dispersión de recursos y esfuerzos en materia de información, planeación, gestión, coordinación interinstitucional de proyectos y recursos tecnológicos financieros y humanos para política de gestión y recuperación del Río, la superposición de actores contaminadores, autoridades y competencias, la poca integración interinstitucional y la fragilidad de la policía ambiental, el incumplimiento de la normativa ambiental en las cuencas alta, media y baja, así como en el conjunto de la Cuenca por la alteración grave del sistema y la pérdida de biodiversidad, son factores que inciden en el desarrollo de una estrategia integral de solución a la problemática de la cuenca hidrográfica del río Bogotá.

La sala cita principios de prevención, precaución y desarrollo sostenible como elementos necesarios durante la expedición de una política relacionada a un recurso tan importante como el agua, y atendiendo a la combinación de factores que no permiten una adecuada gestión sobre la citada cuenca hidrográfica decide amparar los derechos colectivos relacionados con el agua, el goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente; el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; la defensa del patrimonio público; la defensa del patrimonio cultural de la Nación; la seguridad y salubridad públicas; el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; los derechos de los consumidores y usuarios.

Además del amparo protector a esa cantidad de derechos e intereses colectivos, ordena a varias de las entidades demandadas y otras, la elaboración y puesta en marcha de una estrategia sistémica para la protección y recuperación de la cuenca hidrográfica del río Bogotá, consistente en la articulación interinstitucional e integración de instrumentos de gestión, planeación y

observación, la integración de instrumentos financieros, técnicos y de monitoreo del río y la implementación de proyectos comunes y específicos.

El Consejo de Estado también ordena la creación de un Consejo Estratégico de Cuenca, la actualización y articulación de todos los instrumentos de planeación y de ordenamiento territorial y la realización de inventarios de las zonas de importancia ecológica especial, la creación del Observatorio Regional Ambiental y de Desarrollo Sostenible del Río Bogotá, la creación de un Sistema Regional de Información Ambiental para la Gestión Integral de la cuenca hidrográfica, reforzar el ya existente Fondo de Inversiones para la Adecuación del Río Bogotá, con la creación del Fondo Común de Cofinanciamiento (FOCOF), mediante el cual se financiarán los programas y acciones para la recuperación y protección de la cuenca, la construcción y mejoramiento de la infraestructura relacionada con el tratamiento de las aguas residuales en el distrito capital y los municipios, incluyendo las plantas de tratamiento, los sistemas de acueducto y alcantarillado y parques ecoeficientes para el tratamiento de los desechos generados por las curtiembres, así como la implementación de un sistema de evaluación del riesgo y de valoración del daño ambiental,

El alto tribunal además ordenó, el desarrollo de capacitaciones a los habitantes residentes a las cercanías de la cuenca del Río Bogotá sobre el adecuado manejo de residuos sólidos y el uso eficiente del agua. También se ordena promover la adquisición y mantenimiento de áreas de especial importancia ecológica y la implementación de esquemas de pagos por servicios ambientales para promover la conservación y recuperación de las áreas de importancia estratégica para la conservación de los recursos hídricos

Como se observa, la decisión no solo es una sentencia más de una acción popular amparando derechos, pues trae consigo una política propiamente dicha, en la cual se integran diferentes acciones, tareas y actividades que involucran a la comunidad, al gobierno nacional, departamental y municipal, a órganos autónomos nacionales, empresas e industrias públicas y privadas. Cabe preguntarse aquí, qué puede ser más activista que ello, y qué o quién puede resolver un conflicto de tal magnitud si no fuere el juez que adopta determinaciones en una acción popular, así se percata entonces que hay un mandato transversal a la ley, al acatamiento de las disposiciones que recaen sobre determinantes ambientales como es el POMCA del Río Bogotá o se gesta de cierta forma una gobernanza que emite señales a otros poderes para actuar conforme la necesidad ambiental y social.

Este precedente muestra la regulación transversal que posee en ciertos eventos judiciales el alcance de acciones como las colectivas, por cuanto se materializa la obligación y vinculatoriedad en la expedición de políticas públicas que impactan los aspectos ya señalados páginas atrás, el económico, financiero, técnico, administrativos, jurídico e incluso político.

Es una decisión de gran relevancia para este trabajo porque demuestra cómo se desprende de una acción popular relacionada al ordenamiento territorial y la protección de derechos colectivos, una obligación paralela, conexas a la ley y las competencias de un gran número de actores en beneficio y protección del medio ambiente y de otros bienes jurídicos especiales que tocan fibras públicas y privadas.

He allí entonces como se ha mostrado la materialización de la regulación transversal en acciones populares que tienen relación al ordenamiento territorial, en las cuales se evidencian esos dos aspectos que se mencionaron párrafos anteriores, uno positivo y uno negativo, uno que puede ser de gran benevolencia para alguna entidad o persona y otro resultar ser meramente vulnerable.

Lo que sí es cierto, es que el órgano judicial ha tomado un protagonismo prominente, pero no existe a modo de definición, un concepto propio a este temario, pues lo que se ha expresado en algunas bibliografías son alcances, posturas, pensamientos de cómo un juez “activista” puede incidir en diferentes escenarios o no y ello como ser una regulación paralela o positiva del derecho.

Hay que destacar que ha habido varios escritos que condensan las facultades del juez desde la constitucionalidad de sus decisiones, hasta la comparación de las sentencias y las obligaciones con otros poderes del estado, uno de los exponentes considera que:

La creación del derecho por los jueces es una cuestión muy debatida en los últimos doscientos años que ha recibido respuestas muy disímiles. Cabe distinguir entre por lo menos tres posiciones claramente diferenciadas: A. Teoría que sostiene que el derecho, entendiendo por tal el conjunto de las normas generales, es creado por el legislador y que los jueces se limitan a aplicar el derecho a casos particulares. Voy a referirme a esta posición como “doctrina tradicional”. B. Teoría para la cual el derecho es el conjunto de todas las normas, generales e individuales, y que sostiene que los jueces crean derecho porque crean normas individuales. El representante más conspicuo de esta tesis es Hans Kelsen. C. Teoría que sostiene que los jueces no crean derecho en situaciones normales, pero sí lo hacen porque crean normas generales en

situaciones muy especiales. Trataré de defender esta tesis en el presente trabajo (Bulygin, 2003, pág. 7).

Para algunas personas no se contemplan tantas teorías como las citadas, pues en el caso colombiano hay un activismo en varias decisiones, así dejando de lado que el juez sólo está limitado a obedecer estrictamente a la ley, y esa facultad de apreciar, valorar, inferir, crear cargas, ha de ser de cierto modo un instrumento de balance para sopesar las cuestiones sometidas a su conocimiento.

No puede negarse la existencia de un marco de regulación transversal en el órgano judicial, y no se trata de la creación de derecho propiamente dicha, sino que la interpretación del ordenamiento jurídico vigente será una categoría de movilidad judicial en sus decisiones, culminando para ello que se transforma en reglas de juego para otros escenarios que tengan cierta identidad en los hechos y las causas que impulsan los despachos judiciales.

La regulación trasversal así provenga del activismo judicial, no es un criterio que la Corte Constitucional considere extraño al ordenamiento jurídico, toda vez que para que el juez articule o aplique de forma adecuada las normas, puede tener varios caminos que están rodeados de independencia.

Los hallazgos de estas acciones ilustradas demuestran que las acciones populares en pro de la protección de los intereses colectivos, son vías judiciales que permiten la preocupación por el ordenamiento territorial, por el medio ambiente y correlativamente por derechos tanto individuales como de la colectividad, así sea a través del activismo de un juez y de su regulación transversal.

Debo decir que la óptica que se ha leído hasta aquí no puede desconocer que existe una parte fundamental en lo estudiado, me refiero a que los actores o accionantes de las acciones populares juegan un rol especial, en el entendido que en varias ocasiones su llamado y súplica a esos derechos colectivos desdibujados e indefinidos, han materializado acciones que promueven decisiones trascendentales para la ordenación del territorio e inclusive para el cumplimiento de fines y preceptos ambientales.

Como se expuso en la introducción, Osofsky (2009) plantea una gobernanza de los problemas como el cambio climático y otros ambientales tomar la regulación con amplitud, y observar que múltiples actores impulsan o atan la regulación y por ende los enfoques de mitigación y adaptación, justo como se debate en algunas de las acciones estudiadas, ejemplo, (Consejo de

Estado, Sección Primera. 2005-03552 AP, 2008), en la cual un ciudadano ejerció acción popular contra el municipio de El Retiro, para reclamar protección a los derechos a la seguridad, al acceso a los servicios públicos, a su prestación eficiente y oportuna y a la prevención y atención de desastres previsible técnicamente.

En primera instancia de deniegan las pretensiones con base en insuficiencia presupuestal, pero el alto tribunal en sus consideraciones expone que no puede haber un desconocimiento en que la prestación del servicio de bomberos cuando es deficiente, perturba, por conexidad, otros derechos fundamentales, ya que ese mismo Cuerpo de Bomberos garantiza la vida, el patrimonio y la integridad de las personas ante eventuales daños, bien por fenómenos naturales o por la acción del hombre, así es que revoca la sentencia dictada por el *a quo* y ampara los derechos colectivos a la seguridad pública, al acceso a los servicios públicos y a su prestación eficiente y oportuna y a la prevención de desastres previsible técnicamente, además ordena al alcalde del municipio de El Retiro dotar dentro de su administración un remolque con una moto bomba, equipos de protección personal y adecuar el vehículo cisterna con capacidad de trescientos (300) galones, o disponga la compra de uno nuevo. Además, debe verificar que el personal del Cuerpo de Bomberos este afiliado a la seguridad social y, goce de la cobertura de seguro de riesgo de muerte, accidente e invalidez total o parcial durante el tiempo que ejerza la labor. También insta a que con EPM realice un diagnóstico del correcto funcionamiento del sistema de hidrantes y previene al ente territorial de que se abstenga de volver a incurrir en las omisiones, entonces, véase como un actor que no hace parte de una autoridad administrativa genera una regulación que encuentra prevención, posibilidad de intervención y mitigación frente a algunos hechos que pueden desencadenar en riesgos.

Así es que vemos además materializada la teoría de John Rawls, por un lado, pues hay distribución derechos y deberes esenciales entre la sociedad y los administrados, es el caso de la gestión del riesgo como determinante ambiental, que en el anterior ejemplo impone la obligación a un municipio de propender y contar con instrumentos relativos a esos preceptos, y de otro, la posibilidad y el deber de los mismos ciudadanos de velar por ello, allí obsérvese como un particular activa la regulación a través del juez contencioso para la adopción de medidas omitidas.

Lo expuesto no dista del caso (Consejo de Estado, Sección Primera, 2011-00315, 2017), este es otro ejemplo en el cual se amparan los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, al medio ambiente sano y equilibrio ecológico,

y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, y entre otras acciones, se ordena a CARDIQUE, en coordinación con el Distrito de Cartagena de Indias, la restitución efectiva del espacio público ocupado por las comunidades del Marlinda y Villagloria en el sector ubicado en el corregimiento de la Boquilla.

Un ciudadano reclama por daños ambientales y la ocupación indebida de la franja de bajamar y la ciénaga, derivados de la ineficiente protección, vigilancia y control del medio ambiente y los bienes de uso público por parte de los diferentes accionados.

En el análisis de la Corporación judicial nuevamente se evidencia que es un asunto relacionado a determinantes ambientales que afectan de forma clara a todos los residentes de la ciudad de Cartagena de Indias, y el Consejo de Estado avala la decisión del *a quo*, respecto de la necesidad de reubicar las familias ocupantes de la franja protegida, por tratarse de bienes de uso público inalienables, imprescriptibles e inembargables, debido a que los integrantes de las comunidades de Marlinda y Villagloria se encuentran seriamente expuestos a desastres naturales previsibles y porque esos asentamientos ilegales comportan efectos nocivos severos al medio ambiente y que terminan afectando no solo a las comunidades de Marlinda y Villagloria, sino en general a los habitantes del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias.

Al final la sala adopta una serie de medidas que ciertamente están en la misma órbita de lo expuesto hasta el momento, pues le indica por ejemplo al alcalde, se le ordena la reubicación de las familias que están en la zona de bajamar y que dicha reubicación se haga con los parámetros técnicos, financieros y jurídicos necesarios como la accesibilidad y saneamiento básico, lo cual tiene todo el tinte de lo expuesto por el profesor Diego López Medina, cuando manifiesta que los jueces son sensibles a las penurias de quienes acuden a ellos para salvaguardar sus intereses, lo que permite cierta reivindicación de los reclamos sociales que no son resueltos en el derecho tradicional, es decir, por ministerio de normas del legislador o el ejecutivo como en el caso estudiado.

Allí mismo se ordena a La Corporación Autónoma Regional Del Canal Del Dique – CARDIQUE, en coordinación con el Distrito De Cartagena, que realice estudios técnicos, proceso de contratación, gestiones financieras y administrativas para llevar a cabo la reforestación, recuperación y restauración de áreas manglárnicas, de las áreas desagradadas de cuencas hidrográficas, de los suelos en áreas de procesos erosivos, así como la remoción de escombros y

materiales sólidos y de rellenos que se hubieren efectuado y la conservación uso y manejo de la fauna silvestre.

Entonces surge una presión de los diferentes actores, en este caso un particular impugna la estancia y ocupación de otros particulares, pero por falta de control a los asentamientos ilegales en zonas de protección, y la regulación se materializa en acelerar la reubicación que si o si se iba a presentar en el futuro, y en la adopción de medidas propias sobre los manglares y lugares de bajamar.

Además se evidencia este fenómeno en que se vinculó a un sujeto por pasiva al cual el accionante no le citó al inicio de la acción popular, y fue al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, para coordinar, cooperar y asesorar la ejecución de planes y programas que coadyuven al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena en la planeación, ejecución y eventual financiación del proyecto de reubicación de las comunidades de Marlinda y Villagloria, así percíbase como se expanden las obligaciones que en principio le correspondían al ente territorial por la falta de control a los asentamientos, al Ministerio que terminan siendo una regulación vertical y así los derechos reclamados a las obligaciones de entidades inicialmente no vinculadas. Inclusive se le exhorta de forma eventual a la financiación del proyecto de reubicar a las familias al mismo ente nacional.

La regulación transversal en relación al ordenamiento territorial a través de las acciones populares no sólo se materializa en las decisiones judiciales, a veces también en los mismos actores intervinientes de dichas acciones sin que sea el juez contencioso quien adopte las determinaciones sobre el problema jurídico. Es el caso (Consejo de Estado, Sección Primera, 2016-00440 AP, 2018), en el cual el revoca una sentencia que aprobó el pacto de cumplimiento entre las partes, por no someter al comité de conciliación los acuerdos a los cuales se llegó.

Lo que es de interés para este análisis es que la presión que genera la acción incoada genera un acercamiento entre el señor Enrique Arbeláez Mutis, la Corporación Autónoma Regional de Caldas – CORPOCALDAS y el Municipio de Manizales, con el fin de evitar el daño contingente y hacer cesar la amenaza sobre los derechos colectivos al ambiente sano, la seguridad y la prevención de desastres previsibles técnicamente y las obras públicas eficientes y oportunas, por unos deslizamientos en la ladera contigua y común del conjunto residencial Torres de Positano.

En el pacto de cumplimiento la CAR, coadyuvada por el ente territorial, deciden proponer como fórmula de arreglo acompañar y asesorar desde lo técnico a la copropiedad para el manejo de la ladera, así mismo realizarle monitoreo de esta con instrumentación topográfica en verano e

invierno, hacer un mantenimiento periódico en el área pública de la ladera y construir una batería de drenes en la parte interior del talud.

Si se observa a simple vista, a través de los acuerdos de mitigación puede mostrarse como se regula un aspecto que se reclama, justo como ocurrió en otros eventos que ya se han expuesto donde se pretende mitigar los impactos generados sobre la cuenca del Río Bogotá por las actividades antrópicas, industriales y comerciales, o en los manglares de bajamar en Cartagena de Indias por el asentamiento ilegal de familias allí.

Así se observa la promesa introductoria de observar que regulación transversal tiene aspectos verticales, en el entendido que se requiere la articulación e intervención de varios niveles del gobierno, pues no sólo en un asunto local o municipal se encontrará amparo para los derechos colectivos, sino que tendrán anexo a esa articulación otras entidades del ordena departamental y nacional, y también se ha visto de forma clara y desde el concepto diagonal, cuando la rama judicial indica a las otras del poder público decisiones que tendrán que adoptar, acciones para promover y determinaciones para salvaguardar los intenses colectivos.

El otro escenario, es que la regulación transversal tiene un camino desde la gobernanza en la ordenación del territorio, y a partir diferentes ámbitos del sistema jurídico Colombiano, en el cual confluyen elementos que regulan aspectos que son transversales a diferentes disciplinas como el urbanismo, lo social, acciones de sostenibilidad, la planificación, los servicios públicos, el cambio climático y los demás determinantes ambientales.

Canto (2008) explica que la concepción más primaria de las políticas públicas tiene su génesis en las demandas sociales, y que, de forma concreta, puede ser más claro en el núcleo del conflicto que se producen de intereses de los diversos actores. Además, dice:

El gobierno actúa en función de las presiones de los diversos grupos sociales en un juego de suma positiva y procesa las demandas en las políticas. Para hacer más efectivas las acciones de presión, los actores sociales reclaman un conjunto de capacidades y destrezas en las organizaciones de la sociedad, no intercambiables las unas por las otras (...) (Canto, 2008, págs. 14 - 15).

Se trata así de poner las políticas públicas bajo presión social ante el reclamo al estado para la solución de conflictos que generan un lenguaje común sobre los derechos que propenden por

solucionar los fenómenos que trae consigo el ordenamiento territorial, de forma lógica, con un abundante acervo de intereses, y es allí, donde se materializa de la legitimidad de los poderes públicos como el judicial, para ejercer el rol que la autoridad administrativa ha descuidado, o no ha ejecutado, o que ha hecho una tarea de forma inconclusa o a medias, por lo cual la capacidad de los actores populares para organizarse es mediante la utilización de estrategias que permite llegar a unos ajustes dentro de un sistema tanto normativo como material.

Como se advierte en la parte introductoria, la regulación transversal se ve a veces promovida por diferentes actores que pretenden obtener provechos de ciertas situaciones que guardan relación por ejemplo con el ordenamiento territorial.

La gobernanza en sentido descriptivo alude a la mayor capacidad de decisión e influencia que los actores no gubernamentales (empresas económicas, organizaciones de la sociedad civil, centros de pensamiento autónomos, organismos financieros internacionales) han adquirido en el procesamiento de los asuntos públicos, en la definición de la orientación e instrumental de las políticas públicas y los servicios públicos, y da cuenta de que han surgido nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno con las organizaciones privadas y sociales en la implementación de las políticas y la prestación de servicios (Aguilar, 2009, pág. 35).

Avanzando con el tema, para explicar la gobernanza desde el ordenamiento territorial se tiene que hablar de participación ciudadana, en el entendido que la población dentro de la cual se encuentra la comunidad, los industriales, comerciantes, transportadores y empresarios, será quien propicie la necesidad de articulación y regulación de aspectos contentivos de intereses, necesidades y utilidades sociales.

Farinós Dasí (2008) citado por Dalla-Torre (2017), expone que la gobernanza territorial desarrolla formas de participación ciudadana y logra una gestión de dinámicas territoriales conjunta y concertada por una multiplicidad de actores que comparten objetivos comunes (Dalla-Torre, 2017, pág. 1).

Como se observa, hay una regulación transversal desde la gobernanza, y que para el caso de la ordenación del territorio, se trata de la búsqueda de los procesos de formulación de políticas

públicas que reúnen a varios actores con el gobierno para la gestión adecuada del territorio con una finalidad mancomunada de intereses y objetivos.

Dalla-Torre (2017) cuenta cómo se da la adopción del Plan de Ordenamiento Territorial de Mendoza – Argentina, y refiere que existe un proceso colaborativo, en el cual se abarcan las dificultades que surgen de un diagnóstico y que se ponen en conocimiento de muchas organizaciones de la sociedad civil y especialistas, mediante talleres y durante las etapas de consulta y audiencias públicas, y que si bien relata que dicha participación ciudadana en el proceso no logra contemplar todas las necesidades e interés sociales, esta intervención de la población genera las decisiones que dan lugar a la adopción del plan y por ende, a la regulación transversal, donde se articulan varios actores como sociedades económicas, organizaciones de la sociedad civil, corporaciones autónomas, entidades financieras, entre otras.

En Colombia, es similar, pues el artículo 24 de la Ley 388 de 1997, dispone que habrá unas instancias de concertación y consulta, en las cuales el representante legal del ente municipal, debe coordinar la formulación oportuna del proyecto del plan de Ordenamiento Territorial, y adelantar aquellas actuaciones administrativas correspondientes para que se surta la concertación interinstitucional y consulta ciudadana.

La misma norma *ibídem*, señala que el proyecto de Plan debe enviarse a la autoridad ambiental correspondiente para su consideración en lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales, también al Consejo Territorial de Planeación, a juntas administradoras locales, gremios económicos y profesionales, así como desarrollar convocatorias públicas para someter a discusiones el plan, para exponer la información básica y recoger encomiendas y observaciones expresadas por las diferentes entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias del municipio. Además de ello, el párrafo señala que “la consulta democrática deberá garantizarse en todas las fases del plan de ordenamiento, incluyendo el diagnóstico, las bases para su formulación, el seguimiento y la evaluación.”

Incluso lo anterior, quedó regulado en el mismo sentido en el reciente Decreto 1232 de 2020, en el cual se retoman estas normas de 1997 y se deja constancia en el párrafo 3° del artículo 2.2.2.1.2.2.2 que los documentos del Plan de Ordenamiento Territorial deberán estar la página web que determine la oficina de planeación municipal con el fin de brindar garantías frente a la consulta y participación ciudadana, inclusive cita que “esta información deberá estar disponible en medio físico para consulta ciudadana en la oficina de planeación.”

Como se observa, existe una gobernanza en la ordenación del territorio, donde confluyen varios actores que amplían el margen de decisión de los entes territoriales, conforme las necesidades y peticiones de los diferentes intervinientes, y de igual forma al caso de Mendoza en Argentina, cabe decir que se materializa una regulación transversal.

Se recuerda que la regulación trasversal es un fenómeno amplio, permeado de muchas partes con intereses de toda índole, así es que todos esos actores impulsarán con sus acciones o omisiones rumbos regulatorios que pueden estar orientados a la prevención, mitigación y adaptación, como pueden dirigirse a obstaculizar restricciones en determinadas ocasiones.

La promoción de la regulación transversal por diferentes actores que procuran sus intereses con relación con el ordenamiento territorial, va ligado con las acciones populares por muchas situaciones, pues habrá de mencionarse que, una vez exista la adopción del plan de ordenamiento territorial, vendrán conflictos como los ya estudiados que impulsarán nuevos retos donde los jueces contencioso administrativos decidan sobre la vulneración de los derechos colectivos con cierto activismo judicial, mediante el cual, regulen de forma transversal un asunto no delimitado en ese plan de ordenamiento territorial, o impongan una acción no prevista en el programa de ejecuciones del mismo, o sometan a cargas o a ciertas acciones algunas entidades o incluso a los mismos gremios intervinientes en la gobernanza del territorio, y ello puede gestarse por el crecimiento poblacional y su acercamiento a través del paso del tiempo a lugares que poseen ciertos impactos sociales como los rellenos sanitarios, plantas de compostaje de residuos ordinarios, plantas de tratamiento de aguas residuales domésticas, centros de faenado, incluso el sector industrial en sus diferentes expresiones, entre otros.

Por lo indicado, muchas de las decisiones judiciales de las acciones colectivas relacionadas al ordenamiento territorial, constituyen una alternativa importante para la protección y recuperación ambiental, pero para proteger de forma garante y efectiva los aludidos derechos, a veces de forma transversal se expiden mandatos para el ejercicio o desarrollo de funciones y/o acciones que no ha desempeñado la administración pública en sus diferentes ámbitos de competencia.

Al final de este capítulo, se puede contextualizar que la interpretación del ordenamiento jurídico vigente por los jueces, proporciona cierta movilidad judicial, debido a que las decisiones de los jueces atienden asuntos que no se regulan en la ley por completo, pues la actividad humana

no se encuentra decantada con todos sus conflictos en las normas expedidas por el legislador y es allí donde la jurisprudencia es un criterio importante y de inmediata aplicabilidad.

Además de lo dicho, la ley y sus intereses desiguales debe tener un poder que restrinja los alcances, por lo que el razonamiento judicial en la interpretación de esta tiene que ser claro, certero y bajo las premisas y posibilidades del mismo estado, más aun en las acciones populares que propenden la adecuada gestión ambiental del territorio que va de la mano con la misma existencia natural sostenible.

De otra parte, el activismo del juez contencioso administrativo en asuntos relacionados con acciones populares y el ordenamiento territorial es indudable cuando crea una norma nueva a través de la imposición de una obligación a una entidad que pertenece al marco funcional de otra, la que termina convirtiendo una competencia en una función paralela y por ende en una regulación transversal a la explícita en la normativa que orienta cierta la materia como lo es el ordenamiento ambiental del territorio, o cuando en segunda instancia extiende el pronunciamiento o el amparo reclamado, u ordena o modifica lo decidido en primera instancia.

Esa regulación transversal desde la perspectiva de esta investigación, incluye también la extensión interpretativa de las normas, dado que así la ley sea un instrumento primario del cual puede soportarse el juez, él podrá interpretar de forma autónoma dicho mandato para establecer “lo mejor” para el ordenamiento jurídico.

Algunas decisiones judiciales de las acciones colectivas relacionadas al ordenamiento territorial, constituyen una alternativa importante para la protección y recuperación ambiental, pero para proteger de forma garante y efectiva los aludidos derechos, a veces de forma transversal se expiden mandatos para el ejercicio o desarrollo de funciones y/o acciones que no ha desempeñado la administración pública en sus diferentes ámbitos de competencia.

Conclusiones

En la primera parte de este trabajo, se pudo entender que la planeación del territorio conlleva una estructura de decisiones con intervención de las entidades ambientales, y que existen normas y lineamientos relativos a los recursos naturales como componentes imperativos para los instrumentos de planificación municipal y el desarrollo sostenible. Así también encontrando que normas como los determinantes ambientales, se transforman en preceptos de suma importancia para la ordenación del territorio.

En la segunda etapa de la investigación, se muestran algunas acciones populares en un rango de tiempo entre el 2000 y el 2020 sin ser todas las de ese lapso temporal, y en las que pudo constatar que en gran parte de estas, muchos de los derechos reclamados tienen relación con los determinantes ambientales.

El tercer capítulo, se quiere concluir que la muestra de algunas de las sentencias tomadas, permitieron evidenciar que la materialización de regulación transversal de las acciones populares en el ordenamiento territorial Colombiano proviene del activismo judicial, el cual se hace presente en varias de las decisiones de los jueces contencioso administrativos que resuelven dichos conflictos, teniendo en cuenta que en las providencias ilustradas, se imparten obligaciones o se reconocen derechos cuya protección desplegó la ejecución de acciones, la remoción de personas de un lugar con restricciones ambientales y su correlativo traslado a otros lugares con entrega de otros reconocimientos y bienes con especificaciones determinadas, o la expansión de un derecho vulnerado al amparo de otros derechos no clamados y la definición de políticas públicas con intervención y articulación de varias entidades y personas.

El activismo del órgano judicial contencioso administrativo al adoptar providencias de acciones populares dentro de materias como la del ordenamiento territorial es innegable cuando juzgue una conducta desde una norma y traiga un nuevo precepto normativo en establecer una carga a una entidad que pertenece al marco funcional de otra, la que termina convirtiendo una competencia en una función paralela y por ende en una regulación transversal a la explícita en la normativa que orienta cierta la materia como lo es el ordenamiento ambiental del territorio.

El activismo judicial y la regulación transversal son conceptos siameses, por tanto que nacen como hermanos unidos al tener un protagonismo en el que el juez va más allá de la ley e interpreta acciones o tareas no descritas en esta por completo, así creando derecho a través de

obligaciones, al integrar el trabajo y esfuerzos de varias entidades, por vincular la responsabilidad de varios actores, cuando suscita la expedición en normas en varios ámbitos, al incidir en esferas de oposición industrial o de interés corporativo.

La regulación transversal se materializa por diversos medios, impulsados estos por varios actores con múltiples intereses, que también pueden impedir la regulación o la aceleración de actividades necesarias en algunos casos puntuales como se evidenció.

La materialización de la regulación transversal no debe comportar una mirada exclusiva de las decisiones judiciales, sino que la misma ordenación del territorio y la correlativa protección de los determinantes ambientales nace en la regulación que se gestó en diversas aristas que tensionan finalidades de toda clase.

Los acuerdos de mitigación y adaptación dentro de una acción popular pueden mostrarse como se regula un aspecto que se reclama, justo como ocurrió en otros eventos que se estudiaron en los que se pretende mitigar los impactos generados y que involucra actores con intervenciones antrópicas, industriales y comerciales en ciertas zonas que las normas de ordenamiento territorial no pueden ajustar o dirimir.

La reflexión sobre la regulación transversal en las acciones populares dentro del ordenamiento territorial colombiano pareciera que amerita una jurisdicción especializada en asuntos ambientales, donde el operador judicial cuente con la experticia, el conocimiento y la espacialidad teoría y colectiva que involucra esta disciplina, incluso podría plantearse la necesidad de una jurisdicción especializada en temas ambientales con salas diferidas en diversos asuntos sobre esta disciplina que bien extensa se ha evidenciado.

El derecho administrativo está presente en gran medida en las actuaciones del ordenamiento territorial, en razón a que el vehículo que conlleva decisiones sobre esta materia es ventilado en estrados judiciales de lo contencioso administrativo, o porque una de las formas de reclamar derechos e intereses colectivos sobre el particular es a través de las acciones populares en las mismas instancias o por la naturaleza de las entidades que inciden en la planeación y ordenación del territorio.

Conclusiones estas que pueden interesar para futuras investigaciones, dado que no es una materia con soluciones de plano a los conflictos suscitados en la forma en la que se materializa la regulación transversal de las acciones populares en el ordenamiento territorial colombiano.

Lista de referencias

- Achury, R. (2017). Planes de Ordenamiento Territorial (POT), urbanismo y arquitectura. Producir espacio público en tejido urbano. *Bitácora 28 - Universidad Nacional de Colombia*, 125-132.
- Aguilar, L. (2009). El concepto de gobernanza. *Globalización y Gobernanza, Universidad Autónoma de Mexico*, 35.
- Alcaldía de Medellín, D. (2006). *SISTEMA PARA EL REPARTO DE CARGAS Y BENEFICIOS - DOCUMENTO TÉCNICO DE SOPORTE POT - Acuerdo 46*. Medellín - Antioquia: Departamento Administrativo de Planeación.
- Ancona, I., C. López, & E. López. (2005). Desarrollo sustentable o sostenible: una definición conceptual. *Horizonte Sanitario 4 (2)*.
- Aparisi, A. (1992). *Anuario de Filosofía Del Derecho Ix*, 249-265.
- Arbeláez, G. (2005). El ordenamiento territorial: instrumento para la gobernabilidad. *Opinión Jurídica (4)*, 125-138.
- Blanco Alvarado, C. (2011). Ordenamiento Jurídico Territorial Colombiano Vs Ordenamiento Jurídico Andino. *Via Inveniendi Et Iudicandi Edición 12*.
- Bulygin, E. (2003). Los jueces ¿crean derecho? *Isonomía No. 18 / Abril*, 7.
- Canto, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas. *Política y Cultura, otoño 2008, núm. 30*, 14 - 15.
- Congreso de la República, C. (18 de Julio de 1997). Ley 388 Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. *Ley 388*. Ibagué.
- Corporación Autónoma Regional - Cornare. (Marzo de 2020). <http://www.cornare.gov.co/>. Obtenido de http://www.cornare.gov.co:file:///C:/Users/Sebastian%20Ricaurte%20F/Desktop/CORNARE%20-%20ORDENAMIENTO%20TERRITORIAL/PLAN_DE_ACCION_CORNARE_2020-2023.pdf
- Corporación Autónoma Regional -Cornare. (11 de Junio de 2014). www.cornare.gov.co. Obtenido de http://www.cornare.gov.co:file:///C:/Users/Sebastian%20Ricaurte%20F/Desktop/CORNARE%20-%20ORDENAMIENTO%20TERRITORIAL/PLAN_DE_ACCION_CORNARE_2020-2023.pdf
- Corredores, M. P. (2009). *Los Derechos Colectivos. Hacia su efectiva comprensión y protección*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Dalla-Torre, M. (2017). Gobernanza territorial y los Planes de Ordenamiento Territorial: El caso de la provincia de Mendoza, Argentina . *Bitácora Urbano Territorial, vol. 27, núm. 1*, 1.

Dulcey Martínez, G. R. (Mayo de 2014). ORDEN TERRITORIAL EN COLOMBIA: BOGOTÁ Y LA REGIÓN CENTRAL DE LA COLONIA A LA CRISIS ACTUAL. *ORDEN TERRITORIAL EN COLOMBIA: BOGOTÁ Y LA REGIÓN CENTRAL DE LA COLONIA A LA CRISIS ACTUAL*. Sevilla.

Empresa de acueducto y alcantarillado de Bogotá, Conservación Internacional Colombia, Instituto Alexander Von Humboldt, & Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible . (2018). *DOCUMENTO DE LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DEL PLAN DE MANEJO AMBIENTAL Y LA ZONIFICACIÓN Y RÉGIMEN DE USOS APLICABLE A PÁRAMOS DELIMITADOS*. Obtenido de DOCUMENTO DE LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DEL PLAN DE MANEJO AMBIENTAL Y LA ZONIFICACIÓN Y RÉGIMEN DE USOS APLICABLE A PÁRAMOS DELIMITADOS: https://santurban.minambiente.gov.co/images/Pdf_santurban/antecedentes/Documentos-Lineamientos.pdf

Escobar, F. (1999). Ordenamiento territorial, autonomía y desarrollo local en Colombia. *Estudios Políticos No. 15. Medellín, Julio-Diciembre*, 129-147.

Espinosa, A. (2012). LA JUSTICIA AMBIENTAL, HACIA LA IGUALDAD EN EL DISFRUTE DEL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política, nº 16*, 51-77.

Espinoza Henao, O. M. (2002). Comentarios para una crítica a los planes de ordenamiento territorial en Colombia. *Territorios 8*, 127-166.

Feoli, M. (2015). El nuevo protagonismo de los jueces: Una propuesta para el análisis del activismo judicial. *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte - Año 22 Nº 2*, 188 - 193.

Fernández, V. (2016). La justicia de los precedentes. ¿Invasión a la independencia y autonomía del juzgador? *Revista de Derecho XXIX No. 2 Diciembre*, 17 - 18.

Frey, K., & Calderón, D. (2017). El ordenamiento territorial para la gestión del riesgo del desastres de desastres en Colombia. *Territorios*, 239-264.

García de Enterría, E. (1984). *Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho en el Derecho administrativo*. Madrid: Civitas.

García García, D. (2008). Ordenamiento territorial y descentralización: competencias, recursos y perspectivas. *Papel Político*, 473 - 489.

García Norrol, J. J., & García-Bar, M. (1984). *Formas de organización política*. Obtenido de Formas de organización política: http://www.filosofia.net/materiales/sofiafilia/fyc/fyc_5_3.html

García, L. (2014). El juez y el precedente: Hacia una reinterpretación de la separación de poderes. *Vniversitas N° 128*, 84.

Giraldo, L. F. (16 de Septiembre de 2014). La justicia aristotélica: virtud moral para el discernimiento de lo justo. *Indivisa, Bol. Estud. Invest.,* 44-52.

- Gudiño, M. E. (2015). El Ordenamiento Territorial como Política de Estado. *Perspectiva Geográfica*, 11-36.
- Guiza, L., Londoño, B., & Rodriguez, C. (2014). LA JUDICIALIZACIÓN DE LOS CONFLICTOS AMBIENTALES: UN ESTUDIO DEL CASO DE LA CUENCA HIDROGRÁFICA DEL RÍO BOGOTÁ (CHRB), COLOMBIA. *Rev. Int. Contam. Ambie.* 31 (2), 204.
- Gutiérrez, F. (2010). Organización territorial, desarrollo sostenible y nuevas visiones sobre el territorio en Colombia (1991-2010). *Perspectiva Geográfica*, 239.
- Hernández Peña, Y. T. (2010). El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable? *Cuadernos de Geografía - Revista Colombiana*, 97-109.
- Hildenbrand, A. (1996). *Política de ordenación del territorio en Europa*. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- Iregui, P., & Torres, M. (2017). Las modificaciones legislativas a las acciones populares en Colombia: ¿avance o retroceso? *Revista de Derecho No 48*, 133.
- Iregui, P., & Torres, M. (2017). Las modificaciones legislativas a las acciones populares en Colombia: ¿avance o retroceso? *Revista de Derecho No. 48*, 133.
- Iturralde, V. (1995). *El precedente en el Common Law*. Madrid: Civitas.
- Jaramillo, M. (2016). IDENTIFICACIÓN DE DETERMINANTES AMBIENTALES EN ASPECTOS HIDROGEOLÓGICOS DEL DESARROLLO DE LA MINERÍA EN COLOMBIA SOBRE MACIZOS ROCOSOS. *HIDROGEOLÓGICOS DEL DESARROLLO DE LA MINERÍA EN COLOMBIA SOBRE MACIZOS ROCOSOS*. MEDELLÍN: TRABAJO DE MAESTRÍA EN INGENIERÍA AMBIENTAL UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA.
- López, D. (2006). *El Derecho de los Jueces*. Bogota: Editorial Legis.
- López, D. E. (2006). *El Derecho de los Jueces*. Bogota: Editorial Legis.
- Maraniello, P. (2008). El Activismo Judicial una herramienta de protección constitucional. *Pensar en Derecho Universidad de Buenos Aires*, 1 - 21.
- Maraniello, P. (2012). El activismo judicial, una herramienta de protección constitucional. *Revista de Ciencias Sociales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México*, 46-83.
- Martínez, M., & Trujillo, S. (Marzo de 2001). Las acciones populares en Colombia. *Las acciones populares en Colombia*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana - Departamento de derecho procesal.

- Másmela Díaz, P. (2010). El Paisaje Como Elemento De La Ordenación TeEl Paisaje Como Eemento De La Ordenación Territorial Un Análisis De Paisaje Desde Su Enfoque Visual En El Borde Centro Oriental De Medellín, Colombia. *El Paisaje Como Elemento De La Ordenación TEI Paisaje Como Eemento De La Ordenación Territorial Un Análisis De Paisaje Desde Su Enfoque Visual En El Borde Centro Oriental De Medellín, Colombia*. Medellín, Antioquia, Colombia.
- Mejía Turizo, J., & Pérez Caballero, R. (2015). Activismo judicial y su efecto difuminador en la división y equilibrio de poderes. *Justicia No. 27*, 30-41.
- Mora, G. (2011). Las dos Caras del aActivismo judiCial: a propósito de los veinte años de la ConstituCIÓN de Colombia. *Dikaion vol. 20*, 210.
- Morello, A. (2007). *La Corte Suprema en acción*. La Plata, Argentina: Librería Editora Platense.
- Osofsky, H. (2009). Is Climate Change "International"? Litigation's Diagonal Regulatory Role. *Virginia Journal of international Law Vol. 49:3*.
- Osorio, S. N. (2010). John Rawls: Una Teoría De Justicia Social Su Pretensión De Validez Para Una Sociedad Como La Nuestra. *REVISTA DE RELACIONES INTERNACIONALES, ESTRATEGIA Y SEGURIDAD*, 141.
- Parejo Alfonso, L. (2012). La ordenación territorial y urbanística y el gobierno de la ciudad en el estado territorialmente descentralizado. *Revista Digital de Derecho Administrativo, núm. 7, enero-junio*, 63 - 88.
- Patiño Posse, M. (Diciembre de 2008). El Régimen Jurídico del Ordenamiento Ambiental y Urbano en Colombia. *El Régimen Jurídico del Ordenamiento Ambiental y Urbano en Colombia*. Alicante, España.
- Peces-Barba, G. (1984). Comentario al libro de Eduardo García de Enterría "Reflexiones sobre la Ley y los Principios Generales del Derecho". *Revista española de derecho constitucional No. 4 - No. 11*, 250.
- Pinzón, M. (2018). Retos ambientales para los Planes de Ordenamiento Territorial modernos o de segunda generación: el caso de los municipios intermedios de Colombia. *El Agora USB 18 (2)*, 426-445.
- Prieto, L. (1983). Teoría del derecho y filosofía política en Ronald Dworkin. *Revista Española de Derecho Constitucional Año 5. Núm. 14. Mayo-agosto*, 356.
- Rincón Cordoba, J. I. (2012). *Planes de ordenamiento territorial, propiedad y medio ambiente*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Robledo, P. (2008). El panorama territorial colombiano. *Revista Derecho del Estado (21)*, 177-208.

- Saffon, M., & García, M. (2011). Derechos sociales y activismo judicial: la dimensión fáctica del activismo judicial en derechos sociales en Colombia. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, vol. 13, núm. 1, enero-junio, 75 - 107.
- Santamaría, J. E. (2018). El paisaje en el ordenamiento territorial de Medellín. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 587 - 611.
- Santofimio, J. (2017). *Compendio de Derecho Administrativo*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Solarte, P. (2012). *Ordenamiento territorial y derecho urbano*. Bogotá: Leyer.
- Tamayo, J. (2001). *Las acciones populares y de grupo en la responsabilidad civil extracontractual - 1 Edición*. Medellín: Diké.
- Taruffo, M. (2016). Consideraciones sobre el precedente. *Revista IUS ET VERITAS N° 53 Diciembre*, 332.
- Usaquén, M. (2010). Gestión ambiental de los servicios públicos domiciliarios: seguimiento para el departamento de Cundinamarca. *Equidad y Desarrollo Num. 14*, 64.
- Ventolini, T., & Santos, L. (Mayo de 2007). PLAN DE MANEJO AMBIENTAL PARA EL ECOPARQUE BATACLÁN, ÁREA PROTEGIDA URBANA DE SANTIAGO DE CALI, VALLE DEL CAUCA, COLOMBIA 2007. *PLAN DE MANEJO AMBIENTAL PARA EL ECOPARQUE BATACLÁN, ÁREA PROTEGIDA URBANA DE SANTIAGO DE CALI, VALLE DEL CAUCA, COLOMBIA 2007*. Cali, Colombia: UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE OCCIDENTE.
- Vera, H. (2002). Representaciones y clasificaciones colectivas. La teoría sociológica del conocimiento de Durkheim. *Sociológica*, 103-121.
- Vergel, M., Contreras, M., & Martínez, J. (2016). Percepciones y características del espacio público y ambiente urbano entre habitantes de la ciudad de Cúcuta-Colombia. *Prospectiva. Revista de Trabajo Social e intervención social No. 21*, 224.
- Vernet, J., & Jaria, J. (2007). El derecho a un medio ambiente sano: su reconocimiento en el constitucionalismo comparado y en el derecho internacional. *Teoría y Realidad Constitucional núm. 20*, 513-533.
- Villalobos, M. (2015). El nuevo protagonismo de los jueces: una propuesta para el análisis del activismo judicial. *Revista de Derecho - Universidad Católica del Norte*, 173-198.
- Villamil, M. (2010). El ordenamiento territorial en Colombia a través del tiempo. *Perspectiva Geográfica*, 143-156.
- Corte Constitucional, Sala Novena de Revisión (15 de diciembre de 1993) Sentencia T - 139 de 1993.

Corte Constitucional, Sala de revisión en asuntos de tutela (28 de agosto de 1992) Sentencia T-508 de 1992.

Corte Constitucional, Sala de revisión en asuntos de tutela (28 de agosto de 1992) Sentencia T-508 de 1992.

Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión (18 de junio de 1993) Sentencia T-231 de 1993.

Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión (23 de septiembre de 1993) Sentencia T-405 de 1993.

Corte Constitucional, Sala de Revisión en asuntos de tutela (28 de octubre de 1994) Sentencia T-482 de 1994.

Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión (16 de mayo de 1995) Sentencia T-213 de 1995.

Corte Constitucional, Sala Plena (16 de septiembre de 1997) Sentencia SU-442 de 1997.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera (28 de marzo de 2014) AP-25000-23-27-000-2001-90479-01 (MP. Marco Antonio Velilla)

Corte Constitucional (11 de marzo de 1993) Sentencia C-104 de 1993 (M.S. Alejandro Martínez Caballero)

Consejo de Estado, Sección Tercera Sala de lo Contencioso Administrativo, (04 de abril de 2013) Radicación No. 11001-03-26-000-2013-00019-00(46213) (M.P. Enrique Gil Botero)

Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Radicación 17001-33-31-003-2010-00205-01(AP)AV (M.P. Alberto Yepes Barreiro)

Consejo de Estado, Sección Primera (04 de octubre de 2018) radicación 05001-23-33-000-2016-00713-01(AP) (M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés)

Consejo de Estado, Sección Primera (11 de noviembre de 2010) radicación 17001-23-31-000-2004-01238-01(AP) (M.P. Marco Antonio Velilla Moreno)

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera (28 de marzo de 2014)
radicación AP-25000-23-27-000-2001-90479-01 (MP. Marco Antonio Velilla)

Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión (28 de noviembre de 2002) Sentencia T-1036 de 2002
(M.P. Eduardo Montealegre Lynett)

Consejo de Estado - Sentencia 25 de marzo, 2813 (Consejo de Estado - Sección primera 25 de Marzo de
1994)

Corte Constitucional Sentencia C - 189, D-5948 (Corte Constitucional 15 de Marzo de 2006).

Sentencia T – 622, T-5.016.242 (Corte Constitucional 10 de Noviembre de 2016).