

CAROLINA

MONTES CORTÉS

(EDITORA)

30 AÑOS DEL SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Treinta años del Sistema Nacional Ambiental / Ángela María Amaya Arias [y otros] ; Carolina Montes Cortés, editora. Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 2023.
362 páginas : ilustraciones, mapas, gráficas

Incluye referencias bibliográficas al final de cada capítulo

ISBN: 9786287676053 (impreso)

1. Colombia. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Sistema Nacional Ambiental — Aspectos jurídicos 2. Actos administrativos — Aspectos ambientales — Colombia 3. Gestión ambiental — Colombia 4. Política ambiental — Colombia 5. Derecho ambiental — Colombia I. Montes Cortés, Carolina, editora II. Amaya Arias, Ángela María III. Universidad Externado de Colombia IV. Título

333.7

SCDD 21

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca. MRJ

agosto de 2023

ISBN 978-628-7676-05-3

© 2023, CAROLINA MONTES CORTÉS (EDITORIA)

© 2023, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Calle 12 n.º 1-17 Este, Bogotá

Teléfono (+57) 601 342 0288

publicaciones@uexternado.edu.co

www.uexternado.edu.co

Primera edición: agosto del 2023

Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones

Corrección de estilo: Alfonso Mora Jaime

Composición: Karina Betancur Olmos

Impresión y encuadernación: DGP Editores S.A.S.

Tiraje: de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia

Printed in Colombia

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

ÁNGELA MARÍA AMAYA-ARIAS	JULIANA HURTADO RASSI
YÉDISON ARISTIZÁBAL	JORGE JURADO
CRISTIAN BERMÚDEZ RODRÍGUEZ	LILIAN ROCÍO MONDRAGÓN GÓMEZ
ÁLVARO HERNANDO CARDONA GONZÁLEZ	CAROLINA MONTES CORTÉS
EDUARDO DEL VALLE MORA	DAVID ALEJANDRO PORRAS CORREA
GIOVANNI JOSÉ HERRERA CARRASCAL	SANTIAGO RODRÍGUEZ SANMIGUEL
JUAN DAVID UBAJOA OSSO	

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	9
SIGLAS Y ACRÓNIMOS	15
EJE I EVALUACIÓN DE LAS ACTUALES PROBLEMÁTICAS ASOCIADAS AL SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL	19
La comunidad como elemento constitutivo del Sistema Nacional Ambiental y su ejercicio de control a través de acciones judiciales: la pretensión de nulidad de actos administrativos y contratos estatales que afecten el ambiente <i>Cristian Bermúdez Rodríguez</i>	21
Sistema Nacional Ambiental sin jerarquía, treinta años después de su creación <i>Giovanni José Herrera Carrascal</i>	53
El Sistema Nacional Ambiental: ¿un sistema que contribuye a la construcción de la paz en Colombia? <i>Carolina Montes Cortés</i>	79
El Sistema Nacional Ambiental en el ámbito de la calidad del aire. Especial referencia a las competencias de control y de vigilancia <i>Juan David Ubajo Osso</i>	107
La Reserva de Biosfera Seaflower: treinta años después de que se ordenara su constitución en la Ley 99 de 1993 <i>Juliana Hurtado Rassi</i>	137
Imaginando el Servicio Forestal Nacional en Colombia <i>Ángela María Amaya-Arias</i> <i>Santiago Rodríguez Sanmiguel</i>	157

EJE 2

RETOS DEL SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL

FRENTE A LAS NUEVAS DINÁMICAS POLÍTICAS,

ECONÓMICAS, JURÍDICAS Y TECNOLÓGICAS DEL PAÍS

185

Gestión ambiental del Sistema Nacional Ambiental.

Nociones y perspectivas desde el enfoque de las políticas públicas

187

Álvaro Hernando Cardona González

David Alejandro Porras Correa

La Política Nacional de Cambio Climático

con enfoque territorial: un reto pendiente y

urgente para el Sistema Nacional Ambiental

213

Yédison Aristizábal

Retos de los modos de participación ciudadana

contenidos en la Ley 99 de 1993 frente a la

implementación del Acuerdo de Escazú

239

Eduardo Del Valle Mora

La urbanización como opción de mejora del

Sistema Nacional de Áreas Protegidas en Colombia

293

Jorge Jurado

Retos de las autoridades ambientales de Colombia

y su relación con la seguridad humana

327

Lilian Rocío Mondragón Gómez

LOS AUTORES

359

En el marco de la celebración de los veinticinco años de creación del Departamento de Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia, celebramos también los treinta años de expedición de la Ley 99 de 1993. Por esta razón, el Grupo de Investigaciones en Derecho del Medio Ambiente decidió adelantar un proyecto de investigación con el propósito de evaluar el Sistema Nacional Ambiental (SINA) desde diferentes perspectivas. Estos veinticinco años han representado un largo recorrido en torno al estudio de las principales problemáticas jurídico-ambientales del país y a la construcción de conocimiento del Derecho Ambiental. Recordamos hoy con gratitud al rector Fernando Hinestrosa, quien impulsó al profesor Oscar Darío Amaya Navas para liderar un programa que para entonces resultaba novedoso en el ámbito nacional; su empeño nos permite recoger abundantes frutos académicos.

Muestra de esos frutos es este libro, que hemos titulado *30 años del Sistema Nacional Ambiental*, una obra que involucra la evaluación de principios, normas, instituciones y demás componentes del SINA e identifica tanto sus falencias como sus oportunidades de mejora. Específicamente, en esta obra se evaluó la complejidad administrativa del SINA, los actores involucrados y los retos que tienen las autoridades ambientales ante los diversos frentes de acción técnicos y jurídicos que deben ser atendidos por estas entidades. En esta ocasión hemos contado con un importante grupo de docentes-investigadores, profesionales de diferentes áreas del conocimiento y servidores públicos del más alto nivel, quienes con gran acierto han presentado sus análisis sobre el tema.

Se advierten en los escritos presentados la complejidad del SINA y los escasos resultados que después de treinta años se muestran; se reflexiona si el SINA se ha quedado corto frente a los grandes retos ambientales que día a día se presentan en un país tan diverso en ecosistemas como Colombia. Se propone, entonces, repensar el SINA para evaluar las nuevas estrategias que deben incorporarse para atender los cambios que en las tres últimas décadas se han presentado. El diálogo académico que nuevamente se ha promovido invita a las entidades del sector, a los grupos étnicos, a la sociedad civil, al sector productivo y a la academia a reabrir el debate sobre la necesidad de modificar o ajustar los componentes del SINA que no permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en la Ley 99 de 1993 y, por tanto, no contribuyen a alcanzar el desarrollo sostenible.

Esta obra, que me complace presentar, se encuentra dividida en dos grandes ejes de análisis. El primer eje incluye la evaluación de las actuales problemáticas asociadas al Sistema Nacional Ambiental y el segundo eje presenta los principales

retos del Sistema Nacional Ambiental frente a las nuevas dinámicas políticas, económicas, jurídicas y tecnológicas del país. Se resalta el esfuerzo y la dedicación de los autores que a continuación se relacionan y cuyas investigaciones tengo el honor de presentar.

El primer artículo del libro, titulado “La comunidad como elemento constitutivo del Sistema Nacional Ambiental y su ejercicio de control a través de acciones judiciales: la pretensión de nulidad de actos administrativos y contratos estatales que afecten el ambiente”, fue presentado por Cristian Sebastián Bermúdez Rodríguez y en él se analiza la sociedad civil como componente del SINA y la importancia de la participación comunitaria dentro de este sistema cuando implica la toma de decisiones en torno a los asuntos ambientales. El autor analiza la jurisprudencia y la doctrina con el fin de mostrar las diferentes opciones de participación que tiene la ciudadanía y su eficacia, en especial en el ejercicio de control *ex post* de actuaciones públicas y privadas.

El siguiente artículo que compone el primer eje, titulado “Sistema Nacional Ambiental sin jerarquía, treinta años después de su creación”, fue presentado por Giovanni José Herrera Carrascal, quien con dedicación se encargó de estudiar la jerarquía institucional del SINA con el fin de cuestionar su operatividad y eficacia real entre las entidades del sector, en especial frente a la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales y las Corporaciones de Desarrollo Sostenible; para ello el autor, además del análisis normativo y doctrinal, recurrió a análisis jurisprudencial haciendo énfasis en las sentencias de la Corte Constitucional relacionadas con la materia.

Seguidamente, la suscrita directora del Departamento de Derecho del Medio Ambiente aportó un escrito titulado “El Sistema Nacional Ambiental: ¿un sistema que contribuye a la construcción de la paz en Colombia?”, en el cual se razona sobre el aporte del SINA al logro de los objetivos ambientales incluidos en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Se plantea cómo el inequitativo acceso a los recursos naturales y a los servicios ambientales que estos proveen es un factor de desigualdad que agudiza los conflictos en las regiones. En el escrito se incluye un cuadro comparativo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que guardan relación con los puntos del Acuerdo de Paz.

El siguiente artículo es presentado por el docente-investigador Juan David Ubajoa Osso, el cual se tituló “El Sistema Nacional Ambiental en el ámbito de la calidad del aire. Especial referencia a las competencias de control y de vigilancia”. En él se analiza el papel del SINA en relación con la calidad del aire, enfatizando en las competencias de control y de vigilancia que tienen las autoridades ambientales para controlar la calidad del aire en el país. El escrito incluye un análisis

relacionado con los aspectos que son susceptibles de ser robustecidos por las autoridades ambientales en relación con los sistemas de vigilancia de la calidad del aire de Colombia.

Seguidamente encontramos el artículo de la docente-investigadora Juliana Hurtado Rassi, “La Reserva de Biosfera Seaflower: treinta años después de que se ordenara su constitución en la Ley 99 de 1993”, texto en el cual se analiza el proceso de declaratoria del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina como Reserva de Biosfera Seaflower y las características que impulsaron y favorecieron la designación del archipiélago como reserva de biosfera. La autora analiza las herramientas de planificación, gestión y manejo diseñadas para garantizar la efectiva conservación de este ecosistema estratégico y las situaciones que han impactado la consecución del desarrollo sostenible en la citada Reserva de Biosfera; además se incluyen los fallos de La Haya y sus efectos en la Reserva.

Al final del primer eje encontramos el escrito remitido por Ángela María Amaya-Arias y Santiago Rodríguez Sanmiguel titulado “Imaginando el Servicio Forestal Nacional en Colombia”. En este escrito se presentan breves reflexiones sobre la institucionalidad forestal en Colombia y se diserta sobre las dificultades del sector en relación con el marco normativo y de las políticas públicas asociadas a la materia. También incluye un análisis comparativo de la institucionalidad forestal de Argentina, Perú y Chile y reflexiona sobre la inclusión del tema forestal en los recientes planes nacionales de Desarrollo.

Por su parte, el segundo eje de análisis tiene como escrito inicial el artículo presentado por el docente-investigador Álvaro Hernando Cardona González en conjunto con David Alejandro Porras Correa, quienes escribieron sobre la “Gestión ambiental del Sistema Nacional Ambiental. Nociones y perspectivas desde el enfoque de las políticas públicas”. Los autores analizan en el escrito los avances que ha tenido la gestión pública ambiental del país impulsada por los avances de las políticas públicas ambientales, las cuales han determinado la acción pública ambiental. Asimismo, presentan los instrumentos de gestión ambiental y demás componentes del SINA, finalizando con el análisis del futuro de la gestión ambiental con miras a una reforma del sistema.

El siguiente artículo, titulado “La Política Nacional de Cambio Climático con enfoque territorial: un reto pendiente y urgente para el Sistema Nacional Ambiental”, fue presentado por Yédison Aristizábal, quien analiza la incidencia del Sistema Nacional Ambiental en la Política Nacional de Cambio Climático y presenta los avances del marco jurídico nacional e internacional para la gestión del cambio climático territorial y los compromisos asumidos por el Estado colombiano a partir de su vinculación al cumplimiento de las metas de reducción

de emisiones; evalúa el ordenamiento territorial colombiano y los retos que supone la planificación y gestión climática con enfoque territorial en Colombia, entre otros aspectos de gran interés.

A este aporte le sigue el análisis presentado por el docente-investigador Eduardo Del Valle Mora, quien en esta oportunidad disertó sobre los “Retos de los modos de participación ciudadana contenidos en la Ley 99 de 1993 frente a la implementación del Acuerdo de Escazú”. El profesor Del Valle reflexiona en su escrito sobre los modos y procedimientos de participación ciudadana, el tercero interviniente y la publicidad de las decisiones tomadas en sede administrativa ambiental. También reflexiona sobre el desarrollo de las audiencias públicas ambientales y la posibilidad de adelantar la acción de nulidad contra los instrumentos ambientales. Asimismo, presenta el contenido del Derecho de petición en materia ambiental y las acciones constitucionales. Finalmente, se refiere a los retos de los modos y procedimientos de participación ciudadana bajo el Acuerdo de Escazú, la posibilidad de acceso a la información ambiental y la generación y divulgación que se le da.

Seguidamente, encontramos el artículo del profesor Jorge Jurado quien escribió sobre “La urbanización como opción de mejora del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en Colombia”, en el cual reflexiona sobre la importancia de conservar ecosistemas estratégicos más allá del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. De este modo, analiza el fenómeno de urbanización global y lo compara con las dinámicas urbanas en Latinoamérica y Colombia. Reflexiona el autor sobre cómo los esquemas de protección de ecosistemas existentes en el país presentan falencia al momento de garantizar la protección de los ecosistemas urbanos, por lo cual propone los ajustes normativos que deberían realizarse al Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Por último, encontramos el escrito titulado “Retos de las autoridades ambientales de Colombia y su relación con la seguridad humana”, el cual fue presentado por Lilian Rocío Mondragón Gómez, quien reflexiona sobre la importancia de la prevención y solución de los conflictos socioambientales y la seguridad para el ambiente y para la vida. Asimismo, la autora analiza cómo la prevención de los delitos que tienen incidencia en el ambiente es un aspecto clave en la conservación de los ecosistemas. Por ello, es necesario realizar actualizaciones en algunos componentes del SINA para mejorar la gestión ambiental del país; entre ellos incluye los retos de la innovación tecnológica y la ciberseguridad.

De este modo, el Grupo de Investigaciones en Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia presenta a la comunidad académica esta obra con la que se pretende aportar al conocimiento del Derecho Ambiental y contribuir a aportar ideas que permitan el mejoramiento continuo del

Sistema Nacional Ambiental; por ello, quiero agradecer sinceramente a todos los autores su dedicación y empeño en los proyectos ambientales a los cuales los hemos convocado.

Por último, quiero extender un saludo de agradecimiento al señor rector de la Universidad Externado de Colombia, doctor Hernando Parra Nieto, quien continúa apoyando férreamente a esta unidad académica y quien nos ha impulsado a pensar en grande en torno al análisis jurídico del Sistema Nacional Ambiental y la celebración de los treinta años de vigencia de la Ley 99 de 1993. Asimismo, agradecemos el apoyo del equipo editorial de la Universidad, quienes han contribuido decididamente a que esta obra pueda ser presentada en el marco de las XXV Jornadas Internacionales en Derecho del Medio Ambiente.

Carolina Montes Cortés
Directora

Departamento de Derecho del Medio Ambiente

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AEIA	Áreas de Especial Interés Ambiental
AICA	Área Importante para la Conservación de las Aves
ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos
ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
CAR	Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca
CAR	Corporación Autónoma Regional
CDB	Convenio de Diversidad Biológica
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGFM	Comando General de las Fuerzas Militares
CGN	Contaduría General de la Nación
CGR	Contraloría General de la República
CICC	Comisión Intersectorial de Cambio Climático
CIJ	Corte Internacional de Justicia
CITES	Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
CMUNCC	Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático
Conaf	Corporación Nacional Forestal
Conpes	Consejo Nacional de Política Económica y Social
Coralina	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina
CP	Constitución Política
CPACA	Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo
DANCP	Dirección de la Autoridad de Consulta Previa
DDHH	Derechos Humanos
DEX	Declaración de Mercancías de Exportación
DMI	Distrito de Manejo de Integrado
EIA	Estudio de impacto ambiental
GEI	Gases de Efecto Invernadero
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
ICC	Infraestructura Crítica Cibernética Nacional
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IFF	Instituto de Fomento Forestal
Inderena	Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente
Invemar	Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andrés

IPCC	Panel Intergubernamental de Cambio Climático
IUCN	Unión Internacional por la Conservación de la Naturaleza
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Minambiente	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
NDC	Contribución Nacionalmente Determinada
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OMEC	Otras Medidas Eficaces de Conservación basadas en Áreas
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU Hábitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
OSINFOR	Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre
PATR	Planes de Acción para la Transformación Regional
PDET	Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial
Pesca INDNR	Pesca ilegal, no declarada y no reglamentada
PHR	Proyecto Hidroeléctrico Reventazón
PIGCCS	Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales
PIGCCT	Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNDF	Plan Nacional de Desarrollo Forestal
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PSA	Pago por Servicios Ambientales
PSPICCN	Plan Sectorial de Protección y Defensa de las Infraestructuras Críticas Cibernéticas Nacionales
PULPRBS	Plan Único a Largo Plazo de la Reserva de Biosfera Seaflower
REDA	Registro de Daños Ambientales
Renare	Registro Nacional de Reducción de las Emisiones y Remoción de Gases de Efecto Invernadero
REPA	Registro de Pasivos ambientales
RESPEL	Registro de Generadores de Residuos Peligrosos
RNE	Recursos Naturales Estratégicos
ROE	Reporte Obligatorio de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero
RUIA	Registro Único de Infractores Ambientales
SERFOR	Servicio Forestal y de Fauna Silvestre
SICTVM	Sistema Integrado de Control de Tráfico y Vigilancia Marítima
Sigma	Sistema de Información para Guías de Movilización
SIIS	Sistema de inspección simultánea
SIIVRA	Sistema Integrador de Información sobre Vulnerabilidad, Riesgo y Adaptación al cambio climático

SINA	Sistema Nacional Ambiental
Sinafor	Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SINGEI	Sistema Nacional de Inventario de Gases de Efecto Invernadero
Sisaire	Sistema de Información sobre Calidad del Aire
Sisclima	Sistema Nacional de Cambio Climático
Sismar	Sistema de información marítima de Colombia
SMBYC	Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono
SNICC	Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático
SUNL	Salvoconducto Único Nacional en Línea para la movilización de especímenes de la diversidad biológica
UASESPNN	Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
VITAL	Ventanilla Integral de Trámites Ambientales
VUCE	Ventanilla Única de Comercio Exterior

EJE I

EVALUACIÓN DE LAS ACTUALES PROBLEMÁTICAS
ASOCIADAS AL SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL

CRISTIAN BERMÚDEZ RODRÍGUEZ *

*La comunidad como elemento constitutivo
del Sistema Nacional Ambiental y su ejercicio de control
a través de acciones judiciales: la pretensión de nulidad de actos
administrativos y contratos estatales que afecten el ambiente*

SUMARIO

Introducción. I. La sociedad civil como componente del SINA. A. El SINA social desde la administración pública. B. Los instrumentos de participación política como posibilidad de intervención del SINA social. C. La participación judicial como medio de control en titularidad del SINA social. 1. La denuncia penal. 2. Acción de responsabilidad civil extracontractual y el medio de control de la reparación directa. 3. Acción de grupo. 4. Acción pública de inconstitucionalidad. 5. Acción de cumplimiento. 6. Acción de tutela. 7. Acción popular. II. El ejercicio del medio de control de nulidad en aras de la protección ambiental. A. La improcedencia de la acción popular para solicitar la nulidad de actos administrativos. B. La nulidad simple general del artículo 137 del CPACA. C. El medio de control de controversias contractuales. D. El artículo 73 de la Ley 99 de 1993. Conclusiones. Bibliografía

RESUMEN

La participación comunitaria es tratada en el ordenamiento jurídico colombiano como un elemento constitutivo del Sistema Nacional Ambiental cuando en ella se inmiscuye la toma de decisiones sobre el medio ambiente, tal como se encuentra expreso en el articulado de la Ley 99 de 1993. A su vez, la jurisprudencia y la doctrina han dilucidado que dicha participación se puede efectuar en sede administrativa, donde se critica la poca efectividad de esta actividad comunitaria, en el uso de los mecanismos de participación política y en sede judicial, como ejercicio de control *ex post* de actuaciones públicas o privadas. La solicitud de nulidad de un acto administrativo o contrato estatal que puede llegar a tener efectos nocivos en el ambiente es un tema tratado en diferentes medios de control; algunos de ellos, como la acción de controversias contractuales, se critican por su veto a la legitimación por activa de la comunidad y otros se aplauden en este contexto. No obstante, la falta de educación e información sobre estos mecanismos judiciales hacia la sociedad civil no permite un integral control comunitario a las actividades del sector público y privado.

Palabras clave: participación comunitaria ambiental, acción de nulidad simple ambiental, SINA social, defensores ambientales, Sistema Nacional Ambiental, Ley 99 de 1993.

ABSTRACT

Community participation is treated in the Colombian legal system as a constituent element of the National Environmental System when it involves environmental decision-making, as expressed in the articles of Act 99 of 1993. At the same time, jurisprudence

* Abogado de la Universidad Externado de Colombia. Miembro del grupo jurídico de la Subdirección de Silvicultura, Flora y Fauna Silvestre de la Secretaría Distrital de Ambiente. Correo electrónico: cristian.bermudez98r@gmail.com.

and doctrine have elucidated that such participation is also carried out in the administrative sphere, where the slight effectiveness of this community activity is criticized, in the use of the mechanisms of political participation and the judicial sphere, as an exercise of *ex post* control of public or private actions. The request for nullity of an administrative act or state contract that may have harmful effects on the environment is a subject dealt with in different means of control; some of them, such as the action of contractual controversies, are criticized for their veto to the active legitimization of the community and others are applauded in this context. However, the lack of education and information on these judicial mechanisms towards civil society does not allow an integral community control of the activities of the public and private sectors.

Keywords: environmental community participation, simple environmental annulment action, SINA social, environmental defenders, National Environmental System, Law 99 of 1993.

INTRODUCCIÓN

La Ley 99 de 1993 cuenta ya con tres décadas desde su expedición y con ella la creación del Sistema Nacional Ambiental (SINA), el punto cardinal del presente escrito comporta evaluar algunos de sus aspectos elementales. Es importante comenzar por hacer alusión a la definición del SINA traída por González Villa (2006a), quien expresa que “son los principios del derecho ambiental, las normas que lo regulan, las autoridades que lo administran y los recursos necesarios que garanticen la autonomía y continuidad necesarias para ello” (p. 183) recordando que “fue concebido como aquel engranaje institucional que permitiría por primera vez, incorporar la variable ambiental a las políticas de desarrollo económico y social” (López Dávila, C. y López Dávila, I., 2003, p. 115).

De esta manera, para otorgarle practicidad al entendimiento de este engranaje, se hace alusión a la clasificación tripartita según la cual el SINA se comprende de un SINA preceptivo, compuesto por los principios, orientaciones generales y normas ambientales; un SINA institucional, compuesto por las entidades estatales, entidades públicas, privadas o mixtas, organizaciones comunitarias o no gubernamentales, todas aquellas que tengan incidencia en el asunto ambiental, los recursos y fuentes económicos para la recuperación y el manejo del medio ambiente; y por último un SINA programático integrado por los planes y programas que tengan relación con el medio ambiente (López Dávila, C. y López Dávila, I., 2003).

Lo anterior es una interpretación derivada de la lectura del artículo cuarto¹ de la Ley 99, norma donde se encuentran puntualizados los elementos consti-

1 Artículo 40. Sistema Nacional Ambiental, SINA. El Sistema Nacional Ambiental SINA, es el conjunto de

tutivos de tal sistema. En dicho artículo, y para efectos de este documento, se encuentra especificado que uno de aquellos componentes, a su vez integrante del SINA institucional, son las organizaciones comunitarias que tengan incidencia en lo ambiental (Hurtado Mora, 2008), de lo que deriva el surgimiento del llamado SINA social, que a su vez se compone de las organizaciones no gubernamentales que tengan en su funcionalidad interés por asuntos ambientales, puntualizando que de estas últimas no se tendrá mayor mención en este texto.

Ahora, se aclara que distintamente a lo esgrimido por algunos doctrinantes, quienes conceptualizan y tipifican la participación ciudadana en tipos y mecanismos de participación², este artículo llevará a cabo su argumentación tomando el SINA social como el actor principal, para posteriormente explicar cómo este puede ejercer formas de control y deliberación en los espacios otorgados a la comunidad en el ejercicio de la administración pública, en uso de los mecanismos de participación política y, de manera principal, en el accionar judicial³.

La línea compositiva de esta investigación empieza por definir las bases legales, constitucionales, jurisprudenciales e internacionales de la existencia del SINA social, definiéndolo desde una perspectiva meramente comunitaria, para continuar enunciando cómo la sociedad civil tiene participación en sede administrativa y en los instrumentos de participación política en el contexto ambiental, puntualizando las distintas posibilidades del accionar ciudadano en el uso de mecanismos judiciales para defender el medio ambiente. De manera concomitante, se centrará la argumentación en la explicación de la solicitud de nulidad de actos administrativos y contratos estatales, se cuestionará la jurisprudencia

orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en esta Ley. Estará integrado por los siguientes componentes:

- (1) Los principios y orientaciones generales contenidos en la Constitución Nacional, en esta Ley y en la normatividad ambiental que la desarrolle.
- (2) La normatividad específica actual que no se derogue por esta ley y la que se desarrolle en virtud de la Ley.
- (3) Las entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental, señaladas en la Ley.
- (4) Las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental.
- (5) Las fuentes y recursos económicos para el manejo y la recuperación del medio ambiente.
- (6) Las entidades públicas, privadas o mixtas que realizan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental.

El gobierno nacional reglamentará la organización y el funcionamiento del Sistema Nacional Ambiental, SINA.

Parágrafo. Para todos los efectos la jerarquía en el Sistema Nacional Ambiental, SINA, seguirá el siguiente orden descendente: Ministerio del Medio Ambiente, Corporaciones Autónomas Regionales, Departamentos y Distritos o municipios.

- 2 Tal es el caso de Álvaro Hernando Cardona González, Jorge Iván Hurtado Mora y Liliana Arrieta.
- 3 Como es el ejemplo de Gloria Amparo Rodríguez y Luis Felipe Guzmán Jiménez.

que desconoce el acceso a la justicia ambiental de las comunidades, vetada en algunos medios judiciales, y se dará a conocer la necesidad de sinergia entre educación comunitaria y acciones judiciales para la existencia de un verdadero control al Estado por parte de la sociedad civil.

I. LA SOCIEDAD CIVIL COMO COMPONENTE DEL SINA

Con la entrada en vigencia de la Ley 99 de 1993^[4] la participación comunitaria en las diferentes decisiones estatales que puedan llegar a afectar el ambiente es esencial, pues se le otorgó a la sociedad civil el carácter de elemento del Sistema Nacional Ambiental en el marco legal del ordenamiento jurídico colombiano, partiendo de lo explicitado en múltiples artículos de la citada ley⁵.

No obstante, lo anterior no sólo deriva de la inclusión legal de la actividad comunitaria en las decisiones estatales en lo ambiental, sino también de la vo-luntad del constituyente el cual expresó literalmente en el artículo 1.º de la Carta Política que se otorga la condición de república participativa y pluralista a Colombia. A su vez, el artículo 2 expone que es un fin del Estado “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”; de igual manera, en el artículo 79 de la Constitución de 1991 se mencionó que “La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo [al medio ambiente]”. La Corte Constitucional respalda la anterior afirmación en su jurisprudencia de esta manera: “La Constitución y diversos documentos internacionales han otorgado a los miembros de la sociedad la facultad de hacer parte de las decisiones ambientales que los perturba, escenario que incluye varias formas de participación, como son política, judicial y administrativa” (Corte Constitucional, T-361, 2017).

4 “En ese escenario, con posterioridad a la constituyente de 1991 y la Cumbre de la Tierra de 1992, luego de un proceso de concertación y consulta de diversos sectores, se expidió la Ley 99 de 1993 por medio de la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y se organiza el Sistema Nacional Ambiental, en aras de lograr el desarrollo sostenible, conforme con las disposiciones constitucionales y teniendo en cuenta el interés de promover la descentralización” (Rodríguez, 2022, p. 215).

5 El numeral 10 y 12 del artículo 1 referente a los principios generales de la política ambiental, el inciso segundo del artículo 2 referente a la creación del Ministerio de Ambiente, el artículo 4 en su numeral 4, el artículo 13, artículo 31 numeral 3, 15 y 21 relativo a las funciones de las Corporaciones Autónomas, el inciso segundo del artículo 108, el artículo 110, el inciso tercero del artículo 111 y el título X, en su integridad, de la Ley 99 de 1993 son ejemplos del desarrollo normativo en relación con la participación comunitaria ambiental.

Por lo expuesto, se verifica la imperatividad del accionar ciudadano en la toma de decisiones ambientales, teniendo este actuar categoría de mandato legal, constitucional e incluso de derecho internacional. Muestra de este último carácter es lo preceptuado en el principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992^[6] y el artículo séptimo del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe –Acuerdo de Escazú–⁷ ya ratificado y parte del ordenamiento jurídico interno en Colombia.

Antes de iniciar con los posteriores acápites, es necesario mencionar que el SINA social se compone de las organizaciones comunitarias, sus representantes y las personas individualmente consideradas de la sociedad civil⁸ ocupando espacios efectivos en la toma de decisiones que involucren el ambiente y ejerciendo control al resto del Sistema. Es menester recordar que tal control se ejecuta en los espacios de toma de decisiones en sede administrativa, a través de mecanismos de participación política o por intermedio de acciones judiciales (Cardona González, 2010), enfatizando que dicho SINA social contiene una ineludible conexión con el concepto de participación. Para efectos prácticos de este estudio no se mencionarán las ONG, las cuales, por obviedad, también son parte del SINA social.

Como crítica de este autor hacia gran parte de la doctrina y la interpretación oficial de las entidades administrativas, se apunta que el SINA social no está compuesto imperativamente por grupos plurales, es decir, organizaciones debidamente registradas, sino, también, por la sociedad civil representada por personas individuales, o simplemente particulares interesados conocidos como defensores de derechos humanos en asuntos ambientales⁹, pues hay que reconocer que

6 Principio 10. El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda [...].

7 Artículo 7. Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales. 1. Cada Parte deberá asegurar el derecho de participación del público y, para ello, se compromete a implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales, sobre la base de los marcos normativos interno e internacional.

8 Los doctrinantes españoles Ibarra P. y Blas A. (2006) señalan que los actores de los procesos participativos pueden ser de base asociativa, la cual es centrada en la interlocución con comunidades organizadas; de base individual, que es centrada en la interlocución con ciudadanos individuales; de base mixta, que combina personas y asociaciones; y de base territorial, que comprende las peculiaridades de administraciones locales que posibilitan otros mecanismos de participación (p. 17).

9 El término *participar* significa intervenir en algún asunto, tomar parte, compartir algo con alguien, adherirse a algo, ofrecer información, compartir opiniones o ideas, entre otros, para lo cual debe haber más de una persona. Por esto es por lo que comúnmente se considera que existe participación cuando se consulta una decisión con otro. Y en el ámbito en el que se desarrolla este artículo se estima que existe participación ciudadana cuando el Estado permite que, ante la necesidad de tomar una decisión, se consulte a un ciudadano, una parte de la ciudadanía o una organización comunitaria (Cardona González, 2010, p. 19).

en multiplicidad de ocasiones la comunidad misma acude a líderes sociales que llevan a cabo proyectos de protección ambiental en su representación.

Así, no es del todo agradable, al ojo de una participación comunitaria eficaz, imponer condicionamientos a la sociedad civil, como lo es exigir pluralidad de sujetos para poder tener voz en los ejercicios de control a la administración, que podrían terminar obstaculizando su integración en el SINA, pues el derecho a un medio ambiente sano pertenece a la colectividad, pero también es un derecho fundamental, lo que supone que la legitimación para participar en las decisiones ambientales como sociedad civil no debería estar supeditada al cumplimiento de ciertos requisitos, como el anteriormente expuesto. No obstante, tal reflexión podría resultar inocua respecto de algunos mecanismos de participación, donde sí resulta necesario imponer algunos formalismos para integrarse.

A. EL SINA SOCIAL DESDE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El llamado realizado por el ordenamiento jurídico a la administración pública propende a constituir una especie de democracia participativa y deliberativa ambiental¹⁰ donde la comunidad, interesada *prima facie* en estos asuntos, pueda defender sus posturas.

Para el caso de la participación comunitaria en el entorno público administrativo, regulado en parte por el título x de la Ley 99 de 1993, son múltiples los espacios que se pueden encontrar en el ordenamiento jurídico nacional¹¹.

Empero, en tales espacios la posibilidad de una deliberación efectiva y vinculante por parte de la sociedad se ha observado ilusoria e ineficaz. Dichas formas de actuación no son claras ni bien definidas y propenden a una participación de mero protocolo, de mero requisito, sin deliberación efectiva (Molina Roa, 2020), pues no cuentan con un nivel de incidencia comunitaria importante a la hora de

10 El término “democracia deliberativa ambiental” y su incidencia en Colombia se puede encontrar en el escrito del profesor Javier Alfredo Molina Roa, *Democracia deliberativa y participación ambiental en Colombia. Posibilidades y desafíos* (Molina Roa, 2020).

11 El ordenamiento legal, interpretando lo preceptuado en el artículo 79, estableció a través de la Ley 99 de 1993 un catálogo de instrumentos participativos de naturaleza administrativa que encuentra su dinamismo mayor en los trámites ambientales tales como los procesos de licenciamiento (D. 2041/2014), el sistema sancionador (L. 1333/2009) y, con menor intensidad, en los permisos de uso y aprovechamiento de los recursos naturales (art. 72, L. 99/93), los terceros intervinientes (art. 68 L. 99/1993), el derecho de petición y las mismas consultas previas con comunidades étnicas se han convertido en los espacios más utilizados dentro de la legislación ambiental (Hurtado Mora, 2020, p. 69). Sin dejar de lado que actualmente existen otros cuantos espacios de participación comunitaria administrativa ambiental, por ejemplo las veedurías ciudadanas y otros tantos más.

permear las causas de la decisión de la administración¹², así lo expresa Guzmán Jiménez (2020): “Los problemas de la participación ciudadana como actividad administrativa son notorios en el derecho ambiental en Colombia, pues son actuaciones que carecen de eficacia en la búsqueda de una participación real y efectiva” (p. 398).

Vale mencionar que estos problemas de generación de espacios participativos efectivos para la comunidad terminan, en la mayoría de los casos, generando conflictos socioambientales¹³ y litigios que podrían evitarse de darse una integración decisoria real de la sociedad civil en la administración pública.

B. LOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA COMO POSIBILIDAD DE INTERVENCIÓN DEL SINA SOCIAL

También se presenta el ejercicio del control ciudadano en la participación política¹⁴ cuando la comunidad hace uso de instrumentos como la iniciativa popular, legislativa o normativa, el referendo, la revocatoria del mandato, el plebiscito, la consulta popular, el cabildo abierto, el voto y el *lobby* o cabildeo político (Rodríguez, G., 2020).

Bajo el ejercicio de estas figuras se perfila la participación política como un criterio que también puede ser parte del SINA social, lo anterior al facultar a la sociedad civil de poder de decisión a la hora de estructurar normas y políticas que contengan reformas y propuestas al SINA preceptivo, en aras de generar proyectos normativos de protección ambiental desde la ciudadanía misma,

12 La autoridad ha estado encaminada a percibir el rol jugado por la participación ciudadana más como el instrumento de legitimación procesal de una decisión que como una oportunidad de capturar información útil para tomar una decisión sostenible y democrática. Si la administración enmarca el proceso participativo como una mera ritualidad, es difícil que tenga en cuenta la opinión ciudadana y la vierta en el contenido de los actos administrativos mediante los cuales establece los controles ambientales (Hurtado Mora, 2014, p. 219).

13 A manera de conclusión, podemos decir entonces que los conflictos ambientales constituyen desacuerdos sobre la conservación, acceso, control, uso y aprovechamiento de los recursos naturales, normalmente derivados de sus escases, toda vez que las partes quieren utilizar estos recursos, en algunos casos de manera irracional o desproporcionada y en algunos sencillamente, se propende por una estricta conservación, hecho este que genera esa pugna o contraposición de intereses entre los agentes que intervienen (Mosquera Ladeaut, 2020, p. 22).

14 La participación comunitaria difiere en su concepto de la participación ciudadana, pues esta última se considera, por el autor, participación política, y por supuesto, aclarando, con mucha antelación, que la participación comunitaria judicial ambiental tampoco se considera participación ciudadana, contrario a lo afirmado por algunos autores (Guzmán Jiménez, 2020, p. 380).

apoyando un programa político o decidiendo mediante consultas populares¹⁵ o referendos¹⁶.

C. LA PARTICIPACIÓN JUDICIAL COMO MEDIO DE CONTROL EN TITULARIDAD DEL SINA SOCIAL

Otra forma de participación del SINA social se genera cuando el ejercicio del control comunitario ambiental se ejecuta a partir del uso de mecanismos judiciales. Importante resulta aquí la definición de un derecho debatido en los últimos años, y del cual se ha ocupado la regulación normativa regional e internacional, el derecho de acceso a la justicia ambiental¹⁷, el cual puede ser definido, en el contexto de este documento, como

[...] el acceso por parte de la gente a los mecanismos previstos por el Estado, ya sea para obtener solución a las disputas o controversias de naturaleza ambiental, ya sea para hacer valer sus derechos ante los órganos estatales competentes, encargados de velar por la tutela de los bienes ambientales (Walsh, 2001, p. 412).

Así, el acceso a la justicia ambiental¹⁸ no comporta, de manera irrestricta, el acudir a la jurisdicción impetrando acciones meramente judiciales, pues la definición citada nombra la posibilidad de comparecer ante los órganos estatales competentes encargados de velar por la tutela de los bienes ambientales, es decir, se “involucra esa misma circunstancia ante las autoridades administrativas” (Zuñiga Blanco, 2022, p. 275), espacios estos donde la participación administrativa del SINA social y el acceso a la justicia ambiental pueden confluir, por ejemplo en la intervención en procesos sancionatorios¹⁹.

15 Se resalta en el punto de las consultas populares la divergente jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado que terminó en la sentencia SU-05 de 2018, donde se trató la posibilidad de prohibir la minería, para salvaguardar el ambiente, mediante la decisión tomada en una consulta popular.

16 Antecedente de un referendo con incidencia ambiental es el referendo del agua, el cual buscaba positivizar en la Constitución Política el derecho fundamental al acceso al agua potable en 2009.

17 Ampliamente tratado en el Acuerdo de Escazú, particularmente en su artículo 8.

18 La justicia ambiental se compone de cuatro elementos que se hallan en la Constitución de 1991, que además han sido recopilados en jurisprudencia constitucional, a saber: (1) la justicia distributiva; (2) la justicia participativa; (3) el principio de sostenibilidad; y (4) el principio de precaución. Cabe precisar que todos los ámbitos descritos tienen que ver con la vigencia del orden justo consagrado en el artículo 2.º superior (Corte Constitucional, T-021, 2019).

19 Conviene mencionar que el derecho de acceso a la justicia ambiental consiste en obtener por medio de las autoridades judiciales y administrativas una solución rápida, sencilla y efectiva respecto de los conflictos originados por la afectación al ambiente y a sus componentes (Alzate Mora *et al.*, 2018, p. 49).