



LA EFICACIA DE LA PARTICIPACIÓN JUDICIAL EN EL CONFLICTO AMBIENTAL DE LA RESERVA FORESTAL RÍO BLANCO*

The effectiveness of legal participation in the environmental conflict of the Rio Blanco Forest Reserve

Catalina Gómez Duque**

Claudia Munévar Quintero***

Recepción: 21 de julio de 2021. Aceptación: 27 de noviembre de 2022.

DOI: <http://dx.doi.org/10.21017/Rev.Repub.2022.v33.a135>

RESUMEN

El artículo presenta los resultados del estudio de caso de la Reserva Forestal Protectora de Río Blanco y Quebrada Olivares, el cual partió del problema de investigación que abordó la eficacia de la participación ciudadana en el conflicto generado en el sector adyacente del área protegida. La estrategia metodológica se abordó desde el planteamiento de una investigación socio-jurídica de enfoque empírico-analítica. En primer lugar, se describe el área de estudio y los antecedentes legales y contextuales a ella atinente. En segundo lugar, se realiza una aproximación conceptual de los principales referentes socio-jurídicos que explican el conflicto ambiental y la participación ciudadana como elementos transformadores del conflicto generado con relación al estudio de caso abordado. Por último, se analizan los mecanismos judiciales que constituyeron los escenarios de participación ciudadana, los cuales condujeron

* El artículo se deriva del proyecto de investigación titulado: “La eficacia de la participación ciudadana en la gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas-SINAP-, en la eco-región eje cafetero” Código: C0601X0304, financiado por la Universidad de Manizales y liderado por el grupo de Investigación en Derechos Humanos y Conflicto, categoría A Minciencias.

** Abogada de la Universidad de Caldas con especialización en Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia. Magíster en Derecho de la Universidad de Manizales. Correo: cgomezd@procuraduria.gov.co. <https://orcid.org/0000-0002-0830-2375>, <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=jdobzycAAAAJ>.

*** Abogada, Docente Investigadora Universidad de Manizales, Facultad de Ciencias Jurídicas. Doctora en Desarrollo Sostenible, Magíster en Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, Investigadora Senior Minciencias, <http://orcid.org/0000-0002-9190-6232>, <https://scholar.google.es/scholar?hl=es&q=claudia+munevar+quintero&btnG=&lr=>

a concluir que la eficacia de la participación ciudadana, además de movilizar el ejercicio de mecanismos judiciales, produce consecuencias socio-jurídicas en torno a la internalización de los derechos, la transformación del conflicto y la legitimidad del cumplimiento legal.

Palabras clave: Participación judicial, conflicto ambiental, eficacia jurídica, área de reserva forestal.

ABSTRACT

The article presents the results of the case study of Rio Blanco and Quebrada Olivares Protected Forest Reserve, which started from the research problem that addressed the effectiveness of citizen participation in the conflict generated in the surrounding sector of the protected area. The methodological strategy was focused on a socio-legal investigation applying the principles of an empirical-analytical approach. Firstly, the study area and the legal and contextual background were described. Secondly, a conceptual approach of the main socio-legal referents that explain the environmental conflict generated in relation to the case study were addressed. Finally, the legal mechanisms that constituted the scenarios of citizen participation were carefully analyzed. It is concluded that in addition to mobilizing the exercise of judicial mechanisms, they generate socio-legal consequences around the internalization of rights, the transformation of the conflict and the legitimacy of legal compliance.

Keywords: Legal participation, environmental conflict, legal effectiveness, forest reserve area.

INTRODUCCIÓN

Este artículo se deriva del macro-proyecto de investigación “La eficacia de la participación ciudadana en la gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas -SINAP-, en la eco-región Eje Cafetero”, cuyo problema de investigación planteó la siguiente pregunta: ¿Cuál es la eficacia de la participación ciudadana y la garantía de derechos ambientales en la gestión, conformación, manejo y delimitación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas -SINAP-, en la eco-región eje cafetero?

Para desarrollar el problema de investigación, se partió de la identificación de las 77 áreas que conforman el SINAP en la eco-región eje cafetero, con el objetivo de identificar los mecanismos de participación ciudadana de tipo política, administrativa y judicial, en el proceso de conformación y gestión de cada una de las categorías de manejo. Así, con relación a los resultados de este artículo,

se presenta lo relacionado con el estudio de caso de la Reserva Forestal Protectora de Río Blanco y Quebrada Olivares, a partir de la descripción y análisis de los mecanismos de participación de carácter judicial que originaron y transformaron los conflictos ambientales en esta área protegida.

El área protegida de la Reserva Forestal Protectora de Río Blanco y Quebrada Olivares, ha sido objeto de estudio de otras investigaciones (Munévar y Valencia, 2015, Carmona, 2020), que han tenido como propósito evidenciar las disputas, conflictos y tensiones, así como de la vulneración de derechos colectivos ambientales, por causa de aprovechamientos forestales no permitidos, cambios de usos de suelos y autorizaciones de proyectos que son contrarios a los objetivos de conservación del área y las funciones de sus zonas aledañas.

En virtud de lo anterior, el objetivo de este artículo es presentar el conflicto originado a partir de la declaratoria del sector de la Aurora como zona de expansión urbana, por medio del Plan de Ordenamiento Territorial de Manizales¹, el cual dio lugar a la realización del proyecto urbanístico Tierra Viva Biocidadela, mismo que ha originado la interposición de diferentes medios de control constitutivos de los mecanismos de participación judicial, tales como: protección a los derechos e intereses colectivos, de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de los actos administrativos, simple nulidad y validez de acuerdos municipales.

En este sentido, los resultados del artículo se centran en analizar la eficacia de los mecanismos de participación judicial, en correspondencia con el cumplimiento normativo y respecto a las garantías de los derechos ambientales del estudio de caso descrito.

METODOLOGÍA

El desarrollo de la investigación es de alcance socio-jurídico, definiéndose por Tantaleán (2015), como el estudio del derecho en la realidad social. Estas investigaciones tienen como propósito el estudio jurídico en contextos sociales y la incidencia de la conducta humana sobre el derecho (Witker, 1995, p. 4), que para efectos de esta investigación se abordó desde un enfoque de tipo empírico-analítico, definido por Vasco (1985), como:

[...] Empírica, en el sentido de su intermediación directa con el mundo de lo observable y analíticas en el sentido de que su manera de funcionar es

1 Acuerdo 573 de 2003.

predominantemente la de desagregar los sistemas con los que trabaja, para que al desmontarlos aparezca alguna manera de predecir, controlar, explicar por relaciones causales internas o externas (p. 3). [...]

Así, en el contexto socio-jurídico, se abordó la eficacia desde el orden teórico y metodológico, con el fin de analizar si la norma jurídica alcanza o no, las pretensiones de cumplimiento.. Se trata, de estudios críticos de la mera dogmática o de los trabajos excesivamente teóricos, toda vez que buscan “aterrijar” al investigador en la realidad (Tantaleán, 2016).

En este sentido, el acercamiento a la realidad social se hizo por medio del estudio de caso con referencia a la zona adyacente a la Reserva Forestal de Río Blanco y Quebrada Olivares, como área integrante del SINAP, y su eficacia en términos de participación ciudadana. Con el fin de poder generar la explicación del fenómeno objeto de análisis, se recurrió a fuentes de recolección primarias y secundarias, a través de instrumentos de investigación de corte cualitativa.

Como lo señala Sandoval (2002), la óptica cualitativa constituye un esfuerzo de comprensión del sentido, del diálogo, de acciones y silencios, “que permitan entender los aspectos comunes a muchas personas y grupos humanos en el proceso de producción y apropiación de la realidad social y cultural en la que desarrollan su existencia” (p. 32).

En efecto, constituye una investigación cualitativa, en virtud que, busca explicar la eficacia de los mecanismos de participación, por medio de la comprensión e interpretación de las acciones judiciales interpuestas, de los procesos de movilización social y su incidencia en la transformación del conflicto.

ÁREA DE ESTUDIO

La Reserva Forestal de Río Blanco y Quebrada Olivares, está ubicada en el municipio de Manizales, declarada como área protegida en 1990, por parte del Inderena². El principal objetivo de conservación estaba orientado a la protección del recurso forestal y las fuentes hídricas, para el suministro de agua potable. Esta área, incluida actualmente como parte del Sistema Nacional de Áreas protegidas, hace parte de una de las diez reservas forestales protectoras que conforman el Departamento de Caldas y se reconoce como un área geográfica que atiende a “una política nacional de conservación” (Galán, 2005, p. 66).

2 Por medio del Acuerdo núm. 0027.

En los límites del área protegida, específicamente en la frontera sur de la Reserva Forestal Río Blanco, se ubica el predio la Aurora, el cual constituye un segmento de contorno natural en que se compromete como zona adyacente, en correspondencia con lo regulado por el Decreto 2811 de 1974.

De acuerdo con el artículo 24 del Acuerdo Municipal 508 de 2001 la Reserva de Río Blanco se incluyó como Área de Interés Ambiental del Suelo Rural, cuyas estrategias de conservación debían obedecer a “los tratamientos de preservación estricta, conservación activa o regeneración y mejoramiento” (Acuerdo 508 de 2011. Plan de Ordenamiento Territorial de Manizales, 2001).

El conflicto suscitado en la zona, se entiende desde la inserción a través del artículo 7º del Acuerdo No 573 de 2003 “Por medio del cual se modifica el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Manizales, Acuerdo 508 de octubre 12 de 2001” del sector denominado la Aurora como zona de expansión urbana, ubicado en la frontera sur de la Reserva Forestal Río Blanco, y con fundamento en el cual, se expedieron las resoluciones 220004-2016 del 31 de mayo de 2016 y 17-2-0434-LC del 22 de Junio de 2017 por parte de la Curaduría Urbana Número 2 de Manizales, en las cuales se autoriza el adelantamiento del proyecto urbanístico Tierra Viva en el aludido sector de La Aurora.

EL CONFLICTO AMBIENTAL Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA RESERVA FORESTAL PROTECTORA DE RÍO BLANCO

Las definiciones alrededor de los conflictos ambientales asocian, generalmente, las tensiones generadas con relación a los recursos naturales. Lejos de las teorías que proponen una condición genérica para otorgar al conflicto una noción universal que permita entenderlo de la misma forma en todos los fenómenos sociales (Entelman, 2002), la presente aproximación teórica pretende entender los conflictos ambientales, desde diferentes clasificaciones conceptuales, propuestas por la doctrina jurídica y socio-ambiental, asumiendo que cada conflicto está compuesto de características diferentes (Muñoz, 2012; Paz, 2014).

Una primera tipología entiende los conflictos ambientales desde la utilización y aprovechamiento de los recursos naturales, los cuales explican los conflictos desde los actuales modelos de desarrollo, que tienen como fuente la explotación de los recursos naturales como fórmulas de crecimiento económico (Escobar, 2007; Torres, Agudelo y Ochoa, 2007). Así mismo, estos modelos de desarrollo se entienden como regímenes de acumulación (Alimonda, 2011) y apropiación de la naturaleza, legalizada por los modelos jurídicos que regulan la propiedad privada y la forma de transformación del ambiente (Ost, 1996).

Por otro lado, la segunda tipología asocia los conflictos ambientales, principalmente a un problema de distribución, como lo presenta (Martínez, 2004):

[...] No todos los humanos son igualmente afectados por el uso que la economía hace del ambiente natural. Unos se benefician más que otros, unos sufren mayores costos que otros, de ahí que se clasifiquen como conflictos ecológicos distributivos o conflictos de 'justicia ambiental (p. 21) [...]

Así, la distribución respecto a la disponibilidad y acceso a los recursos naturales (Pérez, Zárate, Turbay, 2011), impone la presencia de unas partes, bien porque una de ellas es más favorecida que la otra, o porque surgen confrontaciones por la posesión o manejo de los recursos (Rubio, 2014).

Este aspecto propone una nueva dimensión del conflicto ambiental, que al mismo tiempo constituye la tercera tipología, en la cual "cada actor sigue una racionalidad y define el espacio del conflicto, conforme a criterios propios" (Fontaine, 2004, p. 525). Esta tipología entiende el conflicto desde la valoración que las partes en confrontación, asumen del ambiente, la naturaleza o el territorio. La valoración la define Garay (2013), como un lenguaje, que puede ser cultural o económico, internalizado o regulado por las partes que lo representan.

En este sentido, los conflictos ambientales se particularizan como conflictos sociales (Walter, 2009), donde la dimensión ambiental, involucra relaciones culturales y sociales que, aunque generalmente proponen posturas antagónicas de las partes, pueden llegar a constituir lo establecido por Coser (1961): "el conflicto con unos nos conduce a asociaciones con otros".

Así, desde su comprensión social, los conflictos "son generadores de movilización y cambio en las estructuras sociales, y forman parte de la interacción humana y movilización social, donde los actores involucrados construyen nuevas redes y amplían las existentes" (Napadensky y Azocar, 2017, p. 30). En la conformación de estas movilizaciones sociales, los conflictos ambientales pueden suscitar procesos de participación, los cuales, obedecen a una transformación. Al respecto, Felstiner, Abel y Sarat (2001, pp. 43-46), señalan que la transformación de un conflicto está precedida por unas etapas de reconocimiento, acusación y reclamación:

[...] ¿Por qué la gente que percibe una experiencia en forma similar la valora de forma diferente? (...) La gente percibe -o no percibe- una experiencia como un daño, señala o culpa a alguien más, reclama una compensación, o logra imponer su reclamación [...].

La percepción configura las formas de comprender el conflicto y las partes que lo conforman. Por un lado, las que valoran la amenaza o la vulneración, acusan

a otra parte de su generación. En este proceso, se configura una reclamación, la cual, generalmente puede medirse desde dos escenarios: i) aquellas compuestas, por ejemplo, por movimientos sociales o sociedades civiles, que pueden entender el conflicto desde los pluralismos sociales y que lo materializan por medio de resistencias simbólicas o políticas; o ii) aquellos conflictos que pueden intervenir desde estructuras jurídicas.

Como lo señala Bastian (2014) “los caminos legales aparecen como parte de una lucha contra hegemónica más amplia, que incorpora lo político, lo científico, lo técnico, lo económico, lo social y lo cultural” (p. 157). Estos caminos legales son diversos, los cuales pueden abarcar espacios políticos, administrativos y judiciales, que pueden ser decisorios o litigiosos, pero que insertan un lenguaje de valoración jurídico, internalizado desde los procesos sociales.

Desde el contexto de los conflictos ambientales, el proceso de transformación y reclamación por vía legal es movilizado en gran forma por la valoración del ambiente, ya sea como bien, como derecho o como relación de poder (Briceño, 2017). Finalmente, como lo señala Carrizosa (2000): “Detrás de cada definición de ambiente hay una ideología y detrás de cada ideología hay dos tipos de situaciones sociales: la de quienes la generaron y la de quienes la adoptan o la interpreta” (p. 17).

En este sentido, la comprensión del conflicto desde esta perspectiva legal, no se agota en la reclamación, sino en la configuración de un proceso de participación en sus diferentes niveles jurídicos, los cuales a su vez configuran y develan las relaciones de poder que se tejen en su proceso de conformación y transformación.

Con relación al conflicto ambiental en el sector La Aurora, el proceso de conformación y transformación, se origina a partir del otorgamiento de licencias de construcción en la zona adyacente a la Reserva Forestal de Río Blanco, como consecuencia de cambios en el uso del suelo que permitieron el desarrollo de un proyecto urbanístico y que crearon una situación jurídica para sus titulares. La etapa de percepción surge en el momento en que la comunidad en general conformó movimientos y convergencias sociales, según la valoración del área protegida, la defensa del recurso hídrico y la representación para los derechos ambientales.

Con base en este escenario de valoración, el espacio en conflicto dio lugar a la conformación de partes, la cual materializó alianzas ciudadanas en convergencias, movimientos sociales y ambientalistas y la integración de actores institucionales. Con la conformación de las partes se da lugar a la acusación, como etapa de transformación en el conflicto, donde el rol del Estado a través de sus instituciones municipales y ambientales, representan un papel antagónico frente a la función de regulación y la conformación de parte en el conflicto.

De esta forma, esta etapa da lugar a la tercera y última: la reclamación. En esta, se han instaurado diferentes medios de control frente a las autoridades administrativas encargadas de proteger el ambiente en el ámbito de su jurisdicción y articular los principios y derechos ambientales con los planes de ordenación del territorio. Entre estos mecanismos judiciales de participación, se incluyen demandas en procesos de protección a los derechos e intereses colectivos, de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de los actos administrativos, simple nulidad y validez de acuerdos municipales.

LA PARTICIPACIÓN COMO ELEMENTO DE TRANSFORMACIÓN DEL CONFLICTO AMBIENTAL

El rol transformador de la participación en el conflicto se evidencia principalmente desde la “acción colectiva mediante la cual la ciudadanía toma parte en la construcción, evaluación, gestión y desarrollo de los asuntos públicos” (Álvarez, 2004, p. 50). En materia ambiental, como lo señalan Soto y Costa (2019), la participación es un derecho y un principio, y “a la vez como parte integrante de los conceptos basales de la disciplina, como son la justicia ambiental y el derecho a vivir en un medio ambiente sano” (p. 236).

En el marco de la Ley 99 de 1993, se contemplaron mecanismos en diferentes niveles de participación ambiental, tales como: i) Participación en el nivel de información, en el cual se le permite a la ciudadanía presentar derechos de petición de información; ii) De consulta, donde se prevé la consulta previa, como un derecho de los pueblos interesados, según lo establecido por el Convenio 169 de la OIT, y ratificado por Colombia por la Ley 21 de 1991; iii) Mecanismos como las audiencias públicas, reglamentadas por el Decreto 2762 de 2005; y por último, iv) De judicialización, que hace referencia a los mecanismos de acceso a la justicia.

De acuerdo a Rodríguez y Muñoz (2009), la participación judicial:

[...] se refiere a la utilización de aquellos mecanismos cuya naturaleza pretende la reivindicación de un derecho individual o colectivo cuando este ha sido negado o vulnerado (...) Este tipo de participación se ejerce exclusivamente frente a la Rama Judicial del Poder Público (p. 103) [...].

Dentro de estos mecanismos, el ordenamiento jurídico colombiano prevé los siguientes medios de control para la participación judicial: i) acciones de tutela, ii) protección de los derechos e intereses colectivos, iii) cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos, iv) nulidad, v) nulidad y restablecimiento de derecho.

Como precedente importante de participación ambiental, la sentencia T-361 de 2017 de la Corte Constitucional, con ponencia del Magistrado Alberto Rojas, analizó los diferentes mecanismos de participación ciudadana, recalcando el deber de la voluntad de la administración, que en la materialización de un acto administrativo definitorio de una situación que comprometa un área protegida, evidencie el sentir de las poblaciones frente a los impactos de cualquier intervención, lo cual puede interpretarse como una cogestión entre el Estado y las colectividades. A su vez, tal pronunciamiento enuncia los medios de control judicial que estarían al alcance de los ciudadanos, ante la antijuridicidad de cualquier decisión administrativa, que afecte las garantías ambientales.

Otras sentencias relacionadas, con el alcance que tendría una acción de amparo como la tutela, inicialmente prevista por el legislador para garantizar derechos fundamentales/individuales, pero que podría ser ejercida frente a la vulneración o amenaza del derecho a un ambiente sano (derecho colectivo), lo constituyen los pronunciamientos contenidos en las sentencias STC-7630/16, STC-9813/16 y STC-15985/17, emitidas por la Corte Suprema de Justicia y recogidas por la Sentencia del 28 de agosto de 2020 del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué, en la que se resaltan las bondades de este trámite constitucional, para la búsqueda de mecanismos integrales de defensa, recuperación y preservación de áreas protegidas, como el Parque Nacional Natural Los Nevados, declarándose la condición de Ser Sujeto de Derechos de Especial Protección para su Conservación, como otrora se hiciera con el río Atrato, región amazónica colombiana y el Páramo de Pisba, por mencionar solo algunos ejemplos de decisiones de alcance constitucional, que han acogido esta tendencia de otorgarle personería jurídica a zonas de especial riqueza biológica.

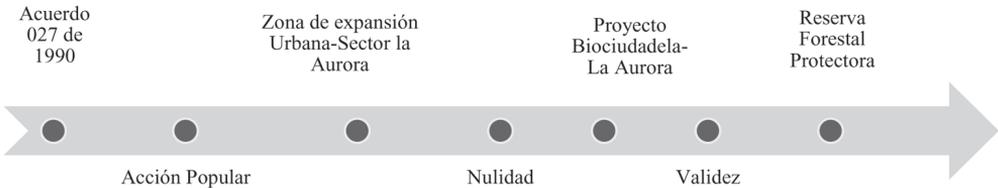
Se resalta, por último, el pronunciamiento emitido por la Corte Constitucional en la Sentencia T-622 de 2016 que recaba en el interés superior que reviste el ambiente y la necesidad de articular el ordenamiento jurídico existente con las cláusulas constitucionales que regulan la relación de la sociedad con la naturaleza y su verdadera protección, denotando el vínculo de interdependencia entre un ambiente sano con los seres humanos y el Estado.

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN JUDICIAL EN EL CONFLICTO DEL SECTOR LA AURORA COMO ZONA ADYACENTE A LA RESERVA FORESTAL DE RÍO BLANCO

En el marco del caso descrito se concretó un proceso de transformación del conflicto socio ambiental, que pasó de una percepción social, materializada a través de diferentes procesos de participación ambiental, hasta configurar una reclamación ante la administración de justicia (Felstiner, Abel, Sarat, 2001).

En este sentido, los medios de control interpuestos en pro de efectivizar las garantías ambientales que revisten a la Reserva Forestal Río Blanco, determinaron las formas de percepción y por ende la reclamación ante la administración de justicia, como forma de acceso a la justicia ambiental (Valencia, 2014).

Conflicto ambiental



Participación Judicial: Medios de Control

Así, los elementos que materializaron los mecanismos de participación judicial en el presente conflicto socio ambiental estuvieron orientados a la protección de los derechos e intereses colectivos y al control de los actos administrativos que se presumen y que se presentan a continuación:

Cuadro 1. Protección a los derechos e intereses colectivos.

Radicado	2012-0137-00 (Tribunal Administrativo de Caldas)
Medio de control	Protección a los derechos e intereses colectivos
Pretensiones	Las pretensiones estuvieron orientadas a la declaración de la violación y protección de los derechos e intereses colectivos, la solicitud de revisión y reestructuración del POT por parte de las autoridades administrativas demandadas, con el fin que se declaren los terrenos de La Aurora como zona de amortiguación ambiental de la reserva forestal de Río Blanco. Por último, se solicitó la suspensión de los procesos administrativos, como la licencia de construcción.
Estado del proceso	En sentencia de primera instancia, el Tribunal Administrativo de Caldas concluyó que el proyecto, según sus características, resultaba incompatible con la función amortiguadora que debía cumplir la zona adyacente. El Tribunal estableció que, respecto a los beneficios del proyecto y el impacto ambiental generado por causa de este, no era consecuente con el principio de proporcionalidad.

Dentro de este trámite, se emitió sentencia de primera instancia por parte del Tribunal Administrativo de Caldas en la cual se concluyó que el Plan Parcial

del sector La Aurora presenta deficiencias técnicas al carecer de los estudios idóneos y suficientes.

Cuadro 2. Simple Nulidad

Radicado	2016-0187-00 (Juzgado Quinto Administrativo del Circuito)
Medio de control	Nulidad simple
Pretensiones	Las pretensiones estuvieron orientadas a la declaración de la nulidad del artículo 7 del Acuerdo 573 de 2003, por medio del cual se modificó el artículo 11 del Acuerdo No 508 de 2001 o Plan de Ordenamiento Territorial emitido por el Concejo Municipal de Manizales
Estado del proceso	El fallo en primera instancia, declaró la nulidad del artículo 7º del Acuerdo No 573 de 2003, el cual incorporó la Aurora como área de expansión urbana. El principal argumento de la decisión se fundamentó en la falta de estudios técnicos que sustentaran el cambio del uso del suelo.

Dentro del proceso de simple nulidad radicado bajo el número 2016-0187, adelantado frente al Artículo séptimo del Acuerdo 573 de 2003, por medio del cual se modificó el Artículo 11 del Acuerdo número 508 de 2001 o Plan de Ordenamiento Territorial, el juez concluyó, luego de analizar el ordenamiento jurídico y, especialmente, el derecho al medio ambiente, que para efectuar la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial en cuanto al uso del suelo del sector La Aurora, se omitió la realización de sendos estudios técnicos, especialmente en materia ambiental, que soportaran que, un sector colindante a un área de Reserva, fuera pasible de intervención urbanística, sin alterar la biodiversidad que alberga esta área.

La importancia de esta decisión radica en que el operador judicial extrae del ordenamiento jurídico un acuerdo municipal en ejercicio del bloque de constitucionalidad, esto es, explora la intención del constituyente primario e interpreta los derechos y deberes constitucionales, especialmente los del ambiente, conforme a los tratados internacionales ratificados por Colombia, lo cual significa que el fallo no contiene una determinación de estricto derecho o simple cotejo normativo.

Finalmente, habrá de decirse que, una vez esta decisión logre su ejecutoria, tras desatarse el recurso de alzada, interpuesto frente a esta ante el Tribunal Administrativo de Caldas, contendría un importante precedente judicial a tener en cuenta por las autoridades administrativas al momento de discutir los planes de ordenamiento territorial, cuyo análisis, en momento alguno, puede omitir estudios técnicos de rigor adelantados específicamente para hacer

mediciones de impacto ambiental y, mucho más, cuando se encuentran comprometidas áreas protegidas.

Cuadro 3. Simple nulidad

Radicado	2018-0182-00 (Juzgado Octavo Administrativo)
Medio de control	Simple nulidad
Pretensiones	Se discute la legalidad de las resoluciones No 22004-2016 del 31 de mayo de 2016 y 17-2-0434 -LC del 22 de junio proferidas por la Curaduría Urbana No 2 de Manizales, por violación a las normas del ordenamiento jurídico.
Estado del proceso	En este proceso se decretó medida cautelar de suspensión provisional de las licencias de construcción conferidas a la Constructora CFC para el adelantamiento del proyecto Biocidadela Tierra Viva con fundamento en el principio de precaución, de acuerdo con el cual ante una duda razonable de daño al medio ambiente se deben adoptar las medidas necesarias para evitar su consumación.

Dentro del medio de control de simple nulidad adelantado frente a las licencias de urbanización contenidas en las resoluciones mencionadas, en las cuales se autorizó el adelantamiento del proyecto urbanístico, se decretó medida cautelar de suspensión provisional de las licencias de construcción conferidas con fundamento en el principio de precaución.

Cuadro 4. Validez de Acuerdo Municipal

Radicado	2017 -0634 (Tribunal Administrativo de Caldas)
Medio de control	Validez de Acuerdo Municipal
Pretensiones	Pronunciamiento judicial con respecto a la validez del Acuerdo 958 del 2 de agosto de 2017 emanado del Concejo Municipal en el cual se le devolvió la categoría de rural al sector La Aurora, por extralimitación en el ejercicio de las funciones del Cuerpo Edilicio.
Estado del proceso	El Tribunal Administrativo de Caldas en sentencia de 26 de junio de 2018 negó la solicitud de declaratoria de invalidez presentada por el Departamento de Caldas con respecto al Acuerdo Municipal 958 de 2017 "Por el cual se adopta la revisión ordinaria de contenidos de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Manizales", incorporando dentro de los centros poblados RURALES del municipio el sector La Aurora, excluyéndolo en el POT como zona de expansión urbana.

En el caso del mecanismo judicial de validez de acuerdo municipal, que culminó con fallo emitido por el Tribunal Administrativo de Caldas el día 26 de junio de 2018 frente a la validez del Acuerdo Municipal 958 del 02 de agosto de 2018, emanado del Concejo Municipal de Manizales, el Tribunal consideró que el Consejo de Manizales no vulneró los principios de coordinación y concurrencia.

RESULTADOS

La relevancia de la eficacia como fenómeno jurídico, adquiere para esta investigación, un sentido sociológico, al constituir su interés, determinar la tangibilidad del cumplimiento de una norma en el ámbito jurisdiccional. Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C-873 (2003), señala que:

[...] La “eficacia” de las normas puede ser entendida tanto en un sentido jurídico como en un sentido sociológico (...) Por su parte, el sentido sociológico de “eficacia” se refiere a la forma y el grado en que la norma es cumplida en la realidad, en tanto hecho socialmente observable; así, se dirá que una norma es eficaz en este sentido cuando es cumplida por los obligados a respetarla, esto es, cuando modifica u orienta su comportamiento o las decisiones por ellos adoptadas [...].

En efecto, el análisis de la eficacia de la norma desde un punto de vista jurídico resultaría insuficiente, en la medida en que en muchas oportunidades están ubicadas como simples retóricas de conducta sin implicación alguna en el modo de conducir el proceder de las autoridades administrativas conminadas a su ejecución y sólo con el ejercicio de subsunción ejercida por el juez en el caso concreto, encuentran tangibilidad o materialización.

Así, con relación a la eficacia de participación por medio de mecanismos judiciales, se pretende determinar el cumplimiento y materialización del propósito constitucional, respecto al goce de un ambiente sano, conforme al cual la ley deberá garantizar “la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo” (art. 79).

Esta finalidad constitucional, marca la premisa de una primera forma de eficacia, que tal cual como le define Bobbio (2010), su propósito es determinar “si una norma es cumplida o no por las personas a quienes se dirigen” (p. 20). No obstante, con relación a la participación judicial en el caso estudiado, el propósito de cumplimiento de la norma adquiere varios sentidos: aceptación, cumplimiento y aplicación.

En primer lugar, desde una perspectiva más sociológica e inclusive política, la participación judicial promovida frente al conflicto ambiental suscitado en la zona adyacente a la reserva forestal de Río Blanco, obedeció prima facie, a un proceso de internalización por parte de los actores que promovieron las acciones judiciales. Esta internalización, la define Hierro (2003), como una eficacia por aceptación:

[...] La aceptación designa un nuevo y distinto hecho (muchos más complejos que la mera conformidad) consistentemente en que la razón del sujeto para cumplir la norma es algún tipo de identificación con el juicio de valor o la decisión que la norma implica, es decir, su internalización. En su sentido más fuerte la aceptación implicaría una identificación moral con el contenido prescriptivo de la norma (p. 17) [...].

La identificación moral, aunque hace referencia a un sentido más intangible, pudo verse materializada en el ejercicio de los mecanismos judiciales a través de la etapa de la percepción, donde la participación fue promovida bajo la motivación de intervenir en las decisiones administrativas con relación a los cambios de uso de suelo de la zona adyacente a la reserva, las cuales, permitieron el otorgamiento de unas licencias de construcción.

Esta motivación fue expuesta a través de dos sentidos de internalización, con relación a la defensa del ambiente y la defensa de la legalidad. El primer evento, expresado a través del medio de control de protección a los derechos e intereses colectivos, representa el reconocimiento de los derechos colectivos ambientales vulnerados. En cuanto a la defensa de la legalidad, a la que deben obedecer los actos administrativos, promovida por medio de los procesos de nulidad simple, representa el reconocimiento del control legal que tienen los actores sociales, en la ordenación del territorio y, por ende, en la protección del ambiente.

Esta eficacia por aceptación, conlleva *per se*, a una eficacia por cumplimiento, la cual hace referencia al destinatario de la norma y su deber de obedecer la ley, -sea por temor a la sanción o por un juicio de internalización-.

En el contexto de los mecanismos judiciales estudiados, la eficacia por cumplimiento es la materialización de la pretensión normativa de conseguir los efectos sociales propuestos en el contenido legal, que pueden valorarse a través de la participación o a través del deseo político, teleológico o finalista de la norma, en que la comunidad haga parte de las decisiones que puedan afectarlo. Como lo señala Botero (2010, p. 5), la eficacia "se designa generalmente, al cumplimiento del mandato jurídico, esto es al deseo político-moral que se deduce directamente de una norma" (p. 5).

Por último, con relación a la eficacia por aplicación, “suele entenderse, a estos efectos, el hecho de que un órgano de adjudicación tome una decisión encaminada a forzar el cumplimiento de la norma (Hierro, 2003, p. 139). En principio, la aplicación hace referencia a lo que Botero (2010), denomina eficacia secundaria, es decir, al “cumplimiento de la consecuencia jurídica” (p.5), en el contexto de los mecanismos judiciales interpuestos en este caso, la aplicación adquiere otro sentido.

Este contexto se entiende a través del medio de control de validez de acuerdo municipal, el cual fue ejercido por la autoridad departamental, en ejercicio del control judicial otorgado a los gobernadores, antes de la entrada en vigencia de determinado acto, con el fin de evitar que ese produzca efectos, en caso de que sea contrario a la Constitución o a la ley (Sentencia C-869 de 1999). Esa determinación de validez le corresponde definirla a un ente judicial, por lo cual se constituye un mecanismo de acceso a la justicia.

Con base lo anterior, la eficacia de la participación por medio de estos mecanismos judiciales, que, en principio, se materializan en el acceso a la justicia, pueden lograr una transformación del conflicto, sin que esto represente necesariamente, que las respuestas sean favorables a las pretensiones. Así lo señala Felstiner, Abel, Sarat (2001): “se supone que el acceso a la justicia reduce la distribución inequitativa de ventajas en la sociedad; pero paradójicamente puede también ampliar las desigualdades” (p. 46).

De esta manera, teniendo en cuenta que los mecanismos de participación judicial se constituyen en los instrumentos para que adquieran eficacia las garantías ambientales contenidas en las normas jurídicas, coincidimos en que la existencia per se de dichos mecanismos no resulta suficiente para la defensa del medio ambiente y de los recursos naturales, pues ellos deben estar acompañados con una mejor educación ambiental a la ciudadanía, acceso oportuno y fácil a la información y la interiorización de las responsabilidades y deberes ciudadanos que nos asisten como cogestores de la protección al medio ambiente. En efecto, en la línea precedentemente descrita, Velásquez (2003), señala que además de la existencia de:

[...] mecanismos para lograr, al menos en un nivel aceptable, la participación ciudadana en defensa del medio ambiente y de los recursos naturales, (...) es necesario reforzar con decisión sus elementos estructurales: más y mejor educación ambiental en todas las etapas y niveles, mayor y mejor acceso a la información por parte de la población, y mayor asunción de responsabilidades y deberes ciudadanos en defensa del medio ambiente; sólo de esta manera es posible adquirir conciencia para una real participación activa (p. 196) [...].

En este sentido, la eficacia adquiere sentidos intangibles que desbordan las pretensiones de medición, donde el resultado no da cuenta necesariamente de los alcances, sino de la internalización de los derechos, las movilizaciones sociales para acceder a la justicia y la transformación de un conflicto ambiental como consecuencia de una eficacia en la participación ciudadana.

CONCLUSIONES

La determinación de la eficacia en torno a la participación judicial construye nuevos sentidos, más allá del cumplimiento normativo. Aunque en principio, la movilización social da cuenta que los ciudadanos alcanzan el propósito constitucional de participar en las decisiones que puedan afectar el goce de un ambiente sano, la eficacia en la participación produce consecuencias socio-jurídicas en torno a 3 aspectos concluyentes:

El primero, en la internalización de los derechos, la defensa del ambiente y la defensa de la legalidad. Esta internalización que se definió como aceptación, configura un criterio intangible pero complementario a otros valores asociados al acceso a la información, la educación ambiental y la garantía de derechos.

El segundo aspecto hace referencia a la transformación del conflicto. Como se expresó conceptualmente, los diferentes referentes teóricos coinciden en afirmar que los conflictos, a pesar de representar escenarios litigiosos, no necesariamente son aspectos sociológicos negativos. Por el contrario, para el acceso a la justicia y la materialización de los mecanismos judiciales, los conflictos son espacios de construcción social, a partir de la interpretación de las normas, la protección de derechos y el escenario judicial. Esto no obsta para indicar que la reclamación sea el fin último de todo conflicto, pero sí configura un escenario de confrontación jurídica, a partir de los fenómenos sociales y ambientales reclamados.

En tercer lugar, la participación develó nuevas comprensiones. Si bien, se evidenció que los mecanismos judiciales cumplieron su propósito en las pretensiones respecto a la garantía de derechos ambientales vulnerados, también dio cuenta que el deber ser en sí mismo de la participación no se cumple solo en los escenarios de vulneración de derechos. La participación en las decisiones que puedan afectar el goce de un ambiente sano, debe constituirse no sólo como garante de protección de derechos cuando estos son desconocidos, sino que debe formar parte desde el momento de la toma de decisiones por parte de las autoridades competentes, previas a la conformación de un conflicto.

Es así como, la eficacia representa no solo el cumplimiento de los propósitos legales por medio de los cuales se regulan unos mecanismos de acceso a la justicia, sino que además representa un criterio de legitimidad social cuando son interpuestos como figura representativa de unos derechos asociados al ambiente, a la conservación de áreas de especial importancia ecológica y al derecho de acceso a la justicia.

REFERENCIAS

- Alimonda, Héctor. (2011). La colonialidad de la naturaleza. Una aproximación a la Ecología Política Latinoamericana. En: Héctor Alimonda. (coord.), *La naturaleza colonizada. Ecología Política y minería en América Latina* (pp. 21-58). Argentina: Ediciones Ciccus.
- Álvarez, E., L. (2004), *La sociedad civil en la Ciudad de México. Actores sociales, oportunidades y esfera pública*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias de Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México. México: Plaza y Valdés.
- Bastian, Ángela (2014). *Mobilización y conocimiento: luchas ambientales en el Golfo de México*. En: *Conflictos, conflictividades y movilizaciones socioambientales en México. Problemas comunes y lecturas diversas*. Universidad Autónoma de México, México.
- Bobbio, Norberto (1991). *El tiempo de los derechos*. España: Editorial Sistema.
- Botero, A. (2010). Diagnóstico de la eficacia del Derecho en Colombia. En *Ensayos jurídicos sobre teoría del Derecho*. Argentina: Universidad de Buenos Aires.
- Briceño, Andrés. (2017). *Responsabilidad y protección del ambiente: la obligación positiva del Estado*. Universidad Externado de Colombia.
- Carmona, Manuela (2020). La disputa por el territorio en el cambio en la Política de Ordenamiento Territorial de Manizales (2003-2017). Un estudio a partir del marco de análisis y desarrollo institucional. *Estudios Políticos*, (58), 168-192. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n58a08>.
- Carrizosa, Julio. (2000). *¿Qué es ambientalismo? La visión ambiental compleja*. Universidad Nacional de Colombia.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. (2018). *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (LC/TS.2017/83)*.

Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. Sentencia T-361 de 2017 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

_____. Sentencia T-622 de 2016 (M.P. Jorge Iván Palacio).

_____. Sentencia C-873 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda).

Coser, L. (1961). *Las funciones del conflicto social*. México: Fondo de cultura económico.

Entelman, Remo (2002). *Teoría de Conflictos. Hacia un nuevo paradigma*. España: Gedisa.

Escobar, Arturo (2007). *La Invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del Desarrollo*. Venezuela: Fundación editorial el perro y la rana.

Felstiner, William, Abel, Richard, y Sarat, Austin (2001). Origen y transformación de los conflictos: reconocimiento, acusación, reclamación En: Mauricio García Villegas (Ed.). *Sociología jurídica*, pp. 39-67. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Fontaine, Guillaume. (2004). Enfoques conceptuales y metodológicos para una sociología de los conflictos ambientales. En: Martha Cárdenas y Manuel Rodríguez Becerra (Eds.), *Guerra, sociedad y medio ambiente*, pp. 503-533. Bogotá: Foro Nacional Ambiental.

Galán, Francisco Alberto (2005). La conservación y las áreas protegidas en el contexto de la actual política gubernamental: obstáculos y posibilidades. En: *Región, ciudad y áreas protegidas*, p.p. 66-67. Bogotá: Editorial gente nueva.

Garay, L. (2013). Economía ecológica, ecología política y justicia ambiental, y neo-institucionalismo. Algunas aproximaciones para el análisis de las problemáticas alrededor de la explotación de los recursos naturales no renovables. Jaime Viana Saldarriaga (Ed.). En: *Minería en Colombia: Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos*, pp. 11-25. Colombia: Contraloría General de la República.

Hierro, Liborio (2003). *La eficacia de las normas jurídicas*. España: Editorial Ariel.

Martínez, Joan (2004). Los conflictos ecológico-distributivos y los indicadores de sustentabilidad. En: *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, 1, 21-30.

Munévar, C y Valencia, J. (2015). Origen y transformación del conflicto ambiental: análisis de los procesos de participación y educación en dos estudios de caso. En: *Revista Civilizar*, 15(28), 47-60. Colombia: Universidad Sergio Arboleda.

- Muñoz, Lina (2012). Panorama de conflictos ambientales en las diferentes regiones naturales del país: un análisis desde la participación ciudadana. En: Beatriz Londoño, Leonardo Guiza y Lina Marcela Muñoz (Eds.), *Conflictos ambientales en Colombia. Retos y perspectivas desde el enfoque de los DDHH y la participación ciudadana*, pp. 11-18. Editorial Universidad del Rosario.
- Napadensky, Aaron y Azocar, Ricardo (2017). Espacios globales y espacios locales: en busca de nuevos enfoques a los conflictos ambientales. Panorámica sobre Sudamérica y Chile, 2010-2015. En: *Revista de Estudios Sociales*, (61). doi: 10.7440/res61.2017.03.
- Organización de las Naciones Unidas (1972). Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano, en Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, documento de las Naciones Unidas. A/CONF.48/14 en 2 y Corr.1.
- _____ (1982). Carta mundial de la naturaleza. Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 28 de octubre de 1982. Proclama los principios de conservación con arreglo a los cuales debe guiarse y juzgarse todo acto del hombre que afecte a la naturaleza. Recuperada desde https://digitallibrary.un.org/record/39295/files/A_RES_37_7-ES.pdf
- _____ (Junio, 1992). Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente.
- _____ (1998). Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas. Acuerdo de Aarhus.
- Ost, François (1996). *Naturaleza y Derecho: para un debate ecológico a profundidad*. España: Ediciones Mensajero.
- Paz, María Fernanda. (2014). Conflictos socioambientales en México: ¿Qué está en disputa? En: María Fernanda Paz y Nicholas Risdell (Eds.), *Conflictos, conflictividades y movilizaciones socioambientales en México. Problemas comunes y lecturas diversas*, pp. 13-58. México: Universidad Autónoma de México.
- Pérez, Helena; Zárate, Carlos; Turbay, Sandra (2011) Conflictos ambientales: la biodiversidad como estrategia ordenadora del territorio. *Opinión Jurídica*, julio-diciembre, 10, pp. 57-72 Colombia: Universidad de Medellín.
- Procuraduría General de la Nación (2021, febrero 11). Diálogos Territoriales: Dimensión ambiental en el ordenamiento territorial de las ciudades capitales [Video en línea]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=m4v2OIeAL9k>.

- Rodríguez, G. A. & Muñoz A., L.M. (2009) La participación en la gestión ambiental. Facultad de Jurisprudencia. En: *Colección Textos de Jurisprudencia*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Rubio, Ignacio (2014). Propiedad y naturaleza en la configuración socioambiental de los conflictos. A propósito de los parques eólicos en el istmo de Tehuantepec. En: María Fernanda Paz y Nicholas Risdell (Eds.), *Conflictos, conflictividades y movilizaciones socioambientales en México. Problemas comunes y lecturas diversas*, pp. 111-136. México: Universidad Autónoma de México.
- Sandoval, Carlos (2012). Investigación Cualitativa. Módulos de investigación social, Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Icfes, Bogotá. Composición electrónica: ARFO Editores e Impresores Ltda.
- Soto, Francisco. y Costa Ezio (2019). Tensiones y desafíos de la participación ciudadana en materia ambiental. *Revista Derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia, 44, pp. 227-255.
- Torres, Javier Ignacio, Agudelo, Luz Elena y Ochoa, Martha Cecilia (2007). Aproximación al conflicto ambiental urbano, generado por la contaminación electromagnética no ionizante en Colombia. *Revista Luna Azul*, (25), 78-85. Editorial Universidad de Caldas.
- Tantaleán, Reynaldo (2015) Tipología de las investigaciones jurídicas. AVANCES. *Revista de Investigación Jurídica*, 10(12). Perú: Universidad Privada Antonio Guillermo Urrelo.
- Valencia, Javier (2014). El acceso a la justicia ambiental en Colombia. Entre la validez formal y la eficacia material. Colombia. Editorial Universidad de Caldas.
- Vasco, C.E. (1985). Tres Estilos de Trabajo en las Ciencias Sociales. Santafé de Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Velásquez, Carlos (2003). Participación ambiental -Mecanismos establecidos por los Estados-. *Revista de Derecho Universidad del Norte*, pp. 135-197.
- Walter, Mariana (2009). Conflictos ambientales, socio ambientales, ecológico distributivos, de contenido ambiental. Reflexionando sobre enfoques y definiciones. CIP-ECOSOCIAL. *Boletín ECOS*, (6), 1-9. Madrid: España.
- Witker, Jorge (1995). La investigación jurídica. México D.F.: McGraw-Hill.