



**UNIVERSIDAD LIBRE DE COLOMBIA  
SEDE BOGOTÁ FACULTAD DE POSGRADOS  
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LAS ACCIONES POPULARES EN  
MATERIA AMBIENTAL EN EL TRATAMIENTO Y PROTECCIÓN DEL AGUA  
ESPECIFICAMENTE DEL RIO BOGOTÁ**

**Presentado por:**

**CLAUDIA PATRICIA MARTÍNEZ LONDOÑO  
ANA YOLANDA PINTO CORREA**

**UNIVERSIDAD LIBRE DE COLOMBIA  
SEDE BOGOTÁ FACULTAD DE POSGRADOS  
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**Bogotá, D. C. 2014**

## CONTENIDO

	<b>Pág.</b>
<b>RESUMEN</b>	<b>1</b>
<b>ABSTRACT</b>	<b>1</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>2</b>
<b>1. LAS ACCIONES POPULARES</b>	<b>6</b>
1.1 ANTECEDENTES	7
1.2 NOCIONES Y FUNDAMENTOS GENERALES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO	10
1.3 EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL	11
1.3.1 Corte Constitucional	12
Sentencia T-508 de 1992	12
Sentencia T-231 de 1993	12
Sentencia T-366 de 1993	12
Sentencia T-405 de 1993	13
Sentencia SU-442 de 1997	13
1.3.2 Consejo de Estado	13
Sentencia del 1° de junio de 2000/ Expediente AP 043	14
Sentencia del 14 de abril del 2000 / Expediente 028	14
Auto del 27 de abril de 2000 /Expediente AP-114	14
Auto del 11 de mayo de 2000	15
<b>2. LAS ACCIONES POPULARES Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS</b>	<b>16</b>
2.1 NOCIÓN GENERAL DE DERECHOS COLECTIVOS	16
2.2 LOS DERECHOS COLECTIVOS EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL COMPARADO	24
<b>3. EL DERECHO DEL AGUA</b>	<b>30</b>
3.1 CONTEXTO DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE	30
3.1.1 En el contexto internacional	30
3.1.2 En el contexto constitucional	30
3.1.3 En el contexto normativo	32
3.2 NOCIÓN GENERAL Y CARACTERÍSTICAS EN EL CONTEXTO DEL CAMBIO CULTURAL	34
<b>4. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE ACCIONES POPULARES EN MATERIA AMBIENTAL DE TRATAMIENTO Y PROTECCIÓN DEL AGUA EN BOGOTÁ D.C.</b>	<b>37</b>
4.1 JURISPRUDENCIA ACERCA DE LA DESCONTAMINACIÓN DEL RÍO BOGOTÁ	37
4.1.1 La metodología de análisis jurisprudencial	37

Paso 1: Punto arquimédico y sentencia hito	38
Paso 2: estructura citacional de la sentencia arquimédica	41
Paso 3: análisis del nicho citacional, ingeniería reversa y puntos nodales	42
4.1.2 Acciones populares en materia de descontaminación del Río Bogotá	44
4.1.2.1 Sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca	44
Identificación de la providencia	45
Hechos relevantes	45
Aspecto jurídico considerado	46
Partes	46
Problema jurídico	47
Tesis	47
Explicación de la tesis	47
Método	48
Salvamento de voto	48
Análisis Crítico	48
4.1.2.2 Sentencia del Consejo de Estado sobre la descontaminación del Río Bogotá	50
Identificación de la Providencia	51
Hechos relevantes	51
Aspecto jurídico considerado	52
Partes	53
Problemas jurídicos	53
Tesis	55
Explicación de la tesis	56
Método	56
Salvamento de voto	57
Análisis crítico	58
4.2 <i>EL DERECHO AL AGUA EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA</i>	65
4.3 <i>CONSIDERACIONES SOBRE LA JURISPRUDENCIA</i>	91
<b>5. EL DERECHO AL AGUA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO</b>	<b>93</b>
5.1 <i>CONSAGRACIÓN DEL DERECHO AL AGUA POTABLE</i>	94
5.2 <i>MARCO LEGAL A NIVEL NACIONAL</i>	96
5.3 <i>REFERENDO CONSTITUCIONAL POR EL DERECHO AL AGUA</i>	114
5.4 <i>LEGISLACIÓN DISTRITAL</i>	117
<b>5.4.1 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN BOGOTÁ</b>	<b>132</b>
<b>6. UN MARCO PROPOSITIVO BASADO EN EL CASO DE DESCONTAMINACIÓN DEL RÍO BOGOTÁ</b>	<b>1377</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>1433</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>1455</b>

## LISTA DE TABLAS Y FIGURAS

	<b>Pág.</b>
Tabla 1. Esquema de análisis jurisprudencial	39
Tabla 2. Nicho citacional de la Sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca	44
Tabla 3. Nicho citacional de la Sentencia del Consejo de Estado	50
Tabla 4. Análisis de las órdenes impuesta en la sentencia del Consejo de Estado	59
Figura 1. Cuenca del río Bogotá	61
Figura 2. El fallo respecto a plantas de tratamiento a través de las cuencas	64

## RESUMEN

El trabajo tiene como objetivo fundamental el análisis del desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado en Colombia respecto al alcance de las Acciones Populares en materia ambiental, orientadas al tratamiento y protección del agua en Bogotá D.C. Se utiliza la metodología de análisis jurisprudencial de Diego López, en la indagación sobre el tratamiento que se le ha dado al medio ambiente desde el análisis hermenéutico jurídico del derecho al agua. Como objetivos específicos se indaga acerca de las acciones populares en el Estado Social de derecho para la protección de los derechos colectivos, del medio ambiente y con relación al agua, profundizando en el análisis de dicho derechos en el contexto internacional.

Con lo anterior se busca determinar la incidencia de las acciones populares en la creación, aplicación e impacto de las políticas públicas distritales en Bogotá, mediando la interacción de las acciones constitucionales, reclamadas por cualquier ciudadano en beneficio colectivo de protección de los derechos a un ambiente sano y al agua como insumo vital.

**Palabras Clave:** Acciones populares, derecho del agua y jurisprudencia.

## ABSTRACT

This work has as main objective the analysis of jurisprudential development of the Constitutional Court and the Council of State in Colombia regarding the scope of popular actions on the environment, oriented treatment and protection of water in Bogotá DC. Jurisprudential analysis methodology is used Diego Lopez in the inquiry into the treatment that has been given to the environment from the hermeneutical legal analysis of the right to water. As we look into specific objectives of class actions in the social state of law for the protection of collective rights , the environment and with regard to water, deepening the analysis of such rights in the international context .

With the above is to determine the impact of class actions in the creation, implementation and impact of district public policies in Bogotá, mediating the interaction of constitutional actions claimed by any citizen in collective benefit of protecting the rights to an environment water as healthy and vital input.

**Keywords:** popular actions, water rights, law and jurisprudence

## INTRODUCCIÓN

*“Primero, fue necesario civilizar al hombre en su relación con el hombre. Ahora, es necesario civilizar al hombre en su relación con la naturaleza y los animales”*

**Víctor Hugo**

No cabe duda que se ha surtido todo un proceso de civilización del ser humano, continuo y por el cual este se encuentra en constante transformación. En ese sentido ha sido una constante de la humanidad ir evolucionando y en esta misma medida también aprendiendo, con cierta dificultad, a relacionarse consigo mismo, con sus semejantes e incluso solo recientemente asimilando la importancia de cuidar, proteger y preservar su medio ambiente.

De tal forma que el ciudadano contemporáneo comprende la importancia de propender por el cuidado del medio ambiente, y no como un medio o un elemento que le sea extraño, sino que por el contrario, ha comprendido que la misma humanidad hace parte del contexto natural y medioambiental y que la colectividad ciudadana como conjunto de seres racionales tiene una gran incidencia en la suerte, en la supervivencia y en el sostenimiento racional de los recursos naturales, reconociendo en dicho proceso su gran responsabilidad en el menoscabo a gran escala de la naturaleza.

Bajo ese orden de ideas, el ser humano propende por proteger el medio ambiente y al mismo tiempo procura que todas las personas tengan acceso al uso de recursos naturales renovables, entre los cuales uno de carácter vital como es el agua. Sin duda la ciencia ha establecido que todo ser vivo requiere para su

adecuada supervivencia tener acceso a este recurso natural, configurando así una inescindible relación entre el derecho al acceso a su consumo con la supervivencia de la especie, dando lugar actualmente a considerarse este líquido vital como un bien de orden económico y un derecho de primera necesidad para todos los habitantes de cualquier nación.

En ese sentido, se concibe al agua como parte de la “salubridad pública”, no solo porque es necesario su consumo para la supervivencia de las personas, sino que además se constituye como un elemento esencial para mantener condiciones óptimas de salubridad, un ambiente saludable para las personas y la eliminación de riesgos de propagación de enfermedades a nivel de comunidad.

De tal manera que se requiere de una especial protección por parte del Estado, partiendo del legislador, pasando por la planeación y conformación de políticas públicas y reafirmando en la manifestación de los altos tribunales que, actualmente y en ciertos casos, se han convertido en legisladores negativos que inciden en el ordenamiento jurídico en desempeño de sus roles en el marco del denominado nuevo derecho constitucional o neoconstitucionalismo.

Ahora bien, a pesar de los esfuerzos en el reconocimiento de la importancia de proteger el agua, y de identificar el acceso a este recurso como un derecho colectivo, desde la norma constitucional, es claro que se identifican desde una serie de problemas culturales, sociológicas y contextuales, hasta obstáculos de naturaleza práctica y procedimental, propios de las políticas públicas implementadas por las entidades de diverso orden nacional, departamental, municipal y distrital, que pueden llegar a vulnerar, menoscabar o violar el derecho constitucional al agua potable tanto por acción como por omisión.

En ese sentido, al producirse la vulneración de la protección del agua y/o de la garantía de suministro de este servicio domiciliario a todos los ciudadanos por igual, aparecen las denominadas acciones populares como la figura de participación encargada por la norma constitucional, especialmente en el primer inciso del artículo 88 de la carta vigente, para la protección de los derechos colectivos, que han venido siendo utilizadas por los ciudadanos en las dos recientes décadas y falladas por las cortes, a nivel Constitucional y del Consejo de Estado.

Así las cosas, el problema objeto del presente trabajo es el de analizar cuál ha sido el tratamiento jurídico del agua por parte de la jurisdicción constitucional. Es así como, dado el papel protector de la acción popular acerca del derecho colectivo del y al agua, la pregunta que orienta la presente investigación es acerca de ¿Cómo ha incidido el desarrollo jurisprudencial por parte de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado respecto al alcance de las Acciones Populares en materia ambiental específicamente en el tratamiento y protección del agua en Bogotá D. C.?

En ese orden de ideas, es preciso considerar que el objetivo principal del presente estudio es el de analizar cuál ha sido el desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado respecto al alcance de las Acciones Populares en materia ambiental, específicamente en el tratamiento y protección del agua en Bogotá, específicamente del río Bogotá. Este objetivo ha de permitir conocer si las acciones populares han sido efectivas para la protección del derecho al agua y si así lo han entendido los altos tribunales en el país.

Dentro de los objetivos específicos del trabajo, en primer lugar se ha planteado el de indagar sobre los referentes bibliográficos, jurisprudenciales y normativos de las acciones populares para la comprensión de su verdadero desempeño dentro



del Estado Social de derecho en la protección de las garantías fundamentales a nivel colectivo relacionadas con el derecho al y del agua dentro del contexto de los derechos medioambientales.

Como un segundo objetivo específico se busca estudiar los denominados derechos colectivos, reconociendo su noción, contexto, características generales y alcance en el ordenamiento jurídico colombiano, así como en el contexto del derecho internacional. En ese sentido, se erige como tercer objetivo específico el de realizar un análisis mediante el uso de la hermenéutica jurídica y siguiendo los lineamientos técnicos desarrollados por el profesor Diego López, bajo una estricta y rígida disciplina jurisprudencial, tanto de los fallos de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado, acerca de la incidencia de las acciones populares en la protección y tratamiento del derecho al y del agua en el ordenamiento jurídico colombiano.

En este contexto se considera el tema del presente documento como de gran pertinencia en el desarrollo profesional y académico de todo jurista en el plano de los mecanismos legales de protección de los derechos colectivos que inciden en la salud y calidad de vida de los ciudadanos a la luz de las garantías constitucionales vigentes. De todo ello se puede proponer a manera de hipótesis general, que la jurisprudencia en la materia objeto de estudio ha sido determinante en la protección y el tratamiento del derecho al y del agua en el país, constituyéndose en derecho vivo y propendiendo por el acceso al agua en igualdad de condiciones para todos los ciudadanos y es por ello que profundizaremos en el estudio sobre las sentencias de unificación del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y el Consejo de Estado quienes definieron el tema profundidad y que reseñaremos en el capítulo final y como es obvio finalizaremos con unas consideraciones propositivas frente a este tema.

## 1. LAS ACCIONES POPULARES

*“La democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo, para el pueblo.”*

**Abraham Lincoln**

Desde que el ser humano ha reconocido a sus semejantes como tales, se configura toda una relación de poder, que en la historia de la humanidad se ha impuesto a través de la figura de la democracia, comprendiendo a los seres humanos no como individuos aislados sino como agrupados en todo un sistema de organización social en el cual los coasociados eligen a sus representantes en el Gobierno, al cual le encargan funciones prácticas de ejecución y de administración del poder evidenciado en el logro de la satisfacción de las necesidades del pueblo, que de esta manera y con este objetivo les ha elegido.

Se colige que el pueblo al elegir sus formas de gobierno, puede exigirle a este el cumplimiento de un rol fundamental, que es el de buscar la satisfacción de las necesidades de los asociados. De esta forma lo ha entendido el constituyente colombiano por lo que decidió dotar a los ciudadanos del denominado trípede constitucional, conformado por las acciones de tutela, de cumplimiento y las que protegen derechos colectivos, que son las acciones de grupo o clase y las acciones populares.

Son estas últimas, las acciones populares, de gran relevancia en el sentido de que prevén y permiten restaurar los derechos colectivos e intereses colectivos, entre los cuales el vital derecho al agua.

## 1.1 ANTECEDENTES

Como se ha expresado antes las acciones populares están revestidas de una gran importancia por su alcance material de la efectividad de los derechos colectivos de los ciudadanos al interior del Estado social de derecho. Sin embargo, hay que decir que a pesar de que dichas acciones en Colombia tienen un joven desarrollo en el contexto de la constitución de 1991, si bien estaban previstas en el régimen constitucional previo y surgieron, como casi todas las instituciones jurídicas contemporáneas, desde el derecho romano<sup>1</sup>, que sin duda es el antecedente más remoto y estructurado de los sistemas jurídicos occidentales, dentro de los cuales se halla el colombiano que al derivarse del derecho francés acudió para la configuración de sus códigos y normatividad en general a los documentos emanados de dicho derecho romano. Ahora bien, en tales sistemas normativos desde el romano hasta los contemporáneos, como el colombiano, se consagra una especie de figura procesal que es la acción popular para hacer valer derechos colectivos<sup>2</sup>.

En ese orden de ideas desde el origen en el derecho romano se configuró una acción procesal para buscar la protección efectiva de los derechos que se

---

<sup>1</sup> Sobre el particular Camargo indica que “el origen de las acciones populares o *actio popularis* y de grupo se remonta al derecho romano, donde fueron utilizadas por la vía de la equidad para amparar derechos de grupos de personas afectadas por una lesión de interés colectivo”. Ver CAMARGO, Pedro Pablo. *Las acciones populares y de grupo*. Santafé de Bogotá Leyer, 2003, pp. 43 y 44.

<sup>2</sup> En ese contexto resulta oportuno indicar que a modo de ejemplo en el derecho romano que “existía una acción rápida y efectiva cuando se estaban violando los derechos del “*populus romano*”, especialmente aquellos que vulneraban los bienes de uso públicos, por ejemplo las calles, plazas, puentes, alcantarillados y buscaba restablecer el interés común, de la misma forma se concibió una figura que respondía propiamente al nombre de acciones populares que buscaban proteger el patrimonio de los que eran ciudadanos, en esta podía contemplarse una recompensa a favor de quien la presentara y fueron definidas como: “la tutela de los derechos que son del pueblo”, el titular del derecho no es el individuo, como ocurre de ordinario; es la comunidad”, ESGUERRA P., Juan. “La protección constitucional del ciudadano”. Editorial Legis. Bogotá, 2004, p. 197.

encuentran en titularidad de todo el pueblo, siendo prerrogativas ciertamente supraindividuales, pero que de una u otra forma terminaban por afectar a los ciudadanos individualmente. Por lo cual este tipo de acciones al proteger los derechos colectivos terminaban protegiendo integralmente las condiciones de habitación, de cultura, etc., de muchas personas en comunidad.

De tal manera que se evidencia la importancia de las acciones populares en el desarrollo de los pueblos y de las sociedades a gran escala. Por tal razón tales acciones encaminadas a proteger derechos colectivos fueron replicadas en otros sistemas jurídicos como el Anglosajón en el que el derecho romano no es tan representativo y en virtud de ello se consagró en el derecho inglés a través de las “*class actions*”<sup>3</sup> o acciones de clase, mediante el cual se unificaron procedimientos para exigir la protección de derechos de muchas personas en los casos en que se presentaban igualdad de condiciones y de uniformidad fáctica.

De la misma manera e inspirado por el derecho anglosajón en Estados Unidos se configuraron las denominadas “*citizens actions*” o acciones ciudadanas, que fueron concebidas para proteger los derechos colectivos de los ciudadanos y que inicialmente eran falladas o decididas por el sistema de tribunales de “equity” o de equidad. *Acciones que estaban enfocadas esencialmente como medios de tutela judicial de intereses comunes o de grupo*<sup>4</sup>.

De lo anterior se colige que las acciones populares se han consagrado en diferentes países que cuentan con una tradición jurídica también diversa y ello indica expresamente la necesidad que tienen las sociedades y los Estados modernamente constituidos de tener una herramienta jurídica para poder hacer valer los derechos que son de todos pero que al mismo tiempo no están en

---

<sup>3</sup> Según lo ratifica Camargo Pedro. Obra citada, p. 44.

<sup>4</sup> Lozano, Enrique. “La legitimación popular en Roma”. Editorial Bosch. Madrid 1992, p. 16.

cabeza de ninguno, por tratarse de derechos supraindividuales lo que pone de presente la naturaleza social del ser humano.

En ese orden de ideas y tal como lo señala Pedro Camargo, citando a Córdoba Triviño<sup>5</sup> en muchos países del mundo se han promulgado leyes que configuran un régimen de protección de los derechos colectivos efectivos y que en la mayoría de los casos encuentran estipulación expresa en las Carta políticas. Algunos ejemplos de legislaciones extranjeras que así lo han hecho son Alemania, Brasil, Canadá, Estados Unidos de América, Francia, Italia, Argentina, España, entre muchos otros.

Así las cosas a través del tiempo y en diferentes países de diversas tradiciones jurídicas se han adoptado instrumentos procesales que protegen derechos colectivos y que pueden ser ejercitados por los ciudadanos. Países de los cuales no escapa Colombia, por cuanto es un Estado con una reconocida tradición jurídica romanista en la que se encuentran un sólido soporte y/o fundamento sobre la existencia de las acciones populares como base esencial en la protección de derechos colectivos.

Ahora bien para precisar de qué forma las acciones populares tienen la importancia actual derivada de la consideración de ser norma de rango constitucional, es oportuno ahondar en la historia de dicha figura en el país, para lo cual es imperativo trasladarse hacia el año de 1887 teniendo en cuenta que en el código civil colombiano<sup>6</sup> de dicho año se redactaron dos artículos en los que se hizo alusión a la figura y/o a las acciones populares en Colombia así como se profundizara en el próximo acápite.

---

<sup>5</sup> CAMARGO, *ibid.*, pp. 44 y 45.

<sup>6</sup> CÓDIGO civil colombiano que fue producto de la compilación normativa en la materia por Andrés Bello, quien a su vez se fundamentó en la codificación realizada por Napoleón. En Colombia dicho código se expidió mediante la promulgación de la ley 57 de 1887.

## 1.2 NOCIONES Y FUNDAMENTOS GENERALES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO

En Colombia, como se advirtió en el apartado anterior, las acciones populares no surgieron con la Constitución Política de 1991, por cuanto *“En nuestro derecho, e incluso con anterioridad a la expedición de la ley 472 de 1998, tal instrumento judicial ya se encontraba consagrado. En efecto, los artículos 1005 y 2.359 del Código Civil Colombiano preveían la aplicación de las acciones populares para determinados eventos”*<sup>7</sup>.

De tal manera que las acciones populares ya se encontraban en el ordenamiento civil colombiano desde 1887, hace tanto más de un siglo antes de la actual reglamentación de las acciones populares y de su debida consagración constitucional en 1991.

Tales acciones populares desde la consagración política de 1991 surgieron como acciones con fines que persiguen la defensa y la constitucionalidad de actos administrativos y legislativos; luego se presentan con fines concretos, persiguiendo la defensa de un interés colectivo de un sector de la comunidad:

*“El derecho civil colombiano retomando el código de Andrés Bello, incluyó las acciones populares entre otras a favor del concebido y no nacido artículo 91 del C.C., para pedir la remoción de una cosa que se encuentra en la parte superior de un edificio, art. 2355 C.C.; para evitar el peligro de construcciones o arboles mal arraigados, art. 992 C.C.; contra las obras que corrompan el aire y lo hagan conocidamente dañoso, art. 994 C.C.*

---

<sup>7</sup> DELGADO, José., Amaya, José y Orozco, Rafael. “Los derechos colectivos y su defensa a través de las acciones populares y de grupo”. Editado por la Defensoría del pueblo. Convenio de Cooperación Internacional Defensoría del pueblo- embajada Real de los países bajos. Bogotá 2004, p. 52.

*Aparte de éstas acciones de índole particular introdujo otras de carácter más amplio como la acción en defensa de los bienes de uso público consagrada en el art. 1005 C.C., y la acción popular de daño contingente establecida en el art. 2359 C.C.*

*Posteriormente encontramos instituidas acciones populares en defensa del consumidor, decreto 3466 de 1982. En defensa del espacio público la ley de reforma urbana, ley 9ª. De 1989. Y para enfrentar la competencia desleal en el campo asegurador y financiero, ley 45 de 1990.*

***En materia ambiental*** se establecieron acciones populares especiales para defender el agua, a través del artículo 210 del decreto 1541 de 1978, que estableció que el personero y cualquier persona pueden entablar las acciones populares para preservar las aguas nacionales y de uso público”<sup>8</sup>

Las Acciones Populares adquieren importancia como herramienta para la participación ciudadana cuando los derechos colectivos logran su rango constitucional en 1991, al ser establecidos en la constitución política de Colombia en su artículo 88<sup>9</sup>. Luego se expide la ley 472 de 1998 para regularlas, “*Si bien las acciones populares existían con anterioridad a la Constitución Política de 1991, es a partir de ésta que dicho mecanismo adquiere relevancia como canal de participación ciudadana con efectos jurídicos y políticos*”<sup>10</sup>.

### **1.3 EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL**

Antes de promulgarse la ley 472 de 1998, la Corte Constitucional ya se había pronunciado mediante diferentes sentencias de tutela sobre el alcance de las acciones populares, como se referencia a continuación:

---

<sup>8</sup> RINCÓN GAMA, Javier Armando; SUAREZ MEJÍA, Héctor Alfredo. Las acciones populares en el Estado Social de Derecho. Un instrumento democrático y de equilibrio de poder. Bogotá: Editorial Biblioteca Jurídica DIKE. 1ª. Edición., 2004, p.19-20.

<sup>9</sup> OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. Constitución política de Colombia. Séptima Edición. Ediciones doctrina y Ley Ltda. Bogotá D.C, 2006

<sup>10</sup> RINCÓN GAMA, Obra citada, p. 11.

### **1.3.1 Corte Constitucional**

#### **Sentencia T-508 de 1992**

Magistrado ponente: Fabio Morón Díaz

Derecho reclamado: Espacio Público

Decisión de la Corte Constitucional: Ampara el derecho de petición y considera que el señor Alcalde menor de Engativá no atendió las reiteradas solicitudes del peticionario, y sus actuaciones no se compadecen con el deber constitucional de dar pronta resolución a una petición respetuosa de una persona en interés general.

#### **Sentencia T-231 de 1993**

Magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero

Derecho reclamado: Ambiente sano

Decisión de la Corte Constitucional: El goce de un ambiente sano es un derecho constitucional de carácter colectivo y no fundamental. Por tanto, se protege, como los demás derechos colectivos, a través de las acciones populares. La tutela como mecanismo de protección de los derechos fundamentales solo servirá para garantizar el derecho al ambiente sano si se dan ciertos requisitos: que quien interpone la acción de tutela sea directa o realmente afectado y que exista prueba del daño o amenaza de daño y el nexo causal entre estos y el motivo alegado.

#### **Sentencia T-366 de 1993**

Magistrado ponente: Vladimiro Naranjo Meza

Derecho reclamado: Derecho a la salud y al ambiente sano

Decisión de la Corte Constitucional: Concede el derecho parcialmente, destaca que las acciones populares son el instrumento constitucional para la protección de los derechos colectivos, dentro de los cuales cabe destacar el patrimonio, el espacio público, el ambiente, la moralidad administrativa, la seguridad y la



salubridad pública, como lo hace el artículo 88 de la Constitución Nacional. Con todo, es importante advertir que la lista a que hace referencia la disposición constitucional mencionada, no reviste el carácter de taxativa sino, por el contrario, es meramente enunciativa, correspondiéndole al legislador asumir la tarea de definir otros derechos e intereses colectivos que podrán ser protegidos mediante la utilización de este mecanismo jurídico.

### **Sentencia T-405 de 1993**

Magistrado ponente: Hernando Herrera Vergara

Derecho reclamado: Derechos de los Indígenas/ derecho al Ambiente Sano.

Decisión de la Corte: Concede parcialmente los derechos reclamados en cuanto a la protección de su derecho al ambiente sano, los derechos de la comunidad indígena no prevalecen sobre los derechos de los colombianos.

### **Sentencia SU-442 de 1997**

Magistrado ponente: Hernando Herrera Vergara

Derecho reclamado: Derecho a la vida, ambiente sano y salud. Deficiencia de la prestación del servicio de acueducto.

Decisión de la Corte Constitucional: Establece que la tutela solo procede cuando se da el factor de conexidad entre los derechos colectivos y los fundamentales vulnerados, solo en este caso prevalece la acción de tutela sobre las acciones populares, convirtiéndose así en el instrumento judicial adecuado para el amparo oportuno de los derechos amenazados.

### **1.3.2 Consejo de Estado**

Por su parte el Consejo de Estado, se ha pronunciado después de promulgada la ley 472 de 1998. A continuación se citan algunos apartes de las sentencias y autos, relacionando conceptos sobre los derechos colectivos:

### **Sentencia del 1° de junio de 2000/ Expediente AP 043**

Consejero Ponente: Alier Hernández

**Noción:** los intereses colectivos pertenecen por igual a una pluralidad de sujetos más o menos amplia y más o menos indeterminada, que puede ser o no justificada o unificada más o menos estrictamente en una colectividad. Es un interés que pertenece a todos y a cada uno, pero que no es el interés propio de cada uno ni el propio de una comunidad organizada, constituido por la suma de intereses de sus miembros, sino el que cada uno tiene por ser miembro de una colectividad.

### **Sentencia del 14 de abril del 2000 / Expediente 028**

Consejero Ponente: Delio Gómez Leyva

**Titularidad:** Indica que la titularidad del interés colectivo que se supone en las acción popular, está radicado en un determinado grupo de individuos, que a su vez se encuentra afectado o amenazado por la actuación u omisión de una autoridad pública o de un particular. Quiere decir entonces que la titularidad del interés colectivo la tiene el conjunto o la comunidad de personas que se encuentran afectados o amenazados de forma colectiva.

### **Auto del 27 de abril de 2000 /Expediente AP-114**

Consejera ponente: Ana Margarita Olaya Forero

**Diferencia entre las acciones populares y la acción de grupo:** Con apoyo en jurisprudencia de la Corte Constitucional, señaló como diferencias entre la acción popular y la acción de grupo que esta persigue la reparación de los daños y perjuicios ocasionados a un número plural de personas, de modo que se origina cuando el daño ya está consumado, mientras que aquella no puede ejercerse para perseguir la reparación de los eventuales daños que pueda causar la acción u omisión de la autoridad pública o del particular. Por su finalidad no tiene un contenido subjetivo o individual, ni pecuniario y no puede erigirse sobre la

preexistencia de un daño que se quiera reparar, ni está condicionada por ningún requisito sustancial de legitimación el actor distinto de su condición de parte del pueblo.

### **Auto del 11 de mayo de 2000**

Consejera Ponente: María Elena Giraldo

**Relación entre acción popular y acción de cumplimiento:** Las acciones populares pueden concurrir con la acción de cumplimiento, respecto de una misma situación, aunque deben ejercerse de manera separada, atendiendo lo preceptuado en el artículo 8° de la ley 393 de 1998, de modo que cuando en las pretensiones de una demanda en acción popular exista alguna que corresponda a la segunda, deberá ser rechazada como acción popular y hacer la adecuación a que está obligado el juez, ordenando se tramite bajo el procedimiento de acción de cumplimiento; en tanto que se admitirá la acción popular respecto de las pretensiones que correspondan a ella<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> CAICEDO RODRÍGUEZ, Nelson. Memorias. Los derechos e intereses colectivos. Bogotá: Defensoría del pueblo, 20 de junio de 2000. pp. 47-49

## 2. LAS ACCIONES POPULARES Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS

### 2.1 NOCIÓN GENERAL DE DERECHOS COLECTIVOS

En Colombia se ha reclamado por décadas la satisfacción de intereses que compartan por lo menos algunos de sus miembros, este es el caso de los derechos colectivos, derechos que han sido definidos como “aquellos mediante los cuales aparecen comprometidos los derechos de la comunidad, y cuyo radio de acción va más allá de la esfera de lo individual o de los derechos subjetivos previamente definidos por la ley”<sup>12</sup>.

De acuerdo con la exposición de motivos que presentó el Defensor del Pueblo, del proyecto 084 de 1995<sup>13</sup>, existen varios aspectos que caracterizan esta nueva generación de derechos humanos como son los colectivos entre ellos se encuentran los siguientes:

- **Son derechos de solidaridad.** Derechos no excluyentes que pertenecen a todos.
- **Su carácter eminentemente colectivo** genera un derecho de doble titularidad, individual y colectiva en su ejercicio.
- **Son derechos que exigen una labor anticipada de protección.** No puede esperarse el daño por venir. La defensa de estos derechos debe ser eminentemente preventiva.

---

<sup>12</sup> CONSEJO de Estado Sentencia p-056 del 24 de Agosto de 2002 M. P. Jesús Maria Carrillo Ballesteros

<sup>13</sup> GACETA DEL CONGRESO No 498 del 7 Noviembre de 1996

- **Superan la división derecho público – derecho privado**, son derechos puente entre lo público y lo privado.
- **Exigen nuevos mecanismos de implementación**, nuevos sujetos implementadores y nuevas organizaciones que luchen por su defensa.
- **Su carácter participativo**: Estos derechos implican el ejercicio de un debate político y democrático.
- **Su carácter abierto**: El conjunto de los derechos colectivos no puede considerarse como un sistema cerrado a la evolución social y política. De hecho, la misma carta prevé, regula, mecanismos de interconexión y adaptación a la realidad futura.
- **Carácter conflictivo**: Con la constitución de 1991, se garantiza la protección a todos los derechos colectivos, haciendo una enumeración no taxativa de dichos derechos dando lugar a que en un futuro se configuren nuevos.

Los derechos colectivos se desarrollan en Colombia a partir del artículo 88 de la Constitución Política, concretando que son aquellos que están relacionados con:

### **El patrimonio público**

En cuanto al derecho colectivo al patrimonio público mencionado en la Constitución, cabe señalar que la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado ha precisado que:

*“Por patrimonio público debe entenderse la totalidad de bienes, derechos y obligaciones de los que el Estado es propietario, que sirven para el cumplimiento de sus atribuciones conforme a la*

*legislación positiva; su protección busca que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente y responsable, conforme lo disponen las normas presupuestales (..) (...)*  
*La protección del Patrimonio Público busca que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente y transparente, conforme lo dispone el ordenamiento jurídico y en especial las normas presupuestales”<sup>14</sup>.*

En ese sentido la defensa del patrimonio público se define en cada caso en particular, dados los elementos que tenga el juez para concretarlo. Por esta razón es el juez, quien tiene el poder para decidir quién atenta o no contra el patrimonio público. Este examen se deberá hacer de acuerdo con la constitución y las leyes, pero siempre respetando la autonomía que tiene el administrador para ejecutar.

### **El espacio público**

Esta norma fue introducida a nuestra legislación con la ley de reforma urbana que define el espacio público como: “*el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes*<sup>15</sup>”.

Por su parte el artículo 82 de la Constitución Política exige del Estado “velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.” Y al respecto la jurisprudencia dicho lo siguiente:

---

<sup>14</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sentencia A. P.300 del 31 de Agosto de 2002. M. P. Ligia López Díaz.

<sup>15</sup> LEY 9 del 11 de Enero de 1989. Artículo 5o.

*“De conformidad con el artículo 63 de la Constitución Política los bienes de uso público son inalienables, imprescriptibles e inembargables, es decir, que ningún particular puede invocar derechos de prescripción adquisitiva de dominio sobre calles, plazas, puentes o caminos, ni alegar que se tienen derechos adquiridos sobre ellos o sobre cualquier otro bien de uso público.*

## **Salubridad pública**

Tradicionalmente el concepto de salubridad pública ha hecho referencia exclusivamente al hombre y no a la relación de este con su medio. Esta noción comprende dos aspectos: de un lado, un realidad física que incluye los factores químicos y biológicos que actúan sobre un organismo o sistema ecológico y, de otro, un contexto social, que cobija no solo las relaciones del hombre con la naturaleza sino también con el medio social en que vive.

De acuerdo con lo anterior, las decisiones políticas y económicas afectan la salubridad de una comunidad, al brindarle o quitarle la posibilidad de disfrutar de higiene, salud y alimentación adecuada que le permita el ser humano alcanzar un normal desarrollo moral social y espiritual. Por esto el Estado deberá velar por la protección del derecho colectivo a la salubridad pública.

Sobre este tema la jurisprudencia ha dicho:

*“Es un servicio público a cargo del Estado cuya finalidad es disminuir la morbilidad, es decir, la proporción de personas que enferman en un sitio y tiempo determinado. Ahora bien, el derecho invocado hace alusión igualmente a la palabra “infraestructura” la cual debe entenderse como un conjunto de elementos*

*o servicios que se consideran necesarios para la creación y funcionamiento de una organización, en este caso, para la buena gestión de la salubridad pública<sup>16</sup>.*

## **Seguridad pública**

Frente a la seguridad pública la jurisprudencia ha sentenciado:

*“La seguridad pública es uno de los elementos que tradicionalmente se identifican como constitutivo del orden público y, por tanto, como uno de los objetos a proteger por parte del poder de policía. En la doctrina se le delimita como ausencia de riesgos de accidentes<sup>17</sup>, (...) como la prevención de accidentes de diversos tipo y de flagelos humanos y naturales, v. g. incendios, inundaciones, accidentes de tránsito, etc., lo mismo que como la prevención de atentados contra la seguridad del Estado<sup>18</sup>” (...) “Atendiendo el artículo 2º del C. N. de P., su protección consiste en “la prevención y eliminación de las perturbaciones” a la misma<sup>19</sup>”.*

## **La moralidad administrativa**

El Consejo de Estado en su Jurisprudencia, ha ido precisando el concepto de moralidad administrativa como derecho colectivo que puede ser defendido por cualquier persona, dicha corporación le ha entregado a este concepto, ciertas características inherentes a él, estas son:

*a) Es un principio de deber ser concretado en cada caso.*

---

<sup>16</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sentencia A. P. 161 del 6 de Noviembre de 2002. M. P. Ligia López Díaz.

<sup>17</sup> DELAUBADERE, Andree. Manual del derecho Administrativo. Ed. Temis 1984, p. 184.

<sup>18</sup> RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo. Décima Edición. Ed. Temis 1998 p. 406.

<sup>19</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sentencia A. P. 055 del 13 de Julio de 2000. M. P. Juan Alberto Polo Figueroa



*b) Al realizar el juicio de moralidad de las actuaciones, deben deslindarse las valoraciones sobre conveniencia y oportunidad que corresponde realizar al administrador de aquellas en las que se desconozcan las finalidades que debe perseguir con su actuación.*

*c) En la práctica, la violación de este derecho implica la vulneración de otros derechos de la misma naturaleza<sup>20</sup>.*

Para la Corte Constitucional la moralidad “en su acepción constitucional, no se circunscribe al fuero interno de los servidores públicos sino que abarca toda la gama de comportamiento que la sociedad en un momento dado espera de quienes manejan los recursos de la comunidad y que no puede ser otro que el de absoluta pulcritud y honestidad”<sup>21</sup>.

*Frente a la contratación administrativa, el artículo 40 de la Ley 472 de 1998 establece expresamente: “En las acciones populares que se generen en la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa, el demandante o demandantes tendrán derecho a recibir el quince por ciento (15%) del valor que recupere la entidad pública en razón a la acción popular.*

*“Constituye cabal desarrollo de la Carta Política, pues la prevalencia del interés general (art. 1º.); la proclamación de un orden justo (art. 2º.) y la vigencia de los principios axiológicos que en el Estado Social de Derecho guían la contratación pública, como modalidad de gestión que compromete el patrimonio y los recursos públicos, cuya intangibilidad las autoridades están obligadas a preservar (arts. 209) hacen, a todas luces, necesario que el legislador adopte mecanismos idóneos para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de los responsables de la contratación estatal, con miras a la recuperación de la totalidad de las sumas que se desvían del patrimonio público, a causa de la corrupción administrativa, en materia de contratación pública.*

---

<sup>20</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sentencia A.P. 518 31 de octubre de 2002 M. P. Ricardo Hoyos Duque

<sup>21</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-406del 10 de Febrero de 1994 M. P. Eduardo Cifuentes Hoyos.

## **El medio ambiente**

En este punto hay mayor claridad, pues el artículo 79 de la Constitución Política dice que: *“todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”*. Se trata de un derecho colectivo típico, es decir un derecho de tercera generación, para cuya protección procederá una acción popular, con base en los dispuestos en el artículo 88 de la Constitución Política.

Al respecto, la Corte constitucional ha dicho: “La Carta de 1991 consagra el derecho al goce de un ambiente sano, no como un derecho constitucional fundamental, sino como un derecho y un interés constitucional de carácter colectivo. Se señala de modo indubitable que este derecho constitucional colectivo puede vincularse con la violación de otro derecho constitucional de rango o naturaleza fundamental, como la salud, la vida o la integridad física entre otros, para obtener por vía de tutela el amparo de uno y otro derecho de origen constitucional pues en estos casos prevalece la protección del derecho constitucional fundamental y es deber del juez remover todos los obstáculos, ofensas y amenazas que atenten contra este”<sup>22</sup>.

En este tema los máximos tribunales son el Consejo de Estado y la Corte Suprema según la autoridad o persona pública o privada vinculada a la acción.

El Código Nacional de Recursos Naturales Renovables Y de Protección del Medio Ambiente establece que “el ambiente es patrimonio común. El Estado y los

---

<sup>22</sup> CORTE Constitucional. Sentencia T528 del 18 de Septiembre de 1992 M. P Fabio Morón Díaz

particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública y social”<sup>23</sup>.

El artículo 7 del citado código reafirma el derecho de toda persona a “disfrutar de un ambiente sano” y en su articulado, también podemos observar factores que deterioran el medio ambiente, como lo son:

- a) La contaminación del aire, de las aguas, del suelo y de los demás recursos naturales renovables.*
- b) La degradación, la erosión y el revenimiento de suelos y tierras.*
- c) Las alteraciones nocivas de la topografía.*
- d) Las alteraciones nocivas del flujo normal de las aguas.*
- e) La sedimentación en los cursos y depósitos de agua.*
- f) Los cambios nocivos del lecho de las aguas.*
- g) La extinción o disminución cuantitativa o cualitativa de especies animales y vegetales o de recursos genéticos.*
- h) La introducción y propagación de animales y de plagas.*
- i) La introducción, utilización y transporte de especies animales o vegetales dañinas o de productos de sustancias peligrosas.*
- j) La disminución o extinción de fuentes naturales de energía primaria.*
- k) La acumulación o disposición inadecuada de residuos, basuras, desechos y desperdicios.*
- l) El ruido nocivo.*
- m) El uso inadecuado de sustancias peligrosas.*
- n) El crecimiento excesivo y anormal de la flora en lagos y lagunas.*
- o) La concentración de población humana urbana o rural en condiciones habitacionales que atenten contra el bienestar y la salud”.*<sup>24</sup>

Sobre el medio ambiente la jurisprudencia se ha pronunciado de la siguiente forma:

*“El artículo 79 de la Constitución elevó a la categoría de derecho colectivo el goce de un medio ambiente sano y dispuso*

---

<sup>23</sup> DECRETO 2811 del 18 de Diciembre de 1974 Código Nacional de Recursos Renovables y de Protección del medio Ambiente, art. 1

<sup>24</sup> Ibid., artículo 8

*que la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. La participación ciudadana en la protección del ambiente y de los recursos naturales tiene su fundamento en el carácter pluralista y democrático del Estado, que se expresa fundamentalmente en los artículos 1, 2 y 3 de la Constitución y está desarrollada principalmente en los artículos 69 a 76 de la ley 99 de 1993”.*<sup>25</sup>

## **2.2 LOS DERECHOS COLECTIVOS EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL COMPARADO**

El contexto internacional como panorama del derecho comparado, permite observar que en muchos países el tema de las acciones populares se ha incorporado gradualmente en las cartas constitucionales y en las legislaciones nacionales. Es claro que en diversos países como Estados Unidos, Canadá, Brasil, Alemania, Francia y actualmente en Argentina, esta institución es una de las revoluciones procesales, ya que ha demostrado ser un medio poderoso en la solución de muchas de las tensiones y conflictos nacidos de la industrialización y de la masificación. Las acciones populares en estos países se admiten como un elemento de aglutinación y de participación democrática en la administración de justicia.

Para iniciar, la Sala de Casación italiana, el 8 de mayo de 1978, dijo que los derechos colectivos son:

*“Aquellos que por la idoneidad del objeto a ser considerado en el ámbito exclusivamente individual – a causa de su naturaleza y del carácter de la normativa –, se refieren no al sujeto como individuo, sino como miembro de una colectividad más o menos amplia, coincidente en el límite con la generalidad de los*

---

<sup>25</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sentencia AP-089 del 31 de Agosto de 2000 M. P. Ricardo Hoyos

*ciudadanos, dando así lugar a una pluralidad de situaciones jurídicas análogas*<sup>26</sup>.

Pueden distinguirse dos grandes corrientes: La primera tiene como objetivo permitir que ciertas asociaciones o grupos, especialmente de consumidores, preserven sus intereses y los de la comunidad, tal es el caso de Francia<sup>27</sup>. En Francia, las asociaciones de consumidores, por ejemplo, pueden demandar la validez de las cláusulas en los contratos privados por adhesión, y el fallo debe ser público para que los otros perjudicados puedan invocarlas a su favor.

Mientras que en Alemania la regulación es más amplia que la anterior, se establecen para proteger diferentes intereses ciudadanos y no requieren que los beneficiarios se encuentren asociados<sup>28</sup>. Es similar el caso de Italia donde cualquiera puede oponerse a los actos que lesionen los intereses de la comunidad; y de España donde cualquier persona puede impugnar los actos y planes de ordenamiento urbano, cuando vulneren el interés público, o los actos de terceros, para suplir la inacción de las autoridades locales. En Brasil se autoriza al Ministerio Público para interponer las acciones civiles públicas, lo que tradicionalmente ha representado una intervención del Estado en el ámbito del derecho privado, cuando por razones de interés público, la comunidad requiera de especial protección.

En Estados Unidos y Canadá se presentan dos tipos de acciones: las acciones de clase, que pueden ser interpuestas por cualquier interesado para proteger sectores específicos de la población y en las cuales la sentencia produce efectos en todos ellos, siempre que exista un grupo numeroso de personas con puntos de hecho y de derecho en común, cuando las peticiones del demandante sean las mismas de todo el grupo y cuenten con un representante adecuado de sus intereses; y las acciones

---

<sup>26</sup> VIANA, Andréé. El objeto de las acciones populares. Universitas. 101, p. 471.

<sup>27</sup> LEY Roger 1193 de 1973, regula la Acción Pública

<sup>28</sup> LEY 9 de Diciembre de 1976 Crea la Acción Pública Grupal

ciudadanas, que corresponden a todo individuo que desee defender los intereses que son comunes a la colectividad.

Además, en dichos países, así como en Inglaterra y Australia, se consagran las “Relators Actions”, para que los particulares las ejerzan en los procesos de interés público a través del Ministerio Público o directamente con su autorización. En Argentina y Brasil, las acciones populares han sido un instrumento de notable valor en la defensa de los derechos de los consumidores y del medio ambiente.

El desarrollo de las acciones colectivas en Argentina ha sido notable durante los últimos años. En primer lugar, porque la reforma efectuada a la Constitución Nacional en 1994, introdujo el derecho de los ciudadanos al ambiente sano y equilibrado y el deber de preservarlo e impuso a las autoridades el deber de proveer la protección de ese derecho (artículo 41). En segundo lugar, extendió la vigencia de la acción de amparo (procedente contra actos y omisiones que atenten contra los derechos y garantías constitucionales), para la protección del ambiente, el usuario, el consumidor y los derechos de incidencia colectiva en general.

De otro lado, las acciones populares tienen una importante trayectoria en la legislación brasileña. En 1981 la Ley Política Nacional del Medio Ambiente introdujo la primera acción pública o colectiva para la protección del medio ambiente. El legitimado para interponer esta acción es el Ministerio Público, quien además se encuentra facultado para reclamar la reparación, reconstitución o indemnización por el daño ambiental y la responsabilidad civil objetiva.

Posteriormente en 1985, se promulgó la Ley de Acción Civil Pública. Esta acción está destinada al amparo de los bienes colectivos, íntegramente estimados, específicamente materia de responsabilidad por daños causados al medio ambiente, al consumidor y a cualquier otro interés colectivo o difuso, sin permitir la

reparación de los daños individualmente sufridos. En caso de condena resarcitoria del daño la indemnización es destinada a un fondo, que debe utilizarse para la efectiva reconstrucción de los bienes lesionados, sin preverse la distribución de la indemnización entre las personas individualmente ofendidas.

En 1988 luego de una Asamblea Nacional Constituyente, se expidió una nueva Constitución Política, en la que el “derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado”<sup>29</sup>, constituye una premisa fundamental, ya que de ella se deriva la obligación para el poder público y la colectividad de defenderlo y preservarlo para las generaciones presentes y futuras. En concordancia con este mandato, la Carta Política brasileña establece dentro del capítulo referente a Los Derechos y Deberes Individuales y Colectivos, la acción popular en los siguientes términos:

*“Cualquier ciudadano es parte legitima para proponer la acción popular que pretenda anular un acto lesivo para el patrimonio público de una entidad en que el Estado participe, para la moralidad administrativa, para el medio ambiente o para el patrimonio histórico y cultural, quedando el autor, salvo mala fe comprobada, exento de las costas judiciales y de los gastos de su perdida”<sup>30</sup>.*

En el Perú, el marco legal ambiental ha evolucionado en los últimos años, sin embargo no ha alcanzado el nivel de otros países de Latinoamérica. Así es como, en el Perú no existen mecanismos de participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones sobre asuntos ambientales, a pesar de las disposiciones sobre la materia consignadas en El Código Nacional del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (decreto 611 de septiembre 8 de 1990) a la

---

<sup>29</sup> CONSTITUCION DE LA REPUBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL.1988.Capítulo VI del medio ambiente. Art. 225.

<sup>30</sup> Ibid, Capítulo I de los derechos individuales y colectivos Art 5o.

postre, las únicas expresiones de participación, son querellas ambientales que periódicamente presentan los individuos y las ONG<sup>31</sup>.

En el ámbito constitucional, la Carta Política peruana es reciente, fue expedida en 1993. En ella, no se encuentra expresamente el derecho a gozar de un medio ambiente sano como un derecho del ciudadano o de la colectividad específicamente. El enfoque es patrimonialista, ya que los artículos que tratan la política ambiental, la titularidad de los recursos y la obligación de preservarlos, se encuentran bajo el Título III del Régimen Económico.

Más adelante, dentro de un capítulo aparte, se encuentran las garantías constitucionales, como la acción de amparo y la acción popular. De acuerdo con su texto, la acción de amparo procede contra el hecho u omisión por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona que vulnere o amenace los derechos reconocidos por la constitución y la ley contra reglamentos, normas administrativas, resoluciones y decretos de carácter general cualquiera que sea la autoridad de la que emanen.

En opinión del profesor Borrero Navia<sup>32</sup>, esta sentencia de la Corte Suprema de Justicia del Perú, constituye un significativo precedente sobre los derechos procesales en América Latina. De acuerdo con sus planteamientos, la legitimidad de los particulares para incoar acciones en defensa de los “comunes” tiene como fundamento un derecho procesal de titularidad individual, inherente a su derecho-deber en los “comunes” y a su consecuente conservación y protección, los cuales son susceptibles de ejercicio por todos y cada uno de los ciudadanos. Este derecho procesal o “legitimidad en la causa” para incoar acciones en defensa de los

---

<sup>31</sup> BALBIN. Doris. Citada por BORRERO Jesús María .Los derechos Ambientales Una visión desde el sur FIPMA 1994, p. 142.

<sup>32</sup> BORRERO Jesús María, ibíd.



“comunes”, descansa en última instancia en la opción personalísima de un individuo o de individuos innominados para hacerlo.

De otro lado, señala que el mérito de la sentencia de la Corte Suprema, es el reconocimiento de la “legitimidad para actuar” de cualquier ciudadano en defensa del derecho a un ambiente sano y del interés común en la salud ambiental, con fundamento en una justa interpretación de los principios prescritos por el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales del Perú.

Teniendo en cuenta que el contexto constitucional europeo no es tan rico en disposiciones ambientales como el americano. Quizá esto se deba a que no son muchos los países que cuentan con una constitución reciente. Sin embargo, existen casos como los de Grecia cuya constitución de 1975 establece como obligación del Estado la protección del ambiente natural y humano; y la de Portugal de 1976, que igualmente señala: “todos tienen derecho a un ambiente de vida humano sano y ecológicamente equilibrado y el deber de defenderlo”. Estos ordenamientos sirvieron como antecedente inmediato de figuras como la consagrada en Constitución española.

### **3. EL DERECHO DEL AGUA**

#### **3.1 CONTEXTO DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE**

##### **3.1.1 En el contexto internacional**

Colombia ha suscrito entre otros muchos tratados la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional de 1971, la Declaración de Estocolmo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972, el Convenio para la Protección del Medio Marino y la Zona Costera del Pacífico Sudeste, de Lima 1981, el Convenio Internacional sobre la Responsabilidad Civil por Daños Causados por la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos suscrito en Bruselas en 1989, o la Convención de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos peligrosos y su eliminación suscrito en Basilea en 1989.

Igualmente, en este periplo de adscripción a los marcos legales de carácter global en el interés de proteger los medios naturales, el país ha suscrito la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992, o el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, o el Protocolo de Kioto, o la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, o la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de París de 1992, así como también la Declaración de Rio de Janeiro sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 1992.

##### **3.1.2 En el contexto constitucional**

El marco de la Constitución de 1991 provee un contexto clave en el desarrollo de las políticas públicas destinadas a la conservación medioambiental. En este sentido se destacan los siguientes artículos:

*Artículo 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.*

*Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.*

*Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.*

*Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.*

*Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.*

*Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.*

*Artículo 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.*

*También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.*

*Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.*

*Artículo 226. El Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.*

*Artículo 334. Modificado por el art. 1, Acto Legislativo 003 de 2011, Desarrollado por la Ley 1695 de 2013. El nuevo texto es el siguiente: La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.*

*El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.*

*La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.*

*El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.*

*Parágrafo. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar Los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.*

*Artículo 366. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.*

*Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.*

### **3.1.3 En el contexto normativo**

La concepción de la protección medioambiental está presente en las normas legales internas con un mayor énfasis, desde el Decreto 2811 de 1974, que contiene el Código de Recursos Naturales producto de la Declaración de Estocolmo de 1972 y la Ley 99 de 1993, luego de la Cumbre de la Tierra llevada a cabo en Rio de Janeiro en 1992, y finalizando con la jurisprudencia tanto de la Corte Constitucional, al revisar los tratados internacionales y al ejercer el control

abstracto de constitucionalidad, así como de la justicia contencioso administrativa, tanto mediante las acciones populares o las acciones de nulidad al estudiar en concreto la legalidad de alguna disposición.

El Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente de 1974 expresa fundamentalmente que:

Artículo 1. *El ambiente es patrimonio común*” El Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social.

La preservación y manejo de los recursos naturales renovables también son de utilidad pública e interés social.

Señala este Decreto 2811 que son recursos naturales y regulables los siguientes:

“Artículo 3.

a.- El manejo de los recursos naturales renovables, a saber:

1. La atmósfera y el espacio aéreo Nacional;
2. Las aguas en cualquiera de sus estados;
3. La tierra, el suelo y el subsuelo;
4. La flora;
5. La fauna;
6. Las fuentes primarias de energía no agotables;
7. Las pendientes topográficas con potencial energético;
8. Los recursos geotérmicos;
9. Los recursos biológicos de las aguas y del suelo y el subsuelo del mar territorial y de la zona económica de dominio continental e insular de la República;
10. Los recursos del paisaje;

b.- La defensa del ambiente y de los recursos naturales renovables contra la acción nociva de fenómenos naturales.

c.- Los demás elementos y factores que conforman el ambiente o influyan en él denominados en este Código elementos ambientales, como:

1. Los residuos, basuras, desechos y desperdicios;
2. El ruido;
3. Las condiciones de vida resultantes de asentamiento humano urbano o rural;
4. Los bienes producidos por el hombre, o cuya producción sea inducida o cultivada por él, en cuanto incidan o puedan incidir sensiblemente en el deterioro ambiental”.

Posteriormente, por efecto de la Cumbre de Río de Janeiro de 1992, se expidió la Ley 99 de 1993, mediante la cual fue creado el Ministerio del Medio Ambiente y se organizó el Sistema Nacional Ambiental SINA. Esta ley ha sido posteriormente reglamentada fundamentalmente con el Decreto Nacional 1713 de 2002, el Decreto Nacional 4688 de 2005, parcialmente por el Decreto Nacional 3600 de 2007 y por el Decreto Nacional 2372 de 2010.

### **3.2 NOCIÓN GENERAL Y CARACTERÍSTICAS EN EL CONTEXTO DEL CAMBIO CULTURAL**

El agua cubre las tres cuartas partes del globo terrestre, todos nuestros alimentos contienen agua, alrededor del 70% del cuerpo humano es agua. Visto así el agua, como elemento constitutivo de vida, ha formado parte de los planteamientos de los hombres desde los pueblos más primitivos<sup>33</sup>.

El agua en el ordenamiento jurídico colombiano tiene una doble connotación pues se erige como un derecho fundamental y como un servicio público. En tal sentido, todas las personas deben poder acceder al servicio de acueducto en condiciones de cantidad y calidad suficiente y al Estado le corresponde organizar, dirigir, reglamentar y garantizar su prestación de conformidad con los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

---

<sup>33</sup> La previsión de los antiguos para la correcta utilización del agua se comprueba en el Palacio de Minos, en Cnosus (aproximadamente 2.000 años a.J.) que poseía un sistema de desagües y hace más de 3.000 años, Ninevah tuvo sus cloacas; y hacia el año 588 A.C., se construyó la Cloaca Máxima de Roma. Aristóteles, Hipócrates, Catón, Celso, Dioscórides, Tertuliano, Plinio, Avicena, etc., hacen énfasis en sus obras de las propiedades excepcionales del agua, tanto para la salud del cuerpo como para la del alma y describen procedimientos para utilizar distintos tipos de aguas en el tratamiento de dolencias humanas e incluso cómo en ocasiones el agua puede ser la causa de enfermedades.

El Título VII del Capítulo V de la Constitución, denominado “de la finalidad social del Estado y de los Servicios Públicos” enmarca el régimen constitucional de los servicios públicos. En éste se establece una vinculación esencial entre el Estado social de derecho y la prestación de los servicios públicos, así en el artículo 365 se indica: *“Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional”*.

Siguiendo esta línea y respecto del servicio de agua, el artículo 366, señala: “El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”.

El servicio de agua potable es de “aquellos que se prestan a través del sistema de redes físicas o humanas con puntos terminales en las viviendas o sitios de trabajo de los usuarios y cumplen la finalidad específica de satisfacer las necesidades esenciales de las personas”, por lo que hace parte de la los denominados servicios públicos domiciliarios, especie dentro del género servicio públicos.

De otro lado, el agua se considera, también como un derecho fundamental y, se define, de acuerdo con lo establecido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como *“el derecho de todos de disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal o doméstico”*.

El agua se erige como una necesidad básica, al ser un elemento indisoluble para la existencia del ser humano. Esta necesidad es universal, por cuanto todos y

cada uno de los hombres y mujeres, independientemente de sus diferentes contextos, requieren de este recurso para su subsistencia; es inalterable, pues nunca se logrará hacerla desaparecer, ni tampoco reducirla más allá de los topes biológicos y es objetiva, ya que no tiene que ver con la percepción subjetiva del mundo o está ligado a un concepto indeterminado pre-establecido, sino que se instituye como condición ineludible para cada una de las personas que integran el conglomerado social, lo cual la erige como una necesidad normativa y por tanto se constituye el fundamento del derecho fundamental al agua.

Así lo ha reconocido esta Corporación en las sentencias T-578 de 1992, T- 140 de 1994 y T- 207 de 1995 en las que manifestó:

*“el agua constituye fuente de vida y la falta del servicio atenta directamente con el derecho fundamental a la vida de las personas. Así pues, el servicio público domiciliario de acueducto y alcantarillado en tanto que afecte la vida de las personas, salubridad pública o salud, es un derecho constitucional fundamental y como tal debe ser objeto de protección a través de la acción de tutela”. En este mismo sentido, en otra oportunidad, señaló que: “Así la falta de prestación [del servicio de acueducto] también está llamada a constituir una posible violación de derecho que tienen todas las personas a vivir una vida digna”*

La protección que le otorga el ordenamiento constitucional al derecho al agua se complementa y fortalece por lo dispuesto en el ámbito internacional, pues esta normatividad, de acuerdo con el artículo 93 de la Constitución, se erige como normas con rango constitucional o como Standard internacionales que sirven como pautas de interpretación de los derechos que hacen parte del sistema jurídico colombiano.



## **4. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE ACCIONES POPULARES EN MATERIA AMBIENTAL DE TRATAMIENTO Y PROTECCIÓN DEL AGUA EN BOGOTÁ D.C.**

### **4.1 JURISPRUDENCIA ACERCA DE LA DESCONTAMINACIÓN DEL RÍO BOGOTÁ**

#### **4.1.1 La metodología de análisis jurisprudencial**

A continuación se hace un resumen de las indicaciones metodológicas destinadas al análisis jurisprudencial.

El Dr. López Medina parte de que “la existencia de la jurisprudencia trae una serie de interrogantes cuyos principales aspectos son los siguientes”<sup>34</sup>:

- a. Si la jurisprudencia es o no fuente del derecho.
- b. Si es creadora o no del derecho
- c. Su importancia respecto de otras fuentes jurídicas
- d. La obligatoriedad de la jurisprudencia
- e. El cambio de la jurisprudencia
- f. La unificación de la jurisprudencia

Con base en ello, sugiere con miras al cumplimiento del módulo referenciado, que la preparación de líneas jurisprudenciales depende de forma importante de la comprensión de cómo se realiza un manejo técnico de la jurisprudencia.

---

<sup>34</sup> LÓPEZ Medina, Diego (2006) Interpretación constitucional. Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla Universidad Nacional de Colombia Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Ibid., p. 116

El jurista, López Medina estima que una línea jurisprudencial bien elaborada exige que las sentencias sean agrupadas en patrones fácticos analógicos. Estima que el tamaño fáctico del grupo depende de la agrupación que haga el intérprete de cada caso, por ejemplo, grupos formados entorno a las nociones de “debido proceso”, “posesión” o “igualdad” son, excesivamente conceptuales, aunque “desafortunadamente los tesauros se mantienen en este alto nivel de abstracción”<sup>35</sup>.

Igualmente, López Medina propone que “Frente a este vacío, sin embargo, existen algunos pequeños atajos de investigación que han probado ser útiles y que, a falta de mejor método, casi siempre permiten reducir la complejidad del material a analizar mediante la identificación de las sentencias hito (agrupadas por patrones fácticos) en cada línea”. La metodología propuesta comprende tres pasos:

- 1) El punto arquimédico de apoyo.
- 2) Ingeniería reversa.
- 3) La telaraña y los puntos nodales de jurisprudencia.

Los pasos operan así:

### **Paso 1: Punto arquimédico y sentencia hito**

El **primer** paso es el más difícil, dice López Medina, y lo llama el “punto arquimédico” en referencia a la expresión, adjudicada a Arquímedes: “Dadme un punto de apoyo y moveré el mundo”. Expresa que con la jurisprudencia constitucional colombiana pasa algo similar, es decir que el punto arquimédico es simplemente una sentencia con la que el investigador tratará de desenredar las relaciones estructurales entre varias sentencias. El propósito fundamental será el

---

<sup>35</sup> Ibid, p. 116

de ayudar en la identificación de las “sentencias-hito”, es decir, las fundamentales, de la línea y en su sistematización lineal. Se debe tratar de hallar una primera sentencia que cumpla con los siguientes requisitos:

Que sea lo más reciente posible; -y que, en sus hechos relevantes, tenga el mismo patrón fáctico (o el más cercano posible, al menos) con relación al caso que se está investigando. La sentencia arquimédica, por tanto, debe tener una analogía estrecha con el caso que se estudia, condición que significa que la sentencia no debe tratar únicamente del derecho abstracto “al debido proceso”, por ejemplo, sino que los hechos discutidos se parezcan de manera suficiente a los hechos materiales o relevantes del caso sub-examine.

Por ejemplo, una sentencia reciente en el que se trate la cuestión de las condiciones necesarias para que una persona sometida a investigación penal cuente con “derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él” en la etapa de investigación preliminar será mucho más pertinente que una en la que se examine el principio de reserva penal, así ambos temas estén genéricamente contenidos en el concepto constitucional de “debido proceso”<sup>36</sup>.

**Tabla 1. Esquema de análisis jurisprudencial**

	Precedente vinculante	Jurisprudencia indicativa
Regla de relevancia	Un precedente es relevante cuando se presenta un caso nuevo análogo por sus hechos y circunstancias.	La jurisprudencia es relevante cuando trata un tema o concepto común al del caso nuevo, sin necesidad de verificar criterios de analogía fáctica entre ambos.
Fuerza vinculante	Tiene fuerza gravitacional que hala la decisión de un caso nuevo análogo por sus hechos y circunstancias.	La jurisprudencia no tiene fuerza gravitacional específica frente la decisión en el nuevo caso. El concepto jurídico utilizado en el caso anterior tiene alguna tendencia a ser utilizado de la misma manera en el

<sup>36</sup> Ibid., p. 161

		caso nuevo
Regla de cambio	Sólo procede cuando resulta razonable desvirtuar la fuerza gravitacional que prima facie tiene el precedente. Ello exige argumentación explícita, transparente y suficiente.	Siendo la jurisprudencia indicativa, la doctrina fijada con anterioridad no tiene peso suficiente como para crear cargas especiales de argumentación al momento de cambio jurisprudencial.

Fuente: López Medina, p. 146

El asunto de cómo encontrar esta sentencia arquimédica es cuestión abierta a la recursividad de cada investigador. Recuerda López que el método tradicional consiste en apoyarse en los índices de jurisprudencia preparados por la relatoría de la Corte o por alguna de las diferentes publicaciones privadas.

El método tradicional es útil siempre y cuando se conserve en mente la diferencia fundamental que existe entre los descriptores genéricos (como “debido proceso”) y los conceptos constitucionales relevantes agrupados en torno a patrones fácticos (como el “derecho a la defensa en la investigación preliminar”).

En otros casos el investigador adquiere una pista importante mediante preguntas a colegas bien informados, o utilizando la información periodística que puede ser útil como forma de conocer los hechos claves de sentencias de revisión de tutela. Insiste López que “el recurso a la mayor parte de los libros existentes en derecho constitucional es, desafortunadamente, de los métodos menos útiles para este efecto” y que “La mayor parte de la producción doctrinaria en derecho constitucional sigue siendo “conceptualista”, en el sentido de que se preocupa más con los temas abstractos como “debido proceso” o “libertad de conciencia” y menos con los problemas concretos como “representación técnica en la investigación preliminar” u “objeción de conciencia al porte de armas de destrucción masiva”<sup>37</sup>. Este segundo tipo de problemas constitucionales son los

---

<sup>37</sup> Ibid., p. 163

que preocupan a ciudadanos y jueces; mientras que el primero, que es más genérico, interesa a profesores de derecho constitucional<sup>38</sup>.

## **Paso 2: estructura citacional de la sentencia arquimédica**

El **segundo** paso consiste en el estudio de la estructura citacional de la sentencia que se ha adoptado como “arquimédica”. Comenta López que las sentencias de la Corte Constitucional usualmente tienen una adecuada comprensión de cuáles son las “sentencias hito” de una línea, aún más, una “sentencia hito” es aquella que pertenece al repertorio frecuente de sentencias que la Corte cita en sus fallos subsiguientes y que proveen la retórica y marco de análisis en el tema concreto que se estudia previamente en cada fallo.

La Corte Constitucional ha cambiado de manera muy sensible la forma de citación de sus sentencias. Previamente tendía o a no hacer sentencias (por ejemplo, la T-409/92 y la T-539a/93) o a hacer citaciones de sentencias anteriores donde se formulaba de manera genérica algún principio (por ejemplo, la C-88/94)<sup>39</sup>. Esas citas tenían un propósito que predominantemente era conceptual o retórico y los patrones fácticos de las sentencias citadas con frecuencia no tenían nada que ver con el caso nuevo.

Explica López Medina que “Con el triunfo de la disciplina de precedentes, las citaciones internas que hace la Corte cada vez más tienden a restringirse a fallos anteriores que sean analogizables por hechos o circunstancias al caso que ahora se decide”. Lo cual significa que la citación interna “busca ahora el valor precedencial del fallo anterior y no su valor conceptual”. Este cambio permite

---

<sup>38</sup> Ibid., p. 163

<sup>39</sup> Ibid., p. 163

utilizar las sentencias más recientes como puntos arquimédicos que permitan estructurar la línea jurisprudencial.

Siendo así, antes de leer las sentencias a profundidad, el investigador debe hacer una lista de las citas jurisprudenciales que la sentencia arquimédica contiene y con estas nuevas referencias a la mano, podrá ahora replicar el procedimiento hasta que forme un “nicho citacional” lo suficientemente amplio<sup>40</sup>:

### **Paso 3: análisis del nicho citacional, ingeniería reversa y puntos nodales**

En el **tercer** paso, el investigador analizará el “nicho citacional” que se ha formado mediante el análisis de las sentencias y encontrará, generalmente, que la “ingeniería reversa” no conduce a una masa amplia de sentencias sino que, por el contrario, termina subrayando la existencia, mediante su continua citación en las sentencias investigadas, de unos “puntos nodales” dentro del nicho citacional<sup>41</sup>.

#### Argumentos ilegítimos y legítimos

Más adelante, López Medina califica los argumentos de un juez cualquiera como posibles de legitimidad o ilegitimidad, lo cual da indicios para la identificación de los argumentos analógicos utilizables en el análisis jurisprudencial.

- 1) Los argumentos ilegítimos son únicamente la ignorancia o desconocimiento de la jurisprudencia Jurisprudencia, o la desobediencia o renuencia frente a la misma jurisprudencia<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Ibid., p. 163

<sup>41</sup> Ibid., p. 168

<sup>42</sup> Ibis., p. 192

- 2) Los argumentos legítimos la disanalogía, la distinción entre ratio decidendi y obiter dictum, la indeterminación de la jurisprudencia previa, o el cambio de jurisprudencia.

La disanalogía consiste en la no comparabilidad que hay entre caso nuevo y precedente aparentemente aplicable<sup>43</sup>. Es decir, que hay indeterminación del precedente<sup>44</sup>, si parece ser que ningún precedente es analogizable al caso nuevo, el juez no tiene sub-reglas constitucionales aplicables y puede, por tanto, hacer una interpretación directa de los textos constitucionales sin tener que tomar en cuenta la fuerza gravitacional de la jurisprudencia (puesto que no existe sobre ese punto)<sup>45</sup>.

Se debe recordar que Ratio decidendi (razón para decidir), si es explícita está en la parte resolutive de la sentencia o sea en el resuelve, y si es implícita está en la parte motiva o de consideraciones. Es de carácter vinculante.

Como también debe recordarse que Obiter dictum (dicho de paso) corrobora la decisión principal, es complementaria, pero no es de carácter vinculante.

El cambio de jurisprudencia exige un deber excepcional de argumentación por parte del fallador. La jurisprudencia ayuda, pero no reemplaza la responsabilidad personal del fallador en el estudio y solución del caso<sup>46</sup>.

Los argumentos legítimos incluyen cambio de jurisprudencia, pero resultan peligrosos. La línea jurisprudencial permite ver, a primera vista, las tendencias y

---

<sup>43</sup> Ibid., p. 194

<sup>44</sup> Ibid., p. 212

<sup>45</sup> Ibid., p. 194

<sup>46</sup> Ibid., p. 218

definiciones que sobre un punto de derecho (y dentro de un patrón fáctico) ha adoptado la Corte Constitucional<sup>47</sup>. La línea es sobre vinculatoriedad del precedente judicial.

Por último, el precedente horizontal es aquel auto-precedente, mientras que el precedente vertical es el proveniente de altas cortes<sup>48</sup>.

#### 4.1.2 Acciones populares en materia de descontaminación del Río Bogotá

##### 4.1.2.1 Sentencia de Unificación proferida por del Tribunal Administrativo de Cundinamarca

En primer lugar, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección cuarta, subsección B. agosto 25 de 2004 M.P. Nelly Yolanda Villamizar de Peñaranda.

**Tabla 2. Nicho citacional de la Sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca**

	<b>Precedente vinculante</b>	<b>Jurisprudencia indicativa</b>
<b>Regla de relevancia</b>	Fallo 16 abril de 1997 juzgado 2o. Civil del Circuito de Bogotá Sentencia de 3 de septiembre de 2003, sala de decisión civil de la Corte Suprema	
<b>Fuerza vinculante</b>	C. E. Sentencia de 5 de junio de 2001, acción popular No. 0305-01 (1) C.E. , acción popular 298-01 T.A.C. 16 de febrero de 2001 (1) C.E. Sentencia de 21 de junio, acción popular 01-369	C.C. Sentencia C-339 de 2002
<b>Regla de cambio</b>		

Fuente: análisis de las autoras

<sup>47</sup> Ibid., p. 183

<sup>48</sup> Ibid., p. 219



En el cuadro del “nicho citacional” se determinan los precedentes vinculantes en cuanto su relevancia se debe a la presentación de un caso análogo al que motiva la sentencia:

- La fuerza gravitacional de la decisión en este caso está originada en dos acciones populares de una de las cuales se deriva la sentencia del C.E. de 2001.
- De la sentencia C-339 estriba en el desconocimiento de “leyes sobre protección de zonas distintas”, lo cual se convierte solo en un tipo de jurisprudencia indicativa para el caso.

### **Identificación de la providencia**

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA. Sección cuarta, subsección B.

Sentencia de acción popular No. 01-479 de agosto 25 de 2004 M.P. Nelly Yolanda Villamizar de Peñaranda

### **Hechos relevantes**

Un grupo de ciudadanos interpuso varias acciones populares en contra de la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá, EEEB, y otras entidades como el Distrito Capital, la CAR de las cuencas de los Ríos Bogotá, Ubaté y Suárez, el municipio de Sibaté, EMGESA, un extenso grupo de empresas privadas, entre otras instituciones que se consideran afectantes o afectadas por el problema de contaminación a través del curso del río Bogotá.

Todos estos procesos fueron acumulados en el expediente AP 01-479, cuyo conocimiento correspondió a la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

### **Aspecto jurídico considerado**

La responsabilidad de las empresas referidas en la falta de una política ambiental y la negligencia en la instauración de acciones para la protección del recurso natural representado por el río Bogotá, degradando no solo en perjuicio de su patrimonio sino de toda una población habitante del margen de la cuenca de este recurso.

En el cumplimiento de sus funciones, todas las empresas e instituciones han contribuido a causar el descontrol de los vertimientos residuales de las aguas industriales como de las domésticas, a las espaldas de las autoridades ambientales.

No se han aplicado las tasas retributivas a través de las empresas de acueducto y alcantarillado, con un sentido de equidad y de promoción del desarrollo sostenible.

### **Partes**

El proceso acumuló acciones populares promovidas por los señores Gustavo Moya Ángel, ya fallecido, Jorge Enrique Cuervo Ramírez, Miguel Ángel Chaves García y Jorge Humberto González Villanueva, relacionadas con la contaminación del embalse del Muña y de los afluentes del río Bogotá.

## **Problema jurídico**

Las acciones populares son por su naturaleza acciones de derechos humanos y no Litis, por lo cual requieren de una regulación a través de un procedimiento. Su objeto, por tanto, no es buscar la solución de una controversia entre dos partes, sino cesar la lesión o amenaza contra un derecho colectivo y si es posible restablecer las cosas a su estado anterior.

Dichas acciones son una expresión de participación ciudadana en la que fueron invocados derechos fundamentales y colectivos a la salud, el ambiente sano y el saneamiento básico,

## **Tesis**

La responsabilidad de las partes a título de acción u omisión reside en que a cargo de ellas ha estado la expedición de títulos, licencias ambientales y permisos en los casos que según la ley se requieren.

El desarrollo sostenible es también responsabilidad de los jueces de la República.

## **Explicación de la tesis**

Dado que la ley 472 de 1998 sobre acciones populares contiene un esquema de tres etapas básicas, la primera de convocatoria a todos los posibles responsables de la afectación del interés colectivo, una segunda de celebración de un pacto de cumplimiento y la última, de decisión por parte del tribunal, el proceso debe conducir a una solución técnica integral.

Esta solución técnica integral está determinada por los expertos en el hecho de no haber asumido la ejecución de obras tales como el interceptor Tunjuelo-Canoas y el interceptor Canoas-Alicachin, con la estación elevadora y la planta de Canoas.

### **Método**

El método empleado por la Corporación para tomar su sentencia es sociológico. Hace parte de lo que la doctrina denomina activismo judicial. Es decir, el Tribunal fue más allá de las rutinas judiciales y busca enderezar los factores socioeconómicos que han generado la situación sobre la cual se resuelve.

La sentencia se orienta a una política ambiental sobre el ecosistema de las tres cuencas del río Bogotá

### **Salvamento de voto**

La Magistrada Beatriz Martínez Quintero presentó salvamento parcial de voto.

### **Análisis Crítico**

La primera acción había sido interpuesta el 1 de octubre de 1992, con apeo a la legislación civil, como debía ser antes de la constitución de 1991 como de la Ley 472 de 1998, reguladora de las acciones colectivas.

El impacto positivo de la expedición de la ley 472 se ve reflejado en que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca aceleró el proceso a 6 de julio de 2001.

El extenso análisis probatorio permitió llevó al Tribunal a condenar a las varias entidades del orden nacional, departamental y municipal, por la violación de los

derechos colectivos a un ambiente sano, a la salubridad pública y a la eficiente prestación de los servicios públicos domiciliarios.

En el ámbito del Derecho Ambiental, se declaró la responsabilidad de cada uno de los implicados a título de acción y omisión.

Se aprobaron los pactos de cumplimiento previamente discutidos por las partes dentro de las audiencias en que fueron representados.

Se ordenó al Presidente de la República y al Congreso de la República, revisar u adecuar las funciones del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y de la Corporación Autónoma Regional.

Se constituyó un comité para la verificación del cumplimiento de la decisión del Tribunal.

Sin embargo, el hecho de que el 27 de noviembre de 2003 se abriera el proceso a pruebas, parece probar que no hubo pacto de cumplimiento. Si lo hubiera sido, no se habría abierto a pruebas, sino que se habría procedido a revisión, publicación y aprobación. La resolución mediante sentencia se habría dado ante la inexistencia de pacto alguno.

No se puede imponer a partes lo pactado, es así como lo que orientó la decisión fue la propuesta de pacto presentada por una de las partes, la Empresa de Energía de Bogotá, actualmente EMGESA. Esta propuesta orienta la decisión respecto a los demás intervinientes calificados como agentes responsables y determina gran parte de los contenidos de la parte resolutive.

#### 4.1.2.2 Sentencia de Unificación del Consejo de Estado sobre la descontaminación del Río Bogotá

Posteriormente, se produjo por parte del Consejo de Estado, la Sentencia AP-25000-23-27-000-2001-90479-01 del 28 de marzo de 2014. C. P. Marco Antonio Velilla Moreno.

**Tabla 3. Nicho citacional de la Sentencia del Consejo de Estado**

	<b>Precedente vinculante</b>	<b>Jurisprudencia indicativa</b>
<b>Regla de relevancia</b>	C.C. Sentencia T-740 de 2011 Hito Derecho fundamental al agua T.A.C. sentencia de 25 de agosto y su complementaria de 16 de septiembre de 2001 T.A.C. sentencia de 24 de agosto y su complementaria de 16 de 2004 T.A.C. sentencia de 16 de febrero 2001 C.E. Sentencia de junio 5 de 2001 T.A.C. sentencia de 3 de septiembre de 2002 C.E. Sentencia AP-527 de 22 de enero de 2003 T.A.C. sentencia de 29 de septiembre de 2006 C.E. Sentencia 30987 de 2010	Sentencia C-339 de 2002 CSJ Sentencia del 16 de octubre de 1987 C.C. Sentencia C-152 de 1995 CC. Sentencia C-538 de 1995 C.C. Sentencia C-1076 del 5 de diciembre de 2002 C.E. Sentencia de 5 de noviembre de 2013 C.C. Sentencia C-935 de 2004
<b>Fuerza vinculante</b>	C.C. Sentencia T-405 de 1993 C.C. Sentencia T-466 de 2003 C.C. Sentencia T-710 de 2008 C.C. Sentencia T-299 de 2008 C.C. Sentencia C-630 de 2011 C.C. Sentencia T-418 de 2010 C.C. Sentencia C-703 de 2010 C.C. Sentencia T-282 de 2012 C.C. Sentencia T-154 de 2013	C.E. Sentencia de julio 31 de 2003 C.c. Sentencia C-215 de 1999 C.C. Sentencia C-671 de 2001 C.E. Sentencia 11 de septiembre de 2003 C.C. Sentencia C-1085 de 2012 C.E. Sentencia de 2 de junio de 2011
<b>Regla de cambio</b>	C.C. Sentencia C-377 de 2002	C.C. Sentencia T-411 de 1992 CC. Sentencia C-519 de 1994 CC. Sentencia C--058 de

	1994 CC. Sentencia C-431 de 2000 CC. Sentencia T-270 de 2007 C.C. Sentencia T-410 de 2010 C.C. Sentencia T-418 de 2010 C.C. Sentencia T-154 de 2013 C.C. Sentencia C-622 de 2007
--	--

Fuente: análisis de las autoras

En el cuadro se determinan los precedentes vinculantes de acuerdo con el “nicho citacional” del que hace referencia López Medina.

En esta sentencia, el universo de precedentes es mucho mayor que en el fallo anteriormente descrito. Sin embargo, muchos de ellos están referidos como parte de jurisprudencia de carácter básicamente indicativo.

### **Identificación de la Providencia**

Consejo de Estado

Sentencia AP-25000-23-27-000-2001-90479-01 del 28 de marzo de 2014. C. P. Marco Antonio Velilla Moreno.

### **Hechos relevantes**

De acuerdo con los precedentes expresados por del Consejo de estado, os hechos en que se fundamentó la demanda son, en resumen, los siguientes:

1. La contaminación de la Represa del Muña es un problema ambiental grave que sale del ámbito local para tener una connotación de orden Nacional, Departamental y Municipal, representando un peligro para la vida de los habitantes de las zonas de influencia.

2. El río Bogotá se ha convertido en la última década en lugar donde se depositan toda clase de vertimientos, sin que hasta la fecha exista autoridad ambiental alguna que se haya preocupado por buscar una solución integral al mismo.

3. Se trata de un grave problema de contaminación que afecta al Río, generando en consecuencia la total desaparición del oxígeno disuelto y la capacidad de autodepuración, lo cual hace que sus aguas sean anóxicas y ambientalmente incompatibles con cualquier tipo de uso.

4. El problema se ha generado principalmente con el desarrollo del Distrito Capital, de los municipios del área de su influencia y de las industrias ubicadas a lo largo del trayecto desde su nacimiento hasta la desembocadura al río grande.

5. La sociedad EMGESA S.A. toma las aguas del río Bogotá y las vierte directamente a la Represa del Muña sin ningún tipo de tratamiento primario, secundario y mucho menos terciario, por lo que se trata del origen y la causa directa del grave daño ambiental de la represa.

4. No existe una política de Estado frente a la contaminación del río Bogotá. Se carece de control efectivo sobre el vertimiento de las aguas por parte de las industrias y la población. Todo ello ha convertido al Río en una “cloaca”, sin capacidad de depuración, y lo ha inutilizado como corredor vial, sin que hasta la fecha exista acto administrativo, ni judicial que obligue a las entidades demandadas a ejecutar una solución concreta e íntegra para solucionar el problema.

### **Aspecto jurídico considerado**

Recursos de apelación interpuestos contra las providencias de 25 de agosto y su complementaria de 16 de septiembre de 2004 proferidas por la Sección Cuarta, Subsección “B”, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.



## **Partes**

Actor: Gustavo Moya Ángel y otros, Acción Popular

Entidades involucradas: Ministerios de Educación Nacional, de Agricultura y Desarrollo Rural, de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, de Comercio, Industria y Turismo, de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía; el Fondo Nacional de Regalías, la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente – DAMA-, el Departamento Nacional de Planeación, la Fundación Amigos del Planeta, la Asociación de Curtidores de Villapinzón –ACURTIR-, la Sociedad Bogotana de Aguas y Saneamiento Suez Lyonnaise Des Eaux-Degremont E.S.P. S.A. –BAS-, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.A.A.B. E.S.P., la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR-,el Departamento de Cundinamarca, la Empresa de Energía de Bogotá, EEB-, el Procurador Tercero Judicial Administrativo; las Sociedades Alpina Productos Alimenticios S.A. –ALPINA-, Eternit Colombiana S.A., Líquido Carbónico Colombiana S.A., Sociedad Cristalería Peldar S.A., Refinadora de Sal S.A. –REFISAL-, Cervecería Leona S.A. y Grupo Siderúrgico Diaco S.A.-, Industrias Spring S.A, Sociedad Stanton y Cia. Ltda.

## **Problemas jurídicos**

1. El problema jurídico que se plantea en primer lugar es si el MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL tiene competencia para ejercer el control sobre los vertimientos de aguas residuales.

¿El Tribunal extralimitó sus facultades al resolver la solicitud de complementar o adicionar la sentencia de primera instancia?

2. ¿Respecto a la apelación del DEPARTAMENTO TÉCNICO ADMINISTRATIVO DEL MEDIO AMBIENTE – DAMA

¿Es procedente reconocer el incentivo en la presente acción popular?

3. Respecto a apelación de la SOCIEDAD STANTON & CIA LTDA.

¿Debe ser condenada en costas la sociedad Stanton & Cía. Ltda., a pesar de haber hecho propuesta de pacto de cumplimiento y no haber sido declarada responsable por la contaminación del río Bogotá?

4. Respecto a la apelación del MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL.

¿Es viable declarar responsable por omisión en el control de vertimientos de aguas residuales al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural?

5. Acerca de la apelación del MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA

¿Existe hoy una regulación expresa para delimitar las zonas excluidas de la minería en la zona de influencia de la cuenca del río Bogotá?

En estos términos advierte que hubo violación al debido proceso – derecho de contradicción y acceso a la administración de justicia – en cuanto el Fondo Nacional de Regalías no fue vinculado al proceso.

6. Respecto a la vinculación del FONDO NACIONAL DE REGALÍAS

¿Fue legalmente vinculado el Fondo Nacional de Regalías al proceso de acción popular?

7. Sobre la apelación de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA – CAR.

El apoderado judicial de la CAR en escrito visible a folios 6658 a 6697 del expediente, planteó los temas objeto de impugnación.

8. Acerca de la apelación de la SOCIEDAD CONSTRUCTORA PALO ALTO Y CIA S. EN C. los problemas jurídicos planteados por el apelante:

¿Fue notificada la Constructora Palo Alto en legal forma y de entenderse surtida la notificación podía el Tribunal de instancia ordenar cancelar los títulos otorgados para la explotación minera legítimamente?

9. Acerca de la apelación de la EMPRESA DE ENERGÍA DE BOGOTÁ – E.E.B.

¿Al presentar la E.E.E.B. un pacto de cumplimiento que fue aprobado en la decisión de instancia, tiene derecho a que los reclamos y pretensiones incoados en su contra sean sustraídos como tema de juzgamiento?

## **Tesis**

Existen dos posibles hipótesis:

La primera entender que la causa de la contaminación del Embalse del Muña es la contaminación del río Bogotá, y la segunda, que la causa de la contaminación es la actividad de EMGESA al utilizar las aguas contaminadas del río Bogotá para

procesos de generación eléctrica, producto de la omisión de las autoridades ambientales.

### **Explicación de la tesis**

Esta sentencia parte de tesis fundamentalmente de carácter técnico. A través del desarrollo de la sentencia, aparecen otras diversas hipótesis consideradas, que cubrieron los siguientes aspectos:

- Situación actual.
- Realce de los jarillones actuales.
- Efecto de la amortiguación de la Laguna la Magdalena para el Río Fucha.
- Efecto de la relocalización del jarillón izquierdo a aproximadamente 30m de la orilla del Río. La orilla se define a partir del nivel de agua correspondiente al caudal con periodo de retorno de 5 años, para tormenta FUSAL sin amortiguación.
- Efecto de la relocalización del jarillón izquierdo y de la amortiguación de la Laguna la Magdalena.
- Efecto del dragado de la sección del Río y relocalización del jarillón.

### **Método**

Sistemático y sociológico. El tribunal parte de que la caracterización del riesgo corresponde a la estimación cualitativa o cuantitativa, teniendo en cuenta las incertidumbres inherentes, la probabilidad, la frecuencia y la gravedad de los potenciales efectos adversos que pueden incidir sobre el medio ambiente o la salud. Esta caracterización se establece basándose en los tres elementos anteriores y depende en gran medida de las incertidumbres, variaciones, hipótesis de trabajo y conjeturas que se hayan formulado en cada fase del proceso. Cuando los datos disponibles son inadecuados o no concluyentes, un planteamiento

prudente y cauteloso de la protección del medio ambiente, la salud o la seguridad podría consistir en optar por la «hipótesis más pesimista»; la acumulación de dichas hipótesis produce una exageración del riesgo real, pero a la vez infunde cierta seguridad de que no será infravalorado.

A su vez, las autoridades encargadas de la gestión del riesgo pueden decidir actuar o de no actuar en función del nivel de riesgo. Si el riesgo es elevado, se pueden adoptar varias categorías de medidas. Se puede tratar de actos jurídicos proporcionados, de la financiación de programas de investigación, de medidas de información al público, etc.

Como directrices comunes a la aplicación del principio de precaución la Comisión señala que ella debe guiarse por tres principios específicos:

- Una evaluación científica lo más completa posible y la determinación, en la medida de lo posible, del grado de incertidumbre científica;
- Una determinación del riesgo y de las consecuencias potenciales de la inacción;
- La participación de todas las partes interesadas en el estudio de medidas de precaución, tan pronto como se disponga de los resultados de la evaluación científica o de la determinación del riesgo.

### **Salvamento de voto**

En la sentencia no se presenta salvamento de voto alguno.

## **Análisis crítico**

Un análisis pormenorizado del contenido de los 1610 folios de la sentencia con ponencia del Magistrado Marco Antonio Velilla, permite identificar las siguientes decisiones del Consejo de Estado y el correspondiente cronograma de cumplimiento:

De acuerdo con los contenidos fundamentales de la sentencia, así como con el análisis estructural y temporal planteado en la tabla 4:

La orden del tribunal contencioso acerca de presentar un proyecto de ley para crear una Gerencia de la cuenca Hidrográfica GCH del río Bogotá, ha sido entendida por algunos como un aspecto de difícil y contradictorio cumplimiento. No se concibe que la rama del poder judicial pueda ordenar a otra rama del poder, la legislativa a necesariamente dar aprobación de una determinada ley. No obstante debe entenderse que de lo que se trata de ordenar es la primera etapa de este proceso, que consiste en el diseño y presentación, mas no la aprobación, del correspondiente proyecto legislativo, lo cual es un derecho de cualquier ciudadano en ejercicio dentro del Estado Social de Derecho.

**Tabla 4. Análisis de las órdenes impuesta en la sentencia del Consejo de Estado**

Plazo máximo (meses) para:	1	3	6	9	12	18	20	24	36
Presentar un proyecto de ley para crear una gerencia de la cuenca hidrográfica GCH del río Bogotá	X	X	X						
Soacha debe adoptar medidas de reforestación de zonas aledañas al Salto de Tequendama	X	X	X						
Delimitar geográficamente zonas excluidas de la minería donde no se podrá explotar ni hacer obras	X	X	X						
Exigir indemnización, restauración y sustitución morfológica de todo el suelo intervenido en la explotación de recursos.	X	X	X						
Incorporar en los proyectos mineros legales de la región a familias con necesidades básicas insatisfechas que deriven su subsistencia de dicha actividad o en otros proyectos socioeconómicos.	X	X	X						
Elaborar plan de recuperación y restauración de manejo de ríos y quebradas de la cuenta, incluirlo en planes de desarrollo con recursos.	X	X	X						
Reconocer salto de Tequendama como patrimonio natural de Colombia.	X	X	X						
Para que la CAR garantice caudal mínimo especialmente en el Salto de Tequendama.	X	X	X						
Plan de rehabilitación de redes, priorizando zonas críticas desde el punto de vista operacional y ambiental	X	X	X						
Para que Villapinzón, Chocontá y Bogotá sean incorporados a programa de producción más limpia en el sector productivo de la región.	X	X	X						
Ministerio de Educación expida política nacional de educación ambiental, defina lineamientos curriculares, proyectos educativos ambientales.	X	X	X						
En el pènsum de los distintos niveles de educación, incluida educación no formal, se incluyan los temas de recursos renovables y su divulgación.	X	X	X						
Capacitar y sensibilizar autoridades de la cuenca, a sus funcionarios en normas y manejo y protección de flora y fauna silvestre.	X	X	X						
Implementar manejo de residuos sólidos de parte de habitantes de la cuenca. Programa de readecuación hidráulica del río	X	X	X						
Hacer inventario de pasivos ambientales PAM para adelantar procesos administrativos y judiciales.				X					
Cambiar parámetros de instrumentos económicos (tasas retributivas, compensatorias y de utilización de aguas) para desincentivar contaminación hídrica.				X					
Actualizar planes maestros de acueducto y alcantarillado PMAA; y de interceptación de vertimientos y su tratamiento en plantas					X			X	
Implementar planes de saneamiento y manejo de vertimientos, PSMV.					X			X	
Ajustar planes de gestión de residuos sólidos, PGIRS.					X			X	
Villapinzón adopte medidas de protección del páramo de Guacheneque, donde nace el río Bogotá adopte medidas de protección y conservación de nacimientos de agua en el corredor oriental.					X			X	
Adoptar metodología para estimar caudal y ambiental y ecológico del río Bogotá.					X			X	
Fijar sistema de evaluación del riesgo y valoración del daño ambiental para parámetros señalados en la sentencia.					X			X	
Inventariar zonas que necesitan reforestación protectora con especies nativas.						X			
Modificar y actualizar el plan de manejo de la cuenca POMCA							X		
Cofinanciar plantas de tratamiento y estandarización de aguas residuales PTAR (Incluye Villapinzón,...).									X
Actualizar censo y establecer el Registro Único de Infractores Ambientales, secretaría de Ambiente.									X
Cofinanciar parques ecoeficientes industriales para las curtiembres en Villapinzón (Cundinamarca) Y San Benito (Bogotá). Asistencia Técnica ambiental para la pequeña y mediana empresa, ACERCAR									X
El MAVDT deberá establecer normas de vertimientos al suelo y aguas marinas									X

Fuente: las autoras, cronograma diseñado con base en parte resolutive Consejo de Estado, marzo 28 de 2014, C.P. Marco A. Velilla

En varias de las oportunidades de la parte resolutive, el Consejo de Estado da la orden de adoptar medidas de reforestación, siendo estas reiteradas para diversas áreas a lo largo del curso del Río Bogotá. La primera de estas, en las zonas aledañas al Salto de Tequendama.

La sentencia entonces mantiene dicha característica, de especificar en determinadas oportunidades localizadas regionalmente, la orden que el tribunal ha considerado de urgente cumplimiento. Es el caso de la orden de delimitar geográficamente zonas excluidas de la minería donde no se podrá explotar ni hacer obras, o de exigir indemnización, restauración y sustitución morfológica de todo el suelo intervenido en la explotación de recursos. Zonas específicas como Funza, Mosquera, San Antonio del Tequendama, entre otras, aparecen reiteradas para una misma condición resolutive de orden por parte del Consejo de Estado.

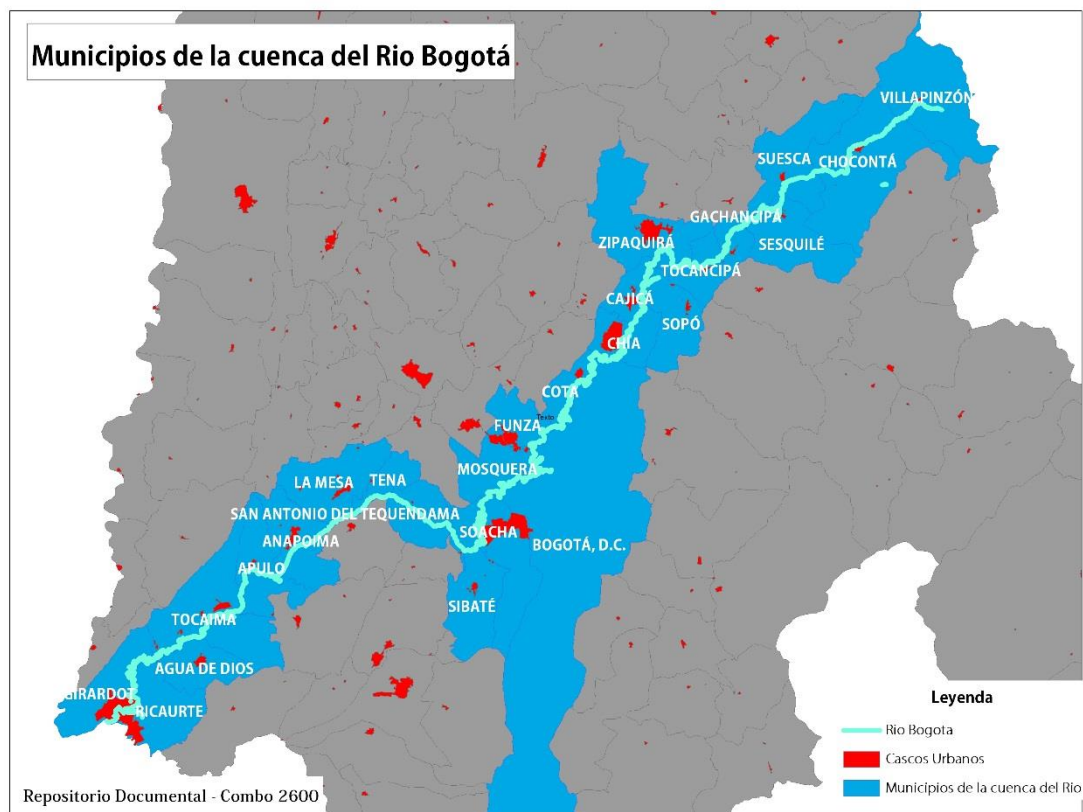
Es por la anterior anotación que, en la tabla 4, se definen los plazos ordenados por el Tribunal Contencioso Administrativo. Las varias oportunidades en que se repite la orden para una diferente zona geográfica en la periferia de cada uno de los municipios con inciden del paso del río, aparece como una orden separada. En la tabla ya mencionada, se han consolidado las órdenes resolutive particulares en un rubro general. Esto es, que, por ejemplo, la adopción de “medidas de reforestación de zonas aledañas...”, para las varias y determinadas zonas precisadas por el tribunal, se han de cumplir, unas a través de los tres (3) primeros meses, otras antes de los seis (6) primeros meses.

De igual forma, se ha clasificado la sucesión de 87 órdenes específicas, en solo 28 grupos de órdenes a cumplirse nominalmente a lo largo de tres (3) años, a partir del mes de abril de 2014.



Por otra parte, para efecto de claridad de análisis de los elementos técnicos en el presente trabajo de investigación académica, se hace referencia a la siguiente figura 1. La descontaminación de la cuenca del río Bogotá, se extiende por 336 kilómetros desde las montañas de Villapinzón hasta el puerto de Girardot, sobre el Magdalena.

**Figura 1. Cuenca del río Bogotá**



Fuente: las autoras con base en búsqueda de internet

La mitad de las órdenes proferidas en la parte resolutive de la sentencia, deberán cumplirá en el transcurso de los primeros tres (3) y seis (6) meses:

- Incorporar en los proyectos mineros legales de la región a familias con necesidades básicas insatisfechas que deriven su subsistencia de dicha actividad o en otros proyectos socioeconómicos.
- Elaborar plan de recuperación y restauración de manejo de ríos y quebradas de la cuenta, incluirlo en planes de desarrollo con recursos.
- Reconocer salto de Tequendama como patrimonio natural de Colombia.
- Para que la CAR garantice caudal mínimo especialmente en el Salto de Tequendama.
- Plan de rehabilitación de redes, priorizando zonas críticas desde el punto de vista operacional y ambiental
- Para que Villapinzón, Chocontá y Bogotá sean incorporados a programa de producción más limpia en el sector productivo de la región.
- Ministerio de Educación expida política nacional de educación ambiental, defina lineamientos curriculares, proyectos educativos ambientales.
- En el pénsum de los distintos niveles de educación, incluida educación no formal, se incluyan los temas de recursos renovables y su divulgación.
- Capacitar y sensibilizar autoridades de la cuenca, a sus funcionarios en normas y manejo y protección de flora y fauna silvestre.
- Implementar manejo de residuos sólidos de parte de habitantes de la cuenca. Programa de readecuación hidráulica del río.

En los siguientes tres meses, máximo nueve meses luego del fallo, se habrá de cumplir con las siguientes órdenes del Consejo de Estado:

- Hacer inventario de pasivos ambientales PAM para adelantar procesos administrativos y judiciales.
- Cambiar parámetros de instrumentos económicos (tasas retributivas, compensatorias y de utilización de aguas) para desincentivar contaminación hídrica.

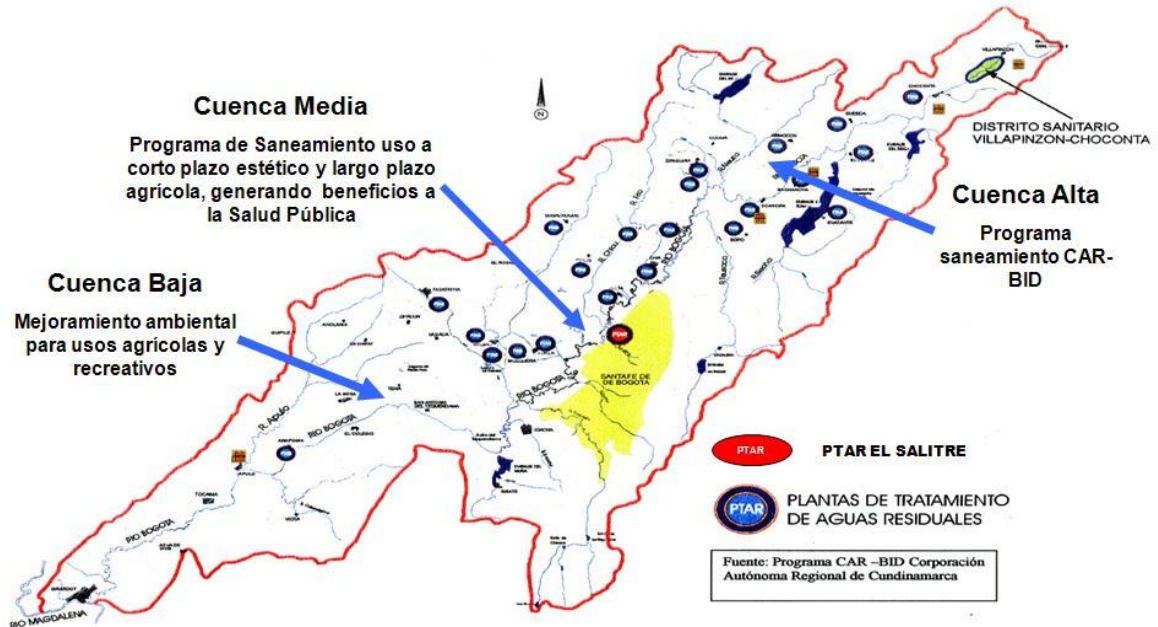
Posteriormente, y antes de finalizar los primeros doce (12) meses, se habría de dar cumplimiento a órdenes específicas que van dirigidas a algunos de los municipios a lo largo del curso del río:

- Actualizar planes maestros de acueducto y alcantarillado PMAA; y de interceptación de vertimientos y su tratamiento en plantas
- Implementar planes de saneamiento y manejo de vertimientos, PSMV.
- Ajustar planes de gestión de residuos sólidos, PGIRS.
- Villapinzón adopte medidas de protección del páramo de Guacheneque, donde nace el río Bogotá adopte medidas de protección y conservación de nacimientos de agua en el corredor oriental.
- Adoptar metodología para estimar caudal y ambiental y ecológico del río Bogotá.
- Fijar sistema de evaluación del riesgo y valoración del daño ambiental para parámetros señalados en la sentencia.

Algunos de estos municipios son conminados a cumplir las anteriores órdenes hasta un año (12 meses) después de emitido el fallo, lo cual significa una segunda etapa para este tipo de orden relacionada con planes maestros de acueducto y alcantarillado PMAA; planes de saneamiento y manejo de vertimientos, PSMV, planes de gestión de residuos sólidos, PGIRS, e implementación de medidas de protección y conservación, adopción de metodologías de estimación de caudales y de sistemas de evaluación del riesgo y valoración del daño ambiental para los parámetros señalados de forma específica a través del contenido de la sentencia.

En el fallo, se dan mayores plazos de tipo temporal a tareas tales como inventariar zonas que necesitan reforestación protectora con especies nativas, modificar y actualizar el plan de manejo de la cuenca POMCA a dos (2) años.

**Figura 2. El fallo respecto a plantas de tratamiento a través de las cuencas**



Fuente: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR.

El fallo distingue las tres cuencas para ordenar la definición de fuentes de cofinanciamiento de plantas de tratamiento y estandarización de aguas residuales PTAR (figura 2) y de parques ecoeficientes industriales para las curtiembres en Villapinzón (Cundinamarca) y San Benito en Bogotá, como la de diseño de planes de Asistencia Técnica ambiental para la pequeña y mediana empresa, ACERCAR, finalizar la actualización del censo y establecer el Registro Único de Infractores Ambientales, y, finalmente establecer normas de vertimientos al suelo y aguas marinas por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, han de desarrollarse y finalizarse antes del plazo máximo de tres años fijado en el fallo por el Consejo de Estado.

## 4.2 EL DERECHO AL AGUA EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA

### 1. Desarrollo de la teoría al mínimo vital entre 1992 y 1996

La Corte Constitucional, retomando importante jurisprudencia del Tribunal Constitucional Alemán, ha encontrado que la Constitución protege el derecho fundamental al “mínimo vital”. Este derecho se funda en el principio de solidaridad social y hace alusión a la obligación del Estado o de un determinado particular- de satisfacer las mínimas condiciones de vida de una persona. “La Corte ha desarrollado a través de su jurisprudencia, el concepto al mínimo vital como un derecho fundamental innominado, que ha exigido por medio del Estado Social de Derecho, la construcción y el fortalecimiento de condiciones necesarias para vivir en dignidad”<sup>49</sup>.

Es así como el alto tribunal, ha entendido el mínimo vital como un derecho a la subsistencia que aun cuanto no se encuentra expresamente contemplado en la Constitución, “puede deducirse de los derechos a la salud, al trabajo y a la asistencia o a la seguridad social”<sup>50</sup>. Este derecho incluye, el núcleo esencial de derechos sociales prestacionales y tiene como función lograr una igualdad en sentido material, “cuando se comprueba un atentado grave contra la dignidad humana de personas pertenecientes a sectores vulnerables de la población, y siempre que el Estado pudiéndolo hacer, ha dejado de concurrir a prestar el apoyo material mínimo sin el cual la persona indefensa sucumbe ante su propia impotencia”<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Marino, 2009

<sup>50</sup> Colombia, Corte Constitucional, Sentencia T-426 de 1992 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

<sup>51</sup> Colombia, Corte Constitucional, Sentencia SU-111 de 1997 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

El primer pronunciamiento que emite la Corte Constitucional, relacionado con el mínimo vital, se observa en la sentencia T-426 de 1992:

*“Toda persona tiene derecho a un mínimo de condiciones para su seguridad material. El derecho a un mínimo vital - derecho a la subsistencia es consecuencia directa de los principios de dignidad humana y de Estado Social de Derecho que definen la organización política, social y económica justa acogida como meta por el pueblo de Colombia en su Constitución. Este derecho constituye el fundamento constitucional del futuro desarrollo legislativo del llamado "subsidio de desempleo", en favor de aquellas personas en capacidad de trabajar pero que por la estrechez del aparato económico del país se ven excluidos de los beneficios de una vinculación laboral que les garantice un mínimo de condiciones materiales para una existencia digna”<sup>52</sup>.*

En este fallo, se observa como la Corte Constitucional con un criterio de tipo sociológico, se encarga de construir pautas, para que el Estado asegure a todos los habitantes del país una vida digna dentro de las posibilidades económicas que estén a su alcance. Es decir que la búsqueda de unas mejores condiciones de vida, fundadas en la justicia e igualdad social, neutralizan las situaciones violatorias a la dignidad humana, y la no exigencia a una asistencia pronta y oportuna en la protección por parte de personas o grupos discriminados, marginados o en circunstancias de debilidad manifiesta.

En este mismo año, la Corte Constitucional reconoce el agua como fundamento para la vida del ser humano, mediante la providencia T-578 de 1992, con ponencia del magistrado Alejandro Martínez Caballero:

*“El agua constituye fuente de vida y la falta del servicio atenta directamente con el derecho fundamental a la vida de las personas. Así pues, el servicio público domiciliario de acueducto*

---

<sup>52</sup> Ibid.

*y alcantarillado en tanto que afecte la vida de las personas, la salubridad pública o la salud, es un derecho constitucional fundamental y como tal ser objeto de protección a través de la acción de tutela. En este caso el servicio de acueducto no cumple con la finalidad de satisfacer las necesidades esenciales de las personas naturales, pues en este caso la conexión o la habilitación del predio para la construcción posterior de las viviendas beneficiaría a una persona jurídica para las cuales no constituye derecho constitucional fundamental”<sup>53</sup>.*

Este fallo instituye el derecho fundamental al agua, debido a que este recurso no sólo es indispensable para la vida, sino que también condiciona el desarrollo de los pueblos por ser necesaria en la mayoría de las actividades económicas. A su vez, es considerado como un recurso escaso, limitado, que debe ser administrado debidamente, ya que la falta de este servicio, atentaría de manera inminente con el derecho fundamental a la vida de las personas, a su salubridad y por qué no decirlo a su dignidad, en el sentido de que esta representa la máxima categorización del ser en la sociedad.

Para el año 1993, la Corte Constitucional, discute que si la falta de potabilidad del agua, representaba una amenaza al derecho a la vida, es por ello que la decisión T-232 de 1993 se sostiene:

*“La prioritaria utilización del agua para consumo humano como necesidad básica, tiene fundamento en el artículo 366 de la Constitución. Para la Corte Constitucional sí existe mérito para tutelar el derecho a la vida por cuanto el núcleo esencial de la amenaza, que es la inmediatez del daño, se percibe claramente en el caso concreto”<sup>54</sup>.*

En este caso la Corte, evidenció el mérito para tutelar el derecho a la vida, ya que el núcleo esencial de este derecho, se veía altamente amenazado, la inmediatez

---

<sup>53</sup> Colombia, Corte Constitucional, Sentencia T-578 de 1992 M.P. Alejandro Martínez Caballero

<sup>54</sup> Ibid.

del daño, era notoria, razón por la cual la potabilización del agua, se convertía en un factor principal para desestimar una posible amenaza al derecho a la vida.

Igualmente se observa, como para el año de 1994, la Corte Constitucional, contrapone la preservación de los derechos de tipo colectivo y la búsqueda para proteger derechos fundamentales, es así que mediante el fallo T-306/94, se establece:

*“Cuando se trata de preservar derechos colectivos no cabe en principio la acción de tutela, a menos que la persona demuestre estar perjudicada o amenazada. Cuando el interés que está de por medio no es el individual sino el de toda una comunidad, como sucede en el caso que se examina, el artículo 88 de la Constitución es en principio la norma aplicable, la cual regula las llamadas acciones populares”<sup>55</sup>.*

En la misma providencia, se vivifica el sentido del deber ser del Estado, puesto que una de las formas en que este puede alcanzar las metas sociales, es en “la eficiente prestación del servicio público de agua o de acueducto”<sup>56</sup>; decisión que se debe ser observada en óptima manera, ya que un Estado moderno, debe crear condiciones adecuadas para satisfacer, así sea mínimamente las necesidades vitales de sus administrados.

Para el año 1995, de manera muy tímida, la Corte Constitucional sostiene que “en principio el acceso al agua potable es algo a lo cual tiene derecho una comunidad” (Colombia, Corte Constitucional, Sentencia T-379 de 1995 M.P. Antonio Barrera Carbonell), es decir que surge una nueva postura que involucra factores de conexidad con otros derechos considerados como fundamentales. Es así que para

---

<sup>55</sup> Colombia, Corte Constitucional, Sentencia T- 306 de 1994 M.P. Hernando Herrera Vergara

<sup>56</sup> Ibid.



sostener que la pureza del agua es un componente de vigencia del derecho a un ambiente sano, la Corte se pronuncia mediante el fallo T-379 de 1995:

*“Siendo el agua un elemento esencial del ambiente, su preservación, conservación, uso y manejo está vinculado con el derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano; aparte de que la conservación de la calidad de las aguas, su aptitud, disponibilidad y suficiencia para el consumo humano, se consideran esenciales para asegurar el goce y vigencia de los derechos fundamentales a la salud y a la vida y los demás que se derivan de estos”<sup>57</sup>.*

La Corte, nuevamente hace un llamado a entender el recurso del agua, como un recurso natural que forma parte del llamado ambiente natural o entorno, el cual resulta insustituible para el mantenimiento de la salud y para asegurar la vida del ser humano, es así como en la Sentencia T-413 de 1995 se afirma:

*“El derecho al agua, para el uso de las personas, en cuanto contribuye a la salud, a la salubridad pública, y, en últimas, a la vida, SI es un derecho fundamental y que, por el contrario, NO lo es cuando se destina a la explotación agropecuaria o a un terreno deshabitado”<sup>58</sup>.*

Por otro lado, se observa la figura del bloque de constitucionalidad que aparece a partir de la Sentencia C-225 de 1995, de suma importancia, ya que permitió aplicar los artículos de la Constitución Política que se relacionan con estas normas, como lo son los artículos 93 y 94, núcleos esenciales para un derecho fundamental innominado. El artículo 94 dispone: “La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe

---

<sup>57</sup> Colombia, Corte Constitucional, Sentencia T-379 de 1995 M.P. Antonio Barrera Carbonell

<sup>58</sup> Colombia, Corte Constitucional, Sentencia T-413 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero

entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos”<sup>59</sup>.

En la decisión T-375 de 1996 la fuente jurídica del derecho a acceder al agua, se encuentra en la concesión administrativa otorgada por la autoridad ambiental. En ese orden, identifica la ruptura y daño de unas mangueras que distribuyen el líquido como una amenaza para la vida y la salud de los pobladores y ordena cesar los actos de ruptura.

De nuevo, el derecho al agua como entidad propia se encuentra ausente; debido a que la vulneración a este recurso, se da como una consecuencia de tipo material, derivada de repetidos actos de perturbación en tiempos considerables, donde la administración hace caso omiso a las prerrogativas del alto tribunal, lo que hace necesario, con el fin de evitar una amenaza seria a la vida y a la salud de las personas, conceder el mecanismo constitucional de tutela “de manera transitoria con el objeto de prevenir la afectación a la vida y a la salud”<sup>60</sup>.

En esta primera etapa, se evidencia un principio inherente al Estado Social de Derecho, este es el principio el de progresividad a nivel jurisprudencial, donde la exigencia a las autoridades estatales, desarrolla gradualmente los derechos económicos, sociales y culturales para corregir graves desigualdades de tipo social, y poder así promover mejores condiciones de vida, que para este caso es el poder brindar una mejor calidad de agua a los sectores vulnerables de la población y contrarrestando la violación a tan alta garantía constitucional.

## **2) Del derecho humano al agua conexo con otros derechos: Del año 1997 al año 2006**

---

<sup>59</sup> Constitución Política de Colombia de 1991, art. 94

<sup>60</sup> Colombia, Corte Constitucional, Sentencia T-375 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

La Sentencia SU-422 de 1997 alude a la problemática ambiental que afecta a los ecosistemas aledaños a la bahía de Santa Marta y a la calidad del agua en la zona. Esta decisión, se orienta hacia la protección de los derechos a la vida el ambiente sano y la salud. Sin embargo, no menciona el derecho al agua. Esto a pesar de que imparte órdenes precisas para el manejo y tratamiento de aguas residuales en la ciudad, así como disposiciones sobre el alcantarillado en varios barrios del distrito.

En este fallo, la Corte resuelve la situación de la comunidad de Taganga, haciendo alusión a las deficiencias en la calidad del suministro de agua, la carencia de agua potable, la inexistencia de tratamiento previo para los vertimientos de aguas residuales que se descargan en forma directa y el inadecuado manejo de basuras. En este fallo se ordena a las autoridades distritales de Santa Marta, ante la ausencia absoluta de agua potable en el corregimiento de Taganga, y su incidencia en la salud pública, proteger los derechos ambientales de sus habitantes, frente a la amenaza de vulneración de los mismos, y es de vital importancia resaltar que se establecen óptimas medidas encaminadas a la solución oportuna de los “problemas inherentes al suministro de agua potable en dicho corregimiento y al vertimiento de aguas residuales sin tratamiento previo en la bahía”<sup>61</sup>.

Para el año 1999, de nuevo la Corte Constitucional, reafirma la importancia que tienen los servicios públicos en la vida de los administrados, y la necesidad del mecanismo constitucional de tutela, para salvaguardar la calidad de vida de las personas, la dignidad y la salud de los ciudadanos que arbitrariamente y de una manera injustificada se les niega el suministro de agua, conforme al pronunciamiento T-1016 de 1999; pieza jurídica sumamente valiosa, ya que

---

<sup>61</sup> Wilches, 2007

exhorta a los jueces de tutela, para que con un criterio de razonabilidad intervengan y se pronuncien de fondo, en los casos en que se observe que las empresas nieguen arbitrariamente la prestación del servicio que se ha confiado.

*“Es decir, el juez de tutela habrá de intervenir en los casos en los que se observe que las empresas se niegan arbitrariamente a prestar el servicio que se les ha confiado. Asimismo, el juez habrá de pronunciarse en aquellas situaciones en las que la calidad del servicio prestado por las empresas amenaza en forma grave los derechos fundamentales de los usuarios. En estos casos la tutela solamente puede ser procedente luego de que las empresas mismas se han manifestado acerca del problema planteado por la persona o el usuario que se considera afectado por las medidas u omisiones de aquéllas, es decir, luego de que se han adelantado los trámites administrativos regulares, sin haber contado con una respuesta satisfactoria”<sup>62</sup>.*

Este mismo año la Corte abordó el tema de la privación del consumo del agua a otros, y dijo, en lo pertinente:

*“No cabe duda de que la persona que en virtud de su poder jurídico o material, esté en condiciones de privar de agua a una entera comunidad o de sujetarla a acceder a una fuente de agua altamente contaminada y peligrosa para su salud y vida, se encuentra en una situación de supremacía y contra él pueden entablarse acciones de tutela si con sus acciones injustamente afecta o amenaza derechos fundamentales. En este orden de ideas, el sujeto titular de tamaño poder no puede obrar con la lógica absoluta de señor y dueño, pues junto a sus derechos derivados de la ley civil, se encuentra vinculado por el respeto de los derechos fundamentales”<sup>63</sup>.*

En este pronunciamiento, se deja claro que cuando ha existido un abuso de derechos, especialmente si la prelación es un recurso natural vital y escaso, como

---

<sup>62</sup> Colombia, Corte Constitucional, Sentencia T-1016 de 1999 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

<sup>63</sup> Colombia, Corte Constitucional Sentencia T-309 de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra

lo es el agua, la acción de tutela es el mecanismo idóneo, pertinente y eficaz para su protección; a tal suerte que se encamina, un rechazo a la privación al consumo de este vital recurso por personas que por sus condiciones de superioridad o la capacidad facultativa que ostentan respecto de otras niegan su suministro, o son renuentes en preservar debidamente tan valioso recurso, transgrediendo de forma directa e indirectamente derechos fundamentales, de los asociados.

Consecuencialmente, para el año 2001, la Corte Constitucional, mediante el fallo T-1150 de 2001, hace un llamado a las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, a respetar el debido proceso en las actuaciones de suspensión de sus servicios; un debido proceso que se debe llevar a cabo, independientemente de la facultad dispositiva, conforme:

*“Las empresas de servicios públicos domiciliarios bien pueden bien pueden suspender el servicio que prestan a los usuarios, porque tal proceder lo autoriza el artículo 140 de la Ley 142 de 1994, pero para ello los recursos interpuestos por el usuario deben haber sido resueltos en tal sentido, lo que exige, como lo dispone la ley en cita, i) que la empresa relacione con la suspensión hasta tres de los últimos periodos pendientes de pago, ii) que el usuario haya sido enterado de que el servicio será suspendido, mediante escrito enviado por correo, publicado o entregado, o mediante comunicación verbal, de lo que se dejará constancia, iii) si enterado de la decisión el usuario eleva petición, presenta queja o reclamación, de ser necesario, la empresa decretará pruebas con el objeto de dilucidar las diferencias de información o de apreciación y, culminado el debate probatorio, la misma terminará su actuación con la expedición del acto administrativo que corresponda, el que también deberá notificarse para que el usuario, si lo considera, interponga los recursos de reposición y de apelación...”<sup>64</sup>.*

Mediante el fallo T-636 de 2002, reitera el alto tribunal, que con la debida prestación al servicio público del agua, se configuran los medios que hacen

---

<sup>64</sup> Colombia, Corte Constitucional Sentencia T-1150 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis

posible el cumplimiento de los fines del Estado, tales como: El servicio a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios y deberes consagrados en la Carta Magna; fines que se concatenan para poder asegurar la convivencia pacífica y la vigencia del orden justo.

En aras de buscar instrumentos que le permitan al Estado alcanzar ese ideal de justicia social y de condiciones de igualdad real y efectiva; la Corte mediante este valioso fallo, hace una importante aclaración respecto de la conexidad de tipo innegable, que se suscita entre el derecho a al agua con la vida:

*“Es innegable que el agua es un líquido esencial para la vida de los seres humanos, encontrándose entonces en conexidad con el derecho fundamental a la vida, pues la falta de ella, aun durante breves períodos de tiempo pone en serio peligro la supervivencia, no sólo de los seres humanos, sino de todos los seres vivos, se trata indiscutiblemente de una necesidad biológica de todo ser viviente. El derecho a la obtención de agua potable para consumo humano, se encuentra sujeto a una serie de regulaciones contempladas en la ley o en los reglamentos, que deben ser respetadas por todos los asociados, a fin de que la satisfacción de dicha necesidad básica, dada su conexidad con el derecho a la vida, pueda satisfacer al mayor número de persona”<sup>65</sup>.*

La Sentencia T-410 de 2003, por su parte, asume que la calidad deficiente en el líquido suministrado a una comunidad, representa una vulneración de los derechos a la vida, la dignidad humana, la salud y el ambiente sano. En esta providencia, se evidencia como la jurisprudencia progresa de manera significativa, al afirmar que el agua potable podría constituir un derecho constitucional fundamental cuando está destinada para el consumo humano, en la medida en que contribuye a la vida, la salud y a la salubridad pública, entendiendo además

---

<sup>65</sup> Colombia, Corte Constitucional Sentencia T-636 de 2002, M.P. Alfredo Beltrán Sierra

que no ocurre así cuando se utiliza para otros propósitos, de tipo agrícola o industrial.

*“Sin agua no hay vida. Por ende, el servicio público de acueducto tiene como finalidad la satisfacción de necesidades vitales de las personas, lo que exige, naturalmente, el suministro de agua apta para el consumo humano pues no podrá considerarse que el servicio se presta con el mero transporte del líquido, sin aplicarle ningún tipo de tratamiento cuando no reúne las condiciones físicas, químicas y bacteriológicas mínimas exigidas para su uso, sin que ponga en riesgo la salud y la vida de sus consumidores. Así entonces, según lo expuesto, el agua potable constituye un derecho constitucional fundamental cuando está destinada para el consumo humano, pues es indispensable para la vida. Por lo tanto, como lo ha señalado esta Corporación, la vulneración de este derecho es amparable a través de la acción de tutela”<sup>66</sup>.*

En el año 2005, la Corte mediante Sentencia T-1104, apropia el principio de la dignidad humana, considerando que este principio, garantiza las condiciones materiales de existencia en la adecuada prestación de los servicios públicos esenciales, entre ellos el suministro del agua potable en condiciones aptas para su consumo. La Corte consideró que la falta de prestación de este servicio, constituía una posible violación del derecho que tienen todas las personas a vivir una vida digna, razón por la cual estima que el servicio público domiciliario de acueducto puede ser objeto de protección judicial a través de la acción de tutela.

*“A lo largo de la jurisprudencia de la Corte en relación con la “dignidad humana”, ésta Corporación ha identificado tres esferas propias en las que hay lugar a su protección: Primero, la dignidad entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como quiera). Segundo, la dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien). Y, por último, la dignidad humana entendida como intangibilidad de los*

---

<sup>66</sup> Colombia, Corte Constitucional Sentencia T-410 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño

*bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones)*<sup>67</sup>.

### **3) Hacia el reconocimiento del derecho fundamental al agua potable: Del año 2007 al 2009**

En este orden de ideas, cabe resaltar el avance de la jurisprudencia Constitucional, que para el año 2007, estimaba el derecho a la salud como fundamental y autónomo, susceptible de protección por vía de tutela de manera independiente, cuando su afectación ponía en riesgo otros bienes fundamentales para el individuo como la vida. En este sentido, se observa la Sentencia T-240 de 2007, donde la Corte Constitucional determinó, que la falta de suministro de agua potable, atentaría gravemente contra la garantía de protección que recae sobre el Estado Social y Democrático de Derecho; debido a que este recurso “al ser un elemento básico para ejercer el derecho a la salud, proporciona un nivel adecuado de vida para todos los individuos del Estado, garantizando así su subsistencia en condiciones dignas”<sup>68</sup>.

A partir del año 2008, la jurisprudencia constitucional tuvo variaciones altamente notables, ya que la Corte reconoció explícitamente la existencia de un derecho fundamental al agua potable. Esto se fundamentó en los múltiples fallos que había impartido, en relación al acceso a este vital recurso. Es por ello, que cabe observar la Sentencia T-888 de 2008, donde la Corte afirma que:

*“El agua potable constituye un derecho fundamental que hace parte del núcleo esencial del derecho a la vida en condiciones dignas cuando está destinada al consumo humano, En esa línea, entonces, la Corte ha dicho que el derecho al agua puede protegerse por medio de la acción de tutela cuando contribuye a la vida, la salud y salubridad de las personas, pero no lo es*

---

<sup>67</sup> Colombia, Corte Constitucional Sentencia T-1104 de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentería

<sup>68</sup> Colombia, Corte Constitucional Sentencia T-240 de 2007, M.P. Álvaro Tafur Galvis



*cuando está destinada a otras actividades, tales como la explotación agropecuaria o a terrenos deshabitados. (...) También en sentencias más recientes, la Corte ha mantenido su línea jurisprudencial y ha reiterado que el derecho al consumo de agua en condiciones de potabilidad tiene rango fundamental y puede ser protegido por vía de tutela cuando existe un perjuicio irremediable que autorice la intervención urgente del juez de tutela, siempre y cuando el suministro de agua sea requerido para el consumo humano y no para otras necesidades. (...) Así las cosas, la Corte ha determinado que procede la acción de tutela para proteger el derecho fundamental al agua potable cuando: i) se demuestre que se requiere para el consumo humano, pues en caso contrario no se trata de un derecho fundamental y, por lo tanto, no debe utilizarse este mecanismo procesal sumarial sino la acción popular; ii) se pruebe que el agua que se ofrece al accionante y/o a una comunidad determinada se encuentra contaminada o no se presta en condiciones aptas para el consumo de las personas y, iii) los usuarios cumplen con los requisitos señalados en la ley y los reglamentos para la instalación del servicio público, pues este derecho también implica el deber de acatar las normas técnicas especializadas para la correcta prestación del servicio”<sup>69</sup>.*

Se puede establecer que con anterioridad a la Sentencia T-888 de 2008, los pronunciamientos de la Corte Constitucional que versaban sobre el acceso al agua, protegían en primer lugar y de manera autónoma, derechos tales como la salud, el ambiente sano, e incluso la vida. Es por ello que el derecho al agua en sí mismo, o en conexidad con los mencionados, se desdibujaba en la relación jurídica. Hasta ese momento el precedente constitucional, no había explorado de manera suficiente las potencialidades que podría ofrecer el derecho al agua como fundamental.

En la Sentencia T-381 de 2009, la Corte se encarga de dirimir una acción de tutela interpuesta por una persona que había visto reducir el caudal de las quebradas que suministraban el líquido a un predio de su propiedad, a causa de la

---

<sup>69</sup> Colombia, Corte Constitucional Sentencia T-888 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

construcción de un túnel en proyecto de autopista (Bogotá- Girardot). En este fallo se reitera que el derecho al agua tiene un carácter fundamental cuando está destinada al consumo humano, “pues está en conexión con el derecho a la vida en condiciones dignas a la salud”<sup>70</sup>.

Por otro lado, afirma la Corte dentro de esta misma providencia, que la tutela para tener acceso al agua, es procedente cuando es indispensable para la preservación de la vida o la salud de las personas, frente a autoridades estatales o particulares; así como que el uso de la tutela en tales supuestos desplaza la utilización de la acción popular y que:

*“De conformidad con los criterios interpretativos sentados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el contenido del derecho fundamental al agua implica la disponibilidad continua y suficiente de agua para los usos personales y domésticos, la calidad salubre del agua, y la accesibilidad física, económica e igualitaria a ella”<sup>71</sup>.*

Este mismo año, en la Sentencia T-546 de 2009, la corporación se ocupa del corte del suministro de agua a una familia de estrato uno, sin capacidad de pago y con hijos menores de edad. La decisión recuerda que cuando el agua potable se destina al consumo humano “adquiere el carácter de fundamental y es susceptible de protección mediante tutela” por conexidad con el derecho a la vida, la salud, y la dignidad de la persona humana. Sostiene que la jurisprudencia de la Corte “coincide” con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la interpretación que esta ha hecho.

En esa medida, la suspensión de los servicios públicos domiciliarios no puede tener lugar, pese al incumplimiento en el pago de los servicios, si los efectos de la

---

<sup>70</sup> Colombia, Corte Constitucional Sentencia T-381 de 2009, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

<sup>71</sup> Ibid.

suspensión se concretan en un desconocimiento desproporcionado a los derechos constitucionales de sujetos o establecimientos especialmente protegidos o en una grave afectación en las condiciones de vida de una comunidad.

Fue así, como la Corte decidió conceder la tutela, en atención al derecho de los niños a recibir una alimentación adecuada, que incluye agua potable, y ordenó garantizar “el goce efectivo de una cantidad mínima de agua potable que les permita vivir digna y sanamente” (Colombia, Corte Constitucional Sentencia T-546 de 2009, M.P. María Victoria Calle Correa). Pese a lo anterior, y a pesar del notorio avance jurisprudencial del derecho al agua, el alto tribunal no eleva la Observación General No 15 a la calidad de componente del bloque de constitucionalidad.

*”Al respecto, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales ha interpretado, en la Observación General No. 15, que si bien el Pacto no menciona de modo explícito un derecho al agua potable, cuando se refiere a que el nivel de vida adecuado comprende el derecho “incluso” a alimentación, vestido y vivienda adecuados, se entiende que “este catálogo de derechos no tiene la intención de ser exhaustivo”<sup>72</sup>.*

En la decisión T-915 de 2009, la Corte enfatiza que el acceso al agua potable, se convierte en fundamental, cuando se atenta contra la calidad de vida de los niños:

A todo niño, cuyos derechos está acreditado que prevalecen sobre los de los demás, debe garantizársele aseo y suficiente alimentación sana, magnificándose su derecho al agua en las cantidades requeridas. Así lo establece la Convención sobre los Derechos del Niño, cuyo artículo 24 numeral 2 estatuye:

---

<sup>72</sup> Colombia, Corte Constitucional Sentencia T-546 de 2009, M.P. María Victoria Calle Correa

*“Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para: (...) c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente...”<sup>73</sup>.*

Dentro de esta misma providencia, se evidencia el total rechazo por la cultura del no pago de los administrados, debido a que:

*“las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios también les asiste el derecho a que les sea retribuido justamente el valor del bien dispensado, estando facultadas para suspender los servicios al usuario frente al incumplimiento de éste en sus obligaciones contractuales...”<sup>74</sup>.*

Igualmente se observa que dicha facultad estaba limitada, ya que debía mediar un previo análisis de legitimidad, por parte de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, para poder suspender tan esencial recurso; puesto que los perjuicios que se generarían podrían ser mayores a los que se querían salvaguardar como el patrimonio estatal.

#### **4) El derecho fundamental al agua potable, goce efectivo e interpretación bloque constitucionalidad: Del año 2010 al año 2013**

En la búsqueda por contemplar el derecho al agua potable como un derecho fundamental, se debe observar que el desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional, ha sido insistente e implacable a la hora de generar puentes que vivifiquen tal derecho; en este sentido, se evidencia, como para el año 2010, esta corporación plantea una estructura conceptual en el Estado Social de Derecho de

---

<sup>73</sup> Colombia, Corte Constitucional Sentencia T-915 de 2009, M.P. Nilson Pinilla Pinilla

<sup>74</sup> Ibid.

acceso al agua a una familia del municipio de Arbeláez que residen en la zona rural.

Esta providencia, analiza en detenimiento la misión del Estado Social de Derecho en poder reconocer el acceso al agua a una comunidad rural excluida del servicio en el municipio de Arbeláez, en el departamento de Cundinamarca. A la luz de este fallo, el reconocer el agua como un derecho fundamental que puede ser reclamado vía tutela, no debe ser visto como la simple intención de humanidad del aparato jurisdiccional, sino a las obligaciones que se derivan directamente de tratados internacionales de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU en 1966 y sus respectivas Observaciones como la No 15 de 2002, al efectuar autonomía e independencia a este significativo derecho.

El fallo T-418 de 2010, sintetiza de manera armónica, varios factores de conexión en materia constitucional, generando pautas para la consecución del derecho al agua como fundamental:

1. La procedencia del mecanismo constitucional de la tutela, para la protección eficaz al derecho al agua.
2. La afectación del derecho al agua empleando procedimientos y trámites dilatorios, en la exigencia del grupo de personas para poder acceder al agua potable.
3. La no violación al derecho de igualdad, en relación a las personas del sector rural que si contaban con un acceso al agua potable, debido a que las circunstancias fácticas eran diversas.
4. El uso del mecanismo constitucional de la tutela, para la protección jurídica de aquellas dimensiones del derecho al agua, en donde se afecte el mínimo vital y la dignidad humana.

5. El derecho de toda persona, al recibir una prestación pronta y oportuna al servicio de agua por parte de la administración; ya que por lo menos debe existir un plan que asegure de manera eficaz, el goce efectivo de este derecho. Esta dimensión que ostenta un carácter de deber ser, vincula la progresividad, en el goce efectivo del derecho, puesto que posibilita la participación de los afectados en la elaboración, ejecución y calificación de este plan; conforme a los postulados constitucionales y legales.
6. Mientras la administración, adopte el plan que asegure el goce efectivo de los derechos de los administrados, ésta debe poner en marcha medidas alternas, que de una u otra forma aseguren el acceso mínimo de supervivencia al agua potable.
7. La posición de la jurisprudencia constitucional, coincide con la posición de los organismos internacionales, que vinculan al agua como un derecho humano; con la advertencia que estos tienen muy poca importancia si se separan de las políticas realistas que los protegen y extienden, o de los mecanismos económicos que hacen que la población vulnerable no pueda acceder ni exigir su prestación.
8. El juez de tutela, debe verificar el cumplimiento de los actos administrativos, para ello la Corte ordenó la toma de medidas adecuadas y útiles para asegurar el cumplimiento efectivo de tales actos, cuando de éste depende el goce efectivo del derecho al agua.

Otro fallo que es de vital importancia resaltar, es la T-717 del 2010, presentada para garantizar el derecho al agua a personas de la tercera edad y a varios niños, contra el municipio de Medellín y las Empresas Públicas de Medellín. En este fallo, la accionante considera que la suspensión al servicio de agua, viola los derechos fundamentales de sus menores hijos y sobrino y el de señora madre de 68 años de edad; ya que no cuentan con los recursos económicos necesarios para pagar el monto total del servicio de acueducto.

Dentro de este fallo, la Corte Constitucional contempla que el derecho al agua, debe garantizarse en cantidades suficientes y de calidad, apta para el consumo humano, a toda persona y que la interferencia o suspensión de este derecho, debe ser justificada por quien la adelanta:

*“El derecho a disponer y acceder a cantidades suficientes de agua potable supone tanto obligaciones de respetar como de proteger y de garantizar. Una de las obligaciones prima facie es la de respetar las instalaciones del servicio de acueducto que una persona tenga en su domicilio, y la de no racionalizarlo, suspenderlo o cortarlo por completo. De modo que, sea cual sea el motivo que las anime, las acciones encaminadas a racionalizar, suspender o desconectar el servicio público de acueducto a una vivienda suponen una interferencia en los derechos fundamentales de quienes habitan en ella, pues se supone que es de él –especialmente en las urbes- de donde se abastecen para alimentarse y asearse con regularidad. Con todo, las prohibiciones constitucionales, derivadas de los derechos fundamentales, no son siempre prohibiciones absolutas e incondicionadas de interferir en ellos, sino normas que prohíben, por ejemplo hacer algo, de un modo injustificado o desproporcionado”<sup>75</sup>.*

La Corte Constitucional, en este mismo año establece que el derecho al agua adquiere el carácter de fundamental, cuando se pretende garantizar:

*“...la posibilidad de obtener la cantidad suficiente para el consumo, la higiene personal y doméstica, y la preparación de alimentos. Toda vez que la carencia del agua para estos usos pone en grave peligro la realización de la dignidad, la vida y la salud de los accionantes, su protección es urgente y la vía más idónea para hacerlo es la acción de tutela”<sup>76</sup>.*

---

<sup>75</sup> Colombia, Corte Constitucional Sentencia T-717 del 2010, M.P. María Victoria Calle Correa

<sup>76</sup> Ibid.

Para el año 2011, la Corte Constitucional establece una postura enfática garantizando la calidad de vida y el bienestar de las personas, por medio de la configuración del derecho al agua como un derecho fundamental, debido a su importancia y a su protección reforzada a nivel constitucional, como se ha observado a lo largo de este desarrollo jurisprudencial.

Debido a esto, la Sentencia C-220 de 2011, enmarca como derecho fundamental, el derecho al agua, otorgándole un doble alcance a nivel dogmático, este fue a nivel subjetivo y objetivo:

*“Como derecho subjetivo, la tutela del derecho al agua puede ser reclamada ante las instancias judiciales en escenarios de vulneración tanto por parte del Estado como por parte de particulares, especialmente cuando se trata de agua para consumo humano. El reconocimiento de su naturaleza subjetiva ha dado lugar, por ejemplo, al desarrollo de una línea jurisprudencia amplia de protección por medio de la acción de tutela (...) El derecho al agua es un derecho colectivo, por ejemplo, respecto de la obligación de protección y conservación de las fuentes hídricas para las generaciones futuras. Estas obligaciones serán, en consecuencia, reclamables por medio de acciones judiciales como las acciones populares. La dimensión objetiva de los derechos fundamentales hace referencia a su poder vinculante frente a todos los poderes públicos. En efecto, los derechos fundamentales constituyen un sistema de valores positivizado por la Constitución que guía las decisiones de todas las autoridades, incluido el Legislador”<sup>77</sup>.*

Cabe resaltar que desde este fallo, la Corte ha reconocido la realización del derecho al agua, como un derecho fundamental; sin embargo esta Corporación establece que: “su realización depende tanto de la actividad judicial, como de la existencia de leyes, normas administrativas, y en general, de políticas públicas

---

<sup>77</sup> Colombia, Corte Constitucional Sentencia C-220 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub



que desarrollen sus contenidos prevean mecanismos de seguimiento y vigilancia de la realización de sus derechos”<sup>78</sup>.

El anterior pronunciamiento, da pie para que decisiones como la T-458 de 2011, vinculen al Estado como garante de la administración y el uso adecuado del agua, haciéndose responsable en la buena administración de este recurso natural:

*“El desarrollo de este rol es una tarea compleja, razón por la cual la Constitución obliga a diseñar múltiples estrategias dirigidas a garantizar el uso racional del agua, las cuales deben ser acompañadas del debido soporte técnico. Esa obligación se ha concretado en la creación de instituciones encargadas de adoptar políticas ambientales y de buena utilización del agua, y de seguir, vigilar y controlar el cumplimiento de tales políticas. Esas instituciones tienen a su disposición múltiples herramientas, entre las que se destacan las económicas y cuya finalidad no es exclusivamente la obtención de recursos, sino también incentivar o desincentivar ciertas conductas”<sup>79</sup>.*

Esta providencia es sumamente significativa, puesto que el derecho al agua se comprende no sólo a su razonable suministro, sino que a su vez el derecho a que el agua sea potable y libre de contaminación; es por ello que se afirma que el derecho al agua potable, impone al Estado y a todos los administrados el deber imperativo de velar por su conservación conforme a los factores de calidad y cantidad.

Otro pronunciamiento que es necesario traer a colación, es la Sentencia T-916 de 2011, donde la Corte establece cuatro pautas necesarias para que el derecho al agua, pueda ser catalogado como fundamental:

---

<sup>78</sup> Ibid.

<sup>79</sup> Colombia, Corte Constitucional Sentencia T-458 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

*“La disponibilidad del agua hace referencia al abastecimiento continuo de agua en cantidades suficientes para los usos personales y domésticos. La cantidad disponible de agua debe ser acorde con las necesidades especiales de algunas personas derivadas de sus condiciones de salud, del clima en el que viven y de las condiciones de trabajo, entre otros. La exigencia de calidad del agua se relaciona con la salubridad del recurso, es decir, el agua disponible no debe contener micro organismos o sustancias químicas o de otra naturaleza que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas. La accesibilidad y la asequibilidad tienen que ver con (i) la posibilidad de acceder al agua sin discriminación alguna, (ii) la factibilidad de contar con instalaciones adecuadas y necesarias para la prestación del servicio de acueducto, (iii) la obligación de remover cualquier barrera física o económica que impida el acceso al agua, especialmente de los más pobres y los grupos históricamente marginados, y (iv) el acceso a información relevante sobre cuestiones de agua. Finalmente, la aceptabilidad hace referencia a la necesidad de que las instalaciones y los servicios de provisión de agua sean culturalmente apropiados y sensibles a cuestiones de género, intimidad, etc. Estos contenidos implican entonces tanto obligaciones positivas –y complejas– como negativas para el Estado”<sup>80</sup>.*

En este orden cronológico, se observa como para el año 2012, el desarrollo al principio de progresividad jurisprudencial, había llegado a su máximo esplendor; pronunciamientos como la T-273 de 2012, que reconocía el derecho al agua potable destinada para el consumo humano como fundamental, debía ser defendido por medio del mecanismo constitucional de tutela, ya que su limitación, negación o suspensión, atentarían de manera directa la salud, el disfrute a un ambiente sano y la posibilidad de llevar una vida digna.

Igualmente en este pronunciamiento se establece que las Empresas de servicios públicos domiciliarios, debían abstener de suspender el servicio de agua en caso de incumplimiento en el pago: “cuando las personas afectadas por esa medida se

---

<sup>80</sup> Ibid.

encuentren en una situación de vulnerabilidad o indefensión que implique la observancia de un deber de especial protección, por parte del Estado y los particulares”<sup>81</sup>.

Es así como se demuestra la lucha jurisprudencial por contemplar el agua como un derecho humano, a pesar que la efectividad de los derechos fundamentales en los sujetos de especial protección constitucional o de mayor vulnerabilidad, ha sido reiterada en múltiples oportunidades por esta corporación. De la misma manera, el anterior pronunciamiento, establece tres reglas básicas para determinar cuándo las Empresas de servicios públicos domiciliarios, rotundamente deben abstenerse de suspender tan esencial servicio:

*“i) Cuando las personas afectadas por esa medida sean sujetos de especial protección constitucional; ii) se trate de establecimientos constitucionalmente protegidos en atención al servicio que prestan y las condiciones de vulnerabilidad e indefensión de sus usuarios; y iii) esté debidamente acreditado que se trata de usuarios que carecen de recursos económicos suficientes para sufragar el costo de los servicios”<sup>82</sup>.*

En la Sentencia T-188 de 2012, la Corte hace énfasis en la obligación de respeto que tiene el Estado con sus asociados, para garantizar la disponibilidad, accesibilidad y la calidad del servicio del agua:

*“Así las cosas, dicha obligación prohíbe al Estado o a quien obre en su nombre: (i) toda práctica o actividades que deniegue o restrinja el acceso al agua potable en condiciones de igualdad; (ii) inmiscuirse arbitrariamente en los sistemas consuetudinarios o tradicionales de distribución del agua; (iii) reducir o contaminar ilícitamente el agua como por ejemplo, con desechos procedentes de instalaciones pertenecientes al Estado o botaderos municipales que contaminen fuentes hídricas o*

---

<sup>81</sup> Colombia, Corte Constitucional Sentencia T-273 de 2012, M.P. Nilson Pinilla Pinilla

<sup>82</sup> Ibid.

*mediante el empleo y los ensayos de armas de cualquier tipo, y (iv) limitar el acceso a los servicios e infraestructuras de suministro de agua o destruirlos como medida punitiva*<sup>83</sup>.

Se entiende que esta obligación de respeto, vincula innegablemente al Estado, y trasciende a las esferas de nuestra cruda realidad social. Así pues, el Estado debe velar por que la calidad del agua sea salubre, y por lo tanto no contenga microorganismos o sustancias químicas que constituyan una amenaza para la salud de las personas; lo que significa que el agua que se va a consumir, tenga un tratamiento necesario para su consumo humano, así como un control de tipo exhaustivo que le permita un olor y un sabor aceptable para cada uso personal o doméstico. En este sentido la Corte expresó:

*“Esto obliga al Estado a: (i) abstenerse de reducir o contaminar ilícitamente el agua; (ii) promulgar y hacer cumplir leyes que tengan por objeto evitar la contaminación y la extracción no equitativa del agua (iii) garantizar a la población el suministro efectivo del servicio público de acueducto, con los niveles de calidad, regularidad, inmediatez y continuidad que exigen la Constitución y la ley; (iv) adoptar medidas para impedir que terceros contaminen o exploten en forma indebida los recursos de agua, con inclusión de las fuentes naturales, los pozos y otros sistemas de disposición de agua (v) proteger los sistemas de distribución de agua de la injerencia indebida, el daño y la destrucción; (vi) adoptar medidas para prevenir, tratar y controlar las enfermedades asociadas al agua, en particular velando por el acceso a unos servicios de saneamiento adecuados; (vii) velar por el suministro adecuado de agua limpia potable y la creación de condiciones sanitarias básicas como componente de la higiene ambiental e industrial...”*<sup>84</sup>.

Para finalizar este apartado, se evidencian múltiples pronunciamientos de la Corte Constitucional para el año 2013, los cuales se han centrado en determinar la

---

<sup>83</sup> Colombia, Corte Constitucional Sentencia T-188 de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

<sup>84</sup> Ibid.

procedencia de la acción de tutela, en la salvaguarda del derecho fundamental al agua.

Es así como la Sentencia T-348 de 2013, resaltó que el mecanismo constitucional de tutela, era procedente, siempre y cuando este derecho fuera destinado para el consumo humano, factor de determinación, que supeditaba al juez a su verificación. Igualmente se observa, que en escenario en que no fuera evidente este factor determinante (consumo humano), se estaría tratando de un derecho colectivo al agua y por ende se evidenciaría una remisión de tipo legal, que obligaría al administrado a buscar otros medios de protección tales como el mecanismo de acción popular, conforme la Ley 472 de 1998.

*“Esto ha sido definido por esta Corte en múltiples providencias, en las cuales ha sostenido que el agua que es utilizada diariamente por las personas es imprescindible para garantizar la vida misma y la dignidad humana, entendida como la posibilidad de contar con unas condiciones materiales de existencia que les permitan desarrollar un papel activo en la sociedad, para lo cual es evidentemente necesario contar con las garantías básicas del derecho a la salud y a la alimentación, los cuales, evidentemente no pueden ejercerse si no se cuenta con agua potable. De esta forma, es claro entonces que la acción de tutela es el mecanismo adecuado y procedente para su salvaguarda...”<sup>85</sup>.*

Es verídico afirmar que la Corte Constitucional, en este trascendental pronunciamiento, asegura que la protección del derecho al agua, se debe estudiar desde las particularidades de cada caso en concreto, esto con el fin de poder determinar si una falla en la prestación de tan esencial servicio, incidiría directamente en una vulneración del derecho fundamental individual al agua. De forma tal, que una vez estudiado los fundamentos fácticos de cada petición, se

---

<sup>85</sup> Colombia, Corte Constitucional Sentencia T-348 de 2013, M.P Luis Ernesto Vargas Silva

pueda determinar si la acción de tutela es el instrumento más idóneo y eficaz para poner fin a la violación o amenaza de este derecho; constituyendo para el Estado una importante garantía, ya que se ven ligados principios tales como, la economía procesal, la seguridad jurídica, la afectación al patrimonio estatal, la solidaridad social, entre otros.

En la Sentencia T-082 de 2013, se resalta nuevamente el mecanismo constitucional de tutela, esta vez como un mecanismo excepcional, para salvaguardar el servicio público de alcantarillado en la ciudad de Bogotá, afirmando indisolublemente que el derecho a este servicio:

*“Este derecho susceptible de ser protegido por medio de la acción de tutela, cuando su ineficiente prestación o ausencia afecte de manera notoria derechos y principios constitucionales fundamentales, (ii) en estos casos la acción de tutela orientada a obtener obras de alcantarillado no se torna improcedente por el simple hecho de que existan otros medios de defensa judiciales, como las acciones populares, cuando se demuestre que hay una violación o amenaza directa al derecho fundamental de la persona que interpone la acción de amparo y que, (ii) en esos casos la intervención del juez de tutela es excepcional, pues se presenta una unidad de defensa de los derechos, lo que justifica la prevalencia del amparo constitucional”<sup>86</sup>.*

Es evidente que la Corte Constitucional, desde sus primeros pronunciamientos, ha buscado garantizar el acceso al agua como un derecho humano y fundamental, por medio del mecanismo constitucional de tutela, acoplado en una forma armónica postulados de tipo internacional, a través del llamado bloque de constitucionalidad conforme a la interpretación en los artículos 93 y 94 de la Constitución Política. El desarrollo jurisprudencial expuesto, refleja el principio de progresividad que le es inherente al Estado Social de Derecho, el cual expone

---

<sup>86</sup> Colombia, Corte Constitucional Sentencia T-082 de 2013, M.P Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

abiertamente nuestra Constitución; es por ello que cabe resaltar, que a la postre de este postulado principal, en la actualidad el derecho al agua potable, se eleva a categoría de derecho fundamental, en aras de garantizar la vida digna de los asociados, la equidad y la justicia social.

Pero si bien es cierto, que de los preceptos constitucionales se desprende el contenido de un derecho y las obligaciones esenciales que el mismo supone para los poderes públicos, el mero reconocimiento constitucional no implica necesariamente que el derecho esté garantizado. Ya que debe existir un compromiso de las autoridades políticas para su efectiva implementación, y una ferra voluntad de los órganos judiciales y demás instituciones para hacerlos plenamente efectivos.

#### **4.3 CONSIDERACIONES SOBRE LA JURISPRUDENCIA**

El recorrido de la jurisprudencia colombiana alrededor del tema del agua como recurso natural vital, luego de la vigencia de la actual Constitución Política, ha pasado por reconocer que el servicio domiciliario del agua atenta directamente con el derecho fundamental a la vida de las personas, así como la falta de prestación del servicio de acueducto podría constituir una posible violación de derecho que tienen todas las personas a vivir una vida digna. De este punto de los fallos T-578 de 1992, T- 140 de 1994 y T- 207 de 1995, se avanzó hasta que, como tal, este derecho constitucional fundamental puede ser objeto de protección a través de la acción de tutela. La precisión ha residido en que es la falta de prestación de servicios relacionados con el agua como recurso lo que puede constituir una posible violación de derecho constitucional.

No obstante, la progresividad de la jurisprudencia en el sentido de interpretar el bloque de constitucionalidad “ha reconocido el derecho fundamental innominado

en la doctrina constitucional del mínimo vital al acceso al agua potable como un derecho autónomo que puede ser reconocido y amparado”<sup>87</sup>. De acuerdo con el análisis citado de Motta, las etapas jurisprudenciales han sido de Reconocimiento a un mínimo vital (1992-1995), de una progresividad jurisprudencial en el derecho humano al agua (1995-2005); de reconocimiento a un mínimo vital de agua potable como derecho de todos, que debe ser garantizado por el Estado y no necesariamente debe ser gratuito (2006-2009); el derecho humano y el bloque de constitucionalidad (2010).

A pesar de este avance, la no consagración explícita en la Constitución de derecho fundamental al agua potable, lo cual se pretendía con el referendo iniciado en el 2007 y finalizado en el 2010, “hace que se corra el riesgo de que, a pesar de su alto grado de importancia para la vida, el legislador o el mismo Estado no lo reconozcan y su protección escasamente se pueda aplicar a través de la acción de tutela, bajo criterios de interpretación jurisprudencial”<sup>88</sup>.

---

<sup>87</sup> MOTTA Vargas, Ricardo. El derecho al agua potable en la jurisprudencia colombiana. Revista Republicana. No. 11, julio-diciembre de 2011, p. 53

<sup>88</sup> Ibid., p. 65



## 5. EL DERECHO AL AGUA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO

El agua es un recurso indispensable para las diversas facetas de la actividad humana en el mundo. “Su importancia para la salud, la agricultura, la alimentación, la industria, la recreación, la cultura y en general la satisfacción de las necesidades de mujeres y hombres, hacen de su situación un asunto que despierta preocupación a nivel mundial”<sup>89</sup>.

La superficie de la tierra está cubierta mayoritariamente por agua, lo que nos llevaría a pensar que su existencia sería inagotable. Sin embargo, no todos los recursos hídricos del globo son adecuados para las necesidades humanas, como afirma el profesor Igor A. Shiklomanov:

*“De toda el agua existente en el planeta, sólo el 2.5 % es agua dulce, en principio apta para el consumo humano. De este porcentaje, el 2.24% es de difícil acceso, y disminuye cada vez su volumen, debido a que se encuentra en casquetes polares, glaciares y aguas subterráneas profundas. Por lo tanto, tan sólo el 0.76% del agua existente es relativamente apta y accesible para el consumo humano”<sup>90</sup>.*

Uno de los factores que inciden en la búsqueda para el adecuado manejo de este valioso recurso, es el aumento del consumo per cápita a nivel mundial; la proporción del agua adecuada por los seres humanos se ha incrementado considerablemente. Esta circunstancia incide de manera directa en el estado del ambiente, y las posibilidades mismas de acceso al recurso. “La actividad agrícola, que demanda cerca del 70% del líquido que consume el mundo, genera unos dos millones de toneladas diarias de desechos contaminantes que también van a parar

---

<sup>89</sup> ALMIRON, 2013

<sup>90</sup> SHIKLOMANOV, 2006

a las fuentes hídricas<sup>91</sup>. Además, el cambio climático quebranta significativamente los parámetros en el manejo de disponibilidad del agua, que aún no ha sido calculado con exactitud por los expertos, pero que se estima es la causa del 20% de la escasez del líquido, esto conforme a informes de la Organización De Las Naciones Unidas.

En este orden, se hace imperioso resaltar que las presiones que ejercen el desarrollo económico, la conversión de tierras y el crecimiento demográfico sobre el sistema natural hidrológico; son factores que han ayudado al exceso de capacidad de carga de los ecosistemas; esto, complementado con la poca gestión, los usos inadecuados del recurso y la falta de voluntad política para la búsqueda genuina de soluciones, dan paso a una crisis latente a nivel mundial, que sólo proyecta índices de reversión y de afectación a sectores de amplia vulnerabilidad a nivel social. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, cerca de 1600 millones de personas carecen totalmente de abastecimiento de recursos hídricos para su consumo, entendido este no sólo como aquel acto de utilización para alimentación, sino también los usos de tipo domésticos para higiene, limpieza personal, así como los necesarios para la atención médica y de salud.

## **5.1 CONSAGRACIÓN DEL DERECHO AL AGUA POTABLE**

Dentro del contexto colombiano se puede afirmar, que el acceso al agua potable se suma a los índices de reversión anteriormente citados, ya que a pesar de tener una situación privilegiada en términos de disponibilidad, existen factores de tipo políticos y económicos; que han hecho ver la administración de este recurso de manera fragmentada, afectando la implementación de políticas trascendentales en un manejo adecuado y apropiado para los ciudadanos del país.

---

<sup>91</sup> Ibid.

Colombia está ubicada entre las naciones con mayor disponibilidad hídrica en el mundo, distribuida en redes subterráneas, superficiales, espejos de agua y grandes extensiones de humedales y ciénagas. “A pesar de la tendencia a la privatización de los servicios públicos, la mayoría de acueductos son administrados por empresas municipales, con un 72%. Tan solo un 14% está en manos de particulares”<sup>92</sup>.

Igualmente, se ha establecido que la calidad del agua en Colombia, en términos generales es buena. No obstante, la contaminación es ascendente ya sea por factores orgánicos, hidrocarburos, plaguicidas y metales pesados; “dada la alta demanda del agua que presenta la actividad económica en el país, hace que el 82% de los municipios colombianos no cumplan con los estándares de potabilidad de la normatividad vigente”<sup>93</sup>.

Ante estos delicados factores, es importante resaltar que en la formulación del derecho al agua, este debe ser entendido como un derecho humano social fundamental, al que le es adherido directamente una trascendental dimensión de tipo ambiental. Lo que en efecto, se postula como la culminación a una adecuada regulación normativa, que va más allá de un enunciado programático, generando así, un límite al accionar del Estado y los particulares, ya que se vislumbra un mandato vinculante para que éstos adopten las medidas pertinentes en pro de la preservación del recurso además de la garantía efectiva de suministro.

Asimismo, es preciso tener en cuenta las variables ecosistémicas de la distribución del líquido que pueden ser jurídicamente relevantes, “bien sea porque constituyen fenómenos que deben ser protegidos; como el equilibrio del ciclo

---

<sup>92</sup> DEFENSORIA, 2012

<sup>93</sup> Ibid.

hidrológico, o como los factores desestimulados de la contaminación hídrica”<sup>94</sup>. Esto con el propósito de que todos los seres humanos, sin excepción alguna, puedan acceder en forma suficiente a tan valioso recurso, y en caso contrario, encuentren vías apropiadas para la exigencia del derecho.

## **5.2 MARCO LEGAL A NIVEL NACIONAL**

En el ordenamiento jurídico colombiano, no existe una legislación única que integre la regulación de los recursos hídricos. “Las aguas no marítimas son reglamentadas de manera diferenciada a las de los mares, y la atmósfera, que cumple un papel muy importante en el ciclo hidrológico, también tiene un régimen jurídico diferenciable”<sup>95</sup>.

Para establecer el cuerpo normativo en materia de derecho al agua potable en Colombia, es menester prescindir de algunos elementos que, en estricto sentido, no corresponden de manera precisa a la consideración del acceso al agua como garantía de las personas. Por ende, habría que dejar de lado el llamado derecho de aguas, en lo relativo a su propiedad, las servidumbres para su tránsito y el régimen de vertimientos, en tanto no consagren el derecho al agua, al igual que ocurriría con el derecho sobre la propiedad agraria en extenso, si se tratara de reflexionar sobre el derecho de tierras.

En este sentido, se enmarcan eventuales vínculos del derecho al agua con el derecho ambiental, como método para manejar las disposiciones positivas dentro de su núcleo esencial, que lo enmarca como un derecho humano. Esto con el fin de estudiar el alcance normativo tanto a nivel nacional, como a nivel distrital en el manejo de este preciado líquido.

---

<sup>94</sup> ACOSTA, 2011

<sup>95</sup> LEÓN, 2000

En primer lugar podemos resaltar la Ley 99 de 1993 “Por 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, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones”.

Dentro de esta Ley, se relacionan tres artículos tangencialmente importantes, los cuales son:

*“ARTÍCULO 33.- Creación y Transformación de las Corporaciones Autónomas Regionales. La administración del medio ambiente y los recursos naturales renovables estará en todo el territorio nacional a cargo de Corporaciones Autónomas Regionales.*

*Las siguientes Corporaciones conservarán su denominación, sedes y jurisdicción territorial actual:*

- Corporación Autónoma Regional de Risaralda (CARDER)*
- Corporación Autónoma Regional de Nariño (CORPONARIÑO)*
- Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (CORPONOR)*
- Corporación Autónoma Regional del Tolima (CORTOLIMA)*
- Corporación Autónoma Regional del Quindío (CRQ)*
- Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Rionegro y Nare (CORNARE)*
- Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge (CVS)...”<sup>96</sup>.*

El anterior artículo resalta el avance normativo del derecho al agua a nivel nacional, puesto que se observa la constitución de unas comisiones que de manera conjunta, armonizan y definen las políticas relacionadas con el manejo ambiental de cuencas hidrográficas en el país; otorgándoles facultades jurisdiccionales y competencias administrativas de carácter propio e indelegables .

---

<sup>96</sup> LEY 99 de 1993

En este orden, igualmente se resaltan los artículos 65 y 111 que establecen:

*“ARTÍCULO 65.- Funciones de los Municipios, de los Distritos y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá. Corresponde en materia ambiental a los municipios, y a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que le sean delegadas por la ley o de las que se le deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales:*

- 1. Promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables; elaborar los planes programas y proyectos regionales, departamentales y nacionales.*
- 2. Dictar, con sujeción a las disposiciones legales reglamentarias superiores, las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio.*
- 3. Adoptar los planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables, que hayan sido discutidos y aprobados a nivel regional, conforme a las normas de planificación ambiental de que trata la presente Ley.*
- 4. Participar en la elaboración de planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables a nivel departamental.*
- 5. Colaborar con las Corporaciones Autónomas Regionales, en la elaboración de los planes regionales y en la ejecución de programas, proyectos y tareas necesarios para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables.*
- 6. Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con los entes directores y organismos ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras y con las Corporaciones Autónomas Regionales, obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua, para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas y micro-cuencas hidrográficas...<sup>97</sup>.*

---

<sup>97</sup> Ibid.

En este artículo se establecen las funciones de las autoridades ambientales, las cuales se encargan de ejercer controles de tipo exhaustivo sobre el uso del agua y sobre los demás recursos renovables, adecuando como anteriormente se estableció, un vínculo a nivel administrativo y autónomo que se desprende de esta normativa.

*“ARTÍCULO 111.- Adquisición de Áreas de Interés para Acueductos Municipales. Declárense de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y distritales.*

*Los departamentos y municipios dedicarán durante quince años un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos, de tal forma que antes de concluido tal período, haya adquirido dichas zonas.*

*La administración de estas zonas corresponderá al respectivo distrito o municipio en forma conjunta con la respectiva Corporación Autónoma Regional y con la opcional participación de la sociedad civil”<sup>98</sup>.*

Lo que se observa en el citado artículo, es la declaración que se hace al interés público por parte del Estado, sobre las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales y distritales y la asignación a los departamentos, municipios y distritos la destinación durante 15 años, de un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos, para que antes del vencimiento de dicho periodo, hayan adquirido tales zonas; confiando en el compromiso solidario de la administración conjunto con la respectiva Corporación Autónoma Regional y la sociedad civil.

Posteriormente encontramos la Ley 142 de 1994 “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras

---

<sup>98</sup> Ibid.

disposiciones”. Dentro de esta Ley, se hallan dos artículos altamente importantes, los cuales son:

*“ARTÍCULO 2. Intervención del Estado en los servicios públicos. El Estado intervendrá en los servicios públicos, conforme a las reglas de competencia de que trata esta Ley, en el marco de lo dispuesto en los artículos 334, 336, y 365 a 370 de la Constitución Política, para los siguientes fines:*

*2.1. Garantizar la calidad del bien objeto del servicio público y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios.*

*2.2. Ampliación permanente de la cobertura mediante sistemas que compensen la insuficiencia de la capacidad de pago de los usuarios.*

*2.3. Atención prioritaria de las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico.*

*2.4. Prestación continua e ininterrumpida, sin excepción alguna, salvo cuando existan razones de fuerza mayor o caso fortuito o de orden técnico o económico que así lo exijan.*

*2.5. Prestación eficiente.*

*2.6. Libertad de competencia y no utilización abusiva de la posición dominante.*

*2.7. Obtención de economías de escala comprobables.*

*2.8. Mecanismos que garanticen a los usuarios el acceso a los servicios y su participación en la gestión y fiscalización de su prestación.*

*2.9. Establecer un régimen tarifario proporcional para los sectores de bajos ingresos de acuerdo con los preceptos de equidad y solidaridad”<sup>99</sup>.*

Dentro de este artículo, se enmarca la implementación de funciones de tipo intervencionista por parte del Estado, que hacen de los servicios públicos una obligación de carácter imperativo, con el fin de garantizar la calidad, el mejoramiento de vida de los usuarios, la eficiencia y oportuna prestación de estos; buscando elementos de apoyo como el establecimiento de un régimen tarifario proporcional para los sectores de bajos ingresos conforme a

---

<sup>99</sup> LEY 142 de 1994



principios de equidad y solidaridad, preceptos que son inherentes al Estado Social de Derecho.

A su vez el artículo 11 de esta Ley, preceptúa:

*“ARTÍCULO 11. Función social de la propiedad en las entidades prestadoras de servicios públicos. Para cumplir con la función social de la propiedad, pública o privada, las entidades que presten servicios públicos tienen las siguientes obligaciones:*

*11.1. Asegurar que el servicio se preste en forma continua y eficiente, y sin abuso de la posición dominante que la entidad pueda tener frente al usuario o a terceros.*

*11.2. Abstenerse de prácticas monopolísticas o restrictivas de la competencia, cuando exista, de hecho, la posibilidad de la competencia.*

*11.3. Facilitar a los usuarios de menores ingresos el acceso a los subsidios que otorguen las autoridades.*

*11.4. Informar a los usuarios acerca de la manera de utilizar con eficiencia y seguridad el servicio público respectivo.*

*11.5. Cumplir con su función ecológica, para lo cual, y en tanto su actividad los afecte, protegerán la diversidad e integridad del ambiente, y conservarán las áreas de especial importancia ecológica, conciliando estos objetivos con la necesidad de aumentar la cobertura y la costeabilidad de los servicios por la comunidad...”<sup>100</sup>.*

Conforme a lo anterior, se puede aseverar que el Estado buscaba que los prestadores del servicio público domiciliario, cumplieran con la llamada función ecológica, que establecía una serie de protecciones a la diversidad e integridad del ambiente, dando un llamado a la conservación de las áreas de especial importancia ecológica; relacionando la necesidad de aumentar la cobertura y una financiación de tipo regular, que permitiera una óptima costeabilidad para los sectores beneficiarios.

---

<sup>100</sup> Ibid.

Consecutivamente se evidencia la Ley 373 de 1997 “Por la cual se establece el programa para el uso eficiente u ahorro del agua”. En esta norma se demuestra como la administración vela por que las Corporaciones Autónomas Regionales ejecuten de manera eficiente, programas con el fin de diagnosticar la oferta hídrica en las fuentes de abastecimiento y en la demanda de este recurso; al igual que la búsqueda de campañas de tipo educativo con la comunidad, fortaleciendo la cultura del cuidado del agua.

Es así como en esta Ley, se deben mencionar dos artículos de vital importancia, para entender cómo es instituida la cultura de cuidado y manejo anteriormente mencionada:

*“ARTICULO 3. ELABORACION Y PRESENTACION DEL PROGRAMA. Cada entidad encargada de prestar los servicios de acueducto, alcantarillado, de riego y drenaje, de producción hidroeléctrica, y los demás usuarios del recurso hídrico presentarán para aprobación de las Corporaciones Autónomas Regionales y demás autoridades ambientales, el Programa de Uso Eficiente y Ahorro de Agua. Estas autoridades ambientales deberán elaborar y presentar al Ministerio del Medio Ambiente un resumen ejecutivo para su información, seguimiento y control, dentro de los seis meses siguientes contados a partir de la aprobación del programa.*

*PARAGRAFO 1o. Las entidades responsables de la ejecución del Programa para Uso Eficiente y Ahorro del Agua deberán presentar el primer programa los siguientes (12) doce meses a partir de la vigencia de la presente ley, y para un período que cubra hasta la aprobación del siguiente plan de desarrollo de las entidades territoriales de que trata el artículo 31 de la Ley 152 de 1994. El siguiente programa tendrá un horizonte de 5 años y será incorporado al plan desarrollo de las entidades territoriales. Las Corporaciones Autónomas y demás autoridades ambientales deberán presentar un informe anual al Ministerio del Medio Ambiente sobre el cumplimiento del programa de que trata la presente ley.*

*ARTICULO 12. CAMPAÑAS EDUCATIVAS A LOS USUARIOS. Las entidades usuarias deberán incluir en su presupuesto los costos de las campañas educativas y de concientización a la comunidad para el uso racionalizado y eficiente del recurso hídrico.*

*PARAGRAFO. Como apoyo a estas campañas y en desarrollo del numeral 32 del artículo 5o. de la ley 99 de 1993 el Ministerio del Medio Ambiente celebrará los convenios necesarios con las entidades administradoras del recurso hídrico, para lograr una efectiva concientización en el uso eficiente y el ahorro del agua”<sup>101</sup>.*

En este orden de ideas, se hará mención del Decreto Ley 2811 de 1974 (Código Nacional de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente), en donde podemos establecer que este es la génesis de las normas anteriormente mencionadas, debido a que allí se manejan principios básicos que son fuente de acoplamiento ante las demás normas generadas respecto al tema abordado.

Es así, que dentro de esta normativa, se pueden resaltar varios artículos esenciales, los cuales hacen relación, al uso, las obligaciones, prohibiciones, garantías y declaraciones que armonizan la regulación con respecto este recurso hídrico:

*“ARTICULO 132. Sin permiso, no se podrán alterar los cauces, ni el régimen y la calidad de las aguas, ni intervenir su uso legítimo. Se negará el permiso cuando la obra implique peligro para la colectividad o para los recursos naturales, la seguridad interior o exterior o la soberanía nacional”<sup>102</sup>.*

En este artículo se evidencia una protección a la soberanía del Estado, ya que se estipula una prohibición a cualquier tipo de alteración de los cauces fluviales, otorgando así una garantía de orden público, ya que la colectividad

---

<sup>101</sup> LEY 373 de 1997

<sup>102</sup> DECRETO Ley 2811 de 1974

subsume la posible violación a los recursos naturales, especialmente al recurso natural del agua.

A su vez el artículo 133 de este Decreto- Ley, que establece:

*“ARTICULO 133. Los usuarios están obligados a:*

- a). Aprovechar las aguas con eficiencia y economía en el lugar y para el objeto previsto en la resolución de concesión, empleando sistemas técnicas de aprovechamiento.*
- b). No utilizar mayor cantidad de aguas que la otorgada;*
- c). Construir y mantener instalaciones y obras hidráulicas en condiciones adecuadas.*
- d). Evitar que las aguas que deriven de una corriente o depósito se derramen o salgan de las obras que las deben contener;*
- e). Contribuir proporcionalmente a la conservación de las estructuras hidráulicas, caminos de vigilancia y demás obras e instalaciones comunes”<sup>103</sup>.*

Respecto a este artículo, se hace útil aclarar, que la administración buscaba una concientización de carácter estricto para todos los usuarios beneficiarios con este recurso; es así como se implementan una serie de obligaciones de tipo general, las cuales se han mantenido a lo largo del tiempo, configurando la construcción de puentes de apoyo desde una perspectiva sociológica, ética, económica y jurídica, ya que se optó por mantener una constante vigilancia e inspección respecto al equilibrado y ecuánime suministro de tan importante recurso.

Más adelante se vislumbra el artículo 134 de este Decreto- Ley, que establece:

*“ARTICULO 134. Corresponde al Estado garantizar la calidad del agua para consumo humano y, en general, para las demás*

---

<sup>103</sup> Ibid.

*actividades en que su uso es necesario. Para dichos fines deberá:*

- a). Realizar la clasificación de las aguas y fijar su destinación y posibilidades de aprovechamiento mediante análisis periódicos sobre sus características físicas, químicas y biológicas. A esta clasificación se someterá toda utilización de aguas.*
- b). Señalar y aprobar los métodos técnicos más adecuados para los sistemas de captación, almacenamiento, tratamiento y distribución del agua para uso público y privado;*
- c). Ejercer control sobre personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, para que cumplan las condiciones de recolección, abastecimiento, conducción y calidad de las aguas;*
- d). Fijar requisitos para los sistemas de eliminación de excretas y aguas servidas;*
- e). Determinar, previo análisis físico, químico y biológico, los casos en que debe prohibirse, condiciones o permitirse el vertimiento de residuos, basuras, desechos y desperdicios en una fuente receptora.*
- f). Controlar la calidad de agua, mediante análisis periódicos, para que se mantenga apta para los fines a que está destinada, de acuerdo con su clasificación...”<sup>104</sup>.*

A la luz de tan importante artículo, se vivifica ese “deber ser” del Estado, que vincula automáticamente factores de ejecución en las políticas públicas, que tienen como fin dar prevalencia a garantizar una calidad del agua para el consumo humano adecuado. Relacionando medios científicos, ecológicos, sociales y, por qué no decirlo, a medios de tipos económicos y culturales.

Posteriormente se aprecia el artículo 137 de este Decreto- Ley, que enmarca:

*“ARTICULO 137. Serán objeto de protección y control especial:*

- a). Las aguas destinadas al consumo doméstico humano y animal y a la producción de alimentos;*
- b). Los criaderos y hábitats de peces crustáceos y demás especies que requieran manejo especial;*

---

<sup>104</sup> Ibid.

*c). las fuentes, cascadas, lagos y otros depósitos o corrientes de aguas, naturales o artificiales, que se encuentren en áreas declaradas dignas de protección.*

*En los casos previstos en este artículo se prohibirá o condicionará, según estudios técnicos, la descarga de aguas negras o desechos sólidos, líquidos o gaseosos, provenientes de fuentes industriales o domésticas”<sup>105</sup>.*

En virtud del citado artículo, se deduce una protección de carácter especial hacia las aguas destinadas a todo tipo de consumo humano; dando así una proyección significativa, que fue más allá de este contexto, puesto que abarco una serie de agentes, que sin lugar a duda podían alterar el desarrollo de la calidad del agua que se consumía, tales como las fuentes industriales, que son el punto de referencia en la protección y vigilancia a todo tipo de recurso natural.

Para finalizar el estudio del Decreto Ley 2811 de 1974, se debe apreciar el artículo 161 de este, que enmarca un uso colectivo de las aguas, esto con el fin de propender por el aprovechamiento conmutativo y preservando el principio de interés general, que desde ese entonces ya se empezaba a resaltar; conforme a esto se estableció:

*“ARTICULO 161. Se podrán establecer asociaciones de usuarios de aguas, constituidas por quienes se aprovechen de una o más corrientes de un mismo sistema de reparto o tengan derecho a aprovechar las de un mismo cauce artificial”<sup>106</sup>.*

Cuatro años después, mediante el Decreto 1541 de 1978, “Por el cual se reglamenta la parte III del libro II del Decreto –Ley 2811 de 1974; de las aguas no marítimas y parcialmente la Ley 23 de 1973”; se establece un

---

<sup>105</sup> Ibid.

<sup>106</sup> Ibid.

parámetro de clasificación con fundamento en el dominio sobre las aguas en Colombia, dándole un carácter bipartito entre el sector público y privado.

Cabe resaltar que este Decreto, consagra que la propiedad sobre las aguas de uso público no implica usufructo como bienes fiscales, es imprescriptible y su enajenación constituye objeto ilícito. Es allí donde con un criterio formalista, se puede entender como las aguas serían de dominio público; que como consecuencia iría más allá de un derecho de propiedad, el cual estaría supeditado a la potestad estatal para la exclusión de riesgos tales como tráfico comerciales y jurídicos. Cabe anotar, que conforme al artículo 677 del Código Civil Colombiano (Ley 57 de 1887), es posible la propiedad privada sobre las aguas, siempre y cuando estas nazcan y mueran dentro de una misma heredad. “En este supuesto, se comprende que nacen si brotan naturalmente a la superficie y mueren y se evaporan por completo o desaparecen bajo el suelo”<sup>107</sup>.

En este orden de ideas, se debe afirmar que por regla general las aguas son de dominio público conforme al Decreto 1541 de 1978 y cuando no se dice nada al respecto, se entiende que tienen tal calidad. Por ende el dominio privado es la excepción a esta regla; razón por esta razón el mismo Código Civil ha establecido la extinción a tal derecho “si el propietario no hace uso de las aguas durante tres años continuos”<sup>108</sup>.

Al tenor de este cúmulo de normas, es necesario traer a colación el Decreto 1594 de 1984, “por el cual se reglamenta parcialmente el Título I de la Ley 09 de 1979, así como el Capítulo II del Título VI - Parte III - Libro II y el Título III de la Parte III Libro I del Decreto 2811 de 1974 en cuanto a usos del agua y

---

<sup>107</sup> ACOSTA, 2011

<sup>108</sup> LEY 57 de 1887

residuos líquidos”. Dentro de este Decreto, se hallan varios artículos altamente valiosos, los cuales se analizarán a continuación:

*“ARTÍCULO 29. Para los efectos del presente Decreto se tendrán en cuenta los siguientes usos del agua, sin que su enunciado indique orden de prioridad:*

- a) Consumo humano y doméstico;*
- b) Preservación de flora y fauna;*
- c) Agrícola;*
- d) Pecuario;*
- e) Recreativo;*
- f) Industrial;*
- g) Transporte...<sup>109</sup>.*

Este artículo clasifica de manera taxativa los usos del agua, sin que se llegue a establecer un tipo de jerarquización o de orden que indique su prioridad, ya que este recurso es vital para todo tipo de usos, contextos, y hábitos para el ser humano.

Es indispensable resaltar la trascendencia que ha tenido este tipo de reglamentación, toda vez que conforme a los artículos 73 y 82 de este Decreto, se establecen ciertos estándares permisibles a los vertimientos de los sistemas de alcantarillado; y a los usos del agua conforme a su manejo de los residuos líquidos, lo que genera un control más detallado a nivel técnico-científico, favoreciendo indiscutiblemente a la comunidad en general ya que se protegen derechos como la salubridad pública y la vida.

Con la puesta en marcha del Estado Social de Derecho, que es implementado con la Constitución Política de 1991, se generan nuevas perspectivas a nivel social y cultural; y en relación a este tópico se fomenta la educación ambiental para todo sector social. Es a través del Decreto 1743 de

---

<sup>109</sup> DECRETO 1594 de 1984



1994, “Por el cual se instituye el Proyecto de Educación Ambiental para todos los niveles de educación formal, se fijan criterios para la promoción de la educación ambiental no formal e informal y se establecen los mecanismos de coordinación entre el Ministerio de Educación nacional y el Ministerio del Medio Ambiente”, que se institucionaliza una Política Nacional de Educación Ambiental, a todos los establecimientos de educación formal del país.

El artículo 10 de este Decreto establece:

*“ARTICULO 10. ESTRATEGIAS DE DIVULGACION Y PROMOCION. El Ministerio de Educación Nacional adoptará conjuntamente con el Ministerio del Medio Ambiente, estrategias de divulgación y promoción relacionadas con la educación ambiental, para la protección y aprovechamiento de los recursos naturales y la participación ciudadana y comunitaria, tanto en lo referente a la educación formal, como en la no formal e informal”<sup>110</sup>.*

A esta difusión y promoción de estrategias para el aprovechamiento de recursos naturales, se le suma la participación ciudadana comunitaria, de “los departamentos, los distritos, los municipios, los territorios indígenas y las comunidades campesinas” (Decreto 1743 de 1994), conforme a la ejecución de planes y proyectos preceptuados por el Ministerio de Educación nacional y el Ministerio del Medio Ambiente.

Años más tarde con el Decreto 1729 de 2002, ““Por el cual se reglamenta la Parte XIII, Título 2, Capítulo III del Decreto-ley 2811 de 1974 sobre cuencas hidrográficas, parcialmente el numeral 12 del Artículo 5° de la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones”, se delimitan los usos de las cuencas y de sus elementos naturales; esto con observancia a la preservación del

---

<sup>110</sup> DECRETO 1743 de 1994

entorno ecológico y con el fin de crear medidas de protección y conservación hacia los recursos naturales renovables.

En primer lugar, se enmarca el artículo 3 que establece:

*“ARTÍCULO 3°. Del uso. El uso de los recursos naturales y demás elementos ambientales de la cuenca, se realizará con sujeción a los principios generales establecidos por el Decreto-ley 2811 de 1974, Ley 99 de 1993, sus normas reglamentarias y lo dispuesto en el presente Decreto”<sup>111</sup>.*

Este artículo remite a leyes que establecieron principios fundados en la conservación y en la armonía normativa a nivel ambiental en Colombia, que subsumen el impacto ecológico desde cualquier tipo de arista, ajustadas al substancial principio de seguridad jurídica.

Igualmente el artículo 5 del presente Decreto resalta:

*“ARTÍCULO 5. Medidas de protección. Aprobado un plan de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica, la respectiva autoridad ambiental competente o la comisión conjunta de que trata el parágrafo 3° del artículo 33 de la Ley 99 de 1993, según el caso, deberá adoptar en la cuenca las medidas de conservación y protección de los recursos naturales renovables, previstas en dicho plan, en desarrollo de lo cual podrá restringir o modificar las prácticas de su aprovechamiento y establecer controles o límites a las actividades que se realicen en la cuenca”<sup>112</sup>.*

Medidas de protección que han evolucionado, debido a los pronunciamientos de la Honorable Corte Constitucional, que han hecho del derecho al agua, un

---

<sup>111</sup> DECRETO 1729 de 2002

<sup>112</sup> Ibid.

derecho de carácter fundamental y humano, conforme a lo previsto en el Capítulo III de esta investigación.

A nivel distrital se observa como para el año 2003, mediante el Decreto 61 de 2003, “Por medio del cual se adopta el Plan de Gestión Ambiental del Distrito Capital”, se propone la transición del enfoque de recursos naturales al enfoque ecosistémico de la gestión ambiental en la ciudad de Bogotá.

Se implementan planes misionales con relación al recurso natural del agua como:

*“MANEJO DEL CICLO DEL AGUA: La administración del recurso hídrico en las áreas rurales y urbanas de la región debe propender por la reducción y eventual eliminación de la inequidad ambiental y socioeconómica, generada por el déficit de cobertura, los impactos ambientales o la localización y manejo de la infraestructura asociada. El orden de prioridad está determinado por el funcionamiento de las cuencas mismas: debe partir de la conservación de las fuentes, la equidad en la distribución, la racionalización del consumo, la reducción de los vertimientos en la fuente, el aumento de la reutilización, la separación de los efluentes sanitarios y pluviales, la descontaminación de los cuerpos de agua internos de los asentamientos y el tratamiento final de las aguas servidas.*

*CALIDAD DEL AGUA: Recuperar y mantener la calidad fisicoquímica y biológica del agua en los cuerpos, cursos superficiales y reservas subterráneas del territorio distrital, conforme a los estándares establecidos en las normas sanitarias y ambientales vigentes, asegurando condiciones adecuadas para la protección de la salud pública, la conservación de los ecosistemas y el mantenimiento de los servicios ambientales a los distintos usos.*

*USO EFICIENTE DEL AGUA: Asegurar la provisión de agua para los distintos usos a corto y largo plazo, conforme a las proyecciones de crecimiento económico y poblacional, basando la oferta en la conservación de los ecosistemas reguladores y el ciclo hidrológico regional y orientando la demanda al consumo*

*racional del recurso y la sostenibilidad del desarrollo socioeconómico regional*<sup>113</sup>.

Para este mismo año, se expide del Decreto 3100 de 2003, “Por el cual se reglamentan las tasas retributivas por la utilización directa del agua como receptor de los vertimientos puntuales y se toman otras determinaciones”, el asidero jurídico que da fundamento a esta norma; es la reglamentación del cálculo y recaudo de la tarifa de las tasas retributivas por vertimientos y la tarifa regional. Decreto que estipula que el usuario sujeto a este pago de tarifa tendrá derecho a presentar reclamos y aclaraciones escritas con relación al cobro de la tasa retributiva.

Para el año 2007, se crean nuevas herramientas jurídicas que dan control a la calidad del agua para el consumo humano. Y es a través del Decreto 1575 de 2007, “Por el cual se establece el Sistema para la Protección y Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano”, que se logra vincular a todas las personas que suministren agua para dicha destinación, exceptuando el agua envasada conforme al artículo 1 que establece:

*“ARTÍCULO 1. Objeto y campo de aplicación. El objeto del presente decreto es establecer el sistema para la protección y control de la calidad del agua, con el fin de monitorear, prevenir y controlar los riesgos para la salud humana causados por el consumo, exceptuando el agua envasada.*

*Aplica a todas las personas prestadoras que suministren o distribuyan agua para consumo humano, ya sea cruda o tratada, en todo el territorio nacional, independientemente del uso que de ella se haga para otras actividades económicas, a las direcciones territoriales de salud, autoridades ambientales y sanitarias y a los usuarios”*<sup>114</sup>.

---

<sup>113</sup> DECRETO 61 de 2003

<sup>114</sup> DECRETO 1575 de 2007

De igual manera, esta norma asigna obligaciones en la materia a los Ministerios de Protección Social y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la Superintendencia de Servicios Públicos, al Instituto Nacional de Salud y a las entidades prestadoras del servicio:

*“ARTICULO 12. Índice de Riesgo de la Calidad del Agua para Consumo Humano, IRCA. Es el grado de riesgo de ocurrencia de enfermedades relacionadas con el no cumplimiento de las características físicas, químicas y microbiológicas del agua para consumo humano.*

*ARTICULO 13. Índice de Riesgo Municipal por Abastecimiento de Agua para Consumo Humano, Irabam. Es la ponderación de los factores de:*

- 1. tratamiento y continuidad del servicio de los sistemas de acueducto, y*
- 2. distribución del agua en el área de jurisdicción del municipio correspondiente, que pueden afectar indirectamente la calidad del agua para consumo humano y, por ende, la salud humana.*

*Este índice tiene por objeto asociar el riesgo a la salud humana causado por los sistemas de abastecimiento y establecer los respectivos niveles de riesgo.*

*ARTÍCULO 14. Elaboración de los índices. La elaboración, aplicación, implementación y evaluación del Índice de Riesgo de la Calidad del Agua para Consumo Humano, IRCA, y del índice de Riesgo Municipal por Abastecimiento de Agua para Consumo Humano, Irabam, será expedida por los Ministerios de la Protección Social y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en un plazo no mayor a un (1) mes contado a partir de la fecha de publicación del presente decreto”<sup>115</sup>.*

Los usuarios, a su vez, tienen la responsabilidad de mantener en adecuadas condiciones la infraestructura intradomiciliaria. Se trata de una norma pensada para garantizar la calidad del agua que se consume en el país, mediante instrumentos como el índice de riesgo de calidad, la información sobre sustancias

---

<sup>115</sup> Ibid.

potencialmente tóxicas, la articulación entre el Subsistema de Calidad de Agua Potable y el Sistema único de información de Servicios Públicos, el informe Nacional de la Calidad del Agua para el Consumo Humano y la elaboración de planes de contingencia y sistemas de alarma.

### 5.3 REFERENDO CONSTITUCIONAL POR EL DERECHO AL AGUA

Desde un enfoque constitucional, se afirma que la Constitución Política de 1991, no consagra el acceso al agua como un derecho fundamental. Sin embargo, contempla disposiciones relacionadas con la garantía de su saneamiento:

*“ARTICULO 49. <Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 2 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.*

*Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.*

*Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.*

*La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.*

*Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad...”<sup>116</sup>.*

Así como el derecho a gozar de un medio ambiente sano (Artículo 79), el logro del bienestar general y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población,

---

<sup>116</sup> CONSTITUCIÓN Política de 1991

mediante la solución de las necesidades insatisfechas en materia de saneamiento ambiental y agua potable (Artículo 366):

*“ARTICULO 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.*

*Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.*

*ARTICULO 366. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.*

*Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”<sup>117</sup>.*

Debido a esto, “en el panorama político colombiano tuvo lugar una iniciativa para la inclusión constitucional del derecho al agua como fundamental y el recurso como bien público, por vía de referendo constitucional aprobatorio”<sup>118</sup>. Se trató de un esfuerzo del movimiento social colombiano que constaba de varias etapas. La construcción de una línea base sobre el estado de los ecosistemas generadores de agua; doce foros regionales para la discusión de dicha línea base y doce campañas regionales en torno a un “caso símbolo por su importante gestión de los recursos hídricos”<sup>119</sup>.

De manera simultánea se promovieron alianzas, redes y acuerdos políticos interorganizativos, de manera transversal. Los cuales acoplaron sectores como los indígenas, afrocolombianos, usuarios de servicios públicos, sindicatos, ambientalistas y gestores de acuerdos comunitarios; “con el fin de empezar a ser

---

<sup>117</sup> Ibid.

<sup>118</sup> ECOFONDO, 2012

<sup>119</sup> Ibid.

objeto de interés por parte de transnacionales con intereses en la geopolítica del agua”<sup>120</sup>.

El trámite de este referendo está regulado por la Constitución y por la Ley 134 de 1994, que conforme su artículo 33:

*“ARTÍCULO 33.- Referendo constitucional. A iniciativa del Gobierno o de un grupo de ciudadanos no menor al 5% del censo electoral, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo congreso incorpore a la ley. El referendo será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado que votan positivamente y que votan negativamente.*

*La aprobación de reformas a la Constitución por vía de referendo requiere el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes y que el número de éstos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integran el censo electoral”<sup>121</sup>.*

Asimismo, el referendo debe realizarse dentro de los seis meses siguientes a la presentación de la solicitud, “previa remisión de los respectivos formularios con los respaldos ante la Registraduría, por parte de los impulsores de la iniciativa”<sup>122</sup>.

Esta propuesta de reforma abordo un amplio espectro de normas temáticamente ubicadas alrededor de dos aristas: la consideración del acceso al agua como un derecho fundamental y la consagración de su propiedad como un bien de naturaleza pública. En estos contextos, se evidencia una serie de obligaciones de tipo imperativo por parte del Estado.

---

<sup>120</sup> DIFUNDIR, 2008

<sup>121</sup> LEY 134 de 1994

<sup>122</sup> Ibid., Artículo 22



El referendo por el derecho al agua, debe ser manejado como la iniciativa ciudadana que reflejaba un esquema jurídico de acceso a los recursos hídricos, con emolumentos altamente garantistas. Con un raigambre enmarcado en los principios de justicia social, que postulaban la concepción de la idea de un suministro mínimo vital; de equidad de género y de perspectiva ecológica, en razón a garantizar un equilibrio ecosistémico del ciclo hidrológico como bien jurídico protegible a nivel constitucional. Contenido que armonizaba de manera latente los principios y valores generales orientados en el Estado Social de Derecho, consagrado en la Constitución Política de 1991.

Debido a múltiples factores de tipo legislativo, esta reforma no tuvo gran acogida. Sin embargo, muchos de sus postulados y fines de tipo garantista, se han reconocido con actuales pronunciamientos de la Honorable Corte Constitucional, que hacen de este órgano colegiado, el resultado incuestionable en la inagotable lucha la sociedad civil, por constitucionalizar el derecho al agua. Un efecto, de tipo progresivo, que alarde a la justiciabilidad de los derechos sociales y al ascenso de los movimientos por la defensa política del derecho al agua “mediante la movilización ciudadana, la incidencia en la opinión pública o la participación en la disputa electoral, que son acciones necesarias para la construcción de un verdadero Estado Social y Democrático de Derecho”<sup>123</sup>.

#### **5.4 LEGISLACIÓN DISTRITAL**

Después de abordar el avance normativo a nivel nacional, se hace necesario, resaltar la trayectoria de tipo normativo en la ciudad de Bogotá, teniendo como referencia postulados de desarrollo y progreso a nivel jurídico social.

En primer término se trae a colación el Acuerdo distrital 19 de 1996, “Por el cual se adopta el Estatuto General de Protección Ambiental del Distrito Capital de Santa

---

<sup>123</sup> ACOSTA, 2011

Fe de Bogotá y se dictan normas básicas necesarias para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente”. En términos generales se debe entender que mediante este acuerdo, la administración propende por el manejo de la calidad del ambiente y de sus recursos naturales como mecanismos para mejorar e incentivar la calidad de vida urbana y rural, como también satisfacer las necesidades de las actuales y futuras generaciones que habitan la ciudad capital:

*“ARTÍCULO 3.- De los Objetivos de la Política y la Gestión Ambientales. Es función pública de las autoridades distritales estimular, crear y mantener condiciones que contribuyan a la armonía entre el hombre y su entorno. La gestión ambiental distrital debe:*

*Lograr la consolidación de un entorno urbano y rural seguro, saludable y estéticamente placentero.*

*Prevenir, mitigar y compensar los posibles impactos ambientales y sociales causados por el uso y el aprovechamiento del medio ambiente y los recursos naturales.*

*Promover comportamientos y conocimientos ciudadanos respetuosos dentro del entorno ambiental urbano y rural.*

*Estimular la adopción y el desarrollo de tecnologías productivas ambientales sanas.*

*Conservar y preservar las cualidades de los ecosistemas urbanos y rurales del Distrito Capital.*

*Asegurar el cumplimiento de las sanciones que buscan preservar y recuperar el medio ambiente”<sup>124</sup>.*

En el año 2003 con la expedición del Código de Policía de Bogotá, mediante el Acuerdo 79 de 2003 “Código de Policía de Bogotá D.C.”, se establecen ciertos parámetros a nivel general para propender por la conservación y la protección del agua.

---

<sup>124</sup> ACUERDO distrital 19 de 1996

Dentro de esta normativa cabe resaltar el artículo 57, que establece la necesidad y la importancia del líquido para el desarrollo de la vida y la salud de los seres humanos:

*“ARTÍCULO 57.- El agua. El agua es un recurso indispensable para el desarrollo de las actividades humanas y la preservación de la salud y la vida. De la conservación y protección de sus fuentes, de su correcto tratamiento y almacenamiento y de su buen uso y consumo depende la disponibilidad del agua en el presente y su perdurabilidad para el futuro”<sup>125</sup>.*

A este tenor, se vincula el artículo 58, que establece un cúmulo de deberes para la protección del este recurso; resulta indispensable enmarcar esta norma, puesto que entrelaza a la comunidad de una manera fehaciente, comprometiéndola con cualquier tipo de actuación atentatoria con tal vital recurso:

*“ARTÍCULO 58.- Deberes generales para la conservación y protección del agua. Los siguientes, son deberes generales para la protección del agua:*

- 1. Ahorrar agua y evitar su desperdicio en todas las actividades de la vida cotidiana y promover que otros también lo hagan, y*
- 2. Cuidar y velar por la conservación de los nacimientos o vertientes y los cursos de ríos y quebradas, de los humedales, de las rondas, de los canales, de agua subterránea y lluvias, evitando todas aquellas acciones que contribuyan a la destrucción de la vegetación y causen erosión de los suelos”<sup>126</sup>.*

En el año 2004, la administración con fundamento en las normas anteriormente citadas, expide el Decreto Distrital 190 de 2004, “Plan de Ordenamiento Territorial”; norma que estableció los lineamientos de la política pública del agua en la ciudad, esto se observa en el artículo 1° que consagró:

---

<sup>125</sup> Ibid.

<sup>126</sup> Ibid.

*“ARTÍCULO 1. Objetivos. Son objetivos de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D. C., los siguientes:*

*1. Planear el ordenamiento territorial del Distrito Capital en un horizonte de largo plazo. Se busca garantizar la sostenibilidad ambiental, económica y fiscal del Distrito Capital, alcanzando los objetivos generales y sectoriales, desarrollando las políticas y ejecutando los planes y las operaciones prioritarias que orientan el desarrollo económico social y el ordenamiento territorial en el largo plazo, con el fin de aumentar la competitividad, la productividad general y sectorial con responsabilidad fiscal.*

*El mayor impacto en el logro de los objetivos se sustenta en una priorización de proyectos que deben incluirse en los Programas de Ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial como parte de los planes maestros y demás instrumentos que desarrollan el mismo Plan de Ordenamiento Territorial, así como de los planes de desarrollo social y económico de los próximos tres períodos de la Administración Distrital.*

*2. Pasar de un modelo cerrado a un modelo abierto de ordenamiento territorial. El Distrito Capital ordenará su territorio reconociéndose como nodo principal de la red de ciudades de la región Bogotá-Cundinamarca y de otras ciudades con las cuales tenga o requiera eficientes niveles de articulación física y virtual a nivel nacional e internacional, con el fin de mejorar su seguridad alimentaria, facilitar y viabilizar las estrategias orientadas a garantizar la seguridad ciudadana, la seguridad humana y la sostenibilidad económica y ambiental de largo plazo.*

*3. Vincular la planeación del Distrito Capital al Sistema de Planeación Regional. Las decisiones que se tomen en materia de ordenamiento del territorio Distrital deberán orientarse en la perspectiva regional y atender su conveniencia e impacto respecto de las decisiones que se concerten entre Bogotá D. C. el Departamento de Cundinamarca, sus municipios, las autoridades ambientales competentes, y otras entidades o agencias con funciones de planificación regional, para lograr una eficiente planeación económica, social y territorial.*

*4. Controlar los procesos de expansión urbana en Bogotá y su periferia como soporte al proceso de desconcentración urbana y desarrollo sostenible del territorio rural. El Distrito Capital tendrá como objetivo detener los procesos de conurbación mediante el control de la expansión urbana, un manejo concertado de los usos del suelo en el Distrito y la Región en áreas periféricas a los nodos urbanos, a las zonas de influencia del sistema movilidad, y mediante la articulación de las políticas y proyectos de servicios públicos a las directrices de planificación regional.*

*Se promoverá el uso eficiente del suelo disponible tanto en el área de expansión, como al interior del suelo urbano, en particular en el centro de la ciudad, con el fin de contribuir a mitigar las presiones por suburbanización en la Sabana y cerros colindantes en aras de*

*proteger los suelos productivos de la región y los elementos de la estructura ecológica regional y del Distrito Capital.*

*Será prioritario detener los procesos de expansión sobre áreas de la estructura ecológica principal, especialmente sobre los componentes del sistema hídrico y el sistema orográfico, así como sobre las zonas rurales, para lo cual se promoverá prioritariamente el desarrollo de mecanismos y proyectos de prevención y control de la urbanización.*

*Se promoverá en el marco de acuerdos regionales, propuestas de ordenamiento territorial que impliquen la formulación, gestión y promoción al desarrollo de otros centros urbanos, a partir de la comprensión de las interrelaciones de las decisiones del ordenamiento y sus efectos sobre el mercado del suelo inmobiliario, soportado en el fortalecimiento de la capacidad institucional para la prevención y el control.*

*5. Avanzar a un modelo de ciudad región diversificado, con un centro especializado en servicios. El modelo de ciudad abierta y competitiva se orienta a consolidar la oferta de bienes y servicios propios de una ciudad, nodo principal de la red regional de ciudades, a dinamizar la ventajas competitivas y comparativas derivadas de una localización estratégica en el contexto nacional e internacional, especialmente el latinoamericano, y a las características de sus actuales infraestructuras y equipamientos para posicionarla en el mercado internacional.*

*Se busca ordenar el territorio distrital para aprovechar las ventajas de la aglomeración existente sin superar los límites de las economías de escala, potenciar los factores endógenos para la sostenibilidad económica y la seguridad alimentaria, mejorar las condiciones para comercializar los bienes y servicios diversificados de la región con destino a los mercados de Bogotá, de la misma región, del país y del comercio internacional, así como aprovechar de manera más eficiente su nivel de desarrollo financiero, tecnológico y científico, la calificación del capital humano y la disponibilidad de información acerca del comportamiento de los mercados.*

*Este nuevo modelo reconoce que las ventajas descritas para el desarrollo y el crecimiento económico dependen en gran medida del mejoramiento en los índices de seguridad ciudadana y de seguridad humana de la población presente y futura de Bogotá, de la adecuada distribución de la presión migratoria en el espacio regional. Estos aspectos se consideran básicos para garantizar el desarrollo sostenible de la región Bogotá-Cundinamarca.*

*6. Reconocimiento de la interdependencia del sistema urbano y el territorio rural regional y de la construcción de la noción de hábitat en la región. El Distrito Capital parte del entendimiento y reconocimiento de la estrecha interrelación e interdependencia de las actividades urbanas y rurales en el entorno regional y de las implicaciones en cuanto al uso y consumo de los recursos naturales. En este sentido, propenderá por el fortalecimiento de los ecosistemas productores y*

*reguladores de agua, energía y alimentos para el consumo de los habitantes de Bogotá y la Región, así como por el manejo adecuado de los vertimientos y los residuos sólidos regionales. La provisión de los materiales de construcción necesarios para el desarrollo urbano, será objeto de manejo articulado regional, de tal manera que se maximice la eficiencia de esta actividad....”<sup>127</sup>.*

*El Distrito promoverá la realización de acciones conjuntas en el territorio regional encaminadas a la construcción de un hábitat sostenible a partir de lograr una adecuada interrelación entre el territorio biofísico, las formas socioculturales de apropiación y el proceso de asentamiento y localización de la población. Con este objetivo se promoverá el desarrollo de actuaciones que integren el entorno natural con la vivienda, los equipamientos, la accesibilidad a los servicios públicos y la movilidad.*

*7. Desarrollo de instrumentos de planeación, gestión urbanística y de regulación del mercado del suelo para la región.*

*El Distrito Capital desarrollará un marco integral de planeación y gestión urbana destinada a lograr procesos de redistribución de los recursos asociados al desarrollo urbano y en particular para la regulación del mercado del suelo que permita el desarrollo de los objetivos sociales, económicos y de construcción de infraestructura para la satisfacción de las necesidades de la población.*

*En el marco de la Ciudad-Región, el Distrito promoverá la integración del mercado inmobiliario mediante acuerdos para la localización de vivienda, equipamientos, de servicios públicos y el desarrollo de proyectos que impulsen la generación de empleo para lo cual se propenderá por el mejoramiento de las condiciones de conectividad y accesibilidad entre los diferentes centros urbanos y el Distrito Capital.*

*Se promoverá entre las administraciones municipales y el Distrito, así como en los agentes económicos, el fortalecimiento institucional para la aplicación de los instrumentos de reforma urbana, la articulación de políticas de gestión de suelo y el desarrollo de un marco de financiamiento regional que permita atender los programas y proyectos de integración regional y desarrollo local”<sup>128</sup>.*

Estos lineamientos establecen una política pública de la gestión y de la administración del agua en el distrito Capital, a fin de recuperar y conservar el equilibrio natural del ciclo hídrico del mismo y asegurar que los habitantes satisfagan sus necesidades de manera oportuna comprometiendo las generaciones venideras; las anteriores políticas se subsumen al polémico Decreto

---

<sup>127</sup> DECRETO Distrital 190 de 2004

<sup>128</sup> DECRETO 364 de 2013

Distrital 364 de 2013, “Por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D. C., adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004”, expedido por la administración del Alcalde Mayor de Bogotá Gustavo Petro, acuerdo que se analizará más adelante.

Por otra parte el Acuerdo 347 de 2008, expedido por el Consejo Distrital de Bogotá, establece los lineamientos de la política pública del agua en la capital, con el objeto de conservar el equilibrio del ciclo hidrológico y satisfacer las necesidades presentes sin comprometer las futuras. Para ello, se establece un deber gradual de llevar una cantidad mínima de agua a todas las personas para la vida en condiciones dignas, así lo establece su artículo 2°:

*“ARTÍCULO 2°. MÍNIMO VITAL. La Administración Distrital buscará garantizar gradualmente una cantidad mínima de agua que permita a las personas llevar una vida en condiciones dignas conforme a lo establecido en la Constitución Política y la Ley.*

*PARÁGRAFO. La Administración Distrital desarrollará instrumentos de gestión social y ambiental que permitan a los habitantes en condiciones de fragilidad y a las familias con Necesidades Básicas Insatisfechas – NBI, acceder a ese mínimo vital”<sup>129</sup>.*

A su vez este Acuerdo contempla la garantía de disponibilidad, calidad y accesibilidad del agua potable para niños, niñas, infantes y adolescentes como un derecho y establece como lineamientos estratégicos:

*“ARTÍCULO 5. LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS. La política pública del agua se formulará en los siguientes lineamientos estratégicos, conforme a lo establecido en la Ley:*

*a. Eficiencia y ahorro del agua. Las empresas de acueducto y alcantarillado que presten su servicio en el Distrito Capital y demás*

---

<sup>129</sup> ACUERDO 347 de 2008

*usuarios del agua, deberán presentar ante las Autoridades Ambientales correspondientes, el programa de uso eficiente y ahorro del agua.*

*b. Estándares de Calidad. El Sistema hídrico de la ciudad cumplirá con los estándares y parámetros de calidad de agua definidos por la Autoridad Ambiental del Distrito Capital y demás entes reguladores.*

*c. Tasas ambientales del agua. La Administración Distrital generará estrategias de gestión de las tasas de uso y tasas retributivas, en el marco de las leyes nacionales, armonizando las disposiciones en materia ambiental y de servicios públicos con los planes de ordenamiento territorial, de manera que éstas sean un instrumento económico y financiero efectivo para la descontaminación de los cuerpos de agua y la protección de áreas estratégicas.*

*d. Gestión integrada del agua con la región. La Administración Distrital establecerá acciones para el manejo integral del agua, alrededor de la conservación, restauración y aprovechamiento del agua en la región, desde el principio del agua como eje articulador del territorio.*

*e. Cuenta del Agua. La Administración Distrital desarrollará la contabilidad que incorpore el agua al sistema de cuentas de la ciudad.*

*f. Reuso del Agua. La Administración Distrital promoverá iniciativas para el reuso del (sic) agua. Dicha agua podrá destinarse para los usos que reglamente la Autoridad Ambiental.*

*g. Aguas Lluvias. La Administración Distrital promoverá campañas y programas de capacitación para que los habitantes aprendan a hacer uso de las aguas lluvias.*

*h. El Distrito promoverá la identificación y delimitación de las zonas de ronda y manejo y preservación de la totalidad de ríos y quebradas de nuestra competencia<sup>130</sup>.*

Dentro de un avance a nivel tecnológico en la ciudad de Bogotá, la administración procura mantener un equilibrio entre la preservación y entre el desarrollo científico, es por ello que podemos enmarcar el Acuerdo 407 de 2009, "Por medio del cual se promueve la conversión e instalación de equipos, sistemas e implementos de bajo consumo de agua en el Distrito Capital", que conforme a su artículo 1°:

*“ARTÍCULO 1.- Objeto. La Administración Distrital promoverá la conversión e instalación de equipos, sistemas e implementos de bajo consumo de agua en las edificaciones ubicadas en el Distrito Capital<sup>131</sup>.*

---

<sup>130</sup> Ibid.

<sup>131</sup> ACUERDO 407 de 2009



En el año 2011, en la ciudad de Bogotá mediante el Decreto 485 de 2011, "Por el cual se adopta el Plan Distrital del Agua", se genera un cambio de tipo progresivo, ya que esta medida que se acoge con una vigencia de 10 años; trajo conceptos novedosos como el derecho al mínimo vital de agua potable que establece en sus artículos 4 y 6:

*“ARTÍCULO 4.- Mínimo Vital de Agua Potable. El Distrito Capital reconocerá una cantidad de agua potable medida en metros cúbicos para asegurar a las personas una subsistencia digna con el fin de satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, salubridad y saneamiento básico, la cual se ha fijado en 6 metros cúbicos mensuales a cada suscriptor del servicio de acueducto, localizado en su jurisdicción, perteneciente a la clase de uso residencial, cuya vivienda corresponda al estrato socioeconómico 1, de acuerdo con los criterios señalados en el Plan Distrital del Agua "Compromiso de Todos" y su documento técnico soporte.*

*Parágrafo.- Las Personas Prestadoras del Servicio Público de Acueducto en el Distrito Capital, deberán sujetarse a lo estipulado en el Plan Distrital del Agua, en especial a lo referente al Mínimo Vital*

*ARTÍCULO 6.- Cobro del reconocimiento del Mínimo Vital de Agua Potable por parte de las Personas Prestadoras del Servicio de Acueducto.- Para efectos de los pagos que les corresponda a las Personas Prestadoras del Servicio de Acueducto por el reconocimiento del Mínimo Vital de Agua Potable, éstos deberán remitir previamente a la Secretaría Distrital del Hábitat la relación de los suscriptores beneficiarios del programa del mínimo vital para la correspondiente validación.*

*La Secretaría Distrital del Hábitat validará tanto la información como las cuentas de cobro radicadas por las Personas Prestadoras del Servicio de Acueducto y una vez legalizadas las remitirá a la Secretaría Distrital de Hacienda -Dirección Distrital de Presupuesto, quien elaborará la orden de pago por cada persona prestadora del servicio de acueducto y correrá traslado de las mismas a la Dirección Distrital de Tesorería, quien realizará el giro de los recursos de acuerdo con el procedimiento vigente”<sup>132</sup>.*

Conforme a lo dicho, se hace necesario resaltar que para el año 2012, se modifica el Decreto anteriormente citado, por medio del Decreto 64 de 2012 "Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 485 de 2011, se reconoce el derecho al consumo

---

<sup>132</sup> DECRETO 485 de 2011

mínimo vital de agua potable a los Estratos 1 y 2 de uso residencial y mixto y se toman otras determinaciones". Este reconocimiento del mínimo vital de agua, que son 6 metros cúbicos mensuales, suministrados por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) a 617.000 familias de los estratos 1 y 2, para el mes de marzo de 2013<sup>133</sup>; demuestra el avance de tipo económico y jurídico de la administración, respecto del arduo camino que se ha establecido para su reconocimiento.

Esta norma es el resultado de múltiples avances a nivel social, es por ello que es de suma importancia resaltarla:

*“ARTÍCULO 1º.- Modifícase el artículo 4º del Decreto 485 de 2011, que quedará así: "Artículo 4º: Mínimo Vital de Agua Potable. Fíjese en seis (6) metros cúbicos mensuales la cantidad de agua potable que deberán suministrar las Prestadoras del Servicio de Acueducto, como mínimo vital, para asegurar a las personas de los estratos socio-económicos uno y dos, de uso residencial y mixto, una vida digna que permita satisfacer sus necesidades básicas. Esta cantidad le será suministrada sin costo alguno a cada suscriptor del servicio de acueducto de esos estratos, localizado en Bogotá, D.C., y el valor económico que para las Prestadoras del servicio represente dicho suministro, será reconocido por la Administración Distrital”<sup>134</sup>.*

Con estos seis metros cúbicos gratuitos para las familias más vulnerables de la ciudad de Bogotá, se exalta la expresión a un derecho necesario y útil para la humanidad. Afirmando así, la consolidación del Estado Social de Derecho; fundado en el respeto a la dignidad de la persona humana, enmarcado en principios rectores y fundamentales los cuales orientaron a la administración Distrital a aplicar adecuadamente normas de beneficio a la sociedad, especialmente en los sectores con mayor fragilidad.

---

<sup>133</sup> EL TIEMPO, 2013

<sup>134</sup> DECRETO 64 de 2012

Primicias básicas de sostenibilidad en el cumplimiento de fines como la vida en dignidad y la igualdad de todo ser humano, que de manera inmediata la administración de esta ciudad se encargó de proteger.

Para finalizar, es de vital importancia analizar el polémico Decreto Distrital 364 de 2013, "Por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D. C., adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004. ", expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá Gustavo Petro.

Dicha norma estableció unos nuevos lineamientos de la política pública del agua en la ciudad, conforme a su artículo 1° que resalta:

*“ARTICULO 1. OBJETIVOS. Son objetivos de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., los siguientes:*

*1. Planear el ordenamiento territorial del Distrito Capital en un horizonte de largo plazo. Se busca garantizar la sostenibilidad ambiental, económica y fiscal del Distrito Capital, alcanzando los objetivos generales y sectoriales, desarrollando las políticas y ejecutando los planes y las operaciones prioritarias que orientan el desarrollo económico social y el ordenamiento territorial en el largo plazo, con el fin de aumentar la competitividad, la productividad general y sectorial con responsabilidad fiscal.*

*El mayor impacto en el logro de los objetivos se sustenta en una priorización de proyectos que deben incluirse en los Programas de Ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial como parte de los planes maestros y demás instrumentos que desarrollan el mismo Plan de Ordenamiento Territorial, así como de los planes de desarrollo social y económico de los próximos tres períodos de la Administración Distrital.*

*2. Pasar de un modelo cerrado a un modelo abierto de ordenamiento territorial. El Distrito Capital ordenará su territorio reconociéndose como nodo principal de la red de ciudades de la región Bogotá-Cundinamarca y de otras ciudades con las cuales tenga o requiera eficientes niveles de articulación física y virtual a nivel nacional e internacional, con el fin de mejorar su seguridad alimentaria, facilitar y viabilizar las estrategias*

*orientadas a garantizar la seguridad ciudadana, la seguridad humana y la sostenibilidad económica y ambiental de largo plazo.*

*3. Vincular la planeación del Distrito Capital al Sistema de Planeación Regional. Las decisiones que se tomen en materia de ordenamiento del territorio Distrital deberán orientarse en la perspectiva regional y atender su conveniencia e impacto respecto de las decisiones que se concerten entre Bogotá D.C., el Departamento de Cundinamarca, sus municipios, las autoridades ambientales competentes, y otras entidades o agencias con funciones de planificación regional, para lograr una eficiente planeación económica, social y territorial.*

*4. Controlar los procesos de expansión urbana en Bogotá y su periferia como soporte al proceso de desconcentración urbana y desarrollo sostenible del territorio rural. El Distrito Capital tendrá como objetivo detener los procesos de conurbación mediante el control de la expansión urbana, un manejo concertado de los usos del suelo en el Distrito y la Región en áreas periféricas a los nodos urbanos, a las zonas de influencia del sistema movilidad, y mediante la articulación de las políticas y proyectos de servicios públicos a las directrices de planificación regional.*

*Se promoverá el uso eficiente del suelo disponible tanto en el área de expansión, como al interior del suelo urbano, en particular en el centro de la ciudad, con el fin de contribuir a mitigar las presiones por suburbanización en la Sabana y cerros colindantes en aras de proteger los suelos productivos de la región y los elementos de la estructura ecológica regional y del Distrito Capital.*

*Será prioritario detener los procesos de expansión sobre áreas de la estructura ecológica principal, especialmente sobre los componentes del sistema hídrico y el sistema orográfico, así como sobre las zonas rurales, para lo cual se promoverá prioritariamente el desarrollo de mecanismos y proyectos de prevención y control de la urbanización.*

*Se promoverá en el marco de acuerdos regionales, propuestas de ordenamiento territorial que impliquen la formulación, gestión y promoción al desarrollo de otros centros urbanos, a partir de la comprensión de las interrelaciones de las decisiones del ordenamiento y sus efectos sobre el mercado del suelo inmobiliario, soportado en el fortalecimiento de la capacidad institucional para la prevención y el control.*

*5. Avanzar a un modelo de ciudad región diversificado, con un centro especializado en servicios. El modelo de ciudad abierta y competitiva se orienta a consolidar la oferta de bienes y servicios propios de una ciudad, nodo principal de la red regional de ciudades, a dinamizar la ventajas competitivas y comparativas derivadas de una localización estratégica en el contexto nacional e internacional, especialmente el latinoamericano, y a las características de sus actuales infraestructuras y equipamientos para posicionarla en el mercado internacional.*

*Se busca ordenar el territorio distrital para aprovechar las ventajas de la aglomeración existente sin superar los límites de las economías de*

*escala, potenciar los factores endógenos para la sostenibilidad económica y la seguridad alimentaria, mejorar las condiciones para comercializar los bienes y servicios diversificados de la región con destino a los mercados de Bogotá, de la misma región, del país y del comercio internacional, así como aprovechar de manera más eficiente su nivel de desarrollo financiero, tecnológico y científico, la calificación del capital humano y la disponibilidad de información acerca del comportamiento de los mercados.*

*Este nuevo modelo reconoce que las ventajas descritas para el desarrollo y el crecimiento económico dependen en gran medida del mejoramiento en los índices de seguridad ciudadana y de seguridad humana de la población presente y futura de Bogotá, de la adecuada distribución de la presión migratoria en el espacio regional. Estos aspectos se consideran básicos para garantizar el desarrollo sostenible de la región Bogotá-Cundinamarca.*

*6. Reconocimiento de la interdependencia del sistema urbano y el territorio rural regional y de la construcción de la noción de hábitat en la región.*

*El Distrito Capital parte del entendimiento y reconocimiento de la estrecha interrelación e interdependencia de las actividades urbanas y rurales en el entorno regional y de las implicaciones en cuanto al uso y consumo de los recursos naturales. En este sentido, propenderá por el fortalecimiento de los ecosistemas productores y reguladores de agua, energía y alimentos para el consumo de los habitantes de Bogotá y la Región, así como por el manejo adecuado de los vertimientos y los residuos sólidos regionales. La provisión de los materiales de construcción necesarios para el desarrollo urbano, será objeto de manejo articulado regional, de tal manera que se maximice la eficiencia de esta actividad.*

Uno de los aspectos más significativos de la modificación extraordinaria al POT (Plan de Ordenamiento Territorial), es la preparación de la ciudad para los efectos del cambio climático, dando como resultado una política de dotación para la garantía del acceso de todos los habitantes a los servicios públicos domiciliarios; es así que mediante el artículo 12 se establece:

*“ARTÍCULO 12.- Política de dotación de servicios públicos domiciliarios. Con el fin de garantizar el acceso de todos los habitantes a los servicios públicos domiciliarios, se adoptan las siguientes estrategias:*

1. *Ajustar las inversiones en renovación de redes y ampliación de las coberturas a los instrumentos de planeamiento, a las operaciones urbanas, al avance en la concertación regional y al sistema de movilidad, con el fin mejorar los índices de competitividad y productividad general de las inversiones públicas y privadas, con énfasis en el centro y las centralidades.*
2. *Establecer el perímetro de servicios de infraestructura subterránea sólo hasta el perímetro del área urbana y de expansión, con el fin de evitar las conexiones ilegales y la conurbación con los municipios limítrofes.*
3. *Incorporar, en concertación con las comisiones de regulación nacional de estos servicios, los costos derivados del cumplimiento de las normas urbanísticas en los costos tarifarios para reducir las externalidades negativas por deterioro del medio ambiente y del paisaje natural y construido.*
4. *Vincular la gestión de las empresas de servicios públicos domiciliarios a los objetivos de aumento de la competitividad mediante la eliminación de trámites innecesarios, la coordinación de las obras sobre espacio público y la búsqueda de economías de escala en la expansión de las redes y equipamientos de atención a los usuarios. Con igual objetivo la Administración Distrital les suministrará la información actualizada sobre el censo catastral, la estratificación socioeconómica, las licencias urbanísticas y sobre los planes trienales de ejecución de obras.*
5. *Localizar infraestructuras y equipamientos en función de las economías de escala para reducir los costos tarifarios y recuperar el medio ambiente, de manera concertada con los municipios de la red de ciudades de la región y las autoridades de planeación regional. Estas decisiones quedan sujetas a la regulación ambiental y de los servicios públicos vigentes.*
6. *De acuerdo al Plan Maestro de Alcantarillado que presente la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá se hará especial énfasis en las soluciones que minimicen el vertimiento de aguas servidas a los cauces naturales y canales del sistema hídrico de la Estructura Ecológica Principal<sup>135</sup>.*

Esta norma de manera directa, da alcance a la formulación objetivos que se convierten indispensables para el tratamiento del agua potable en la ciudad, los cuales se enmarcan en el artículo 420 del mencionado Decreto:

---

<sup>135</sup> DECRETO 364 de 2013

*“ARTÍCULO 420.- Objetivos del abastecimiento domiciliario de agua potable.*

*1. Optimizar y adecuar los sistemas de abastecimiento con el fin de garantizar cobertura total, calidad y cantidad de agua potable.*

*2. Priorizar el mejoramiento de los acueductos existentes respecto a la construcción de nuevos acueductos.*

*3. Implementar políticas de aprovechamiento de aguas, para reducir las pérdidas y usos inadecuados del recurso hídrico.*

*4. Promover alternativas sustentables que garanticen la calidad y eficiencia de los acueductos veredales.*

*5. Priorizar la adquisición de los terrenos en donde se localizan las fuentes de abastecimiento, en cumplimiento de lo señalado en el artículo 106 de la Ley 1151 de 2007.*

*6. Promover el uso eficiente y el ahorro del agua de acuerdo con la normativa vigente.*

*Parágrafo. No se permite el uso de agua potable del sistema de acueductos veredales para usos agrícolas”<sup>136</sup>.*

Los citados objetivos, son el resultado de un proceso constructivo, enmarcado por la constante y perpetua lucha, en función de dar garantía a derechos tales como: la vida en condiciones de dignidad, la salud, la igualdad y de principios que desde antaño, se han enmarcado en la construcción autopoietica del Derecho. Estos factores mantienen un equilibrio entre la sociedad de consumo y la naturaleza, dando prevalencia a la racionalidad y a los presupuestos más básicos de utilidad e interés público conmutativo.

Por último y a manera de conclusión, se puede afirmar con total certeza que la tradición socio-jurídica del derecho al agua analizado en este capítulo, es un esfuerzo valioso que es indispensable mantener en constante análisis, al menos por dos razones. La primera, porque se expresa una genuina preocupación por la justa asignación de recursos en la sociedad, admitiendo sin ningún tipo de talanquera, que el derecho humano al agua es inherente a la finalidad social del Estado, y que debe garantizarse con la mayor eficiencia a través de los servicios

---

<sup>136</sup> Ibid.

públicos domiciliarios de acueducto y de saneamiento básico, así como de la función ambiental sostenible y cultural del recurso hídrico.

Y la segunda razón, estrechamente relacionada con la anterior, consiste en que el tratamiento del acceso al agua como un derecho humano, implica la asignación de obligaciones principalmente prestacionales a cargo del Estado. Por ende este tipo de derechos deben ser vistos con pronta urgencia, ya que son catalogados como derechos de rango fundamental, en la medida que sin los cuales, se imposibilita una congrua subsistencia para el ser humano.

#### **5.4.1 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN BOGOTÁ**

Es el Distrito de Bogotá y la EAAB son quienes más cuotas de responsabilidad tienen la contaminación del río, ya que esta entidad descentralizada no ha reflejado la inversión de sus tarifas en infraestructura diferente a la conducción de aguas contaminantes al río Bogotá. El vertimiento diario y constante de contaminación vertiendo residuos domésticos e industriales por más de 20 años sin tratamiento alguno, añadiéndose cada días participantes en esta catástrofe, como la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá, los municipios de Madrid, Sopó, Zipaquirá, Sibaté, Cajicá, Tocancipá, Villapinzón, Chocontá, entre muchas otras.

1. En 1990 se crea el Comité interinstitucional del río Bogotá, con la función de buscar alternativas tendientes a descontaminar el río Bogotá basado en los estudios realizados, presentados y analizados.

2. En 1990 El Banco Mundial adelanto una misión para evaluar la descontaminación del río, concluyendo que se debía construir un gran interceptor a lo largo del río y una planta en la sabana y Tocaima.



3. Para Agosto de 1991 se suscribió el documento denominado “Estrategia de manejo del rio Bogotá, suscrito por el presidente de la Republica, El Gobernador de Cundinamarca, el Director del DNP, el Director de la CAR; el Gerente de la EAAB, el director del DAMA,
4. Se suscribe el documento “proyecto de saneamiento de la cuenca alta (CO-0198)”de la CAR con el banco Interamericano de Desarrollo el documento. Su ejecución real fue entre el 26 de agosto de 1992 a 29 de Julio de 1996 con un monto utilizado de \$38.375.516,37 US.
5. El FONADE, en 1992 financió la contratación de la firma EPAMM LTDA con el fin de evaluar las diferentes propuestas presentadas.
6. Se expidió la ley 99 de 1993, que en su artículo 4 señala que el 50% del porcentaje del impuesto predial definido por el Consejo Distrital se destinara a inversiones en el perímetro urbano de Distrito.
7. Se expidió el Decreto 1339 de 1994 mediante el cual se dispuso un porcentaje para la inversión ambiental a través de la gestión ambiental del DAMA.
8. En 1994 se presenta el Plan Maestro de Alcantarillado.
9. Se abre en 1994 la, licitación pública 001 de 1994 mediante la resolución 223 del 31 de enero de 1994 para la descontaminación y financiamiento del proyecto Santa Fe adjudicada al consorcio conformado por las sociedades Lyonnaise Des Eaux y Degremont S.A.

10. El 27 de septiembre de 1994, se firma el convenio mediante el cual el Distrito pignora el 100% del predial de Bogotá para efectos de cumplir con el contrato anteriormente señalado.
11. Mediante el decreto 749 de noviembre de 1995, se crea el fondo de Tratamiento de Aguas Residuales del río Bogotá.
12. Mediante el decreto 295 de 1995 aprueban el plan de desarrollo 1995-1998 en el cual se contempla el megaproyecto “recuperación del Río Bogotá”.
13. El 5 de Septiembre de 1997 se entregan los terrenos al concesionario para la construcción de la planta por parte del distrito.
14. En 1997 se inicia la construcción de la PTAR Salitre.
15. El Plan de Ordenamiento Territorial, POT, de Bogotá del 2000 en su artículo 60 señaló que la construcción para el río se compone de 3 plantas.
16. En septiembre de 2000 entra la primera fase de la planta de Tratamiento de Aguas Residuales, PTAR Salitre.
17. En el 2001 el Ministerio de medio ambiente expide la resolución 577 modificando la licencia ambiental e imponiendo el programa de control de contaminación de vertimientos y autoriza la disposición de lodos en el relleno Doña Juana.
18. Para el año 2001 el comité consultivo del río Bogotá EAAB contrato de la Unión Temporal Saneamiento del río Bogotá, a Water Reserch Centre de Inglaterra WRC PLCV y a la Universidad de los Andes para revisar las alternativas

de descontaminar el río Bogotá. De los estudios planteados, particularmente del primero se desprende la necesidad de modificar el esquema del año 1993, por razones de costos, financiamientos, técnicas y de tiempo.

19. En Septiembre de 2003 en el POT con base en los estudios que se citan a continuación el Distrito adoptan dos decisiones: la primera modificar el esquema de saneamiento en el río (en lugar de 3 plantas se decide ampliar el salitre y construir canoas) y la segunda Declarar la terminación Unilateral del contrato 015.

20 En agosto de 2003 y el director de la CAR suscriben acuerdos de gestión ambiental, entre ellos se incluyó la recuperación del río Bogotá.

21. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca decide acumular cuatro acciones populares que cursan sobre el río Bogotá: acción popular de Gustavo Moya Angel radicado 01-479 contra la nación, Ministerio de Medio Ambiente, Distrito, EAAB, la CAR y otros. Dentro de este proceso la Magistrada Nelly Yolanda Villamizar convoca al Ministerio de Medio Ambiente, a la CAR, al Distrito, EAAB. EEB, DAMA, a presentar sus propuestas para el tratamiento integral del río. En Septiembre se presentan las propuestas de las respectivas entidades. La CAR propone celebrar un nuevo convenio con el Distrito, en el que se definan los derechos y obligaciones de cada una de las partes y señala su voluntad de invertir en el proyecto el porcentaje predial durante los años 2004 a 2006.

22 En diciembre de 2003 el POT aprobó la modificación del nuevo esquema de saneamiento del río Bogotá previsto hasta 2012.

23. A mediados del 2004 la CAR reformulo su plan de gestión Ambiental, en el sentido de no continuar invirtiendo en la recuperación del río Bogotá y destinar su

comprometido 7.5% a diferentes proyectos de gestión ambiental en el perímetro urbano.

24. El 1 de Julio la EAAB empieza a operar directamente la PTAR Salitre.

25. El 28 de Julio de 2004 la Viceministra del medio Ambiente y la EEB se reúnen para prever el plan de acción en cumplimiento del fallo de la acción popular del 3 de septiembre de 2003 en las siguientes obras:

- a. Construcción de un dique direccional.
- b. Realizar obras civiles- barreras flotantes- en las zonas 5 en que se sectorizo el embalse.
- c. Acciones complementarias: suministro de anejos y toldillos, instalación de lámparas, parrillas electrocutoras y trampas entomológicas; inoculación de baterías, Plan pedagógico de sensibilización y gestión social.

## **6. UN MARCO PROPOSITIVO BASADO EN EL CASO DE DESCONTAMINACIÓN DEL RÍO BOGOTÁ**

El derecho al agua ha ido en un desarrollo progresivo dentro de la jurisprudencia colombiana, pero como servicio domiciliario es un derecho prestacional. Por otra parte, la protección de las fuentes hídricas en general, dentro de la normatividad colombiana ha ido en una creciente preocupación, fundamentalmente a la luz del criterio constitucional de 1991. Las grandes características de la carta vigente en reconocimiento de diversidades étnicas, lingüísticas y religiosas, de libertades, de reconocimiento de derechos y garantías fundamentales, también incluyen la obligación del Estado en la protección de su patrimonio cultural, así como en la institución de momentos de excepción, como estados de emergencia, en lo económico, social o ecológico. Junto a ello, al crearse la Corte Constitucional, como tribunal encargado de la revisión jurídica y el análisis de la constitucionalidad de las leyes, decretos legislativos, tratados internacionales y referendos, ello va en coincidencia con el reconocimiento al amparo de derechos eventualmente violados mediante la acción de tutela.

No obstante, en las dos décadas recientes, se ha puesto en controversia el accionar de las altas cortes en materia de un posible exceso en el contenido de sus fallos y de posibles intervenciones en el ámbito de los otros poderes del Estado. Desde las relaciones entre la Corte Constitucional y el Congreso de la República, pasando por el papel desempeñado por los partidos políticos en la concreción de políticas públicas, hasta llegar a la responsabilidad del Ejecutivo en dar cumplimiento a las premisas constitucionales en materia de solución a las demandas sociales, los cambios originados en la economía, en lo fiscal, en lo electoral, o en la política social debidos a sentencias de las cortes, han ocasionado cuestionamientos a su verdadero alcance y a la legitimidad que les

cabe en la determinación de objetivos de política y la correspondiente disposición de los recursos necesarios para su logro.

A partir de críticas como las relacionadas con el hecho de que, supuestamente, la Corte Constitucional o del Consejo de Estado, ignoran la denominada restricción presupuestal, o de escasos recursos públicos derivados de la imposición a contribuyentes, se ha ido poniendo en entredicho contenido de los fallos en autos y sentencias que ordenan determinados puntos en la orientación de política pública de asuntos fundamentales como el régimen tributario, el régimen de salud, o de aspectos de urgente atención como es el de graves impactos en el medio ambiente.

La aparente injerencia de la jurisprudencia de las cortes en el orden institucional debido, o en el reordenamiento inesperado del gasto público ocasiona desde los denominados “choque de trenes” entre ellas mismas y con otros poderes del Estado, hasta la deslegitimización política que se intenta en su contra por parte de otras de las ramas del poder público. Podría abordarse el riesgo de equivocadas especulaciones acerca de que buena parte de la mala imagen del poder judicial, en general ante la opinión pública, se desprenda de la acción populista y demagógica de sectores políticos que representan intereses de otras ramas del poder, afectadas por la acción jurisprudencial.

Sin embargo, en el terreno de la academia, el actuar de las cortes en el momento presente simplemente hace parte de “nuevas tendencias en materia jurisprudencial y del rol de los jueces en la formulación de las políticas públicas”<sup>137</sup>. Como afirma taxativamente el jurista citado, los jueces fijan las políticas que no han sido capaces de elaborar los tomadores de decisiones políticas, dando órdenes de

---

<sup>137</sup> MACÍAS Gómez, Luis Fernando. Fallo sobre el Río Bogotá, una nueva perspectiva jurisprudencial. *Ámbito Jurídico*, mayo 15 de 2014

imperativo cumplimiento, so pena de desacato judicial, en referencia al fallo de acción popular sobre el Río Bogotá. Este sería un argumento a favor de este tipo de fallos.

Pero, en otro sentido, de manera razonable surge la posibilidad de cuestionar lo que pueda ocurrir con la seguridad jurídica de las actividades que inciden en el orden ambiental, pero existentes antes de la expedición de la Ley 99 de 1993 o Código de Recursos Naturales Renovables. Es el comentarista ya citado quien permite plantear dudas acerca de si “la susodicha protección de la naturaleza supone romper con todos los principios jurídicos de un Estado de derecho”. Esto último en razón, por ejemplo, a que ciertas exigencias de licencia ambiental al proyecto de descontaminación del río, cuando ello no era requisito previsto en normas como el Decreto 2820 del 2010.

En apego también a puntuales reflexiones de la fuente comentada, ciertos tajantes aspectos del fallo en mención que declaran responsabilidad de la catástrofe ambiental, ecológica y socioeconómica en ciertas instituciones, podrían resultar arbitrarios. Igualmente, no sería suficiente justificación del rol de los jueces en la determinación de políticas públicas el hecho de una considerable ineficacia de los responsables de política pública para poner en duda con este tipo de fallos el garantismo jurídico la democracia representativa o la separación de poderes que son baluartes del estado Social de Derecho.

No obstante podría ser que, por el contrario, debe reconocerse “un nuevo escenario de análisis frente a si la sociedad moderna puede todavía verse con una estructura rígida de división de poderes o si resulta necesario armonizar los mismos para las actuales necesidades sociales, económicas y ambientales”<sup>138</sup>. Este referido jurista ratifica que “el cambio de usos del suelo y su normativa, las de políticas de gestión del suelo, las declaratorias de utilidad pública de cada entidad, la adquisición de predios y servidumbres con el régimen de cada tipo de infraestructura”, son todos elementos contenidos en el fallo comentado que con tal dispersión normativa generarían inseguridad jurídica.

---

<sup>138</sup> VARGAS Rodríguez, Germán A. *ibid.*,

Es así que, un fallo como el del Consejo de Estado acerca de la descontaminación del Río Bogotá, conlleva a cuestionamientos como los ya mencionados, Pero también, en un sentido positivo, revelan un juez que dejando de ser neutral reivindica la función proveniente de un poder público que es el judicial. Por otra parte, debe enfatizarse que decisiones como esta del alto tribunal han surgido de una invaluable figura de participación que es la acción popular como mecanismo de participación directa en la protección de los derechos e intereses colectivos y difusos relacionados con ambiente sano, moralidad administrativa, espacio público, patrimonio cultural, seguridad y salubridad públicas, servicios públicos, consumidores y usuarios, libre competencia económica, entre otros, previsto en el primer inciso del artículo 88 constitucional.

Es así como, en Colombia, los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como los entes del denominado Ministerio Público y los diversos Órganos de Control, a raíz de la configuración que se dio al Estado con base en los contenidos de la Constitución Política de 1991, siguen mostrando vacíos comunes y también puntos de confrontación debido a superposición de funciones, debido a su cualidad representación democrática. Las diversas debilidades institucionales se reflejan constantemente el accionar de cada uno de las ramas del poder.

No solo los funcionarios de todos los niveles del poder han dejado entrever los cambios dinámicos debidos al constante surgimiento de nuevas necesidades a suplir dentro de la población. El ejecutivo, los legisladores, los responsables del control institucional y los jueces enfrentan ahora responsabilidades conscientes acerca de la definición y puesta en práctica de políticas públicas todas tendientes a dar solución a las muchas necesidades sentidas por la población.

Uno de los lugares comunes a la política colombiana es la constante alusión a la supuesta necesidad de que la única forma de solución a dichos requerimientos



populares es la de reformas a cada uno de los sistemas de salud, de educación, tributación o justicia, entre otros. Ello se debe a diversos factores derivados de la ineficiencia e ineficacia institucional de aquellos a quienes corresponden determinadas funciones en este sentido, a la corrupción administrativa inherente al funcionamiento condicionado por la política en muchas de las áreas del Estado y a la clara escasez de recursos económicos y las restricciones presupuestales, en general y entre otros aspectos.

Es por todo ello que sentencias considerables como “hitos” jurisprudenciales han de convertirse en motivo de controversia y de celos interinstitucionales. Algunas de ellas, como es el caso de la sentencia sobre descontaminación del río Bogotá, no implican necesariamente que los diversos entes del Estado se hayan mantenido de manera pasiva frente a sus obligaciones y funciones.

De hecho, en este caso jurisprudencial, aparecen obstáculos que hacen aparentemente impracticable su parte resolutive. El más importante de ellos es la reclamada insuficiencia de recursos por parte de las entidades responsables según el Consejo de Estado.

Cuando de recursos no se trate, debido a que el contenido de la sentencia define grandes responsabilidades acerca del manejo del presupuesto involucrado, surgen demoras en el sentido de que la definición del manejo de los recursos involucra intereses políticos que retardan el cumplimiento de lo ordenado por el tribunal.

Por otra parte, la buena intención del fallo se tropieza con el hecho de que muchas de sus decisiones reproducen acciones que las entidades y las municipalidades ya han afrontado parcialmente. Ello implica que los recursos están parcialmente ya comprometidos y, por tanto, se dificulta su transferencia al fondo común exigido en el fallo.

Otro aspecto relacionado es el de los cambios ordenados por el Consejo de Estado con relación a la destinación de fondos tributarios como los derivados del impuesto predial o del Sistema General de Participaciones.

En otro ángulo del problema derivado de la implementación de la parte resolutive de la sentencia comentada está el problema social derivado de algunas actividades, por ejemplo la de curtiembres en la ronda del río o la de creación de parques industriales. Eliminar unas o crear otras involucra el problema jurídico de derechos adquiridos o el de afrontar nuevos desafíos de orden técnico, administrativo y económico, en general. Ello sobrepasa los planteamientos jurídicos, ocasiona costos de posibles indemnizaciones y otros aspectos de fricción social relacionados con reubicación de asentamientos industriales y humanos.

En resumen, el caso estudiado de las sentencias relacionadas con el problema de descontaminación de las tres cuencas del río Bogotá, si bien no conlleva argumentos en contra ya que todos los sectores reconocen su validez, si plantea que la incertidumbre acerca de la viabilidad de que el poder judicial acometa activamente la tarea de contribuir en la definición de políticas públicas en áreas socialmente sentidas, pero políticamente sensibles a conflictos de intereses de todo tipo.

## CONCLUSIONES

El trabajo ha tenido como objetivo fundamental el análisis del desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado en Colombia respecto al alcance de las Acciones Populares en materia ambiental.

De acuerdo con esto, la indagación de la investigación se ha concentrado en la evolución del derecho al agua que, como se mencionó, que ha pasado por claras etapas de progresión en el sentido del reconocimiento a un mínimo vital (1992-1995), de una progresividad jurisprudencial respecto al derecho humano al agua (1995-2005); de reconocimiento a un mínimo vital de agua potable como derecho de todos, y de su necesaria garantía por parte del Estado y que no necesariamente debe ser gratuito (2006-2009); el derecho humano y el bloque de constitucionalidad (2010).

De otra parte, en cercana conexión conceptual con el problema planteado, se realizó el análisis de las jurisprudencias hito derivadas del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y del Consejo de Estado acerca de la descontaminación del río Bogotá. Este caso conjunto de estudio lo que permite vislumbrar es, tanto las nuevas tendencias de desempeño del rol jurisprudencial y de los jueces en general, acerca de la solución de los problemas ambientales al interior del ordenamiento de un Estado de Derecho, pero también de los grandes inconvenientes de orden presupuestal, político, de intereses encontrados y de otros elementos subyacentes conexos con la corrupción administrativa y los conflictos de intereses.

La metodología de análisis jurisprudencial fue de tipo combinado, aplicando el esquema de análisis de Diego López, con un enfoque tradicional. De otra parte, se

implementó un método descriptivo de los contenidos del fallo del Consejo de Estado, identificando el cronograma implícito en la extensa sentencia.

Del análisis general se encuentra un factor inicial y uno posterior que identifican el impacto social de este tipo de fallos. El primero de índole positivo es la clara demostración de la participación directa de los ciudadanos a través de acciones populares, lo cual demuestra la bondad de esta figura democrática mediada por la acción posterior de los jueces. El segundo, la posible ineficacia de esta nueva tendencia jurisprudencial respecto a la protección de los derechos colectivos, del medio ambiente y con relación al agua, cuando choca con las debilidades institucionales de las entidades responsables y la fuerte oposición de índole política en defensa de baluartes electorales, administrativos y presupuestales, que demuestran en dónde residen las inercias negativas opuestas a la solución positiva de los impactos nocivos al medio ambiente, a la mitigación de la incidencia poco ecológica de algunas actividades productivas necesarias y la protección de los derechos colectivos respecto a los recursos naturales como a los recursos que son propiedad de todos los ciudadanos.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, C. L. (2011). *Igualdad verde: el derecho al agua potable en perspectiva ambiental*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- ALCALDÍA Mayor de Bogotá D.C. (2003). *Decreto 61 de 2003*. Bogotá Colombia.
- (2004). *Decreto 190 de 2004*. Bogotá Colombia.
- (2011). *Decreto 485 de 2011*. Bogotá Colombia.
- (2012). *Decreto 64 de 2012*. Bogotá Colombia.
- (2013). *Decreto 364 de 2013*. Bogotá Colombia.
- (2014). *Decreto 119 de 2014*. Por el cual se integra la Comisión Intersectorial para la coordinación de las actuaciones administrativas del Distrito Capital tendientes al cumplimiento de la Sentencia del Consejo de Estado que decidió la segunda instancia en el proceso de Acción Popular 25000232700020019047901 (20000428-20010122-20010343), mar.28/14, C.P. Marco Antonio Velilla.(Rio Bogotá)
- ALMIRON, E. (21 de 10 de 2013). *Plataforma Interamericana de Derechos Humanos*. Recuperado el 29 de Octubre de 2013, de [http://www.observatoriomercosur.org.uy/libro/el\\_agua\\_como\\_elemento\\_vital\\_en\\_el\\_desarrollo\\_del\\_hombre\\_17.hp](http://www.observatoriomercosur.org.uy/libro/el_agua_como_elemento_vital_en_el_desarrollo_del_hombre_17.hp)
- BALBIN, DORIS. Citada por BORRERO Jesús María. *Los derechos Ambientales Una visión desde el sur* FIPMA 1994.
- BETANCUR, Belisario. *Aproximación al derecho de la competencia*. Superintendencia de Industria y comercio. El Navegante Editores. Bogotá 1999.
- BUSTAMANTE ALSINA. Jorge. *Derecho Ambiental, Fundamental y Normativo*. Abedeleo-Perrot. Buenos Aires. 1995.
- CAMARGO, Pedro Pablo (2003) *Las acciones populares y de grupo*. Santafé de Bogotá Leyer.

CONCEJO de Bogotá D.C. (1996). *Acuerdo distrital 19 de 1996*. Bogotá Colombia.

----- (2003). *Acuerdo 79 de 2003*. Bogotá Colombia.

----- (2008). *Acuerdo 347 de 2008*. Bogotá Colombia.

----- (2009). *Acuerdo 407 de 2009*. Bogotá Colombia.

CONGRESO de la República de Colombia. (1887). *Ley 57 de 1887*. Bogotá Colombia.

----- (1993). *Ley 99 de 1993*. Bogotá Colombia.

----- (1994). *Ley 142 de 1994*. Bogotá Colombia.

----- (1994). *Ley 134 de 1994*. Bogotá Colombia.

----- (1997). *Ley 373 de 1997*. Bogotá Colombia.

CONSTITUCIÓN Política de Colombia de 1991.

DEFENSORIA. (12 de Diciembre de 2012). <http://www.defensoria.org.co/>.

Recuperado el 11 de Noviembre de 2013, de

<http://www.defensoria.org.co/red/anexos/publicaciones/derHumanoAgua.pdf>

DELGADO MAYA, José Francisco; AMAYA GARZÓN, José Baltasar y OROZCO MARIÑO Rafael Eduardo. *Los derechos colectivos y su defensa a través de las acciones populares y de grupo*. Bogotá: Defensoría del pueblo. Convenio de Cooperación Internacional Defensoría del pueblo- embajada Real de los países bajos.

DEVASCONCELOS. Antonio. *Seminario Internacional de Acciones Populares y de Grupo*. Santafé de Bogotá. Septiembre de 1994.

DIFUNDIR, L. (2008). Comité Nacional en Defensa del Agua y de la Vida. *Cartilla básica del referendo del agua. Propuesta de reforma constitucional: El acceso al agua potable como derecho humano fundamental*. , 38.

ECOFONDO. (11 de 2 de 2012). [www.ecofonfo.org.com](http://www.ecofonfo.org.com). Recuperado el 7 de 11 de 2013, de

<http://agua.ecofonfo.org.co/index.php?option=com:content&view=article&id=45&Itemid=29>

EL TIEMPO. (12 de Marzo de 2013). *Alcaldía proyecta que estrato tres tenga mínimo vital de agua*, p. 3.

ESGUERRA POTOCARRERO, Juan Carlos. *La protección constitucional del ciudadano*. Bogotá: Legis. 2004.

GACETA DEL CONGRESO No. 498 del 7 Noviembre de 1996.

JAUENOD DE ZOGON. Silvia. *El derecho Ambiental y sus principios rectores*. Madrid 1999

LEÓN, E. P. (2000). *Gobernanza del agua en Colombia*. Bogotá D.C.: Centro de Derecho ambiental de la Unión Mundial Para la Naturaleza.

LÓPEZ Medina, Diego (2006) *Interpretación constitucional*. Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla Universidad Nacional de Colombia Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Disponible en: <http://www.ramajudicial.gov.co/csj/downloads/UserFiles/File/ALTAS%20CORTES/CONSEJO%20SUPERIOR/ARCHIVOS%20CONTENIDO/Interpretacion%20Constitucional%20EJ.pdf>

NICOTRA. Norberto. Defensor del Pueblo de la provincia de Santafé Argentina. Seminario de Acción Popular y de grupo en Santafé de Bogotá. Septiembre 1994

OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro, Msc. *Constitución Política de Colombia*. Séptima Edición. Ediciones doctrina y Ley Ltda. Bogotá D.C, 2006.

PRESIDENTE de la República de Colombia. (1974). *Decreto Ley 2811 de 1974*. Bogotá Colombia.

----- (1978). *Decreto 1541 de 1978*. Bogotá Colombia.

----- (1984). *Decreto 1594 de 1984*. Bogotá Colombia.

----- (1994). *Decreto 1743 de 1994*. Bogotá Colombia.

----- (2002). *Decreto 1729 de 2002*. Bogotá Colombia.

----- (2003). *Decreto 3100 de 2003*. Bogotá Colombia.

----- (2007). *Decreto 1575 de 2007*. Bogotá Colombia.

RINCÓN Gama, Javier Armando; SUAREZ MEJÍA, Héctor Alfredo. *Las acciones populares en el Estado Social de Derecho. Un instrumento democrático y de equilibrio de poder*. Bogotá: Editorial Biblioteca Jurídica DIKE. 1ª. Edición., 2004.

RODRIGUEZ Rodríguez, Librado. *Derecho Administrativo*. Decima Edición. Ed. Temis 1998

SHIKLOMANOV. (2006). *Evaluación de recursos hídricos y disponibilidad del agua en el mundo*. San Petersburgo: Instituto Hidrológico de San Petersburgo.

VIANA, Andreé. *El objeto de las acciones populares*. Universitas.

## **JURISPRUDENCIA**

COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-528 del 18 de Septiembre de 1992 M. P Fabio Morón Díaz.

----- Sentencia C-406 del 10 de Febrero de 1994 M. P. Eduardo Cifuentes Hoyos.

----- Sentencia C-088 del 2 de febrero de 2000. M. P: Fabio Morón Díaz.

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO Sentencia P-056 del 24 de Agosto de 2002 M. P. Jesús María Carrillo Ballesteros.

----- Sentencia A. P: 518 del 31 de Octubre de 2002 M. P: Ricardo Hoyos Duque.

----- Sentencia A. P.100 del 24 de agosto de 2001. M. P. Orlando Quiñónez Duque.

----- Sentencia A. P.300 del 31 de agosto de 2002. M. P. Ligia López Díaz.

----- Sentencia A. P. 055 del 13 de julio de 2000. M. P. Juan Alberto Polo Figueroa.



- . Sentencia A.P. 518 31 de octubre de 2002 M. P. Ricardo Hoyos Duque.
- . Sentencia AP-163 del 6 de Septiembre de 2001 M. P. Jesús Carrillo Ballesteros
- . Sentencia AP-300 del 31 de mayo de 2002 M. P. Ligia López Díaz.
- . Sentencia AP-25000-23-27-000-2001-90479-01 del 28 de marzo de 2014. C. P. Marco Antonio Velilla Moreno

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA. Sección cuarta, subsección B. agosto 25 de 2004 M.P. Nelly Yolanda Villamizar de Peñaranda