

**LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LA CORPORACION
AUTÓNOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE
BUCARAMANGA EN EL MANEJO, USO Y PRESERVACIÓN DE LOS
RECURSOS HÍDRICOS**

EDITH PATRICIA VILLALOBOS BARRERA

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS
BUCARAMANGA**

2008

**LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LA CORPORACION
AUTÓNOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE
BUCARAMANGA EN EL MANEJO, USO Y PRESERVACIÓN DE LOS
RECURSOS HÍDRICOS.**

EDITH PATRICIA VILLALOBOS BARRERA

Monografía para optar por el título de Abogado

Director

Dr. LUIS GUILLERMO ROSSÓ BAUTISTA

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS
BUCARAMANGA**

2008

CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCION	9
1. POLÍTICA, GESTIÓN PÚBLICA Y LEGISLACIÓN AMBIENTAL EN COLOMBIA.	14
1.1 LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO PARA LA CONSERVACIÓN DE UN MEDIO AMBIENTE SANO.	14
1.2 LA POLITICA AMBIENTAL COLOMBIANA.	16
1.2.1 La Política Ambiental antes de la Constitución de 1991.	17
1.2.2 La Constitución de 1991.	18
1.2.3 La Expedición de la Ley 99 de 1993; Un Nuevo Impulso al Ambiente en Colombia.	19
1.3 LA GESTIÓN AMBIENTAL.	22
1.4 MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL.	24
1.4.1 El Fondo Nacional Ambiental (FONAM).	25
1.5 LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES.	26
1.5.1 Historia.	28
1.5.2 Las Corporaciones Autónomas Regionales y la Ley 99 de 1993.	31
1.5.3 características de las corporaciones autónomas regionales .	33
1.5.4 Funciones.	34

1.5.5 Los órganos de administración y dirección de las Corporaciones Autónomas Regionales.	35
1.5.6 La Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga.	36
1.6 LOS ENTES DE CONTROL, LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y EL MINISTERIO PÚBLICO, EN LA GESTION AMBIENTAL EN COLOMBIA.	36
1.7 MECANISMOS PARA LA DEFENSA DE LOS RECURSOS NATURALES Y DEL MEDIO AMBIENTE EN COLOMBIA.	38
1.7.1 Mecanismos Constitucionales y Legales, de Cumplimiento por Vía Judicial.	39
1.7.2 Herramientas Administrativas.	49
2. POLÍTICA, GESTIÓN PÚBLICA Y REGIMEN JURIDICO DEL AGUA EN COLOMBIA	55
2.1 LA GESTION DEL RECURSO HIDRICO, LAS POLITICAS NACIONALES SOBRE EL AGUA.	57
2.1.1 Objetivos y principios que gobiernan el uso de las aguas.	59
2.1.2 Instrumentos de la Gestión de los Recursos Hídricos.	60
2.2 REGIMEN JURIDICO DEL AGUA EN COLOMBIA	62
2.2.1 Marco Legal Del Agua.	62
2.2.2 Administración de las Aguas.	65
2.2.3 Derechos y Obligaciones sobre las Aguas.	67
2.2.4 Modos de Adquirir el Derecho a Usar las Aguas.	68
2.3 LA CONCESIÓN DE AGUAS	72

2.3.1 Trámite Concesión de Aguas en a Corporación para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga.	75
2.3.2 Control de Fuentes Hídricas y de los Usuarios Concesionados.	77
3. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LAS CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES EN EL MANEJO DE RECURSOS HIDRICOS.	80
3.1 LA ACTUACION DE LA ADMINISTRACION. FUNDAMENTO DE LA RESPONSABILIDAD.	80
3.1.1 Clases De Responsabilidad Administrativa.	85
3.2 RESPONSABILIDAD POR DAÑOS A LOS RECURSOS NATURALES, ASPECTOS APLICABLES A LOS RECURSOS HIDRICOS.	88
3.2.1 Imputación o fundamento.	91
3.2.2 Daño.	92
3.2.3 Nexo causal.	95
3.2.4 La Responsabilidad del funcionario público.	97
3.3 LAS ACCIONES PARA LA DEFENSA DE DERECHOS E INTERESES RELACIONADOS CON LOS RECURSOS HIDRICOS.	98
3.3.1 Acción De Nulidad.	98
3.3.2 Las Acciones Populares.	99
3.3.3 Las Acciones De Grupo O Clase.	108
3.3.4 Acciones De Cumplimiento.	117
3.4 CONSIDERACIONES FINALES	124
4. CONCLUSIONES	127
BIBLIOGRAFIA	137

RESUMEN

TITULO: LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA EN EL MANEJO, USO Y PRESERVACIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS *

AUTOR: VILLALOBOS BARRERA, Edith Patricia **

PALABRAS CLAVES: Gestión, política ambiental, recursos hídricos, responsabilidad administrativa, Corporaciones Autónomas Regionales

DESCRIPCIÓN:

Es necesario implementar mecanismos efectivos para contener las afectaciones a los recursos hídricos, no solo, por la actual relevancia del tema del medio ambiente, a raíz de su caracterización como Derecho Humano Colectivo, sino también por el valor incalculable del agua en los procesos de desarrollo de una colectividad. La Protección de los recursos, es en primer lugar una obligación del Estado y de las Entidades Públicas encargadas del Manejo, Control y Vigilancia de los recursos: las Corporaciones Autónomas Regionales.

La forma como se han venido administrando, los recursos hídricos, ha sido hasta ahora ineficiente, lo que ha generado que se deterioren, contaminen y agoten, a pesar de la existencia de acciones para garantizar su adecuada administración. El daño y abuso del recurso hídrico, afecta a la naturaleza; afecta a la comunidad y a los individuos; la salud y en extremo, puede poner en peligro el derecho a la vida.

Éste estudio que se enfoca al determinar el régimen de Responsabilidad Administrativa aplicable a las Corporaciones Autónomas Regionales. Para ello, se hizo un estudio de la Gestión ambiental colombiana, para luego abordar el tema de la gestión de los recursos hídricos; primero se establecen las obligaciones de los administradores frente a los recursos hídricos, para abordar consecuentemente el tema de la responsabilidad Administrativa que podría generarse por el manejo, uso, control y vigilancia de los recursos hídricos.

* Trabajo de grado

** Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Derecho. Luis Guillermo Rossó Bautista

ABSTRACT

TITLE: THE ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY OF THE CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA IN THE TREATMENT, USE AND PRESERVATION OF THE WATER RESOURCES *

AUTHOR: VILLALOBOS BARRERA, Edith Patricia**

KEY WORDS: Management, environmental politics, water resources, administrative responsibility, Autonomous Regional Corporations

DESCRIPTION:

It is necessary to implement effective mechanisms to contain the affectations to the water resources, not alone, for the present relevance of the topic of the environment, soon after their characterization like Human Collective Law, but also for the incalculable value of the water in the processes of development of a collective. The Protection of the resources is in the first place an obligation of the State and of the Public Entities in charge of the Treatment, Control and Surveillance of the resources: the Autonomous Regional Corporations.

The form as has come administering, the water resources, it has been up to now inefficient, what has generated that they deteriorate, contaminate and exhaust, in spite of the existence of actions to guarantee their appropriate administration. The damage and abuse of the water resource, affect to the nature; it affects to the community and the individuals; the health and in finish, it can put in danger the life right's.

Éste estudio que se enfoca al determinar el régimen de Responsabilidad Administrativa aplicable a las Corporaciones Autónomas Regionales. Para ello, se hizo un estudio de la Gestión ambiental colombiana, para luego abordar el tema de la gestión de los recursos hídricos; primero se establecen las obligaciones de los administradores frente a los recursos hídricos, para abordar consecuentemente el tema de la responsabilidad Administrativa que podría generarse por el manejo, uso, control y vigilancia de los recursos hídricos.

This studies that is focused when determining the régime of applicable Administrative Responsibility to the Autonomous Regional Corporations. For it, a study of the environmental Colombian Management was made, it stops then to approach the topic of the management of the water resources; first the obligations of the administrators settle down in front of the water resources, to approach the topic of the Administrative responsibility that could be generated by the treatment, use, control and surveillance of the water resources consequently.

* Project of degree

** Faculty of Human Sciences. School of Law. Luis Guillermo Rossó Bautista

INTRODUCCION

Resulta ampliamente conocida la preocupación mundial por preservar y proteger el Medio Ambiente, entendido este como, el conjunto de recursos o bienes naturales, que conforman nuestro entorno. El tema ambiental y su inclusión dentro del Ordenamiento Jurídico colombiano cobra relevancia a partir de la segunda mitad del siglo veinte, acorde con las nuevas problemáticas mundiales, a raíz del grave deterioro de los recursos naturales. Más allá de una perspectiva meramente ecologista, es decir, la simple relación con la naturaleza y sus recursos; el tema ambiental preocupa a todos debido a la relación estrecha entre los recursos naturales y del entorno con los procesos sociales, productivos y de desarrollo humano y de los Estados.

“El Derecho Ambiental es considerado un subsistema del Sistema Jurídico, diferenciado de los sistemas naturales y sociales pero interconectado con ellos de manera similar a otros sistemas del entorno”¹ .

Como quiera los elementos naturales, no son inagotables, y son susceptibles de apropiación y en virtud de ello de deterioro; surge el Principio de Desarrollo Sostenible, el cual establece que se debe utilizar racionalmente los recursos naturales, a fin de lograr preservarlos para las generaciones futuras. De lo expuesto, resulta que se imprime la obligación sobre todos los habitantes del planeta, y a todos los Estados, de preservar y manejar de manera eficiente los recursos naturales; se los hace responsables de su sostenibilidad².

¹ MORENO SERRANO, José Luís. Ecología y Derecho. Principios de Derecho Ambiental y Ecología Jurídica, Granada Comares. España 1992.

² CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-254. 30 de junio de 1993; Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell: “La crisis ambiental es, por igual, crisis de la civilización y replantea la manera de entender las relaciones entre los hombres. Las injusticias sociales se traducen en desajustes ambientales y estos a su vez reproducen las condiciones de miseria”

Para lograr los fines relacionados con el Desarrollo Sostenible, el Estado, como administrador de los recursos naturales, debe formular una Política Estatal donde se articulen todos los Instrumentos Jurídicos efectivos y necesarios para contener las afectaciones a los recursos naturales.

Los daños ocasionados a los recursos naturales, tienen graves consecuencias para la comunidad en general, aún cuando no sean los directos usuarios de los recursos naturales afectados; en la naturaleza todo se encuentra interrelacionado y guarda siempre un equilibrio. De forma tal, que puede usarse el recurso pero que no debe ser sobreexplotado o mal empleado.

Los daños que efectivamente se causan, muchas veces no se reparan, o no se reparan íntegramente. Es difícil en ocasiones determinar al causante de perjuicios ambientales, o los instrumentos implementados en las sanciones resultan ser muy laxos.

El agua, es uno de los recursos naturales más apreciados y también uno de los más deteriorados; tiene amplia relevancia jurídica debido a su incidencia como motor de desarrollo de las sociedades a través de la historia. Del agua se ha hecho un uso mayoritariamente consuntivo, irresponsable e inadecuado en gran parte de los casos, lo que ha generado escasez del recurso en muchas regiones del planeta.

El daño y abuso del recurso hídrico, afectan en primer lugar, al recurso agua; simultáneamente, se afecta a la comunidad y a los individuos; patrimonios comunes y patrimonios individuales o privados. El deterioro y mal uso de las aguas afecta la salud y en extremo, puede poner en peligro el derecho a la vida.

La forma se como se han venido administrando, los Recursos Hídricos, ha sido hasta ahora ineficiente; lo que ha generado que se deterioren, contaminen y

agoten, a pesar de la existencia de acciones para garantizar la adecuada administración de los mismos.

Por ello surge el presente estudio, se propone la necesidad de establecer un Régimen de Responsabilidad Administrativa, respecto de las Corporaciones Autónomas Regionales, entidades encargadas de administrar el recurso hídrico en Colombia.

El problema jurídico planteado fue el siguiente: Debido a la categoría de bienes jurídicos especialmente protegidos, de los recursos hídricos; y las responsabilidades que por su manejo y gestión se generan; ¿cuál es el Régimen de Responsabilidad Administrativa aplicable a la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, a raíz de los problemas suscitados en el manejo, gestión y la preservación de los recursos hídricos?

Aplicar el concepto de Responsabilidad Administrativa implica fijar el campo de acción del Estado y los entes descentralizados como administradores de los recursos.

Se requiere, primero, establecer las obligaciones de los administradores frente a los recursos, para después indagar sobre la forma como se cumplen las mismas, así mismo para detectar las situaciones en las cuales los daños causados al ambiente están directamente relacionados con las faltas a los deberes instituidos sobre ellos.

El estudio implicó revisar la normatividad vigente sobre Medio Ambiente y la relacionada con el Régimen de Aguas Continentales Colombia; Se trató de revisar las políticas de administración implementadas por la C.D.M.B; respecto del recurso Hídrico. Busca aportar elementos que permitan la aplicación de instrumentos jurídicos en la Gestión de los Recursos para que se dé aplicación a

lo dispuesto por la Constitución y los Tratados Internacionales, en cuanto a bienes de interés común de la humanidad que deben ser sostenibles a través del tiempo y para las generaciones futuras.

La pretensión, consistió en, investigar la actividad de la Corporación Autónoma para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, como entidad encargada de velar por los recursos hídricos de la región; previa revisión al régimen jurídico ambiental actual de Colombia. Se hace una mención especial respecto a las concesiones que otorgan el derecho a usar las aguas, como quiera que son el instrumento administrativo para obtener el derecho a usar las aguas, para después revisar las políticas para el control y vigilancia de los usuarios y concesionados con el derecho al uso de las aguas.

También, pretendió analizar la intervención de los Organismos de Control, Procuraduría, Contraloría y Defensoría del Pueblo y de la ciudadanía, en el Control Vigilancia de la Gestión de la C.D.M.B; puesto que, es a través de estos Entes que se vigila el actuar de los administradores de los recursos hídricos.

Se estructura en tres capítulos. Inicialmente, se hará un breve recuento de la Política Ambiental Colombiana; se estudia lo relacionado con la Gestión de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente, enfocándose en el papel de las Corporaciones Autónomas Regionales. Como referencia principal para la elaboración del primer capítulo se tuvo muy en cuenta lo dispuesto por la Ley 99 de 1993, que contiene los fundamentos de la Política Ambiental Colombiana, así como el Decreto 2811 de 1974. Así mismo, se menciona el papel de los Organismos de Control del Estado en cuanto son garantes de los Recursos de la Nación y de los Derechos Ciudadanos. Para concluir se realiza una corta reseña de los Mecanismos Constitucionales Legales y Administrativos presentes en el ordenamiento jurídico colombiano para la protección de los recursos naturales.

En el segundo capítulo se aborda el estudio del Recurso Hídrico. De manera general se observan los aspectos que regulan el tema del agua dentro del ordenamiento jurídico colombiano y se abordan algunos apartes de la Política Hídrica Nacional.

Se estudia la labor de la Corporación Autónoma para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, en el manejo de los recursos hídricos, atendiendo al hecho de ser la entidad encargada de administrar el recurso hídrico, analizando el trámite las Concesiones para el uso de las aguas y la forma como se hace seguimiento a los usuarios concesionados. Por último se hace un recuento rápido de la situación de los recursos hídricos en la zona de jurisdicción de la C.D.M.B, denominada “Soto-Norte”, que comprende los municipios de Vetás, California, Charta, Tona y Matanza, a fin de evidenciar que si existe una mala administración del recurso y que por tanto, es posible sugerir la posibilidad de ejercer acciones de responsabilidad contra los administradores de los recursos hídricos.

Lo que nos conduce al capítulo tercero, que trata el tema de la Responsabilidad Administrativa, por el manejo del recurso hídrico y demás recursos del ambiente; a fin de llegar a formular a manera de propuesta, la conveniencia de un régimen de responsabilidad administrativa de las Corporaciones Autónomas Regionales, lo cual, aunque aparentemente, pretencioso, no está fuera de lugar, pues, mientras existen una serie de acciones para requerir a la entidad a cumplir con su deber, en ocasiones los alcances de la Norma actual, dejan vacíos, que no permiten una verdadera sanción a las Corporaciones Autónomas Regionales por su actuar o por sus omisiones.

1. POLÍTICA, GESTIÓN PÚBLICA Y LEGISLACIÓN AMBIENTAL EN COLOMBIA.

“Es necesario implementar mecanismos efectivos, para contener las afectaciones a los recursos naturales, no solo, por la actual relevancia del tema del medio ambiente, a raíz de su caracterización como Derecho Humano Colectivo, sino también por el valor incalculable de los recursos naturales en los procesos de desarrollo de una colectividad. La introducción del concepto de Desarrollo Sostenible, implica el ejercicio de derechos sobre el medio ambiente a fin de satisfacer necesidades actuales, sin comprometer la capacidad futura de los recursos”³ .

1.1 LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO PARA LA CONSERVACIÓN DE UN MEDIO AMBIENTE SANO.

La Carta Política de 1991, dentro de sus principales aspectos innovadores hace referencia al compromiso del Estado y de la comunidad en general en la adopción de una nueva conciencia en el tratamiento de las riquezas naturales de la Nación y del Medio Ambiente, tendiente a su conservación y protección, dado que se trata de Patrimonio Común De La Humanidad, indispensable para la supervivencia de estas y de las futuras generaciones.

Es por ello, que constituye parte de los fines esenciales del Estado promover la prosperidad y el bienestar general, el mejoramiento de la calidad de vida de la población, mediante la solución de las necesidades insatisfechas, a través de la

³ Ver, Informe Bruntland (Nuestro Futuro Común). En Sustainability and the Right to Development. Reino Unido 1991. Universidad de Aberdee.1991. Cit. Casas Sergio. Pág.134.

prestación de los servicios públicos de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable (C.P artículos 2o. 49 y 366).

Por lo tanto, el Estado asume una serie de deberes:

- La protección de la integridad y diversidad del ambiente, que garantice a las personas el goce del derecho a un ambiente sano.
- La conservación de las áreas de especial importancia ecológica.
- La planificación del manejo y del aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución. Implica el diseño de estrategias de gestión para cada recurso determinado.
- La prevención y control de los factores de deterioro ambiental, a través de acciones que incluyen la imposición y aplicación de sanciones legales, con el fin de obtener la reparación de los daños causados.
- El fomento de la educación en todos los niveles para obtener los fines, expresados en la legislación y en la Constitución.

La Responsabilidad del Estado en el manejo del medio ambiente, se relaciona también con el cumplimiento de los instrumentos normativos, técnicos y los de participación e intervención ciudadana en las decisiones que puedan afectar los recursos naturales; de donde surge entonces una responsabilidad social para los ciudadanos para proteger la integridad del ambiente y su derecho a gozar de un ambiente sano.

El conjunto de actividades encaminadas a organizar el ambiente y los recursos naturales se denominan Gestión Pública Ambiental; se encuentra conformada

entre otros aspectos por las Políticas Ambientales, la normatividad, la estructura jurídica de la administración de los recursos naturales, las actividades de administración, manejo, seguimiento y control, así como el régimen sancionatorio ambiental y la normatividad aplicable. Por ello, se tratará de condensar los aspectos más importantes de la Gestión Pública Ambiental en Colombia.

La Gestión Pública Ambiental no solo se refiere a las actividades desarrolladas por el Estado y las instituciones públicas, sino también a las acciones de la sociedad civil.

1.2 LA POLITICA AMBIENTAL COLOMBIANA.

Es preciso estudiar lo referente a la Política Ambiental en Colombia en tres etapas; antes de la Constitución de 1991; los primeros esbozos de una normatividad que plantea una Política Ambiental, se presentan a raíz de la Conferencia de las Naciones Unidas de 1972, en Estocolmo Suecia, sobre Medio Humano. En Colombia se expide el Código de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, sin embargo, la normatividad no generó los resultados esperados, el manejo ambiental del país se vio atomizado y desarticulado, cuando se trató de reglamentar lo dispuesto en el Decreto 2811 de 1974, pues no se estructuró una política ambiental unificada.

La adopción del concepto de Estado Social de Derecho, en la nueva Constituyente de 1991, trazó cambios significativos; entre otros, la adopción del Derecho a Gozar de un Medio Ambiente Sano y del postulado del Manejo Sostenible del Ambiente y de los Recursos Naturales.

En desarrollo de los preceptos Constitucionales y atendiendo una nueva directriz internacional, acogida a partir de La Cumbre de las Naciones Unidas Sobre Medio

Ambiente y Desarrollo en 1992⁴, se plasman en la Ley 99 de 1993; donde se redimensiona la Política Ambiental Colombiana y se enmarca una nueva etapa en el establecimiento de instrumentos de articulación entre Medio Ambiente y Estado.

1.2.1 La Política Ambiental antes de la Constitución de 1991. El Decreto Legislativo 2811 de 1974, conocido como Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente; se presenta como un primer esfuerzo por articular un Política Ambiental en el país, al acoger los postulados de la Cumbre de las Naciones Unidas de 1972, sobre Medio Humano. Describe lo que podría denominarse el fundamento de la Política Ambiental, colombiana para ese momento y hasta la expedición de la Constitución Política de Colombia de 1991 y de la Ley 99 de 1993.

El Código de los Recursos Naturales, es reconocido como una legislación de avanzada, para la época de su expedición. Consagra conceptos como el de la utilidad pública del ambiente, el mejoramiento y la conservación de los recursos naturales, que son de propiedad de la Nación y establece el régimen jurídico para acceder a ellos, asigna un valor importante a la educación ambiental y a los instrumentos económicos, los coercitivos y los de estímulos e incentivos; también se reconoce en el Decreto 2811 de 1974 la interdependencia entre los distintos recursos naturales y los lineamientos para que su uso no cause, su propio deterioro, agotamiento o imposibilidad de uso futuro⁵.

En materia de Responsabilidad Extracontractual del Estado, la Norma señala que: “El Estado será responsable por los daños ocasionados al hombre o los recursos naturales de propiedad privada, por las acciones que generen contaminación o detrimento del ambiente”. Responsabilidad que estableció también para los

⁴ Cumbre de las Naciones Unidas Sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro. Brasil 1992.

⁵ El Decreto 2811 de 1974 consagra normas encaminadas a lo que décadas después fue denominado “desarrollo Sostenible.

particulares por las mismas causas y por el daño o uso inadecuado de los bienes de propiedad del Estado⁶.

El Estado será responsable de preservar el ambiente, dada la titularidad de éste sobre los recursos naturales como bienes públicos que son; sin perjuicio de la intervención de los particulares en dicha esfera. Por el contrario es de especial importancia para la política ambiental la participación de la comunidad, dentro de las actuaciones de los entes responsables del manejo del ambiente y los recursos naturales.

La norma también establece la posibilidad de sancionar a quienes infringieran su contenido normativo. Y consagra aspectos como la creación de un Sistema de Información Ambiental y establecimiento del Estudio de Impacto Ambiental; el ordenamiento ambiental del territorio; los requisitos para el manejo de toda clase de residuos y desechos (sólidos, tóxicos, químicos, etc.).

Lamentablemente, la política ambiental contemplada en el Decreto 2811 de 1974, no fue implementada en su verdadera dimensión, pues no se desarrollaron los instrumentos necesarios para ponerlo en práctica.

En la década de 1990, la preocupación mundial por el ambiente y los recursos naturales de la Tierra vuelve a cobrar gran fuerza; esto, unido al nuevo clima político del país, evidencia la necesidad de reformar totalmente, el marco jurídico fundamental y los principios Constitucionales que guían al Estado.

1.2.2 La Constitución de 1991. La nueva dimensión de la Política Ambiental colombiana está fundada en bases constitucionales de avanzada, se acogen como

⁶ SABOGAL, Ana Rocío. Política, Legislación y Gestión Ambiental en Colombia. En Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.2003.

fundamentales los derechos Colectivos y del Ambiente, para el ejercicio de otros derechos ciudadanos.

La Carta Política Colombiana considerada “Constitución ecológica”⁷; refunda los principios del Estado e incluye entre ellos la protección de las Riquezas Naturales de la Nación. Consagra el Derecho de las personas a Gozar de un Ambiente Sano (art. 79); el Interés General que reviste al mismo; y la responsabilidad del Estado y los particulares en la protección y conservación de medio ambiente; así como el deber del Estado de planificar el uso de los recursos naturales y garantizar el Desarrollo Sostenible de la Nación.

La Constitución Política de 1991; los postulados adoptados a raíz de la denominada Cumbre de la Tierra, Río de Janeiro, Brasil 1992; y lo dispuesto en principio por el Decreto 2811 de 1974, convergen para la que en 1993 el Congreso Colombiano adopte la Ley 99, por la 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.

1.2.3 La Expedición de la Ley 99 de 1993; Un Nuevo Impulso al Ambiente en Colombia. La Ley 99 de 1993, establece el manejo ambiental del país; una renovada Política Ambiental Colombiana que se orienta hacia el Desarrollo Sostenible. Incluye dentro de sus principios el Derecho a un Ambiente Sano y una Vida saludable; la protección de la biodiversidad y de los recursos naturales y del medio ambiente. Incorpora el uso de instrumentos económicos y costos

⁷ La Corte Constitucional adopta este concepto empleado por los tratadistas y lo expresa en diferentes sentencias relacionadas con la materia; entre otras, la Sentencia C-495 de 1996. Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz: La "Constitución Ecológica" está conformada por todas aquellas disposiciones que regulan la relación entre la sociedad con la naturaleza, y cuyo propósito esencial, es la protección del medio ambiente, caracterizado por consagrar una triple dimensión: de un lado, la tutela al medio ambiente, que, en un principio irradia el orden jurídico, de otro lado, aparece el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y, finalmente, de la Carta, se deriva un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades estatales y a los particulares.

ambientales, para contener las afectaciones negativas a los recursos naturales y al ambiente.

Crea, el Ministerio del Medio Ambiente, hoy Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial⁸, le asigna la función de máxima autoridad ambiental en el país. Reforma el régimen jurídico de las Corporaciones Autónomas Regionales, crea nuevas corporaciones; y les asigna la función de máxima autoridad ambiental dentro del área de su jurisdicción. Asigna facultades a los Municipios de las Áreas Metropolitanas, para el manejo ambiental conjunto de las áreas urbanas que las conforman. Establece los criterios para la Gestión Ambiental Regional.

Para el manejo ambiental del país se crea el Sistema Nacional Ambiental, SINA, conformado como el conjunto de elementos orientados a la protección del medio ambiente en el marco del Desarrollo Sostenible.

Integrado por los Principios Constitucionales y por las Leyes y Normas Ambientales; las distintas Entidades, Instituciones y Organismos Gubernamentales y No Gubernamentales, encargados del Medio Ambiente; también lo componen los Institutos de Investigación Científica y Tecnológica relacionados con el tema ambiental⁹.

Las entidades que hacen parte del SINA son: el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y los Institutos vinculados o adscritos a él, como organismos asesores y departamentos administrativos; las Corporaciones Autónomas Regionales y la de Desarrollo Sostenible; los Entes Territoriales, (Departamentos, Distritos y los Municipios) y las Organizaciones No Gubernamentales y las Comunidades.

⁸ Ley 790 de 2002.

⁹ Ley 99 de 1993. Artículo 4º

Adicionalmente, la Ley 99 de 1993, dispone:

- Sobre la Responsabilidad Del Estado y de los particulares en la Protección y Recuperación del Ambiente.
- Establece como prioridad en el uso del recurso hídrico el consumo humano.
- Incluye normas sobre los estudio de impacto ambiental, la necesidad de ciertos permisos especiales para el uso de recursos naturales, cuando se trate de actividades que puedan afectarlo.
- Establece el principio de Precaución en materia ambiental, por medio del cual las autoridades ambientales pueden actuar y adoptar medidas para prevenir la degradación ambiental, cuando exista amenaza de daño grave o irreversible.
- Desarrolló la figuras de: Licencia Ambiental y el Estudio de Impacto Ambiental, para proyectos y actividades que puedan afectar el medio ambiente; también creó la figura del Diagnóstico Ambiental de Alternativas que busca encontrar la “mejor alternativa”, aquella que menor intervención sobre el medio ambiente y los recursos naturales presente, a la hora de desarrollar un proyecto; esta figura, no solo se refiere a alternativas ambientales, sino también económicas y sociales.
- En cuanto a mecanismos para la defensa y protección del ambiente y los recursos: desarrolló instrumentos económicos de gestión, las tasas compensatorias y retributivas. Estableció, aunque incompleto, un régimen sancionatorio que incluye multas; suspensión o revocatoria de la licencia o permiso; hasta la suspensión o la demolición de la obra.
- Establece una serie de mecanismos para la participación ciudadana en las acciones y la gestión ambiental, que incluyen la posibilidad de interponer la Acción

de Cumplimiento¹⁰ ; frente a la omisión de los funcionarios públicos frente a hechos que amenazaban consecuencias graves para el medio ambiente y los recursos naturales.

- Crea a su vez, la Ley 99 de 1993, la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales, como una dependencia del Ministerio Público encargada de velar por el cumplimiento de los derechos relacionados con el ambiente.

Lo postulado en la Ley 99, se ha desarrollado a través de los distintos instrumentos jurídicos para reglamentarla; también se han puesto a disposición de las autoridades y de los ciudadanos y de los distintos actores involucrados, toda serie de herramientas útiles y necesarias para la protección y defensa del Derecho al Medio Ambiente Sano, a la Vida en condiciones dignas y justas y para la preservación y cuidado de los Recursos Naturales.

1.3 LA GESTIÓN AMBIENTAL.

La Gestión Ambiental se refiere, al conjunto de autoridades, actividades, estrategias, programas, proyectos e inversiones, necesarias para la articulación y puesta en marcha de la Política Ambiental. Supone la aceptación la responsabilidad del Estado, como administrador de los bienes naturales de la Nación y como garante de los derechos ciudadanos.

Una correcta Gestión Ambiental, comienza con una adecuada Ordenación de los recursos y del territorio; a fin de conocer que existe, cuales son las falencias, las amenazas y las potencialidades en un determinado espacio geográfico, que puede coincidir o no con los límites territoriales de municipios o departamentos; y así formular acciones y estrategias (económicas, normativas, técnicas y educativas),

¹⁰ La Acción de Cumplimiento fue reglamentada por la Ley 393 de 1997.

de previsión y prevención de los impactos ambientales, para garantizar una sostenibilidad ambiental y el desarrollo económico.

En primera instancia las entidades encargadas de la Gestión Ambiental a nivel territorial son las Corporaciones Autónomas Regionales, dado su carácter de administradoras de los recursos naturales en un determinado espacio geográfico. Lo que, no riñe con la obligación de los Municipios y Departamentos de ordenar sus territorios, sin ir en contravía de las políticas nacionales acogiendo las recomendaciones de las CAR's.

Otro aspecto sumamente importante dentro de la Gestión Ambiental, es la Educación Ambiental, que garantiza una efectiva Intervención y Participación Ciudadana en las actividades que afectan el medio ambiente; y en defensa de los derechos conexos.

La información pública, oportuna y clara permite la interacción de los distintos componentes del SINA, a favor del desarrollo de sus objetivos.

En este sentido, surge otro aspecto importante de la Gestión Pública Ambiental, que puede denominarse, Responsabilidad Social; esto es, la responsabilidad que debe ser asumida por todas las persona naturales o jurídicas en las actividades que realices día a día, sobre todo si dichas actividades tienen incidencia sobre el medio ambiente y los recursos naturales. Tiene una doble dimensión, el ejercicio de sus derechos y el deber de salvaguardar los bienes colectivos.

La Gestión Ambiental en el país, sigue las Políticas generales del Estado en relación con los recursos naturales y del entorno, formuladas en primer lugar, dentro del Plan General de Desarrollo, donde el aspecto ambiental es sumamente importante, sobre todo en relación con la actividad económica del Estado.

1.4 MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL.

El Ministerio del Medio Ambiente, fue creado a raíz de la Expedición de la Ley 99 de 1993; es el organismo rector de la Gestión Ambiental, encargado de impulsar la Normatividad y la Política Ambiental Colombiana; el Ministerio coordina el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y ejerce, entre otras, las siguientes funciones¹¹:

- Ejercer Inspección y Vigilancia sobre los entes a su cargo, de acuerdo con lo establecido en el numeral 16 del artículo 50 de la Ley 99 de 1993, el Ministerio del Medio Ambiente puede ejercer discrecional y selectivamente evaluación y control preventivo, actual o posterior, de los efectos de deterioro ambiental que puedan presentarse, sobre los asuntos asignados a las Corporaciones, por la ejecución de actividades o proyectos de desarrollo, así como por la explotación, transporte, beneficio y utilización de los recursos naturales renovables y no renovables y ordenar la suspensión de los trabajos o actividades cuando a ello hubiese lugar¹².
- Su función es la Administración del Medio Ambiente y los Recursos Naturales de propiedad de la Nación.
- Formular la Política Ambiental, que contempla mecanismos normativos, técnicos y económicos para una adecuada gestión ambiental. El Ministerio se encarga de coordinar las políticas ambientales a nivel intersectorial, por ello, conforma y preside el Consejo Nacional Ambiental.

¹¹ Para conocer más acerca de las funciones y la misión del Ministerio Del Medio Ambiente, hoy Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial debe consultarse la Ley 99 de 1993. En 2003, el Presidente de la República, investido de facultades extraordinarias (Ley 790 de 2002), inicia un proceso de fusión de dependencias del ejecutivo; debido a estas reformas el Ministerio del Medio Ambiente fue fusionado con el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial (Decretos 216 y 217 de 2003); conformado por tres viceministerios, a saber, Viceministerio de Ambiente, Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial y viceministerio de Agua y Saneamiento básico.

¹² ARISTIZABAL VILLA Javier. (Consultor). Paquete Semanal de Información jurídica para Asambleas y Consejos; Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible. ESAP. Julio 21 de 2004.

- Participar en el diseño e implementación del Sistema de Información Ambiental para Colombia - SIAC, para garantizar la inclusión de los componentes asociados a la prevención y control de la contaminación ambiental.
- Conocer del Recurso de Apelación de las Licencias Ambientales, otorgadas por las Corporaciones Autónomas Regionales; solo por expresa autorización legal, puesto que los actos de los entes descentralizados no son apelables.

1.4.1 El Fondo Nacional Ambiental (FONAM). Creado por la ley 99/93 en su artículo 87 y reglamentado por el decreto 1.602 de 1996. “como un sistema especial de manejo de cuentas del MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, con personería jurídica, patrimonio independiente, sin estructura administrativa ni planta de personal y con jurisdicción en todo el territorio nacional¹³.”

Es un instrumento de apoyo para la ejecución de las políticas ambientales y de manejo de los recursos naturales renovables.

Su misión es estimular la descentralización, a su vez, fomentar la participación del sector privado y el fortalecimiento de la Gestión Ambiental de los Entes territoriales.

Para el logro de su misión, el FONAM, podrá financiar o cofinanciar aquellos proyectos ambientales, enmarcados en los lineamientos de la legislación ambiental, de entidades públicas o privadas; sobre todo cuando se trate de labores de coordinación, estudio, investigación y ejecución de actividades de mejoramiento y fortalecimiento de la gestión ambiental.

¹³ Ley 99 de 1993. Artículo 87.

Los proyectos a financiar se evaluarán según su utilidad pública y el interés social que revistan, encaminados a la preservación de los recursos, su uso adecuado con miras a un Desarrollo Sostenible.

El dinero del FONAM, proviene de lo recaudado por el Ministerio por concepto de permiso, autorizaciones y licencias ambientales; los recursos provenientes de los servicios prestados por los Parques Nacionales Naturales. También recibe asignaciones del Estado, así como recursos por el canje de la deuda externa; también recibe el 50% del monto recaudado por el cobro de indemnizaciones, impuestos, tasa y tarifas; impuestas a quienes han resultado responsables por deteriorar el medio ambiente. Y los recursos donados por personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras.

1.5 LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES.

La labor principal que deben desarrollar las Corporaciones Autónomas Regionales, es la de ejercer como la máxima autoridad administrativa, en la jurisdicción donde se encuentran conformadas; lo que puede desbordar el ámbito local, al llevar a cabo labores de protección, preservación de ecosistemas que no coinciden con las divisiones territoriales político administrativas.

“Las corporaciones autónomas regionales son entidades administrativas del orden nacional que pueden representar a la Nación dentro del régimen de autonomía que les garantiza el numeral 7o. de la Constitución, y están concebidas por el Constituyente para la atención y el cumplimiento autónomo de muy precisos fines asignados por la Constitución misma o por la ley, sin que estén adscritas ni vinculadas a ningún ministerio o departamento administrativo; además, y en la medida definida por el legislador, respetando su autonomía financiera, patrimonial, administrativa y política, pueden ser agentes del Gobierno Nacional, para cumplir determinadas funciones autónomas en los casos señalados por la ley. Aquellas entidades, son organismos

administrativos intermedios entre la Nación y las entidades territoriales, y entre la administración central nacional y la descentralizada por servicios y territorialmente, que están encargados, principalmente, aun cuando no exclusivamente, de funciones policivas, de control, de fomento, reglamentarias y ejecutivas relacionadas con la preservación del ambiente y con el aprovechamiento de los recursos naturales renovables.¹⁴ⁿ

Desarrollan su tarea conforme a los principios consagrados por la Constitución Política en el artículo 209, desarrollado por la ley 489 de 1998, los cuales incluyen: buena fe, igualdad, igualdad, legalidad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia.

“La autonomía de las corporaciones se revela parecida a la de un órgano autónomo e independiente, en los términos del art. 113 de la Constitución, pero condicionada mucho mas a la configuración normativa que al efecto diseñe el legislador dentro de su discrecionalidad política, dado que la Constitución, a diferencia de lo que se prevé en relación con los órganos autónomos en general y con las entidades territoriales, no establece reglas puntuales que delimiten la esencia o el núcleo esencial de la autonomía propia de dichas corporaciones” .

Los actos expedidos por las Corporaciones Autónomas Regionales tienen el carácter de Actos Administrativos; se sujetaran por tanto a lo regulado por el Código Contencioso Administrativo para la materia. El Ministerio del medio ambiente hará la revisión de los actos que otorguen derechos de uso sobre los recursos naturales, entre otros¹⁵ . Los actos deben ser publicados en el boletín

¹⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-578/99 Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell. agosto 11 de 1999.

¹⁵ Decreto 1768. agosto 3 de 1994. El artículo 8 regulo lo concerniente a los actos administrativos de las Corporaciones Autónomas Regionales. Establece entre otras cuestiones, qué: los actos mediante los cuales se regule el uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o que se dicten para la preservación o restauración del medio ambiente

de la entidad que los emita, para que la comunidad tenga conocimiento sobre el mismo.

Aunque no se rijan directamente por lo estipulado en la Ley 489 de 1998, que regula la función administrativa, si tienen que adaptar su actividad a los principios consagrados en la citada norma, pues aunque tienen un régimen especial, son entes que cumplen una función pública al administrar Bienes de Dominio Público; son entes descentralizados que se ciñen a las Políticas Generales dictadas por el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial¹⁶.

1.5.1 Historia. Las Corporaciones Autónomas Regionales surgen en la década de 1950, creadas por el legislador como personas jurídicas de Derecho Público, con el carácter de establecimientos públicos adscritos al Departamento Nacional de Planeación. Se crearon con el fin promover, construir, implementar, administrar y una infraestructura adecuada para promover el desarrollo económico y social en ciertas regiones.

La reforma del año 1968, a la Constitución de 1886, que introdujo el concepto de descentralización, asimila las Corporaciones Autónomas Regionales a la categoría de Establecimientos Públicos. El artículo 76 núm. 10 de la Constitución Política de Colombia de 1886, establecía que el Congreso de la República era el encargado de expedir los estatutos básicos de las Corporaciones Autónomas Regionales y de los establecimientos públicos descentralizados.

Más adelante, algunas asumieron la administración y el aprovechamiento de ciertos recursos naturales, entre ellos el recurso hídrico, (administración de las

natural, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas o que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa, en los cuales se debe dar aplicación al principio del rigor subsidiario, serán enviados al Ministerio del Medio Ambiente dentro de los quince (15) días siguientes a su expedición, con el objeto de que éste decida sobre la conveniencia de ampliar su vigencia, o darles a las medidas carácter permanente.

¹⁶ Ley 489 de 1998. Artículo 68.

aguas), los recursos forestales, el mejoramiento y la adecuación de tierras; el asumir dichas labores les permite ir más allá de los límites territoriales político administrativos. Como administradoras de los recursos naturales de las regiones asumen funciones atribuidas, anteriormente a los Ministerios, de Agricultura y de Ministerio de Hacienda. Complementaban la acción del INCORA (Instituto Colombiano de Reforma Agraria); debido a que se les encargó labores de mejoramiento y la adecuación de tierras; administración del agua y de otras labores relacionadas con el desarrollo regional.

En 1968, el Decreto 2420, crea el INDERENA, un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Agricultura; La misión y los objetivos del INDERENA se referían a la protección, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables; pero a medida que las Corporaciones Autónomas Regionales asumían nuevas tareas en materia ambiental, el instituto fue perdiendo injerencia en dichos aspectos y se convirtió en un simple ente burocrático.

A pesar de que, se esperaba que el Código de los Recursos Naturales, unificara los diferentes actores de la incipiente política ambiental colombiana, el resultado fue una atomización debida a una serie de incongruencias, en el desarrollo de la normativa; en la no articulación de acciones entre los diferentes entes y organismos de la administración. Finalmente, se generó “un caos” a nivel jurídico y de aplicación de las políticas públicas, en relación con el medio ambiente¹⁷.

“La existencia de corporaciones autónomas regionales dentro de nuestro régimen constitucional, obedece, lo mismo que la de las entidades territoriales, al concepto de descentralización. Es sabido que la Constitución consagra varias formas de descentralización, entre ellas la que se fundamenta en la división territorial del Estado, y la que ha sido llamada descentralización por servicios, que implica la

¹⁷ Sobre Gestión Ambiental. Ver, Sabogal, Ana Rocío, Política Legislación y Gestión Ambiental en Colombia, en Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.2003.

existencia de personas jurídicas dotadas de autonomía jurídica, patrimonial y financiera, "articuladas jurídica y funcionalmente con el Estado, a las cuales se les asigna por la ley unos poderes jurídicos específicos..." Sentencia C-295 de 1995, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell¹⁸.

La Constitución de 1991, en desarrollo de los preceptos contemplados en los artículos 8º; 79 y 80, dispone en el artículo 150 núm. 7 que la creación o la reestructuración de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR's), corresponde al Congreso de la República.

Su Naturaleza jurídica cambia al dejar de ser establecimientos públicos y constituirse como entes descentralizados por servicios.

Las Corporaciones Autónomas Regionales, son en concepto de la Corte Constitucional, "unidades de acción estatal concebidas para el logro de objetivos de beneficio colectivo"

"En la Constitución de 1991, las Corporaciones Autónomas Regionales son recreadas como organismos de la administración del Estado, sólo que bajo un esquema distinto al del régimen anterior, pues se las considera como una organización administrativa con identidad propia, autónoma e independiente, y no como una especie dentro del género de los establecimientos públicos. De suerte que en el momento actual no se articulan funcionalmente al sistema ordinario de la descentralización por servicios, ni están adscritas, por ende, a ningún ministerio o departamento administrativo. Las Corporaciones Autónomas Regionales hacen parte de la estructura administrativa del Estado, como personas jurídicas autónomas con identidad propia, sin que sea posible encuadrarlas como otro organismo superior de la administración central (ministerios, departamentos

¹⁸ Cita tomada de la Sentencia C-596 de 1998 de la Corte Constitucional de Colombia. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa: Las Corporaciones Autónomas Regionales frente a las competencias del Estado y de las entidades territoriales en materia ambiental.

administrativos, etc.), o descentralizado de este mismo orden, ni como una entidad territorial; es necesario convenir entonces, que resultan ser organismos nacionales claramente distintos y jurídicamente autónomos, con misiones y actividades específicas e inconfundibles, cuya misión es la de lograr el cumplimiento de los objetivos ambientales y sociales previstos en la Constitución que conduzcan a asegurar a todas las personas el derecho a gozar de un ambiente sano, y a tener a su disposición una oferta permanente de elementos ambientales”¹⁹.

La única de las Corporaciones Autónomas que se define como ente corporativo especial del orden nacional, es CORMAGDALENA, creada a raíz del artículo 331 constitucional. La Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, la naturaleza jurídica de CORMAGDALENA, es la de Empresa Industrial y Comercial del Estado; así las cosas, es la única corporación autónoma regional que no se ciñe a lo preceptuado por la Ley 99 de 1993, dado su especial carácter, esta corporación está regulada por lo dispuesto en la Ley 161 de 1994.

1.5.2 Las Corporaciones Autónomas Regionales y la Ley 99 de 1993. Con la promulgación de la Ley 99 de 1993, su carácter se transforma, su funcionamiento se ajusta a directrices dictadas por la norma; se constituyen como: Entes Corporativos de Carácter Público, con autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica²⁰. “Se trata de organismos independientes cuyas determinaciones deben ser adoptadas en los términos de la ley, sin

¹⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-578.de 1999 Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell. agosto once de mil novecientos noventa y nueve. Bogotá.

²⁰ Ley 99 de 1993; Título VI : De las Corporaciones Autónomas Regionales, Artículo 23: Naturaleza Jurídica: "Las Corporaciones Autónomas Regionales CARS son entes corporativos de carácter público, creados por la Ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar dentro del área de su jurisdicción el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las Políticas del Ministerio del Medio Ambiente".

depender de otros entes y dentro de una filosofía democrática y participativa, ya que las funciones que les han sido confiadas son de interés público”²¹ .

El Decreto 1768 de 1994, regula lo relacionado con el establecimiento, organización o reforma de las Corporaciones Autónomas Regionales y de las Corporaciones de régimen especial, creadas o transformadas por la Ley 99 de 1993.

Hacen parte del Sistema Nacional Ambiental SINA, cuyo organismo rector es el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Bajo este esquema organizacional, corresponde a las autoridades ambientales, además de liderar la sostenibilidad del desarrollo en cada territorio, realizar la planificación y la administración de los recursos naturales y del ambiente. El artículo 63 de la Ley 99 de 1993, determina que las Corporaciones Autónomas Regionales deben obedecer a la Política Nacional ambiental, a fin de asegurar el interés colectivo, el ejercicio de sus funciones deberá basarse en la armonía regional, la gradación normativa y el rigor subsidiario.

“Todas las Corporaciones Autónomas Regionales tendrán por objeto la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente”²² .

²¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-794/02; Magistrado Ponente: JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO Bogotá, 29 de junio de dos mil.

²² Ley 99 de 1993. artículo 30.

1.5.3 características de las corporaciones autónomas regionales²³ .

- Son Entes Corporativos de Carácter Público; creadas por voluntad de la ley. Es decir, están conformadas por entidades públicas de distintos órdenes que cuyo animus societatis proviene de una disposición legal.
- Son entes de creación exclusivamente legal. La Ley 99 de 1993 optó por precisar que deben ser creadas por la ley y no por otro acto secundario proveniente de una autorización legal, como sí ocurre con las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta.
- Sus asociados corporativos son las Entidades Territoriales; solamente los Departamentos, Municipios, Distritos, Territorios Indígenas, Regiones o Provincias; actúan dentro de la Corporación como miembros de la Asamblea Corporativa.
- Las entidades territoriales asociadas reúnen características ecosistémicas o geopolíticas comunes; por lo tanto el factor territorial, estrictamente hablando, no es un impedimento para la conformación de las Corporaciones.
- Son entes dotados de autonomía administrativa y financiera con rasgos especiales, patrimonio propio y personería jurídica. El Presupuesto General de las Corporaciones es dictado por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; puesto que por disposición legal, para tales efectos, las Corporaciones Autónomas tienen el carácter de Establecimientos Públicos.

²³ ARISTIZABAL VILLA Javier. (Consultor). Paquete Semanal de Información jurídica para Asambleas y Consejos; Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible. ESAP. Julio 21 de 2004.

1.5.4 Funciones.

- Ejercer la función de la máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente.
- Recaudar, conforme a la ley, las contribuciones, tasas, derechos, tarifas y multas por concepto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, fijar su monto en el territorio de su jurisdicción, con base en las tarifas mínimas establecidas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.”
- Ordenar y establecer Planes; Programas y directrices para el Manejo Ambiental de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro del área de su jurisdicción, conforme a las disposiciones superiores y a las políticas nacionales.
- Promover y ejecutar obras de irrigación, avenimiento, defensa contra las inundaciones, regulación de cauces y corrientes de agua, y recuperación de tierras que sean necesarias para la defensa, protección y adecuado manejo de las cuencas hidrográficas del territorio.
- Ejercer las funciones de evaluación, control, monitoreo y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables.

1.5.5 Los órganos de administración y dirección de las Corporaciones Autónomas Regionales.

- La Asamblea Corporativa²⁴: máximo órgano de dirección de la entidad, conformada únicamente por los representantes legales de las Entidades Territoriales (Municipios, Departamentos, Distritos, Territorios Indígenas, Provincias o Regiones), que la componen²⁵.
- El Consejo Directivo²⁶: Como órgano de administración de la Corporación, se integrará según lo dispuesto en el artículo 26 de la ley 99 de 1993. Entre las funciones del consejo directivo, cabe resaltar, la de proponer los estatutos de la Entidad, dictar resoluciones sobre la estructura interna del ente corporativo (personal, creación de dependencias, normas de contratación); aprobar el plan de actividades y el presupuesto de inversiones y nombrar al Director General; entre otras.
- El Director General²⁷ : Es el Representante legal de la entidad, designado por un período de tres años. Dentro de las funciones asignadas, los directores generales deben, Dirigir, coordinar y controlar las actividades de la entidad. Presentar al Consejo Directivo planes y proyectos para el desarrollo del objeto de la entidad, el proyecto de presupuesto, el de organización administrativa y el de la planta de personal. Ordenar gastos, celebrar contratos. Rendir informes al Ministerio de Medio Ambiente, sobre la ejecución de las funciones de la corporación y las actividades desarrolladas, entre otras.

²⁴ Ley 99 de 1993. Artículo 25.

²⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-431 de abril 12 de 2000, Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.

²⁶ Ley 99 de 1993. Artículos 26 y 27.

²⁷ *Ibíd.* Artículos 28- 29.

1.5.6 La Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga. El 2 de Octubre de 1965, nace la CORPORACIÓN DE DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA, con el objeto fundamental de ejecutar un plan de acción encaminado a controlar el fenómeno de la erosión.

La CDMB, es un ente corporativo de carácter público, encargado por la Ley, de administrar dentro del área de jurisdicción²⁸, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible. Integrado por Bucaramanga, Floridablanca, Piedecuesta, Girón, Lebrija, Rionegro, El Playón, Matanza, Suratá, California, Betas, Tona y Charta, municipios del Departamento de Santander. Su objeto, es ejecutar planes y proyectos relacionados con los recursos naturales de la región.

1.6 LOS ENTES DE CONTROL, LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y EL MINISTERIO PÚBLICO, EN LA GESTIÓN AMBIENTAL EN COLOMBIA.

Como parte de sus funciones como Organismo de Control, la Contraloría General de la Nación y el Ministerio Público, intervienen en la Gestión Pública Ambiental. En primer lugar, la Contraloría General de la Nación, tiene el deber legal de realizar una serie de Auditorías a los bienes de la Nación. Las Auditorías Ambientales, son a su vez un instrumento para establecer directrices de la política ambiental a seguir, dentro de los planes de gestión de los recursos naturales y del medio ambiente.

Las Contralorías deben evaluar y revisar las medidas en materia ambiental, asumidas por los entes que administran los recursos naturales; de igual forma, tiene la facultad de emitir recomendaciones a cerca de la implementación de las

²⁸ Bucaramanga, Floridablanca, Piedecuesta, Girón, Lebrija, Rionegro, El Playón, Matanza, Suratá, California, Betas, Tona y Charta, municipios del Departamento de Santander.

políticas ambientales y fiscales relacionadas con el uso, manejo y conservación de los recursos naturales. Si en determinado momento, del control de gestión por parte de la Contraloría General o sus delegadas, se encuentran irregularidades graves o amenazas graves a los bienes de la Nación, la Contraloría es competente para iniciar un Proceso de Responsabilidad Fiscal a fin de determinar medidas correctivas y coercitivas en defensa del Patrimonio natural de la Nación y de los Recursos Naturales como bienes públicos.

El Ministerio Público, encargado por mandato Constitucional de “Defender los intereses colectivos, en especial el medio ambiente”²⁹ ; tiene a su cargo labores de seguimiento, vigilancia y control de la gestión de las autoridades ambientales; emitiendo recomendaciones a las mismas para que cumplan los fines dispuestos en el ordenamiento jurídico; para ello, puede intervenir de varias maneras³⁰ :

- Intervención efectiva en los Procesos Administrativos Ambientales, lo que incluye observancia del cumplimiento de los objetivos de las autorizaciones, concesiones, permisos y licencias ambientales, requeridas para el uso de los recursos.
- El Ministerio Público es competente para solicitar a las autoridades la realización de Audiencias Públicas, promoviendo con ello la participación ciudadana, invitando y educando a la comunidad sobre los beneficios y la importancia de dicho mecanismo; sobre todo cuando se trata de decisiones y acciones que pueden afectar de manera grave el ambiente de una comunidad. Presta asesoramiento a las Veedurías Ciudadanas, en atención al cometido constitucional del control social de la gestión pública ambiental, a través de la participación ciudadana.

²⁹ Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 277 numeral 4º.

³⁰ MUÑOZ Reinaldo; OVALLE Martha; Rodríguez Luís. El Ministerio Público y la Justicia Ambiental; en Terceras Jornadas Internacionales en Derecho del Medio Ambiente; Editorial Universidad Externado de Colombia. Bogotá 2003. Pág. 393-408.

- El Ministerio Público, interviene en la gestión del ambiente, utilizando los diferentes instrumentos administrativos que permitan garantizar la legalidad y la constitucionalidad de los actos expedidos por las autoridades ambientales.
- Para mejorar el desarrollo de las políticas y materias ambientales, es su deber promover y fortalecer los mecanismos para un trabajo de cooperación interinstitucional, nacional y territorial, entre las diferentes entidades y las autoridades administrativas encargadas de la gestión ambiental.

Como el presente capítulo trata los aspectos generales de la Política y Gestión Ambiental en Colombia, es necesario, describir brevemente algunos de los mecanismos contenidos en la Constitución y las leyes para defender los recursos naturales, dado que dichos mecanismos se constituyen en medios de prevención a los daños por un mal manejo de los recursos naturales.

1.7 MECANISMOS PARA LA DEFENSA DE LOS RECURSOS NATURALES Y DEL MEDIO AMBIENTE EN COLOMBIA.

Para la defensa de los derechos ciudadanos, entre ellos el derecho al medio ambiente y la defensa de los recursos naturales, el ordenamiento jurídico colombiano contiene ciertos mecanismos y herramientas, que los ciudadanos y las autoridades pueden implementar a fin de hacer exigibles sus derechos y de prevenir deterioros graves en los recursos que son de dominio público; dichos mecanismos pueden clasificarse en herramientas constitucionales, legales, judiciales, administrativas, y políticas.

1.7.1 Mecanismos Constitucionales y Legales, de Cumplimiento por Vía Judicial. El medio ambiente dentro de la Constitución Política de Colombia de 1991 es considerado un derecho colectivo importante y es equiparado con el derecho a la salud y el derecho fundamental a la vida en condiciones dignas y justas; la protección del derecho a un ambiente sano (art. 79 C.Pol) y la obligación de protegerlo y preservarlo, adquiere tres dimensiones³¹ :

- La protección al medio ambiente es un principio que irradia todo el orden jurídico, puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación (artículo 8 de la Constitución).
- El derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional exigible por las diversas vías judiciales.
- De la constitución derivan un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares.

Según la Corte Constitucional, el artículo 86 de la Constitución Política ha diferido en el legislador la facultad para indicar acciones y el procedimiento a seguir cuando se trate de procurar la actividad estatal al amparo del conglomerado.

- **Acción de Tutela.** Consagrada por el artículo 86 de la Constitución Nacional; es un mecanismo importante de protección del medio ambiente y los recursos naturales, sobre todo para la defensa de individuos o comunidades cuando ven vulnerados los derechos conexos al del medio ambiente como son los derechos fundamentales a la salud y al a vida; la Corte Constitucional en sus desarrollos jurisprudenciales ha esgrimido como razones las siguientes:

³¹ LORDUY, César A. Herramientas o Instrumentos Constitucionales para la Defensa de los Recursos naturales y del medio ambiente, en Lecturas Sobre Derecho del Medio Ambiente, Tomo II Universidad Externado de Colombia, Bogotá. 2003. Pág. 468. En el texto el autor cita lo expuesto por la Sentencia de la Corte Constitucional C-431 de 2000; M.P Vladimiro Naranjo Mesa.

- La conexidad lógica entre el derecho a gozar de un medio ambiente sano, con los derechos fundamentales a la vida y la salud; y
- Cuando se utiliza como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Los principios interpretativos que con los cuales se determina la conexidad, entre los derechos fundamentales a la vida y a la salud, y el derecho a gozar de un ambiente sano se pueden describir así³²:

- Principio de Hecho: La protección del medio ambiente sano es condición sine qua non para la existencia de una vida digna y saludable.
- Principio de Derecho: Cuando se vulnera un derecho fundamental en relación con la vulneración del derecho al medio ambiente.
- Principio de Ponderación: Se recurre al análisis del caso concreto.

La Corte ha considerado que la tutela es un mecanismo subsidiario para la protección de los derechos fundamentales, cuando el afectado no dispone de medio de defensa judicial. En este sentido, el carácter subsidiario se comprende en cuanto la tutela suple la inexistencia de un medio ordinario de defensa judicial. Al respecto, en la Sentencia T-007/92 se señaló que: "... la acción de tutela no procede, según el artículo 86 de la Carta, cuando el presunto afectado disponga de otros medios de defensa judicial. Allí radica precisamente la naturaleza subsidiaria de esa acción, la cual no es mecanismo alternativo o sustitutivo de los

³² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia. T- 067 24 de febrero de 1993 Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz.

procesos que, de conformidad con las reglas constitucionales y legales, están a cargo de las distintas jurisdicciones”³³ .

- **Acciones de Cumplimiento.** Esta acción, se ejerce para lograr que una autoridad de cumplimiento a lo dispuesto por una norma con fuerza de Ley, o para que se haga efectivo un acto administrativo; para ello, cualquier persona (natural o jurídica), puede acudir ante la autoridad judicial (jueces administrativos), para hacer efectivo el cumplimiento del deber omitido. Los servidores públicos también pueden ejercitar la Acción; especialmente los Procuradores, los Defensores del Pueblo, los Personeros municipales y lo Contralores en cualquier nivel territorial. La segunda instancia será de conocimiento de los Tribunales Contencioso Administrativos.

Es una herramienta de protección de derechos contra acciones u omisiones de una autoridad o de un particular que actúe cumpliendo de funciones públicas. Los actos administrativos y las normas que se pretende hacer cumplir, “deben contener un mandato específico y determinado, que no tiene que consistir en una obligación clara, expresa y exigible³⁴ “; en cabeza de la autoridad administrativa o judicial. El artículo 87 de la Constitución Nacional la consagra. En materia ambiental se encuentra regulada en los artículos 77 a 82 de la ley 99 de 1993.

La procedencia de la acción, la determina la renuencia de la autoridad ante el cumplimiento del deber que se pretende; esto quiere decir que la renuencia de la autoridad debe ser manifiesta; pues ha ratificado su intención de no llevar a cabo el deber legar a pesar del requerimiento para hacerlo.

Fue reglamentada por la Ley 393 de 1997; opera cuando no existen otros mecanismos judiciales para obtener el cumplimiento de dichos actos o normas.

³³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-798 26 de mayo de 2002. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Treviño.

³⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-032de 2003. M.P Eduardo Monte Alegre Lynett. Bogotá. Enero 28 de 2003.

Se puede ejercer la Acción en cualquier tiempo, cuando se presente la omisión de incumplimiento de la norma o acto administrativo. Dependiendo del tipo de deber omitido se podrá ejercer en varias oportunidades; de tratarse de un deber específico, o en aquellos casos en que la facultad de la autoridad “se agota”, la decisión que ponga fin al proceso hará tránsito a cosa juzgada³⁵ .

Los requisitos para ejercer la acción implican³⁶:

Que la obligación que se pida hacer cumplir, se encuentre consignada en una ley o en un acto administrativo, lo cual excluye de su fundamento las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices;

Que el mandato sea imperativo, inobjetable y que este radicado en cabeza de aquella autoridad frente a la cual se aboga por el cumplimiento; y

Que se pruebe la renuencia del exigido a cumplir o se pruebe que el cumplimiento se ha pedido directamente a la autoridad de que se trate.

La acción también procederá contra los particulares que deban cumplir la norma con fuerza de ley o el acto administrativo, cuando dicho particular cumpla funciones públicas. En tal caso la Acción se interpondrá contra el particular o contra la Entidad para la cual el particular realiza las funciones públicas.

La Acción no procede en el caso de los derechos y deberes exigibles por vía de la acción de Tutela. Ni cuando existen otros medios judiciales para obtener el cumplimiento del mandato legal o del acto administrativo.

³⁵ Ley 373 de 1997. Artículo 7º

³⁶ Ibíd. Artículo 9º

El trámite de la acción de cumplimiento es preferencial sobre cualquier otro asunto que se presente ante el juez de conocimiento. Contra la decisión que ponga fin al trámite de la acción no proceden recursos. Procede la Excepción de inconstitucionalidad, en caso de presentarse una norma de tales características.

- **Acciones Populares y de Grupo.** Dada la calidad de bien y derecho colectivo que posee el medio ambiente y los recursos naturales, son las más indicadas para la protección de tales derechos.

“La Carta prevé la existencia de acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, así como la existencia de acciones de clase o de grupo para la indemnización de los daños ocasionados a un número plural de personas (art. 88 C.P). Por su parte la ley 472 de 1998 desarrolló ese mandato constitucional y reguló estas acciones populares y de grupo”³⁷ .

Las acciones populares existían desde el Código Civil, en defensa de bienes y lugares de uso público, la seguridad de los transeúntes, el interés común sobre obras que amenacen daño o ante el perjuicio contingente derivado de un delito, negligencia o imprudencia y que pongan en peligro a personas indeterminadas. (Artículos 1005 a 1007, 2358 a 2360 C.C). Adquirieron rango constitucional en 1991, se encuentran dentro del artículo 88 de la Constitución Política de Colombia y fueron reglamentadas por la Ley 472 de 1998. Podrán ser interpuestas por:

- Toda persona natural o jurídica.
- Las organizaciones No Gubernamentales, las Organizaciones Populares, Cívicas o de índole similar.

³⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-032de 2003. M.P Eduardo Monte Alegre Lynett. Bogotá. Enero 28 de 2003.

- Las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se haya originado en su acción u omisión.
- El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los Personeros Distritales y municipales, en lo relacionado con su competencia.
- Los alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos e intereses
- **Acciones Populares.** La Ley 472 de 1998, establece que dichas acciones se encaminan a la protección de derechos e intereses colectivos³⁸, 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.

Pueden ser ejercidas en cualquier tiempo; y tendrán trámite preferencial sobre otras acciones que sean de conocimiento de los jueces excepto, el Habeas Corpus, la Acción de Tutela y la Acción de Cumplimiento. “La Acción Popular se dirigirá contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza, viola o ha violado el derecho o interés colectivo. En caso de existir la vulneración o amenaza y se desconozcan los responsables, corresponderá al juez determinarlos”³⁹.

³⁸ Ley 472 de 1998, artículo 2o. ACCIONES POPULARES. Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.

Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

³⁹ Ibíd. Artículo 14.

La naturaleza de la acción popular es pública, pues pretende proteger intereses difusos y derechos colectivos; tiene un carácter preventivo, no tiene carácter indemnizatorio, pues lo que busca es proteger el goce de un derecho colectivo⁴⁰.

En cuanto a derechos colectivos con características ambientales que pueden ser objeto de protección a través de las acciones colectivas se pueden exigir cuando se presenten situaciones como:

- Se relacionan con el goce de un medio ambiente sano.
- La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.
- El goce del espacio público, y cuando se trate del patrimonio cultural de la nación, la salubridad y seguridad públicas.
- El acceso a los servicios públicos, a su prestación eficiente y oportuna.
- Los derechos de consumidores y usuarios; entre otros⁴¹.
- **Las Acciones de Grupo o Clase.** “Son aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas”⁴². Para ejercer dichas acciones se presupone la existencia de una

⁴⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-032 de 2003. *ibíd.* cit.

⁴¹ LORDUY César A, con base en el articulado de la ley 472 de 1998. En, Herramientas o Instrumentos Constitucionales para la defensa de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente. Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente, Universidad Externado de Colombia. p. 479-480.

⁴² Ley 472 de 1998, artículo 3º.

lesión o perjuicio y se ejercen para obtener el reconocimiento y el pago de indemnización por esos perjuicios causados; (sentencia C- 215 de 1999)⁴³.

Características:

- Generalmente se ejercen las acciones de grupo para el cumplimiento de derechos subjetivos, no siempre involucran derechos colectivos de carácter constitucional fundamental. El elemento común es la causa del daño y el interés de que dicho daño sea reparado, por eso es que se presenta una actuación judicial conjunta de los afectados
- Por tratarse de intereses individuales privados o particulares, los criterios de regulación debe ser los ordinarios.
- Los mecanismos de formación del grupo y la manera de hacer efectiva la reparación a cada uno de los miembros si deben ser regulados de manera especial, con fundamento en la norma constitucional, atendiendo a las razones de economía procesal que inspiran su consagración a ese nivel.
- Las acciones de grupo no buscan proteger derechos de naturaleza colectiva, sino que se encaminan a resolver situaciones donde se ha ocasionado daño a un número plural de personas.

El Consejo de Estado explica la diferencia entre las acciones populares y la acción de grupo así: “A diferencia de la acción popular, la acción de grupo no se creó exclusivamente para proteger derechos colectivos, sino para indemnizar perjuicios

⁴³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-215 de 1999. M.P: Martha Victoria Sáchica de Moncaleano.

individuales sufridos por los miembros de un grupo, sin que interese, en principio, la clase de derecho cuya vulneración origina el perjuicio⁴⁴.”

- **Acción de Responsabilidad Civil.** Supone la relación entre dos sujetos entre los cuales uno ha causado un daño y otro lo ha sufrido, la responsabilidad civil genera la obligación del autor del daño ocasionado, la forma como se resarcen los perjuicios supone la tasación económica de los daños. Esta responsabilidad se puede generar a raíz de un contrato entre las partes o extracontractualmente, cuando inicialmente los sujetos no tienen una relación directa entre ellos sino que surge el deber de reparar debido a las actividades realizadas por el causante del daño. En materia ambiental, opera el principio denominado “quien contamina paga”, para determinar la responsabilidad de las personas naturales o jurídicas operadores de los recursos naturales, pues casi siempre la asignación del uso de los recursos se hace para actividades económicas de explotación, ya sea en beneficio de particulares o del Estado.

La ley 23 de 1973 dispuso: “El Estado será civilmente responsable por los daños ocasionados al hombre o los recursos naturales de propiedad privada como consecuencia de acciones que generen contaminación o detrimento del medio ambiente. Los particulares lo serán por las mismas razones y por el daño o uso inadecuado de los recursos naturales de propiedad del Estado”.

La Constitución Política de Colombia consagra en el artículo 80:

- El Estado y los particulares deben responder por daños ocasionados al hombre y a los recursos naturales, particulares o del Estado.

⁴⁴ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo; Sección Tercera. Rad. 7600123310002002542801. Consejero Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez. Bogotá 13 de marzo de 2002.

- El Estado y los particulares son responsables por ejercer acciones que ocasionen contaminación o detrimento al ambiente.

El artículo 90 de la Constitución, contiene la denominada, “Cláusula de Responsabilidad del Estado”; que se origina por los daños antijurídicos que le sean imputables y que conlleva la reparación patrimonial de los mismos.

Los elementos que se deben tener en cuenta a la hora de determinar la responsabilidad civil por daños al medio ambiente, son entonces aquellos ya conocidos, es decir:

- Daño, ó “aminoración patrimonial sufrida por aquel que no tiene el deber legal de soportar dicho daño”, que debe ser resarcida en aplicación de la regla de la indemnización integral del daño; el cual se ha producido a raíz de una actuación antijurídica de quien lo ocasiona.
- Imputación del Daño, el daño debe ser ocasionado por alguien diferente a la víctima, para que pueda operar la declaratoria de responsabilidad; y
- Deber de Reparar el Daño: El daño debe ser antijurídico, debe haber causado un perjuicio grave a quien lo soporta, dicha reparación implica traslación patrimonial a favor de la víctima⁴⁵.
- **Acción Penal.** Como es conocido la acción penal se ejerce cuando se ha cometido una conducta ilícita contraria al ordenamiento penal colombiano; la titularidad de la acción penal pertenece al Estado, los ciudadanos la ejercen a través de la denuncia. El Código Penal Colombiano, Ley 599 de 2000, tipifica como punibles las conductas contra los Recursos Naturales y el Medio Ambiente;

⁴⁵ HENAO, Juan Carlos. Responsabilidad por Daños al medio Ambiente. Bogotá. Universidad Externado de Colombia 2002.

entre otras se encuentran, el aprovechamiento ilícito de los recursos naturales; los daños a los recursos naturales; la contaminación ambiental; la caza y la pesca ilegal⁴⁶.

- **acción civil, en el proceso penal (ley 600 de 2000); intervención de las víctimas en el proceso penal (ley 906 de 2004).** Busca el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de acciones que contaminan el ambiente o recursos naturales, dicha acción podrá ser iniciada por el Ministerio Público o por cualquier persona que represente el interés general (LEY 600 DE 2000).

- Una vez expedida la Ley 906 de 2004 que adopta el nuevo Código de Procedimiento Penal Colombiano, las víctimas de la conducta penal tienen derecho a intervenir dentro del proceso penal en cualquiera de sus fases para obtener “una pronta e integral reparación de los daños sufridos, a cargo del autor o participe del injusto o de los terceros llamados a responder en los términos de este código” (art. 11 C.P.P)⁴⁷. Para ello pueden formular ante el juez de conocimiento un Incidente de Reparación Integral, una vez se establezca la responsabilidad del Imputado.

1.7.2 Herramientas Administrativas.

- **Herramientas de Participación de los ciudadanos y las Comunidades.**

- **Derecho de Petición⁴⁸.** El artículo 74 de la ley 99 de 1993 consagra un concepto de derecho de petición especial: “Toda persona natural o jurídica tiene derecho a formular directamente petición de información con relación con los

⁴⁶ Para estudiar y conocer la totalidad de las conductas punibles, contra los recursos naturales, ver la Ley 599 de 2000. Código Penal. Título XI. De los Delitos contra los Recursos Naturales y el Medio Ambiente.

⁴⁷ Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal Colombiano. Artículo 11 inc. C.

⁴⁸ Constitución Política de Colombia. Artículo 23.

elementos susceptibles de producir contaminación y los peligros que el uso de dichos elementos pueda ocasionar a la salud humana, de conformidad con el artículo 16 de la ley 23 de 1973. Dicha petición debe ser respondida en diez días hábiles. Además toda persona podrá invocar su derecho a ser informada sobre el monto y utilización de los recursos financieros que estén designados para la preservación del medio ambiente”.

▪ **Derecho a intervenir en los procesos Administrativos Ambientales, Peticiones de Intervención en Actuaciones Administrativas.** El fundamento de este derecho se encuentra en el artículo 79 de la Constitución de Colombia, que permite la intervención de la comunidad en la toma de decisiones que puedan afectar el ambiente; procede en los casos de actuaciones administrativas para la expedición, modificación o cancelación de permisos o licencias de actividades que afecten o puedan afectar el ambiente, para la imposición o revocación de sanciones por el incumplimiento de las normas y regulaciones ambientales; fue desarrollado dentro del marco de la Ley 99 de 1993, por los artículos 69,70 y 71.

➤ Cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada, puede intervenir en los procedimientos administrativos ambientales sin necesidad de demostrar algún interés jurídico, la intervención de terceros, se entiende para la expedición, modificación o cancelación de permisos o licencias de actividades que afecten el medio ambiente⁴⁹.

➤ La intervención se hace mediante petición previa a la entidad administrativa encargada, previa publicación de la entidad de las generalidades del acto administrativo a llevar a cabo, para ello se expide un acta de iniciación de trámite que debe ser notificada a los interesados. Todas las entidades encargadas de la

⁴⁹ Ley 99 de 1993. Artículo 69.

administración de los recursos naturales y del medio ambiente deben publicar un boletín periódico, en el cual se indiquen que tipo de actos han sido iniciados⁵⁰.

➤ Cualquier decisión que ponga fin a una actuación administrativa deberá ser notificada a cualquier interesado e interviniente.

Quienes intervienen en las actuaciones administrativas serán considerados como parte; podrán pedir o aportar pruebas, interponer recursos y deberán ser notificados de todas las actuaciones.

▪ **Audiencias Públicas**⁵¹. Son una instancia de intervención y participación de la ciudadanía en las decisiones ambientales a tomar por parte de las autoridades ambientales. Las Audiencias Públicas Ambientales fueron reglamentadas por el Decreto 330 de 2007 (febrero 8).

El artículo 1º del Decreto, las define: "...tiene por objeto dar a conocer a las organizaciones sociales, comunidad en general, entidades públicas y privadas la solicitud de licencias, permisos o concesiones ambientales, o la existencia de un proyecto, obra o actividad, los impactos que este pueda generar o genere y las medidas de manejo propuestas o implementadas para prevenir, mitigar, corregir y/o compensar dichos impactos; así como recibir opiniones, informaciones y documentos que aporte la comunidad y demás entidades públicas o privadas"⁵².

Las Audiencias se llevan a cabo, antes de poner fin a una actuación administrativa que otorgue permisos, licencias o concesiones de uso, de los recursos naturales; o bien pueden llevarse a cabo durante la ejecución de un proyecto u obra, cuando se demuestre que viola los términos, obligaciones o condiciones en que se otorgó el Permiso, la Licencia o la Concesión.

⁵⁰ Ibíd. Artículo 70.

⁵¹ Ibíd. artículo 72.

⁵² Decreto 330 de 2007. Artículo 1º.

▪ **Consulta a las Comunidades Indígenas y Afrocolombianas.** La explotación de los recursos naturales debe llevarse a cabo, sin afectar a las comunidades, su integridad cultural social o económica deben ser protegidas, a fin de conservar su modo de vida tradicional. Es por ello, que deben ser consultadas de manera previa, cuando se pretenda tomar decisiones administrativas relacionadas con los recursos naturales y su entorno.

• **Acción de Nulidad.** La Ley 99 de 1993 consagra la Acción de Nulidad contra determinados actos administrativos en materia ambiental; es decir, no solo se puede ejercer la Acción de Nulidad contra los actos de carácter general, sino sobre actos de carácter particular que decidan sobre actividades que afecten o puedan afectar al medio ambiente⁵³ ; entre otros, aquellos actos administrativos mediante los cuales se expide, modifica, expide o cancela un permiso, una autorización, una concesión o licencia ambiental de una actividad que se reporte como nociva o que pueda llegar a afectar al medio ambiente.

La acción de nulidad sobre actos administrativos que permitan actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente es de carácter particular, debe instaurarse según lo previsto por el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo⁵⁴.

“Las obligaciones y compromisos administrativos para la protección y conservación del medio ambiente se han ampliado en capacidad y competencias, permitiéndole a todo ciudadano, sea o no titular del derecho subjetivo, el ejercicio de la acción de nulidad contra actos administrativos...aquellos que autorizan una actividad que afecte o pueda afectar el medio ambiente”⁵⁵.

⁵³ Ibíd. Artículo 73.

⁵⁴ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Sentencia, Febrero 10 de 1995. Consejero Ponente. Carlos Betancur. Exp. 10015.

⁵⁵ CONSEJO DE ESTADO, Sección tercera, abril 22 de 1996. Consejero Ponente Daniel Suárez. Exp. 8616.

- **Acción Fiscal.** Cuando se registre, o exista la posibilidad de perjuicios al patrimonio del Estado, se dará inicio al proceso de responsabilidad fiscal, de naturaleza administrativa, cuyo conocimiento y trámite corresponde a la Contraloría General de la Nación; o las contralorías departamentales o municipales, según sea el caso. Su inicio se debe a una inadecuada gestión fiscal por parte del servidor público o una persona que ejerce funciones públicas. El resarcimiento del perjuicio, se hace mediante el pago de una indemnización pecuniaria a la entidad afectada. Corresponde a la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva la obligación de dirigir los procesos de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva que existan como producto del ejercicio de la vigilancia fiscal y de las denuncias presentadas, así como de los informes de otras entidades de control y vigilancia.

Elementos de la responsabilidad fiscal:

- Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza la gestión.
 - Un daño patrimonial al Estado.
 - Un nexo causal entre los dos nexos anteriores.
-
- **Acción Policiva.** La ley 99 de 1993, inviste a las Corporaciones Autónomas Regionales y al Ministerio del Medio Ambiente , a prevención, de funciones policivas para la ejecución de medidas policivas, como multa y sanciones suspensión de actividades o cierre de las empresas a quienes incurran en las conductas prohibidas por la ley mediante la cual se diseñó el Sistema de Protección del Ambiente; sobre la persona natural o jurídica cuyo comportamiento cause deterioros al medio ambiente y a los recursos naturales. Su actuación debe ceñirse al Principio de Legalidad., tanto, en lo que respecta a las situaciones que dan lugar a su actuación, las normas sobre el debido proceso y la aplicación de sanciones solo contempladas en la ley. Las sanciones por infracciones ambientales se encuentran enumeradas en el artículo 85 de la Ley 99 de 1993. La

aplicación de sanciones policivas, no riñe con la imposición de sanciones penales o civiles a que hubiere lugar.

La aplicación de sanciones administrativas por parte de la autoridad ambiental, deberían apuntar hacia el fortalecimiento de las funciones de regulación, vigilancia y control administrativos.

Se establecen como sanciones: las multas; la suspensión de las obras; la revocatoria de los actos que conceden los derechos de uso sobre los recursos naturales; la suspensión o revocatoria de la Licencia Ambiental, entre otras, pero la Ley 99 de 1993, no desarrolló lo concerniente al procedimiento para la aplicación de las sanciones administrativas, así entonces, sumado a aspectos como la falta de voluntad institucional para implementar acciones para sancionar a quienes incumplan con las normas ambientales o los mandatos administrativos en materia ambiental; la falta de un adecuado régimen de sanciones administrativas, en muchas oportunidades impide la efectiva acción de la administración en materia policiva.

Sin embargo, hasta ahora los criterios que guían a los administradores ambientales son los mismos principios constitucionales y legales a los que se ciñen las actuaciones procesales en el país: Debido Proceso, el principio de Legalidad, el principio de Proporcionalidad y el de non bis ídem.

En referencia a las Acciones Jurídicas y Administrativas aplicables, a las Corporaciones Autónomas Regionales por su labor como administradoras de los recursos naturales, se hará una referencia más adelante, en el capítulo que hace referencia a la Responsabilidad Administrativa de las Corporaciones.

2. POLÍTICA, GESTIÓN PÚBLICA Y REGIMEN JURIDICO DEL AGUA EN COLOMBIA

INTRODUCCION

El agua es un elemento de la naturaleza, en su estado líquido insípida e inodora, una sustancia que constituye entre el 50% y el 90% de todos los seres vivos del planeta, hace parte importante de los procesos orgánicos, químicos y físicos de los humanos y en general del planeta. Resulta insustituible para el mantenimiento de la salud y la vida, además es indispensable para otras actividades humanas. En Colombia el entorno ha sido convertido en un bien jurídico susceptible de la protección legal y constitucional y de la preservación por parte de los poderes públicos.

Es en suma reconocido el papel fundamental del recurso hídrico como hace parte desarrollo de todas las sociedades humanas y obviamente, su importancia como uno de elementos naturales reguladores del equilibrio del ecosistema terrestre.

La preocupación mundial por su grave deterioro, no se refiere solo a la cantidad de agua que pueda encontrarse, sino también a la calidad del mismo; aspecto que muy desmejorado y sobre el cual no se había puesto atención; el factor que motivó la preocupación sobre las condiciones de calidad, fue, claro, el uso desenfrenado y descuidado y no regulado del recurso, lo que ha llevado a su consecencial escasez. El mantenimiento del recurso implica que, éste posee ciertas condiciones o aptitudes que le permitan satisfacer todos sus usos; es decir, el aspecto de calidad del agua no solo se refiere al bienestar, sino también al logro de un equilibrio con el resto del entorno a fin de garantizar cierta disponibilidad futura.

Colombia no escapa a esas preocupaciones, a pesar de ser uno de los países del mundo que en la actualidad cuentan con abundantes recursos hídricos. El aspecto calidad del agua fue resaltado en la llamada “Cumbre Del Milenio”; cuando se tomó la determinación mundial de acoger con mayor interés la puesta en marcha de planes de gestión de recursos que permitan el desarrollo sostenible, pero que contribuyan a frenar el deterioro de los recursos naturales, tan afectados por las acciones humanas. “Debe tenerse en cuenta además que el agua cumple una función en los ecosistemas naturales y, por tanto, los usos socioeconómicos deben armonizarse con los requerimientos ecosistémicos”⁵⁶.

A pesar de la abundante legislación en materia de recursos hídricos en Colombia, se evidencian graves problemas en lo que respecta a la administración del recurso, a su manejo, la calidad de las agua en Colombia se ha visto deteriorada, por la acción conjunta del Estado y los particulares. El derecho regula la utilización de los recursos naturales, además establece un aparato administrativo y una normatividad para que se pueda lograr una armonización entre desarrollo y medio ambiente. El problema del agua es también un problema político, lo que hace fundamental la participación ciudadana dentro de los procesos que se lleven a cabo en relación con el recurso.

Las aguas en cualquiera de sus estados son bienes públicos y por tanto inalienables, imprescriptibles e inembargables, en concordancia con lo establecido por el Código Civil artículo, 677; el artículo 80 del Decreto 2811 de 1974 “Los ríos y todas las aguas que corren por causas naturales son bienes de la Unión, de uso público en los respectivos territorios. No están incluidos en esta clasificación las vertientes que nacen o mueren en una misma heredad, su propiedad, uso y goce

⁵⁶ Lineamientos de Política para el Manejo Integral del Agua República de Colombia Ministerio del Medio Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial.

pertenece a los dueños de las riberas y que pasan con estos a los herederos demás sucesores de los dueños”⁵⁷.

El *Código Nacional de los Recursos Naturales y del medio Ambiente*, Decreto 2811 de 1974, establece el dominio de las aguas; en Colombia se dividen en, aguas de Dominio Público y Aguas de Dominio Privado. Nos remitiremos a las aguas de uso público solamente⁵⁸.

2.1 LA GESTION DEL RECURSO HIDRICO, LAS POLITICAS NACIONALES SOBRE EL AGUA.

La protección del agua se encuentra ligada al derecho a gozar de un ambiente sano establecido por el artículo 79 de la Constitución Política de Colombia.

La cantidad de agua, así como su calidad se consideran atributos de este derecho. Por tal motivo el Estado asigna competencias especiales a las autoridades y así mismo encomienda responsabilidades los encargados de la administración de los recursos esto se encuentra sustentado por siguiente artículos de la constitución política: 2º, 5º, 6º, 8º, 58º Inc. 2, 63º, 79º, 80º, 121º, 123º inc2, 209º. Las autoridades encargadas se encuentran autorizadas para adelantar acciones positivas encaminadas a garantizar la preservación, el mantenimiento, la calidad y la disponibilidad de las aguas y la correcta realización de los fines permitidos por la ley.

⁵⁷ Ver artículo 4 del Decreto 1541 de 1978.

⁵⁸ Decreto 1541 de 1978, Artículo 5º Son aguas de uso público:

- a. Los ríos y todas las aguas que corran por cauces naturales de modo permanente o no;
- b. Las aguas que corran por cauces artificiales que hayan sido derivadas de un cauce natural;
- c. Los lagos, lagunas, ciénagas y pantanos;
- d. Las aguas que están en la atmósfera;
- e. Las aguas lluvias;
- g. Las aguas privadas que no sean usadas por tres (3) años consecutivos, a partir de la vigencia del Decreto - Ley 2811 de 1974.

El acceso al agua, es adicionalmente considerado un servicio público, así como, lo son, el Derecho a la Salud, el Derecho a un Ambiente Sano; ó el derecho a la educación, así como aquellos que hacen parte del objeto social de los fines del Estado. Las obligaciones del Estado frente a la preservación, conservación y protección del medio ambiente se deben realizar conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, de acuerdo a lo estipulado por la Constitución y las leyes.

La protección del agua tiene que ver con el mantenimiento de las condiciones mínimas que permitan su proceso de renovación, es decir, el ciclo de su evaporación, precipitación, depósito y flujo.

Se considera que el agua es un recurso natural que hace parte de las riquezas naturales del Estado, el agua hace parte de los bienes públicos de la Nación, por tanto se puede diferir que el dominio sobre los recursos hídricos del país esta en cabeza del Estado, con las excepciones legales establecidas.

La legislación que regula lo relacionado con los recursos naturales renovables, entre ellos el agua, data de épocas anteriores a la expedición del Código Civil Colombiano; pero es con la expedición del mismo en que se aclara la calidad de ciertos bienes cabe precisar que dichas regulaciones, carecen de una visión ecologista y medio ambiental, se trata mas bien de ciertas precisiones sobre el dominio del recurso, su calificación como bien de uso público y ciertas directrices para su manejo.

La protección del agua en Colombia y en general del ambiente se acoge desde tres puntos de vista:

- Obligación en cabeza del Estado y los particulares.
- Derecho y deber colectivo
- Factor determinante del modelo económico que se debe adoptar.

- Limitación al ejercicio pleno de los derechos económicos.

La Gestión del Recurso Hídrico implica una amplia Participación Ciudadana, la política respecto de los recursos hídricos en Colombia en la actualidad, se enfoca en el manejo adecuado de los Recursos económicos destinados a el saneamiento básico; más que apuntar hacia la conservación adecuada de los recursos hídricos, calidad y cantidad, aunque no se olvidan se trasladan a un punto de menor relevancia, lo que evidencia una grave situación en razón del objetivo de preservación y acceso al recurso; en este caso la meta del gobierno nacional apunta al a disponibilidad de redes de acueductos y olvida un poco el hecho que en muchas partes no hay suficiente agua. Es claro, que si la meta es el desarrollo sostenible, no solo se debe aumentar las cifras de personas con acueducto, sino también, garantizarles a esas personas que tendrán agua.

2.1.1 Objetivos y principios que gobiernan el uso de las aguas.

- Buscar el acceso a las aguas de la mayor cantidad de usuarios posibles.
- Conservación y racionalidad de su uso
- El manejo y preservación de las aguas es de interés social y de utilidad pública.
- El uso debe ser eficiente, es decir debe lograrse su mayor aprovechamiento
- El uso no debe lesionar el interés común o el de terceros.

- El recurso hídrico debe ser coordinado y ajustado a las prioridades sobre el tipo de requerimiento. El uso debe reglamentarse y limitarse para evitar el agotamiento o deterioro del recurso.
- El manejo de los recursos hídricos de la Nación obedece a Directrices globales que apuntan a la protección, preservación y adecuada gestión del recurso.
- La base de una Política Ambiental de recursos hídricos y su posterior gestión, es la Cuenca Hidrográfica. Se trata de, formular planes que integren distintos componentes vinculados al ecosistema de la cuenca, sin importar los límites territoriales internos o externos de los Estados.

2.1.2 Instrumentos de la Gestión de los Recursos Hídricos.

- **La Gestión del Riesgo.** Pretende establecer lineamientos para que se tomen las medidas preventivas ante eventuales situaciones donde exista una amenaza de contaminación, de desabastecimiento del recurso o ante la ocurrencia de desastres naturales (inundaciones, avalanchas...). Para ello se establecen medidas tendientes a organizar los recursos hídricos para analizar su estado y para tratar de mitigar los factores de riesgo en su manejo.
- **Reglamentación de las Aguas.** Se reglamenta un cauce cuenca o vertiente hidrográfica para asegurar el acceso futuro y comunitario. Esta figura, se emplean para el ordenamiento del uso de las aguas de las cuencas, trayectos o porciones de corrientes o depósito de aguas; con el fin de evitar conflictos entre los usuarios. No constituye una forma de adquirir el derecho al uso de las aguas. Se trata del otorgamiento de varias concesiones mediante un mismo procedimiento y por medio de un mismo acto administrativo.

- **Reglamentación de Cuencas Hidrográficas.** Las Cuencas Hidrográficas se conciben como la unidad fundamental de planificación, gestión y administración integrada de los recursos hídricos, debido a que en el proceso de ordenación convergen elementos ambientales, sociales y económicos.

“La ordenación de una cuenca tiene por objeto principal el planeamiento del uso y manejo sostenible de sus recursos naturales renovables, de manera que se consiga mantener o restablecer un adecuado equilibrio entre el aprovechamiento económico de tales recursos y la conservación de la estructura físico-biótica de la cuenca y particularmente de sus recursos hídricos”⁵⁹.

- **La Planificación.** se orienta al establecimiento de instrumentos que permitan observar un buen manejo de las cuencas hidrográficas, en base al cumplimiento de la normatividad, articulando a los diferentes actores involucrados, implementando esquemas de ordenación y manejo sostenible.
- **La Gestión en el Uso y aprovechamiento del recurso.** Permite una adecuada administración, implica el diseño y establecimiento de instrumentos y herramientas, técnicas, normativas, económicas y educativas. Se trata de garantizar el uso del recurso en niveles adecuados de cantidad y calidad.
- **Prevención y Control de la Contaminación de las fuentes hídricas.** La promoción de prácticas de re-uso de las aguas, la aplicación de medidas coactivas. Para garantizar niveles óptimos de calidad del recurso y prevenir su deterioro.
- **Declaración de Reservas y Agotamiento.** El Ministerio de Medio ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, pueden establecer reservas de agua, sin perjuicio de los derechos adquiridos.

⁵⁹ Decreto 1729 de 2002. Artículo 4º.

Dicha declaración de reservas se realiza para evitar el agotamiento de una fuente hídrica, o para evitar su deterioro. El Decreto 1541 de 1978, establece en el artículo 118 establece a que se refiere con declaración de reservas⁶⁰:

- La prohibición de otorgar permiso o concesión para usar determinadas corrientes o depósitos de aguas, lagos de dominio público, o partes o secciones de ellos, y

- La prohibición de otorgar permisos o concesiones para determinar usos de corrientes, depósitos de agua o de sus lechos o cauces.

2.2 REGIMEN JURIDICO DEL AGUA EN COLOMBIA

Las Aguas de uso público en Colombia se dividen en: Aguas Marinas y Costeras⁶¹ y en Aguas Continentales o no Marítimas. Las Aguas Continentales cuentan con un régimen especial contemplado en el Decreto 1541 de 1978, que reglamentó la Parte Tercera del Decreto 2811 de 1974, sobre aguas continentales.

2.2.1 Marco Legal Del Agua. Aunque no existe un marco unificado de normas sobre los recursos hídricos, si existen muchas leyes al respecto, que aún hoy después de muchos intentos no han podido ser articuladas; a pesar de ello, es posible decir que las políticas relacionadas con el recurso hídrico han mantenido relación entre ellos lo que ha permitido sentar la bases para establecer una política unificada en el país.

⁶⁰ Decreto 1541 de 1978 artículo 118.

⁶¹ Las aguas marítimas comprenden aquellas denominadas “mar territorial”; Las comprendidas dentro de la denominada “zona económica exclusiva”; Las comprendidas dentro de la denominada “zona contigua”.

A continuación se mencionan algunas de las normas vigentes y relevantes relacionadas con el uso de las aguas.

- **Código Civil de Colombia, Ley 57 de 1887**, dispone lo referente a la propiedad de las aguas, sus usos y otras disposiciones. Se encuentran los antecedentes de la normatividad sobre aguas.
- **Ley 113 de 1928**. “Sobre estudio técnico y aprovechamiento de corrientes y Caídas de agua”.
- **Decreto Legislativo 1381 de 1940**. “Sobre aprovechamiento, conservación y distribución de las aguas de uso público”.
- **Decreto 1382 de 1940**. “Por el cual se dictan algunas disposiciones sobre aprovechamiento, distribución y conservación de aguas nacionales de uso público”.
- **Decreto 891 de 1942**. Reglamenta el servicio de vigilancia sobre las aguas públicas”.
- **Decreto 2742 de 1947**. “Por el cual se crea el Instituto Nacional de Aprovechamiento de aguas y Fomento Eléctrico y sobre la construcción de Obras Hidráulicas”.
- **Decreto 2811 de 1974 Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente**. Regula lo relacionado con los recursos naturales renovables incluido el recurso agua ya sea, continentales o marítimas. En cuanto a las aguas continentales, hace referencia las formas como se pueden obtener los derechos de uso o aprovechamiento del recurso y marca

las líneas generales los instrumentos de control a emplear por la autoridad ambiental competente.

- **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. En donde se fijan términos precisos sobre el uso de las aguas; se definen los modos de adquirir el derecho a su uso, las responsabilidades sobre el derecho otorgado, se definen algunos instrumentos y cargas económicas a las que están sujetas el uso de las aguas; contiene disposiciones sobre los factores que pueden afectar las aguas, como los vertimientos de aguas servidas o empleadas en actividades industriales y extractivas. El decreto se refiere también a la construcción de obras hidráulicas.

- **Decreto 1594 de 1984.** Reglamenta la Ley 9º de 1979 sobre medidas sanitarias y desarrolla el Capítulo II del Título VI -Parte III- Libro II y el Título III de la Parte III -Libro I- del Decreto - Ley 2811 de 1974 en cuanto a usos del agua y residuos líquidos. En referencia a unos niveles sanitarios óptimos y de calidad del agua, sobre todo la que se destina a consumo humano. Establece que sustancias se consideran contaminantes o degradantes del recurso hídrico y establece en que niveles mínimos deben hallarse dichos compuestos, para no ser considerados peligrosos.

- El decreto contempla la exigencia de solicitar permiso de vertimientos líquidos a la autoridad ambiental competente y el sucesivo registro del vertimiento a llevar a cabo.

- **Ley 373 de 1997.** Sobre uso eficiente y ahorro del agua. Se entiende por programa para el uso eficiente y ahorro de agua el conjunto de proyectos y acciones que deben elaborar y adoptar las entidades encargadas de la prestación

de los servicios de acueducto, alcantarillado, riego y drenaje, producción hidroeléctrica y demás usuarios del recurso hídrico.

- Las Corporaciones Autónomas Regionales y demás autoridades ambientales encargadas del manejo, protección y control del recurso hídrico en su respectiva jurisdicción, aprobarán la implantación y ejecución de dichos programas en coordinación con otras corporaciones autónomas que compartan las fuentes que abastecen los diferentes usos.

- **Decreto 475 de 1998.** Normas técnicas sobre la calidad del agua.
- **Decreto 1792 de 2002.** Sobre cuencas hidrográficas.
- **Decreto 3100 de 2003.** Sobre tasas retributivas.
- **Decreto 155 de 2004.** Tasas por uso del agua.
- **Resolución 157 de 2004.** Uso sostenible y manejo de humedales.
- **Decreto 1900 de 2006.** Sobre la necesidad de obtener una licencia ambiental en caso de hacer uso directo del agua.

2.2.2 Administración de las Aguas. Al garantizar la vida como fin esencial del Estado se pone un punto de partida para la protección del ambiente en armonía con las políticas de desarrollo sustentable, así mismo, las dimensiones administrativas relacionadas con el agua generan consecuencias jurídicas que repercuten en la calidad de vida de las personas, de ahí que se hable de una responsabilidad conjunta en lo relacionado con la protección del ambiente, pero el deber del Estado es mayor debido a su papel como administrador del recurso, se le impone por una parte la planificación y fijación de políticas estatales y por otra,

la consagración de acciones judiciales para la defensa del medio ambiente; el Estado tiene una dicotomía en lo relacionado con el manejo del recurso hídrico como bien público y el acceso a la propiedad privada y la libertad económica, entonces se garantiza el uso del recurso, bajo las condiciones de hacer un uso racionado sobre el mismo. El estado estará encargado de evitar cualquier abuso que las personas o empresas hagan sobre el recurso asignado.

Sobre la administración del recurso se sigue lo planteado por el artículo 80 de la Constitución Nacional y la Ley 99 de 1993; en principio le corresponde al Estado la administración de los recursos naturales a través de las entidades encargadas para ello por la ley: Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y desarrollo territorial; Las Corporaciones autónomas regionales; los centros urbanos, las entidades territoriales por delegación de las CAR.

- **Ministerio del Medio ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial.** Sus políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación a fin de asegurar el desarrollo sostenible. Art. 2° Ley 99 de 1993).
- **Corporaciones autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible.** Encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible.
- **Grandes Centros Urbanos.** Uso de agua en perímetro Urbano; Licencia ambiental única.
- **Las entidades territoriales por delegación expresa de las CAR.**

2.2.3 Derechos y Obligaciones sobre las Aguas. A pesar de ser bienes de Uso Público, de propiedad de la Nación, su uso debe ser regulado, para evitar el agotamiento y deterioro; por ello, cuando se requiera hacer uso del agua para actividades diferentes a las establecidas en el artículo 28 del decreto 1541 de 1978 (diferentes a los usos domésticos), aquellas personas que pretendan utilizar las aguas, deben solicitar la respectiva Autorización Administrativa, a la Corporación Autónoma Regional, o en ciertos casos al Ministerio de Medio Ambiente.

Los usos de las aguas y la forma como se otorga el acceso al recurso esta definido por entre otras normas, el Decreto 1541 de 1978, que define y regula los distintos modos de adquirir el derecho a usar las aguas, se establece que los usos relacionados con el consumo humano y sus labores domésticas o del campo; en el resto de casos se precisa de una autorización de la autoridad correspondiente para hacer uso de las aguas.

Los usuarios de las aguas tienen obligaciones correlativas; la presentación de estudios de impacto ambiental, los derechos de uso de las aguas, la obligación de ejercer los derechos de uso concedidos, el trámite de permisos, el pago de tasas y retribuciones por el uso del agua, entre otros.

Los proyectos hidráulicos de gran envergadura, las extracciones mineras y demás actividades industriales en que se requiera emplear recursos hídricos deben contar con una serie de estudios de impacto de sus obras sobre el ambiente, se llama evaluación de impacto ambiental a la exigencia de la presentación de un estudio del impacto de una obra sobre los recursos naturales que se puedan ver involucrados. La Declaración de la Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, río de Janeiro Brasil, 1992, estableció en su principio 17, la exigibilidad de la evaluación de impacto ambiental para tomar decisiones sobre actividades que afecten el medio ambiente o los recursos naturales.

La ley 99 de 1993, recoge este principio y establece en su articulado que los estudios de impacto ambiental serán exigibles cuando las obras a realizar pudieran afectar en forma significativa el medio ambiente.

Desde la expedición del Decreto 1541 de 1978, se exige para ciertas obras con impacto sobre las aguas la presentación de un estudio de impacto ambiental; estas obras son: Los usos energéticos; las concesiones para uso industrial; y los vertimientos de aguas residuales que puedan causar impactos negativos sobre las aguas.

En dicho estudio se debe establecer la manera de mitigar, compensar, prevenir o resarcir el impacto negativo de las obras sobre el recurso agua.

Entre otras obligaciones de los usuarios del agua se encuentran la de pagar Tasas, por las afectaciones que hagan a los recursos hídricos, las denominadas Tasas Retributivas⁶² o por el simple uso que del agua se haga, Tasas por uso del Agua, estas tasas hacen parte de los instrumentos económicos que se emplean para que los usuarios hagan un “uso eficiente y racional” del agua; según la Ley 99 de 1993, el dinero proveniente del cobro de Tasas por uso del recurso, tiene destinación específica, el pago de gastos requeridos para la conservación y renovación del recurso⁶³.

2.2.4 Modos de Adquirir el Derecho a Usar las Aguas. Como los recursos naturales, entre ellos las aguas, son de dominio público, solo se concede el derecho a usarlos o aprovecharlos, nunca la titularidad o la propiedad, que otorgue la titularidad a particulares sobre los mismos; dicho dominio siempre le corresponderá a la Nación y goza de la protección constitucional de ser un bien imposible de adquirir por prescripción. El aprovechamiento, uso y goce de las

⁶² Ley 99 de 1993. Artículo 43. Reglamentado por el Decreto 155 de 2004. Modificado Decreto 4742 de 2005.

⁶³ Ley 99 de 1993. Artículo 42.

aguas es un derecho de todos los habitantes del territorio nacional, para satisfacer sus necesidades elementales, familiares y las de sus animales, con la condición de no ocasionar perjuicios a terceros, este uso, denominado uso común por ministerio de la ley, deberá hacerse sin emplear derivaciones, máquinas o aparatos que detengan o desvíen el curso natural del agua, sin alterarlas o contaminarlas, de forma grave que se imposibilite su uso por terceros.

- **Tipos de Usos.**

- Por ministerio de la ley;
- Por concesión;
- Por permiso, y
- Por asociación.

- **Usos Por Ministerio De La Ley.** Como se indica se trata de una autorización legalmente establecida, no confiere exclusividad sobre las aguas a quienes hacen este tipo de uso, no se requiere llevar a cabo ningún tipo de trámite administrativo.

El derecho a usar las aguas por ministerio de la ley se refiere a aquellos usos domésticos y agropecuarios que no requieran ningún tipo de derivación, como beber, bañarse, abrevar animales, lavar ropa⁶⁴.

- **Características:**

- Existencia previa y expresa de una disposición legal que confiera el derecho a usar las aguas.

⁶⁴ Los usos del agua por ministerio de la ley se encuentran descritos en el Decreto 2811 de 1974, art. 51; en el Decreto 1541 de 1978 art.28 y las prioridades en el uso del agua se encuentran dentro del Decreto 1594 de 1984 art. 29.

- El uso no debe requerir derivación o desviación de las aguas; no debe suponer privación de nuevos, simultáneos o posteriores usos. No se puede deteriorar las márgenes del agua o corriente.
- El uso permitido no debe ser arbitrario. No se puede alterar o contaminar las aguas, imposibilitando su aprovechamiento por parte de terceros.
- No se supedita o genera obligación de pagar tasas ambientales.
- No requiere autorización previa de un ente administrativo

Uso de aguas de cauces artificiales. Se refiere también a los usos domésticos del agua.

- Su uso no debe causar perjuicios al fundo donde se encuentran.
- El uso debe hacerse sin establecer derivaciones, máquinas o aparatos.
- El uso debe hacerse sin contaminar de forma grave en perjuicio de terceros o del dueño del fundo.

• **Uso De Las Aguas Por Concesión.** La forma de acceder a las aguas de uso público es la concesión, a través de dicha figura el Estado mediante un acto jurídico. Otorga el derecho a usar las aguas.

Para un mayor aprovechamiento del recurso, se debe estudiar la posibilidad de reglamentar las concesiones ya otorgadas a fin de obtener una mejor distribución del recurso, la figura de la reglamentación facilita el reparto de las aguas patrimonio común de los ciudadanos

La concesión es una autorización administrativa que se confiere a los particulares o entidades estatales para usar las aguas de dominio público⁶⁵. Las autorizaciones se otorgan en los casos y para las actividades permitidas por la ley; se otorgan por un tiempo en consideración a la naturaleza y duración de la actividad económica por la cual se causan, pero estas no pueden exceder el tiempo de duración permitido por la ley.

Ley 80 de 1993.

Artículo 32 Num. 4º

Contratos de concesión: “Son contratos de concesión los que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, organización o gestión total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden”.

La Sentencia C-126 1º de abril de 1998 M.P Alejandro Martínez Caballero⁶⁶.

Tal y como lo ha señalado la doctrina y la jurisprudencia de esta Corte y de otras corporaciones judiciales, por medio de la concesión, las entidades estatales otorgan a una persona, llamada concesionario, la posibilidad de operar, explotar, o gestionar, un bien o servicio originariamente estatal, como puede ser un servicio público, o la construcción, explotación o conservación de una obra o bien destinados al servicio o uso público. Las labores se hacen por cuenta y riesgo del concesionario pero bajo la vigilancia y control de la entidad estatal, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación.

⁶⁵ Sobre las concesiones de recursos hídricos consultar los Decreto 2811 de 1974 y 1541 de 1978.

⁶⁶ Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-126 de 1998 Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

Concesión Empresarial: en ciertas situaciones el Estado delega en los particulares o personas jurídicas privadas la construcción de una obra, bajo la forma de concesión, que tiene la particularidad de ser al mismo tiempo una concesión de uso, de obra y de servicio público, es decir, se concede la construcción de una obra, se otorga el uso del agua y se habilita la prestación de un servicio público. En virtud de ella, el concesionario queda habilitado para construir; expropiar; fijar tarifas, proceder a su cobro y ejecutar deudores; imponer restricciones y servidumbres.

- **uso de las aguas por permiso.** Este tipo de modo de adquirir el derecho a usar las aguas se puede describir como una autorización administrativa más restringida que la concesión, por lo que se autoriza el uso por un tiempo más restringido y solo para una determinada y establecida actividad, el tiempo máximo por el cual se otorga el permiso es de 10 años aunque no se ha establecido con claridad si es permitida su prórroga o no.

Se encuentra circunscrito a la explotación y ocupación de playas, cauces y lechos de las corrientes o depósitos o para la construcción de obras.

- **uso de las aguas por asociación.** Se trata de la concesión de aguas a una persona jurídica sin ánimo de lucro, se trata de autorizaciones concedidas a asociaciones de usuarios para desarrollar una actividad.

2.3 LA CONCESIÓN DE AGUAS

Como se estableció, existen diversos modos de adquirir derechos a usar las aguas de propiedad de la Nación, siendo la Concesión el modo más idóneo para otorgar a las personas naturales y jurídicas derechos de uso, especial y determinado del recurso.

El acto administrativo que otorga la concesión de un recurso hídrico se ciñe a lo dispuesto por la Ley 80 de 1993.

(...)“Contratos de concesión: son contratos de concesión los que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación, explotación, organización o gestión total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio de cuenta y riesgo del concesionario u bajo vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valoración o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden⁶⁷

La entidad administradora del recurso, otorga los derechos de uso de acuerdo a la actividad que se planee llevar a cabo, teniendo en cuenta el orden de prioridad que la normatividad (Decreto 2811 de 1974; Decreto 1541 de 1978; Decreto 1594 de 1984), establece.

El orden de prioridad para otorgar una concesión es el siguiente⁶⁸:

Consumo humano y doméstico;

- Preservación de flora y fauna;
- Agrícola;
- Pecuario;
- Recreativo;
- Industrial;
- Transporte.

⁶⁷ ” Ley 80 de 1993. Artículo 32 numeral 4.

⁶⁸ Decreto 1594 de 1984. artículo 29.

La disponibilidad del recurso es a su vez un aspecto importante, pues existen unos límites máximos de asignación de caudales, cuando se trata de concesiones para uso consuntivo; por lo tanto, la asignación de los derechos de uso también depende de factores técnicos, ambientales y climáticos. La prioridad también se refiere a las necesidades que del recurso se evidencien en una determinada región, por razones económicas o sociales. Actualmente, la prioridad en la asignación del recurso, es el consumo humano y el saneamiento básico, debido a la Política Hídrica planteada por el Estado.

La ley establece que el término máximo para la concesión de derechos de uso de aguas de uso público, es de 10 años para actividades, domésticas, agrícolas, económicas e industriales. No obstante, la misma Ley, autoriza un término mayor, cuando se trate de Concesión de Aguas para la Prestación de Servicios Públicos (acueductos y saneamiento principalmente), ó cuando se solicite la concesión de aguas para llevar a cabo obras de interés público o social⁶⁹; la ley autoriza un término máximo de asignación del recurso de 50 años.

Las autorizaciones de uso, por concesión, son revocables en cualquier tiempo puesto que se encuentran sujetas a condiciones especiales en cada caso concreto; como ya se mencionó, la disponibilidad del recurso, es un factor variable que puede influir en la asignación del mismo, aún cuando éste ya haya sido concesionado. Por otra parte, como los actos administrativos que otorgan el derecho al uso, se sujetan a unas condiciones concretas, el desconocimiento de las condiciones establecidas, implica que se revisen los términos de asignación y que la autoridad competente inicie un proceso para revocar el acto incumplido, ya sea que se trate de violaciones graves a la ley o a las condiciones del acto administrativo.

⁶⁹ Decreto 1541 de 1974; artículo 39.

2.3.1 Trámite Concesión de Aguas en a Corporación para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga. La Corporación CDMB, aprobó 356 concesiones para uso de aguas en 2007 para toda su jurisdicción; entre ellas se encuentran las otorgadas para el uso del recuso hídrico en el área Nororiental de la Jurisdicción de la Corporación, zona Soto- Norte⁷⁰. Las concesiones otorgadas se concedieron principalmente para usos domésticos, pequeños acueductos rurales, usos agrarios, pecuarios y de silvicultura; principalmente para la cría y reproducción de aves y la porcicultura.

El otorgamiento de las concesiones se sujeta a una serie de condiciones técnicas, jurídicas, administrativas y sociales; por lo tanto, las autoridades administrativas ambientales se ciñen a unos parámetros generales, legalmente establecidos, para la asignación del derecho al uso, adaptados a las condiciones ambientales del área donde se encuentre la fuente del recurso.

El aspecto técnico del Proceso de concesión de aguas, se refiere a las personas, actuaciones y procedimientos a seguir por los funcionarios encargados por la Subdirección de Normatización y Calidad Ambiental de llevar a cabo el estudio técnico de la viabilidad de la concesión solicitada. Dentro del aspecto técnico se encuentra lo concerniente a la cantidad y calidad del recurso solicitado. Se verificará lo siguiente, de acuerdo a lo previsto por el artículo 58 del Decreto 1541 de 1978. La CDMB, tiene previsto el procedimiento a seguir por los Técnicos Hidrólogos a la hora de realizar las visitas técnicas necesarias en el proceso de asignación del recurso.

El Técnico Hidrólogo realiza una visita al predio donde se encuentra la fuente de agua y posteriormente, elabora un informe técnico basado en los datos obtenidos en la visita y en los documentos presentados por el usuario. En este informe se

⁷⁰ Según información aportada por la secretaria de la Subdirección de Normatización y Calidad Ambiental de la Corporación para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga.

determina la posibilidad técnica para aprovechar el recurso hídrico y la disponibilidad del mismo. La información consignada es la siguiente:

Identificación: Nombre del usuario, nombre del predio, vereda, municipio, nombre de la fuente y código de identificación, microcuenca y subcuenca.

Información sobre los aforos: Método utilizado, época del año (clima) y resultados. Poblaciones o empresas que pueden afectarse con el aprovechamiento.

Datos de la conducción y captación

Datos del caudal: Características de la cota, beneficiados, condiciones del agua.

Viabilidad Técnica de la Concesión: Términos bajo los cuales deberá aprovecharse el recurso hídrico, según el estudio realizado.

El aspecto jurídico, tiene que ver con la naturaleza jurídica del acto, la normatividad aplicable y las condiciones concretas a las que debe sujetarse el concesionario. La Corporación, a través de la Oficina de Administración del Recurso Hídrico, expide una Resolución en la cual constan los datos sobre el recurso, los aspectos técnicos del mismo y las condiciones específicas que debe cumplir el beneficiario del acto. La Resolución incluye el término de duración de la Concesión, y las obligaciones que deben observarse, así como las garantías que aseguren el cumplimiento de las mismas, relativas a la conservación o restauración de la calidad de las aguas y sus lechos.

A nivel administrativo, el procedimiento para otorgar Concesiones, es un proceso articulado entre las distintas Subdirecciones de la CDMB; el procedimiento en sus distintas etapas, es multidisciplinario, puesto que se trata de globalizar todos los aspectos relacionados con el recurso. Esto como parte de una debida administración y gestión del recurso, donde se tiene en cuenta los parámetros

fijados por la Política Nacional sobre los recursos hídricos y el cumplimiento de sus fines. Así mismo, el aspecto administrativo tiene que ver con el cumplimiento de la Función Administrativa: eficacia, eficiencia, economía, transparencia y celeridad.

El Aspecto Social tiene que ver con la intervención de las comunidades y la participación de los ciudadanos en las decisiones que puedan afectarlos, máxime cuando se trata de un recurso natural tan importante como el agua. Este aspecto se relaciona también con las prioridades respecto del uso del recurso hídrico; el derecho al acceso al agua y el derecho al saneamiento básico se encuentran por encima de los derechos económicos de los particulares. Es por esa razón que se deben seguir algunas condiciones especiales, como la notificación a las comunidades de la solicitud de concesión presentada a la CDMB, para que los interesados asistan a presentar objeciones a la solicitud presentada, si en su opinión, si esta afecta sus derechos. También, es posible que la comunidad, lleve a cabo Audiencias Públicas a fin de participar en las decisiones que se relacionan con el medio ambiente de su entorno. Además, este aspecto involucra un deber, la Responsabilidad Social que todos los ciudadanos y comunidades tienen en relación con el entorno donde se encuentran; por tanto, se faculta a los ciudadanos para que sean garantes del cumplimiento de las normas ambientales.

2.3.2 Control de Fuentes Hídricas y de los Usuarios Concesionados.

- **Deberes del Usuario Concesionado.**
 - Aprovechar las aguas con eficiencia y economía en el lugar y para el objeto previsto en la resolución de Concesión, empleando sistemas técnicos de aprovechamiento.
 - Utilizar solo el caudal o cantidad de aguas otorgada.

- Evitar que las aguas que deriven de una corriente o depósito se derramen o salgan de las obras que las deban contener.
- Construir y mantener instalaciones y obras hidráulicas.
- Contribuir proporcionalmente a la conservación de las estructuras físicas, caminos de vigilancia y demás obras e instalaciones comunes.
- Permitir la vigilancia e inspección y suministrar los datos sobre el uso de las aguas.
- El beneficiario dé una concesión de aguas para prestación de un servicio público, debe cumplir con las condiciones de eficacia, regularidad y continuidad.
- Dentro de los controles sobre los usuarios se encuentra que en la jurisdicción de la Corporación que se ejerce control posterior de las concesiones otorgadas, poniendo especial atención sobre aquellas que otorgan el permiso de vertimiento.
- **Control de las Fuentes Hídricas.** La CDMB, debe diseñar, implementar y poner en ejecución planes y programas de manejo del recurso y del manejo de los residuos:
 - Control y seguimiento de vertimientos y emisiones.
 - Administración eficiente del recurso hídrico.
 - Educación ambiental.

Resulta importante el acompañamiento a los municipios en la adopción de lo POT en cuanto saneamiento básico y manejo de vertimientos. El cumplimiento de las políticas ambientales de vertimientos de actividades industriales y comerciales

especial atención al requerimiento de permisos de vertimiento y atención a la solicitud de los mismos seguimiento y control de las empresas que generan vertimientos atención a las quejas presentadas por los ciudadanos.

La corporación conmina al pago de las tasas retributivas por vertimiento y exige el pago de las tasas compensatorias. En caso de incumplimiento en el pago de las tasas la entidad inicia procesos de ejecución contra los usuarios en mora. Con los dineros obtenidos la corporación mantiene los planes de evaluación y seguimiento e implementa acciones, sobre tecnificación de procesos, producción limpia, entre otras. Así mismo como mecanismo coercitivo, la Corporación, da por terminadas las concesiones cuando los usuarios no cumplen lo estipulado en el acto administrativo que las otorga, o cuando causan deterioros graves al recurso, imponiendo así mismo, el pago de sanciones por los perjuicios causados al recurso. Por otra parte, la corporación se encarga de resolver los conflictos que se presentan entre dos usuarios de las aguas, solo dentro de lo que concierne al recurso otorgado.

Cuando la Corporación otorga licencias ambientales, en las cuales se concede el uso de las aguas, se monitorea que el tipo de uso este acorde a lo resuelto en el acto que concede la licencia, previamente, si es preciso, la corporación se pronuncia sobre los estudios de impacto ambiental si hubiere lugar a ellos.

3. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LAS CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES EN EL MANEJO DE RECURSOS HIDRICOS.

INTRODUCCIÓN.

El concepto de Responsabilidad proviene del Derecho Civil; hace referencia, al deber de reparar los daños o perjuicios que se causen a las personas o a sus bienes. Tal como lo indica el jurista Miguel Marienhoff “el concepto de Responsabilidad implica dos partes en conflicto. Siempre que exista un daño, el sujeto causante es responsable de reparar el daño”⁷¹.

3.1 LA ACTUACION DE LA ADMINISTRACION. FUNDAMENTO DE LA RESPONSABILIDAD.

El principio de Responsabilidad de la Administración se centra en el artículo 90 de la Constitución Política de Colombia. El fundamento de la responsabilidad administrativa se encuentra en la protección del “Estado de Derecho” y existe no solo como mecanismo resarcitorio de daños; sino también como mecanismo preventivo de perjuicios.

El Estado, en cualquier nivel, o cualquiera de sus agentes, tienen el deber de Proteger y Garantizar la efectividad de los derechos de los administrados.

Todo daño producido por un sujeto público o privado, que lesione su patrimonio o que afecte la igualdad de las personas frente a las cargas públicas; independiente

⁷¹ACEVEDO RAMOS Jairo, Fundamentos de la Responsabilidad Extracontractual de la Administración Pública. Editorial Leyer 2004.

de toda consideración subjetiva debe ser reparado, puesto que se ha presentado un desequilibrio antijurídico; lo que indica que todo daño está precedido de una conducta o hecho anormal y que, debe existir un “nexo causal” entre la conducta o el hecho y el daño.

“Se compromete la responsabilidad de la administración pública cuando ésta en ejercicio de una de sus competencias, causa con su actuación un perjuicio de naturaleza anormal a los administrados; es decir se sobre pasa el límite de las cargas públicas que han de soportar los administrados.

El Estado debe responder a pesar de la legalidad de su actuación”⁷²

La administración tiene una obligación con el administrado, determinada en la Constitución, en la Ley, en el Acto o el Contrato Administrativos. Establecida la obligación, su incumplimiento (por no prestar el servicio, por prestarlo mal, o por prestarlo tardíamente) puede generar un «daño» al particular. El daño, si se causa, debe ser reparado por el Estado. El Estado condenado, debe, a su vez, demandar al empleado suyo que lo ocasionó por una conducta dolosa o gravemente culposa

De conformidad con el artículo 209 de la Constitución Política, la función administrativa se encuentra al servicio de los intereses generales y se desarrolló, entre otros, con fundamento en los principios de celeridad y eficacia⁷³.

"el Estado falla cuando con sus actuaciones, hechos positivos o negativos o vías de hecho desconoce los derechos de los particulares o deja de proteger los

⁷² Anales del Consejo de Estado. Tomo 91. Números 451-452.p710-711. citado por Acevedo Ramos Jairo, en ob. Cit.pág 40

⁷³ Sentencia Corte Constitucional C-431 de abril 12 de 2000, MP Vladimiro Naranjo Mesa.

mismos o permite que algún miembro de la comunidad o cualquier persona vulnere dichos derechos" ha recordado el Consejo de Estado⁷⁴.

El artículo 1 del Decreto 01 de 1984, establece que los sujetos que cumplen funciones administrativas, debe someterse a los procedimientos administrativos que deben seguir las autoridades para el trámite de actos administrativos y el artículo 82 dispone que los particulares con funciones administrativas estarán sujetos a los mismos controles constitucionales de las autoridades administrativas ordinarias.

Los servidores públicos son responsables ante las autoridades no solo por infringir la constitución y la ley, sino también por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.⁷⁵

Los actos administrativos que operan en el campo de los derechos y deberes son manifestaciones de la voluntad de la administración pública o de los organismos de administración de bienes públicos, destinados a aumentar o limitar las facultades, derechos o poderes de los particulares.

Están conformados por aquellos actos en que una autoridad concede potestades o derechos propios, tal como en el caso de las concesiones, que permiten derechos o libertades, para aprovechar algún bien de propiedad de la Nación.

Las Corporaciones Autónomas Regionales, Entes Descentralizados de carácter público, tienen el deber de administrar los recursos naturales que se encuentren en su área de jurisdicción; por lo tanto sus actuaciones como administradoras de bienes de la Nación, deben ceñirse a los principios generales del Estado Social de Derecho. Por otra parte, si afirmamos que, el fundamento de la Responsabilidad

⁷⁴ Acevedo Ramos Jairo, Fundamentos de la Responsabilidad Extracontractual de la Administración Pública. Editorial Leyer 2004.

⁷⁵ Constitución Política de Colombia, artículo 6.

del Estado se encuentra en las Actuaciones de la Administración o en las actuaciones de los funcionarios; y en ese sentido aquellas actuaciones irregulares que le sean imputables a la Administración ó, a sus Agentes y cuyas consecuencias no deberían sufrir sus asociados, generan Responsabilidad de la Administración. Es posible pensar que las actuaciones de la administración pública (actos administrativos, hechos, operaciones, vías de hecho u omisiones), en cabeza de las Corporaciones Autónomas Regionales, podrían dar lugar a que se declare la Responsabilidad Administrativa del ente en cuestión.

En Constitución Política de 1991, se establece el deber del Estado de “proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”⁷⁶. Como administrador de los recursos naturales de la Nación el Estado, debe planificar, el manejo y aprovechamiento de los mismos, para garantizar su conservación, restauración o sustitución, encaminándose hacia un desarrollo sostenible.

El concepto de Responsabilidad Estatal en general, esta relacionado sobre todo, con la responsabilidad patrimonial de las personas públicas; se sustenta, en una falla del servicio⁷⁷. De acuerdo a la situación que se presente se puede hablar de Responsabilidad Subjetiva, en la cual es indispensable que exista dolo o culpa de los agentes del Estado encargados de proteger los bienes públicos y de cumplir con lo dispuesto por la normatividad que rige la función administrativa. Y la Responsabilidad Objetiva, caso en el cual no habrá que probar el dolo o la culpa de un funcionario o de la administración, pues se trata de un mecanismo regulador para equilibrar las cargas públicas.

El fundamento de la Responsabilidad del Estado y por extensión la Responsabilidad de todas las personas naturales y jurídicas que ejercen funciones

⁷⁶ Constitución Política de Colombia, artículo 79 inc 2.

⁷⁷ La teoría de la falla de servicio, fue acogida en un memorable fallo del 30 de Junio de 1.962.

públicas en cuanto a la administración de los Recursos Naturales se encuentra en el contenido de la Ley 23 de 1973; y por ende fue acogido en lo dispuesto por el Decreto Legislativo 2811 de 1974 Código de los Recursos Naturales: “El Estado será civilmente responsable por los daños ocasionados al hombre o a los recursos naturales de propiedad privada como consecuencia de acciones que generan contaminación o detrimento del medio ambiente. Los particulares lo serán por las mismas razones y por el daño o uso inadecuado de los recursos naturales de propiedad del Estado”⁷⁸. Así mismo las normas citadas establecen que toda acción que implique perturbaciones al ambiente será sancionable conforme a las normas que para ese aspecto se expidan.

La Responsabilidad del Estado puede ser de carácter contractual o extra-contractual, y ésta última puede ser legislativa, judicial y administrativa.

La responsabilidad extra-contractual administrativa se aplica con motivo o por causa de la función administrativa, y de modo casual, a raíz de la función legislativa, cuando una norma legal establece una indemnización, por ciertas actividades consideradas riesgosas. La responsabilidad administrativa es de formación jurisprudencial.

Existen situaciones que sirven de eximentes de Responsabilidad del Estado, estas son: Culpa de la Víctima; Hecho de un tercero; Caso fortuito y la fuerza mayor⁷⁹. Pues en cada caso a pesar de la diligencia del Estado se dieron los resultados negativos.

⁷⁸ Ley 23 de 1973. Artículo 16.

⁷⁹ Al respecto, consultar:

- CONSEJO DE ESTADO Sala de lo Contencioso-administrativo. Sentencia, octubre de 1976 Consejero ponente Jorge Valencia Arango.

4 CONSEJO DE ESTADO Sala de lo Contencioso-administrativo. s> de octubre de 1976 Consejero ponente Jorge Valencia Arango 17 de Mayo de 1982.

Tradicionalmente, el desarrollo jurisprudencial de la Responsabilidad Administrativa ha llevado a diferenciar varios géneros de la Responsabilidad de los entes públicos.

3.1.1 Clases De Responsabilidad Administrativa.

- **Responsabilidad por culpa, falta o falla del servicio**⁸⁰: Se produce por una actuación ineficaz, nula o irregular de la administración. Generalmente se trata de omisiones o retardos que producen la ineficiencia de un servicio público. No se trata de una responsabilidad subjetiva de una persona natural, en concreto, se reputa una falla en el servicio de la administración por eso el Estado, como persona jurídica será Responsable de la falla producida en relación con un servicio público⁸¹. Este tipo de responsabilidad se basa en la culpa del Estado; por ejemplo, el Estado será responsable por el incumplimiento de algún mandato o deber legal; se presenta también cuando el Estado incumple sus deberes de vigilancia y control; o cuando excede las atribuciones legales que le han sido asignadas.

Requisitos:

- Una falta o falla del servicio de la administración por omisión, retardo, irregularidad, ineficiencia o ausencia y se predica de un servicio público.

⁸⁰ La jurisprudencia a cerca de la falla del servicio es bastante extensa, se pueden consultar las Sentencias del Consejo de Estado, entre otras: Consejo de Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de junio 27 de 1985. 7 de marzo de 1963, 24 de junio de 1965, diciembre 11 de 1990. Consejo de Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera C.P: Enrique Low Murtra, 31 de agosto de 1982.

Consejo de Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencias de 8 de noviembre de 1990; 25 de abril de 1991; 20 de junio de 1991.

En forma reiterada la corporación ha fijado pautas jurisprudenciales en el sentido de acreditar que existió una falla del servicio existe por omisión, retardo, irregularidad; insuficiencia o ausencia del mismo; un daño cierto, determinado o determinable, que implica la lesión o perturbación de un bien

⁸¹ La falla del servicio tiene su sustento en el artículo 90 de la Constitución Nacional y en las normas del Código Contencioso Administrativo, artículos 82 y 128.

Implica que la administración ha actuado o dejado de actuar, por lo que se excluyen los actos del agente.

- Implica la lesión de un bien jurídico protegido, sin importar su carácter público o privado.

- El daño ocasionado debe ser indemnizable, es decir, ser cierto y determinado.

- **Responsabilidad por falla del servicio presunta.** Cuando se causan perjuicios a terceros por actividades consideradas peligrosas, entre ellas, el manejo de explosivos o arma de fuego, la extensión de redes de energía, los gasoductos, o por la conducción de vehículos. En tal caso quien demanda la indemnización solo debe acreditar haber sufrido un daño y la existencia de la relación de causalidad del hecho causante con el daño. La administración debe desvirtuar que sus actuaciones produjeron la falla presunta del servicio, demostrando que actuó con todo el cuidado requerido al llevar a cabo actividades consideradas como peligrosas.

- **Responsabilidad objetiva o sin falta o sin culpa.**

- **La teoría del riesgo excepcional**, que establece que la puesta en marcha de algunas obras de infraestructura, o por la prestación de un servicio público las personas quedan expuestas a un riesgo de carácter anormal y que sobre pasa los beneficios que se pretenden conseguir con la ejecución de la obra, ó con la prestación del servicio.

- **Responsabilidad por daño antijurídico**⁸². La administración responde por los daños, causados a los ciudadanos, surgidos a causa de una actividad lícita,

⁸² Ver artículo 90 de la Constitución Política de Colombia. Y la sentencia del Consejo de Estado, Sala 4ª de marzo 27 de 1980. Núm 2249.

legítima, normal y habitual del Estado. El daño ocasionado debe sobre pasar los límites del principio del derecho público de igualdad ante las cargas públicas, en aplicación del principio de igualdad ante la ley. Se produce cuando una persona o colectivo debe soportar una carga desproporcionada, excepcional, superior a la normal. Por ello el Estado debe indemnizar; ya que ha generado un detrimento en el patrimonio de una persona que no debía haber soportado el daño.

Tal daño también puede ocurrir por omisión de las actividades públicas

- **Responsabilidad disciplinaria.** A este tipo de responsabilidad, pertenecen aquellos actos o hechos de un funcionario o empleado, que sin tipificarse como un delito, son hechos y actos que perturban el normal, cabal y adecuado cumplimiento de las funciones asignadas a la persona.

La acción u omisión de las funciones de una persona, que de una u otra manera perjudique el correcto desempeño de un determinado ente, conlleva una responsabilidad y una sanción disciplinaria, sanción que será gradual según la gravedad o levedad de la falta, y de las consecuencias de esta.

Desde el punto de vista estatal, en Colombia el marco jurídico del control disciplinario actualmente esta confinado por la ley 734 de 2002, el cual recae sobre los servidores públicos o los particulares que cumplan funciones publicas o labores de interventoría en los contratos estatales.

Por lo tanto, de acuerdo a las circunstancias de tiempo, modo en que se haya celebrado y ejecutado un acto administrativo, al servidor público se le aplicara lo establecido en los artículos 42 , 43 y 44 y subsiguientes de la ley 734 de 2002, de acuerdo a la responsabilidad desligada por sus actuaciones en la ejecución del contrato.

3.2 RESPONSABILIDAD POR DAÑOS A LOS RECURSOS NATURALES, ASPECTOS APLICABLES A LOS RECURSOS HIDRICOS.

Todos los recursos y elementos que conforman el entorno natural interactúan entre si para permitir la existencia del ecosistema planetario, es decir, crean las condiciones de vida en el planeta; así mismo, son susceptibles de deterioro y destrucción, por acción de la misma naturaleza, o por acción humana.

Las autoridades y en general la administración de los Estados son las encargadas en primera medida de dar Protección de los recursos naturales. En Colombia, dicho deber se impone desde la misma Constitución Política, en los artículos: 79; 80; 90. El fundamento de la Responsabilidad del Estado y sus distintos Entes descentralizados, se encuentra en sus Actuaciones, o en las actuaciones de los funcionarios; en ese sentido aquellas actuaciones irregulares que le sean imputables a la Administración ó, a sus Agentes y cuyas consecuencias no deberían sufrir sus asociados, generan Responsabilidad de la Administración.

Las autorizaciones administrativas ambientales son declaraciones de la voluntad de la administración, bajo lineamientos previamente establecidos, pero que finalmente revisten una potestad administrativa; comprenden cuatro tipos de controles de naturaleza preventiva, que persiguen objetivos distintos, pero complementarios los cuales han evolucionado en la legislación.

Las autorizaciones emanadas de las autoridades administrativas no eximen a sus titulares o beneficiarios de la responsabilidad por daños causados a terceros (individuales, colectivos o difusos), durante su ejecución, o incluso por la amenaza de ocurrencia de tales daños y perjuicios.

De igual forma la comunidad esta llamada a asumir la responsabilidad de proteger el medio ambiente y los recursos naturales, lo cual resulta de evitar el deterioro de

su entorno. Evitando la producción de cualquier tipo de daño y ejerciendo las acciones judiciales para contener las acciones nocivas de quienes hacen uso de los recursos, para ello establecidas dentro de la legislación.

“La Administración está llamada a delimitar los márgenes del riesgo permitido y equilibrar los distintos intereses sociales involucrados en el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales”⁸³.

La Responsabilidad Administrativa (responsabilidad patrimonial pública), descansa en el deber de la administración del Estado, en cualquier nivel, de proteger y garantizar la efectividad de los derechos que se reconocen a los administrados a través de la Constitución Política y que no pueden ser vulnerados por daños que lesionan su patrimonio y alteran la igualdad de todas las personas frente a las cargas públicas⁸⁴.

Por ello, dentro de la Política de Desarrollo Sostenible, que procura la defensa, protección y preservación de los recursos naturales, aparece el deber de armonizar los intereses de la Industria y la Política con el ambiente.

La Política Estatal debe articular todos los elementos para regular el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y del ambiente, con lo que busca lograr un equilibrio; para ello, se debe observar la conjunción de las relaciones entre el derecho público y el derecho privado. El Derecho ambiental debe ser preventivo, orientado a evitar conductas que puedan agredir el bien jurídico protegido.

La Responsabilidad Administrativa Ambiental se basa en los principios rectores de conservación, defensa, mejoramiento del ambiente, que consagra en forma

⁸³ Rodas Monsalve, Julio César. Responsabilidad Penal y administrativa en el Derecho Ambiental Colombiano. Universidad Externado de Colombia.2005.p37.

⁸⁴ Acevedo Ramos, Jairo. *Ibíd.*

implícita, pero efectiva. Dada la peculiar naturaleza del recurso hídrico y el riesgo de un inmediato e irreparable deterioro por causa de las acciones que sobre el realizan los individuos o colectivos, se requiere la intervención constante del Estado, aunque es suyo el deber precautorio, se requiere de la intervención de toda la comunidad en general. El mantenimiento de las condiciones ambientales constituye una doble responsabilidad, individual o colectiva, que supone una práctica de prevención y corrección de los efectos nocivos, como también una decidida y planificada acción del Estado.

En el ámbito de los intereses difusos y colectivos, cuando se presenta daño al ambiente se busca obtener la reparación y principalmente la precaución de perjuicio.

La administración pública de los recursos hídricos debe ser responsable cuando:

- Existe falta de voluntad institucional, la administración no actúa frente a grandes contaminadores (empresas privadas, o con participación del Estado.)
- La gestión Pública es inoperante e ineficaz.
- Las autoridades ambientales comenten hechos de negligencia y mora en la tramitación de sanciones.

Los entes administradores de los recursos hídricos deben ajustarse, o mas bien tener en cuenta el *Principio Precautorio*, en lo relacionado con su actividad y los efectos e impactos negativos de sus decisiones y resoluciones en aras del interés general público o colectivo. Los errores cometidos en la ejecución de políticas ambientales no deben ser soportados por las victimas ciertas o potenciales de los daños, por esta razón resulta indispensable establecer que aspectos deben ser

tenidos en cuenta por los administradores del recurso al momento de asignar el recurso, así como para que actividad se asigna.

En aplicación de los principios generales del derecho se obliga al causante de los daños a proceder a su reparación y sobre todo se obliga a todas las personas a actuar de modo que no ocasione o cause perjuicios a terceros.

3.2.1 Imputación o fundamento. El fundamento de la responsabilidad del estado se encuentra en la actuación de la administración o de sus funcionarios, debe producirse una actuación que les sea imputable o una conducta de que haya sido autora. En el caso de la administración pública dichas actuaciones son: actos administrativos, hechos, operaciones, vías de hecho u omisiones; es preciso decir, que los daños producidos a raíz de esas actuaciones del Estado, no siempre dan lugar a la Responsabilidad. Para que ésta se produzca debe presentarse una actuación irregular de la administración, la cual se produce por culpa de la administración, falla o falta en el servicio, o responsabilidad objetiva que tiene entre sus causas los hechos no culposos, o el riesgo.

“Se compromete la responsabilidad de la administración pública cuando ésta en ejercicio de una de sus competencias, causa con su actuación un perjuicio de naturaleza anormal a los administrados; es decir se sobre pasa el límite de las cargas públicas que han de soportar los administrados.

El Estado debe responder a pesar de la legalidad de su actuación”⁸⁵

La responsabilidad de la administración de los recursos hídricos por actos jurídicos unilaterales o la derivada de hechos, acciones u omisiones administrativos.

En el Derecho Administrativo no hay necesidad de probar la culpa de modo directo, se presume su existencia por violación de cualquier norma que los

⁸⁵ Anales del Consejo de Estado. Tomo 91. Números 451-452.p710-711. citado por Acevedo Ramos Jairo, en ob. Cit.

órganos administrativos deban cumplir, no solo de las normas jurídicas, leyes o reglamentos, sino también de cualquier norma técnica o de buena administración.

3.2.2 Daño. En materia ambiental el bien jurídico protegido es la naturaleza y en otros casos la calidad de vida, aún cuando debemos inclinarnos por la postura que acoge el entorno natural en si mismo considerado. La naturaleza no adquiere calidad de sujeto de derecho con capacidad jurídica.

“El medio natural, no puede actuar por sí solo, requiere del concurso del hombre, que es el único que puede actuar a fin de proteger el hábitat natural. El otorgarle capacidad jurídica, resulta superfluo desde el punto de vista práctico. Los individuos o los colectivos son quienes pueden detentar la titularidad del bien jurídico tutelado”⁸⁶.

Todo daño ambiental debe ser reparado, cualquiera que sea su naturaleza (daño individual, colectivo o al patrimonio público). La reparación de que se habla comprende prioritariamente la obligación de restablecer las cosas al estado en el que se encontraban inicialmente, antes de la generación del daño; si ello es posible. La reparación involucra obviamente la indemnización patrimonial de los daños y perjuicios causados, incluidos aquellos cubiertos por recomposición que se haga de los daños.

Es conveniente la adopción de medidas encaminadas a prevenir los daños o para evitar los riesgos, pues los costos económicos de una eventual reparación serán menores; por eso se afirmó que el instituto de la responsabilidad cumple un carácter preventivo.

⁸⁶ Casas, Sergio. Responsabilidad por Daños al Medio Ambiente. En Lecturas Sobre Derecho del Medio ambiente, tomo III. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.2002; p.139.

“los estados deberían desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Los estados deberán cooperar así mismo de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control, en zonas situadas fuera de su jurisdicción”⁸⁷.

- **Tipos de Daños.** Es posible hacer una clasificación del tipo de daño que eventualmente pueda sufrir los elementos naturales y del medio ambiente, así como aquellos que pueden trascender la esfera del derecho aun ambiente sano implicando la vulneración de otros derechos fundamentales:
 - Daño a los elementos ambientales vinculados a una persona en particular, es decir que pueden afectar su esfera vital, su salud y otros bienes.
 - La degradación del medio ambiente, el daño sufrido en los elementos necesarios para lograr una buena calidad de vida y el bienestar social.

El daño producido sobre los recursos naturales, puede afectar de manera específica a un individuo o puede afectar a toda una comunidad. Se denomina daño colectivo, cuando es producido por las afectaciones a los recursos naturales y que se propaga, o causa perjuicios a toda la comunidad; no significa acumulación de daños individuales; sino que ostenta características individuales que lo hacen autónomo o por lo menos determinable. Los daños al recurso hídrico, representan intereses colectivos y difusos, principalmente, sin embargo, es claro que se pueden afectar patrimonios individuales.

⁸⁷ Declaración de las Naciones Unidas, sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Principio 15. Río de Janeiro, Brasil. 1992.

Los daños ambientales personales, afectan a la naturaleza, o, a un recurso natural de manera particular y directa y a su vez la esfera patrimonial o personal de un sujeto; porque los recursos afectados son de su propiedad (en el caso de tener derechos patrimoniales sobre los recursos afectados por los daños) ó porque el perjuicio producido afecta su vida, su salud o su integridad física.

El daño ambiental puro, es el que soporta la naturaleza, en su conjunto, no implica la afectación directa o inmediata de los derechos de una persona determinada⁸⁸.

El daño al medio ambiente requiere de acciones sucesivas y prolongadas que poco a poco van deteriorando el equilibrio ecológico, pues vale la pena recordar que los recursos naturales y los elementos del ambiente interactúan entre sí y que el deterioro de alguno de ellos lleva a la ruina de los demás.

Las entidades que administran recursos naturales, están encargadas de imponer las sanciones administrativas. Legalmente establecidas para la protección del medio ambiente

Las CAR'S tienen la facultad expedir actos administrativos como una declaración de voluntad, juicio, conocimiento o deseo realizado por esta, en ejercicio de una potestad administrativa.

La norma administrativa, es norma de comportamiento en cuanto a la actuación o conducta de los sujetos en la protección del medio ambiente y a su vez, es norma de organización y gestión de las políticas públicas ambientales.

Según la Ley 23 de 1973, la cual otorga facultades extraordinarias al presidente para expedir el código de los recursos naturales. Establece que el Estado será

⁸⁸ Gomis Cátala Lucía. Estrategia Comunitaria en materia de Responsabilidad por daños al medio ambiente. Revista Mensual de la gestión ambiental. Buenos Aires. 2000. Citada por Sergio Casas en Responsabilidad por daños al Medio Ambiente. ob.cit.

civilmente responsable por los daños ocasionados al hombre o a los recursos naturales de propiedad privada como consecuencia de acciones que generan contaminación o detrimento del medio ambiente. Los particulares lo serán por las mismas razones y por el daño o uso inadecuado de los recursos naturales de propiedad del Estado.

3.2.3 Nexo causal. En la actuación imputable a la administración y el daño o perjuicio, debe existir una relación de causalidad, lo cual quiere decir que el daño debe ser resultado de la actuación o hecho anormal y perjudicial de la administración. Debe advertirse sobre las situaciones donde no es posible establecer el nexo-causal entre la actuación de la administración y el hecho dañoso; tales circunstancias, como: fuerza mayor o caso fortuito; hecho de un tercero o culpa de la víctima, eximen de responsabilidad a la administración.

“La responsabilidad administrativa ambiental se constituye por aquellas consecuencias jurídicas que recaen sobre las personas naturales y jurídicas por la infracción de las normas o disposiciones legales en materia ambiental, por lo que funciona como instrumento a posteriori, una vez consumada la agresión ambiental y es que, al margen de su connotación típicamente represiva, cumple un importante papel de control y garantía de los individuos, a la vez que impulsa la eficacia del entramado administrativo, en tanto ofrece un iter de actuación futura correctora de comportamientos de la Administración Pública que no responden adecuadamente a las funciones que se les encomienda”⁸⁹.

La legislación Colombia contempla lo que podríamos denominar, controles preventivos, en el caso de requerimientos de autorizaciones ambientales, con el fin de salvaguardar el interés colectivo general de los ciudadanos:

⁸⁹ MARTÍN REBOLLO, L., "La responsabilidad de las Administraciones Públicas en España: nota introductoria", en Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, Cuadernos de Derecho Judicial, XIV, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1997, pp 17-18.

- Estudios de Impacto Ambiental.
- Control sobre el tipo de aprovechamiento de los recursos naturales, de acuerdo a su potencial ecológico y económico.
- Control sobre actividades susceptibles de degradar el medio ambiente.
- Requerimiento de Licencia ambiental sobre actividades humanas que puedan causar deterioros al medio ambiente, para crear alternativas que permitan minimizar los posibles daños.

Se podría decir que Régimen de la Responsabilidad Administrativa de las Corporaciones Autónomas Regionales, se estructuraría en los Actos jurídicos que realice como administrador de los recursos hídricos, en una determinada zona. Dichos actos, expedidos en cumplimiento de sus funciones se encuentran sujetos a las disposiciones previstas en el Código Contencioso Administrativo con las particularidades establecidas en la ley y en las normas reglamentarias⁹⁰.

Los Actos Administrativos, expedidos por las C.A.R's y mediante los cuales se regule el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos hídricos, o que se dicten

para su preservación, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas o que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa; se sometaran a la aplicación del Principio del Rigor Subsidiario, pues el Ministerio del Medio Ambiente puede decidir sobre la conveniencia del hecho autorizado y optar por no dar vigencia al acto, o puede darle carácter permanentes a las medidas adoptadas. Por regla general no tienen segunda instancia; sin embargo, los actos administrativos expedidos por las Corporaciones que otorguen o nieguen Licencias Ambientales y otras autorizaciones pueden ser apelados ante el Ministerio del Ambiente en los términos establecidos en el Código Contencioso Administrativo.

⁹⁰ Colombia. Decreto 1768 de 1994. Artículo 8.

Por lo tanto, las decisiones adoptadas a través de actos administrativos se deben ajustar a la legalidad, la transparencia la eficacia y la eficiencia, y hacia el deber de conseguir los fines del Estado.

3.2.4 La Responsabilidad del funcionario público. El agente de la administración trasgredí los deberes impuestos lo que significa una actuación irregular. El deber jurídico de un funcionario público puede consistir en un acto contra la administración o un acto contra terceros administrados.

Los efectos de la conducta incumplida del funcionario público se traducen en varios tipos de responsabilidad, dependiendo de la conducta y sus resultados y del ordenamiento jurídico incumplido, la responsabilidad de los funcionarios puede ser disciplinaria, civil, penal. Se generan sanciones diferentes, no excluyentes entre sí, es posible que se reclamen a la vez diferentes tipos de responsabilidad, porque en esta materia no aplica el principio de *non bis inidem*.

Los hechos y actuaciones negativas del funcionario público se basan en los conceptos de dolo y culpa.

Es así, como en virtud de facultades y obligaciones, los afectados por los Actos Administrativos de la Corporación, tendrían legitimación activa para reclamar la Responsabilidad de la Entidad por habercausado daños al hombre, a los bienes colectivos reclamables por la vía de la Acción Colectiva, o por medio de la Acción de Grupo según se trate de derechos subjetivos de una colectividad y a los recursos naturales de propiedad privada.

En el sentido de reclamar la acción de la Administración para el cumplimiento de los mandatos superiores se cuenta con la Acción de Cumplimiento. Sin embargo, en ninguno de los casos se puede exigir una reparación patrimonial de los daños ocasionados.

3.3 LAS ACCIONES PARA LA DEFENSA DE DERECHOS E INTERESES RELACIONADOS CON LOS RECURSOS HIDRICOS.

A continuación, se tratará de condensar lo concerniente al procedimiento de las Acciones Populares, Las Acciones de Grupo, las Acciones de Cumplimiento y la Acción de Nulidad, puesto que son los mecanismos que existen en la normatividad para de alguna manera exigir el cumplimiento de los deberes y responsabilidades de las Corporaciones Autónomas Regionales en general, en cuanto al manejo de los recursos hídricos; no todas las acciones tienen pretensiones indemnizatorias; pues por ejemplo la Acción de Cumplimiento no condena a el pago de perjuicios, sin embargo, esta se puede obtener por otras vías, como la Acción de Grupo, para los derechos subjetivos de un conjunto de individuos; o por vía de la Acción Popular si se pretende remediar los daños causados al recurso agua y al medio ambiente, es decir a derechos colectivos.

De las Acciones que se describen, las Acciones de Grupo, las Acciones Populares y las Acciones de Cumplimiento, son de naturaleza constitucional, lo que les otorga un especial fundamento, puesto que son formas de evitar deterioros a los recursos hídricos y al medio ambiente en general, que en varios casos generan una condena a las personas que administran dichos recursos. La Acción de Nulidad, de carácter Contencioso administrativo, solo procede contra los actos administrativos contrarios a los fundamentos del Estado Social de Derecho, anulando los actos que para el caso constituirían las autorizaciones para hacer uso de las aguas.

3.3.1 Acción De Nulidad. La Acción Pública de Nulidad, se consagra en el artículo 84 del C.C.A; consiste en dejar sin efectos un acto administrativo que infrinja las disposiciones normativas sobre las que debería fundarse; cuando haya sido expedido por un funcionario incompetentes, en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa; mediante falsa motivación,

o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió.

La Acción de Nulidad procede contra los Actos Administrativos proferidos por la Corporación Autónoma Regional en relación con el recurso hídrico, cuando dichos actos violen alguna disposición normativa respecto de su legalidad o formalidades.

Puede ser promovida por cualquier persona, que pretenda restaurar el orden jurídico objetivamente considerado; no requiere el actor comparecer por intermedio de apoderado judicial. De la Acción conocen los Jueces Administrativos, los Magistrados de los Tribunales Contencioso administrativos ó, el Consejo de Estado, dependiendo del tipo de acto administrativo y de la entidad que lo haya proferido.

La Acción de Nulidad se promueve por vía de lo Contencioso Administrativo, se denomina “Medio de Control de la actividad Administrativa” y pretende preservar los fines del Estado Social de Derecho.

“La demanda para que se declare la nulidad de un acto particular, que ponga término a un proceso administrativo, y se restablezca el derecho del actor, debe agotar previamente la vía gubernativa mediante acto expreso o presunto por silencio negativo”⁹¹

3.3.2 Las Acciones Populares.

- **Naturaleza Jurídica.** Contempladas en la Ley 472 de 1998, “proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos”⁹²; son las acciones indicadas para la defensa de los recursos hídricos, entendidos estos como bienes

⁹¹ Colombia. Código Contencioso Administrativo. Artículo 135. inc. 1.

⁹² Colombia. Ley 472 de 1998. Artículo 9º.

difusos, de propiedad e utilidad pública y parte del patrimonio natural de la Nación, vitales para la existencia de un adecuado equilibrio ecológico y para el logro de los principios del Desarrollo Sostenible⁹³; estas se pueden ejercer contra personas naturales o jurídicas, privadas o públicas que amenacen o vulneren este tipo de derechos colectivos o los intereses difusos.

“ Cabe anotar, que la Constitución de 1991 no distingue como lo hace la doctrina, entre intereses colectivos e intereses difusos, para restringir los primeros a un grupo organizado y los segundos a comunidades indeterminadas, pues ambos tipos de intereses se entienden comprendidos en el término “colectivos”. Las acciones populares protegen a la comunidad en sus derechos colectivos y por lo mismo, pueden ser promovidas por cualquier persona a nombre de la comunidad cuando ocurra un daño a un derecho o interés común, sin más requisitos que los que establezca el procedimiento regulado por la ley”.

(...)

“ Finalmente, hay que observar que estas acciones tienen una estructura especial que la diferencia de los demás procesos litigiosos, en cuanto no son en estricto sentido una controversia entre partes que defienden intereses subjetivos, sino que se trata de un mecanismo de protección de los derechos colectivos preexistentes (sic) radicados para efectos del reclamo judicial en cabeza de quien actúa a nombre de la sociedad, pero que igualmente están en cada uno de los miembros que forman la parte demandante de la acción judicial” (subraya la Sala)⁹⁴.

Su carácter pretende ser preventivo, aunque cuando se producen daños a los recursos hídricos de propiedad de la Nación existe el deber de volver las cosas a su Estado original, o en mitigar los efectos de las actividades que han sido la causa del daño.

⁹³ De acuerdo con lo dispuesto por el inciso C del artículo 4º de la Ley 472 de 1998.

⁹⁴ Colombia. Consejo de Estado. Sentencia del 1º de noviembre de 2001, expediente 73001-23-31-000-2000-3654-01.

“El inciso primero del artículo 88 de la Carta, al consagrar las denominadas Acciones Populares como instrumentos de defensa judicial de los derechos colectivos, señala también el ámbito material y jurídico de su procedencia en razón de la naturaleza de los bienes que se pueden perseguir y proteger a través de ellas. Tales mecanismos están concebidos para operar de manera específica, dentro del marco de los derechos e intereses colectivos que son, específicamente, el patrimonio público, el espacio público y la salubridad pública; igualmente, el precepto constitucional señala como objeto y bienes jurídicos perseguibles y protegidos por virtud de estas acciones, la moral administrativa, el ambiente y la libre competencia económica, sin que esta enumeración sea excluyente de otros derechos o intereses jurídicos de la misma categoría que dentro de sus competencias defina el legislador y que no contraríen la finalidad pública o colectiva y concreta a que quedan circunscritas estas acciones, por sustanciales razones de lógica y seguridad jurídica”⁹⁵.

Así mismo, se recalca como característica fundamental de las Acciones Populares, su naturaleza preventiva, pues los fines públicos y colectivos que las inspiran, no dejan duda al respecto y en consecuencia no es, ni puede ser requisito para su ejercicio el que exista un daño o perjuicio sobre los derechos que se pueden amparar a través de ellas.

Por tanto no se pueden ejercer estas Acciones para solicitar simplemente la reparación de los daños individuales causados a una colectividad, pues las acciones para exigir colectivamente la reparación de unos perjuicios relacionados con los intereses y derechos subjetivos vulnerados por la acción u omisión de quienes manejan los recursos. Esto lo explica el Consejo de Estado en la su jurisprudencia, al respecto se puede citar la sentencia de la Sección Tercera. Rád. AP 086 de 31 de agosto de 2000, "Ahora bien, aunque este mecanismo de defensa judicial busque la protección de los derechos e intereses colectivos, no quiere decir que pueda ejercerse para lograr la reparación, bien sea subjetiva o plural, del daño que ocasione la acción u omisión de las autoridades o de los

⁹⁵ Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-215 de 1999. M.P:

particulares, por cuanto el constituyente estableció en el inciso 2 del artículo 88 de la Carta las acciones de grupo o de clase, las cuales fueron desarrolladas en la Ley 472 de 1998, y son las que persiguen la reparación de daños y perjuicios ocasionados a un grupo plural de personas".⁹⁶

Se pueden ejercer en cualquier tiempo, mientras perdure la amenaza o vulneración del derecho o interés colectivo en cuestión.

- **El Procedimiento para las Acciones Populares.**

- **Legitimación Activa**⁹⁷. Como se había mencionado, cuando se plantearon las Acciones Populares, por tratarse de una Acción Pública, la titularidad de la Acción, se encuentra en cabeza de cualquier persona natural o jurídica; las organizaciones No Gubernamentales, Populares o Cívicas; las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se haya originado en su acción u omisión. (CAR's, Contralorías); el Ministerio Público a través de sus organismos; y las Autoridades locales y los servidores públicos que tengan a su cargo la protección de los derechos colectivos⁹⁸.

Se ha llegado a establecer que la acción puede ejercerse, sin consideraciones, como el número de accionantes, pues se trata de la defensa de bienes jurídicos públicos; no se atiende tampoco al domicilio, la edad, sexo o cualquier otra consideración similar, pues como ya se dijo se trata un derecho colectivo.

⁹⁶ Colombia. Consejo de Estado. Sección Tercera, rad 086 C.P G3rman Rodr3guez Villamizar. Agosto 31 de 2000.

⁹⁷ Se pueden consultar las Sentencias del Consejo de Estado: Secci3n Quinta, A.P:-255. rad 63001-23-31-000-2001-0232-01, C.P: Mario Alirio M3ndez. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Secci3n Tercera exp. A.P-630012331000-2001024101, 22 de noviembre de 2001. CP: Carlos Ricardo Hoyos Duque. Consejo de Estado, Secci3n Tercera, A.P-25000-23-27-000-2001-0395-01. 20 de septiembre de 2001.

⁹⁸ *Ib3id.* Ley 472. Art3culo 12^o.

La Corte Constitucional en sentencia C-215 de abril 14 de 1999, ha dicho que las acciones populares protegen a la comunidad en sus derechos colectivos y pueden ser promovidas por cualquier persona a nombre de la comunidad. En los mismos términos se ha pronunciado el Consejo de Estado en sentencias AP-263, AP001 de 2000 y AP-255 de 2002.

- **Legitimación Pasiva.** Las Acciones Populares se dirigen en contra de una persona natural o jurídica, que se considere amenaza o viola el interés o el derecho colectivo, por su acción u omisión. Si las personas accionadas son Entidades Públicas o personas privadas con funciones administrativas, se interpondrá la Acción en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; o si se trata de sujetos privados se iniciará la Acción en la jurisdicción ordinaria.

Por lo que contempla la Ley 472 de 1998, contra las decisiones que resuelvan la Acción Popular, caben los recursos de Reposición y de Apelación, pues se contempla la segunda instancia.

- **Requisitos de la Petición⁹⁹.** Se debe presentar una demanda donde se contemplen los siguientes aspectos, que constituyen los requisitos de la Demanda

- La indicación del derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado;
- Los hechos que dan lugar a la demanda.
- Las personas o persona natural o jurídica, o la autoridad pública, que se encuentra vulnerando los derechos colectivos.
- Las pruebas que se pretenden aportar.

⁹⁹ Ibíd. Artículo 18.

- La identificación completa de quienes ejercen la acción.

La direcciones para notificaciones.

- **Notificación de la Acción¹⁰⁰.** La ley dispone que la notificación al demandado se haga personalmente, aunque si no es posible, la notificación al demandado se surte cuando se entrega el expediente original de la demanda con sus anexos, en el domicilio del demandado a quien se encuentre encargado o a un empleado del accionado.

Se debe notificar al Ministerio Público y a la autoridad Ambiental competente respecto del recurso hídrico que se pretenda proteger (Corporaciones autónomas regionales, Corporaciones de Desarrollo Sostenible, Grandes Centro Urbanos). Se informará a la comunidad a través de un medio masivo de difusión masivo.

- **Intervinientes.** En proceso que inicia la Acción Popular, intervendrán el Ministerio Público, las Autoridades Ambientales competentes del recurso y cualquier persona que este interesada o pretenda coayudar con el proceso; la legitimación de estas personas se haya fundamentada en el derecho e interés colectivo.

- **Traslado y Contestación de la Demanda¹⁰¹.** En el auto admisorio el juez orden el traslado de la demanda, por el término de diez días para que el demandado conteste. El demandado, podrá solicitar la practica de pruebas que considere pertinente y podrá nombras a un representante legal dentro del proceso. El demandado podrá oponer las Excepciones, de falta de jurisdicción y la excepción de Cosa Juzgada.

¹⁰⁰ *Ibíd.* Artículos 21.

¹⁰¹ *Ibíd.* Artículo 22

Sin importar que al término del traslado en demandado no ha contestado la demanda, el juez deberá proferir su decisión dentro de los treinta días siguientes al fin del término del traslado. Este término deberá establecerse en el texto del traslado.

- **Pacto de Cumplimiento**¹⁰². Se refiere a una Audiencia que se cita dentro de los tres días siguientes al término del traslado; se cita a las partes, a los intervinientes y coayudantes, su finalidad es la de una Audiencia de Conciliación y pretende terminar con el proceso y arreglar la litis. Se convoca, antes de decretar las pruebas, tal y como se plantea en la legislación civil. La asistencia no es obligatoria, pero se podrá aplazar la Audiencia del Pacto de Cumplimiento, cuando una de las partes presente una excusa válida para su inasistencia. La excepción a la no obligatoriedad de asistencia al Pacto de Cumplimiento, si acarrea sanciones disciplinarias para los funcionarios públicos citados, es decir, los funcionarios de la Autoridad Ambiental Competente y los Funcionarios del Ministerio Público.

El juez prepara un proyecto de Pacto de Cumplimiento en el que presenta una alternativa a fin de proteger el Derecho o Interés vulnerado o para retornar las cosas a su estado anterior.

Si se llegará a un Pacto, el juez dictará una Sentencia que ponga fin al litigio, dicha sentencia hará transito a Cosa Juzgada. El juez deberá vigilar el cumplimiento de lo Pactado en la Audiencia.

Si la Audiencia fracasa, porque no hubo acuerdo entre las partes, o por la inasistencia de alguna de ellas; el juez decreta la apertura del período probatorio.

¹⁰² Ibid. "Ley 472de 1998". Artículo 27.

- **Pruebas y Carga de la Prueba**¹⁰³. Corresponde al demandante probar los hechos que han dado inicio a la Acción. Se presume la responsabilidad del demandado cuando se demuestre la culpa del mismo en el hecho que ha dado lugar a la acción. El juez es quien personalmente debe practicar las pruebas; podrá decretar pruebas de oficio, deberá aportar los medios para que las pruebas se lleven a cabo con todas las especificidades necesarias, para lo cual decretará peritazgos o se valdrá de la intervención de una entidad especializada sea pública o particular. La “Ley 472 de 1998”, se remite a lo dispuesto por el Código de Procedimiento Civil en materia probatoria.

- **Alegatos**¹⁰⁴. El traslado para Alegatos de Conclusión, tiene un término común de cinco días; y dentro de dicho término solo se podrá promover el Incidente de Recusación. Vencido el término de cinco días el juez deberá dictar sentencia.

- **Sentencia**¹⁰⁵. Para dictar la Sentencia que concluya la litis, el juez tiene 20 días.

La sentencia que sea favorable a las pretensiones del demandante contiene:

- Una orden de hacer o de no hacer, para que sea ejecutada por el demandado de acuerdo a lo dispuesto por el juez en el caso del recurso específico.

- Condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo relacionado con los recursos hídricos, por ejemplo, en favor de la entidad pública no culpable que sea la Administradora de los recursos en la zona.

- La sentencia entrega una especie de gratificación al actor popular que dió inicio a la acción popular, a manera de “recompensa”¹⁰⁶.

¹⁰³ *Ibíd.* Artículos 28-32.

¹⁰⁴ *Ibíd.* Artículo 33.

¹⁰⁵ *Ibíd.* Artículos 34

- La Sentencia hace transito a cosa juzgada, respecto de las partes y de todas las demás personas.

- **Recursos**¹⁰⁷. Contra la sentencia, proceden, el Recurso de Reposición y el Recurso de Apelación, que operan en los términos del Código de Procedimiento Civil.

- **Incentivos**. La Ley establece que quien dio inicio a la Acción Popular reciba un incentivo por actuar en defensa de los intereses y derechos colectivos; el juez fijará una suma de dinero para el pago de dicho incentivo.

Si quien inicia la Acción es una entidad Pública el dinero del incentivo se destinara a un Fondo para la Defensa de los Intereses Colectivos.

Las Acciones Populares no son por su naturaleza un mecanismo para obtener la indemnización de los perjuicios causados por un hecho dañoso, frente a los Recursos Hídricos; el hecho que eventualmente se disponga por los jueces que los causantes de la vulneración del derecho e interés colectivo deben devolver las cosas a su estado original y sufragar los costos que ello genere, no implica que se declare la Responsabilidad Extracontractual por la perturbación a derechos particulares. En el caso que por sus omisiones o que por sus decisiones la Corporación Autónoma Regional sea conminada a través de una Acción Popular a tomar acciones frente a las personas a las cuales ha otorgado autorizaciones administrativas no significa que se declare su Responsabilidad extracontractual; de hecho en tales casos solo se conmina a la Entidad para que tome las medidas administrativas necesarias para cesar la afectación producida por terceros.

¹⁰⁶ Los incentivos de que se trata se encuentran contemplados en el artículo 37 de la “Ley 472 de 1998”.

¹⁰⁷ *Ibíd.* Artículos, 36 y 37.

El Consejo de Estado así lo ha reiterado, por ejemplo, en el Auto de febrero 2 del año 2001, -Consejo de Estado- Exp. AG 017 Magistrado Ponente Alíer Eduardo Hernández Enríquez; establece:

“La acción popular no tiene como objeto la declaratoria de responsabilidad extracontractual, que implica el quebranto de derechos particulares y la consecuente indemnización; tiene como objeto cautelar los derechos e intereses colectivos de la comunidad (art. 2º). Cosa distinta es que la sentencia pueda librar orden de indemnización pero como consecuencia de la orden de hacer o de no hacer (art. 34). La indemnización en las acciones populares no es asunto proscrito del juicio sino excepcional, para cuando se determine que la amenaza o la vulneración del derecho o interés colectivo provenga de una persona distinta a la encargada de la protección de esos intereses o derechos colectivos. Pero dicha indemnización no está dirigida a compensar el daño individual de una persona sino a favorecer a la Autoridad que tenga a su cargo el interés o derecho colectivo. Ese punto fue previsto por el legislador, en forma clara en el artículo 34 de la Ley 387 de 1997. Cuando esta norma expresa que puede condenarse a otra persona distinta de la Entidad Pública no culpable, enseña por otra parte que cuando el daño al interés o derecho colectivo lo produce o la acción o la omisión exclusiva de la Entidad pública, no hay lugar a indemnizar a la misma entidad, precisamente por ser ella la responsable única del daño al interés o derecho colectivo.”

3.3.3 Las Acciones De Grupo O Clase. Ya se hizo precisión sobre la naturaleza de la Acción de Grupo; es resarcitoria y patrimonial, se ejerce para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de perjuicios causados a un grupo.

- **Requisitos para que proceda la Acción de Grupo.**

- Que se interponga por un número plural o un conjunto de personas. Puede instaurar la Acción una sola persona, pero deberá acreditar las pretensiones de un conjunto de perjudicados¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Colombia. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Exp AG-001. Providencia de 1º de junio de 2000. C.P: Ricardo Hoyos Duque, "si bien la demanda podía ser

- La demanda debe advertir un número plural de personas o un conjunto de ellas. La Ley 472 de 1998 exige que el grupo se encuentre conformado por veinte personas.
- Las personas que han demandado deben cumplir de manera uniforme con las condiciones que dan causa a la Acción, es decir que las afectaciones sean a raíz de causas comunes.
- Su caducidad es de dos años, lo que no excluye que los individuos puedan iniciar acciones individualmente, dentro del término legal para ello.
- La Acción de Grupo no implica que los derechos vulnerados sean derechos o intereses colectivos, generalmente se ejerce para reclamar derechos e intereses subjetivos de un grupo afectado por las mismas causas¹⁰⁹.
- **Legitimación**¹¹⁰
 - **Legitimación Activa.** Cualquiera de los afectados e integrantes del grupo, ya sea que se trate de personas naturales o jurídicas; se encuentran legitimados para ejercer la Acción de Grupo. Quien actúe como actor o demandante, representa a las otras personas afectadas, sin que éstas tengan que iniciar otro proceso y sin

presentada por los dos actores, era necesario que se proporcionara el nombre de las personas afectadas con las actuaciones imputadas a la entidad demandada, que no podía ser inferior a 20, o en su defecto se suministraran criterios claros para su identificación”

¹⁰⁹ La Corte Constitucional en el fallo C-215 de 1999, estableció que el elemento común de que se habla en las Acciones de Grupo es lo que ha causado el daño y no un derecho colectivo. Así mismo, la Sentencia C-1062 del 2000 M.P. Álvaro Tafur Galvis, se establece al respecto: “El hecho de que las acciones de clase o de grupo se encuentren reguladas dentro de una norma constitucional que hace referencia en su mayor parte a la garantía procesal de los derechos e intereses colectivos, como ocurre en el artículo 88 de la carta, no significa que aquéllas sólo puedan intentarse para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización adeudada por los perjuicios causados en derechos e intereses colectivos, pues dichas acciones también podrán formularse con respecto de toda clase de derechos constitucionales fundamentales y subjetivos de origen constitucional o legal cuando han sido lesionados un número plural de personas, con identidad de causa y responsable, con el fin de reclamar la respectiva reparación de perjuicios ante el juez, en forma pronta y efectiva.”

¹¹⁰ “Ley 472 de 1998” artículo 48.

tener que otorgar Poder o Mandato al accionante. En tal sentido, cuando uno de los integrantes del Grupo no quiera formar parte de la Acción podrá ser excluido de la lista de reclamantes. El grupo debe estar conformado según lo dispuesto por la Ley 472 de 1998, por 20 personas.

Así mismo, el Defensor del Pueblo y los Personeros Distritales y Municipales pueden formular una acción cuando una persona solicite su ayuda o se encuentre en “estado de indefensión o desamparo”, en tal evento el Defensor del Pueblo o el Personero intervienen en el proceso junto con los afectados reclamantes.

Quien se legitime como accionante, deberá actuar a través de abogado.

➤ **Legitimación Pasiva.** La demanda se dirige contra el presunto responsable del hecho generador del daño; puede tratarse de personas naturales o jurídicas, privadas o públicas. Si no se puede identificar claramente el agente que produce el daño la demanda se dirige contra personas indeterminadas, según lo dispuesto en el artículo 81 del Código de Procedimiento Civil.

▪ **Jurisdicción Y Competencia**¹¹¹. Si se ejercita la Acción en contra de una Entidad Pública o un particular que desempeñe funciones administrativas, conocerá la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de acuerdo con las reglas de competencia prevista en el Código Contencioso Administrativo. Por tanto, los Jueces Administrativos conocerán en primera y los Tribunales en segunda.

Si la demanda se dirige contra un particular, el asunto corresponderá en primera instancia a los Jueces Civiles del Circuito y en Segunda a la Sala Civil del Tribunal Superior del respectivo Distrito Judicial.

¹¹¹ *Ibíd.* Artículos 49 y 50.

La competencia la determina el lugar donde ocurrieron los hechos, o el domicilio del demandante o del demandado, según lo determine quien instaura la Acción.

- **Requisitos de la Demanda**¹¹². La demanda contiene la identificación de las partes y los apoderados de los accionantes, la descripción de los hechos y las pretensiones.

Los accionantes deberán, de ser posible, estar identificados plenamente, pero en todo caso debe estar el grupo conformado o por lo menos una definición de los mismos.

Deberá justificarse en la demanda la procedencia de la acción de grupo en los términos de los artículos 3o. y 49 de la Ley 472 de 1998.

- **Admisión, Notificación y Traslado**¹¹³. El juez competente se pronunciará sobre la admisión de la demanda, en un término de diez días hábiles, siguientes a la presentación de la demanda.

En el auto que admita la demanda, se dispone lo referente a traslado al demandado por el término de diez días; la notificación al demandado será personal. Se ordena la citación a los miembros del grupo, a través de un medio masivo de comunicación regional o de cualquier mecanismo eficaz, para que todos los integrantes del grupo se enteren del acto.

Se debe notificar personalmente al Defensor del Pueblo, cuando no sea el quien promueve la demanda, en tal caso, el Defensor del Pueblo, actuará como interviniente.

¹¹² *Ibíd.* Artículo 52.

¹¹³ *Ibíd.* Artículo 53.

- **Contestación**¹¹⁴. El o los demandados al contestar la demanda podrán interponer Excepciones de Mérito y Excepciones Previas, las cuales se resolverán mediante el procedimiento señalado en el Código de Procedimiento Civil.

- **Aspectos relacionados con el grupo, su integración**¹¹⁵. Como se ha mencionado, la Acción se puede formular sin que el grupo se encuentre totalmente integrado, esto es, cuando no se ha logrado su identificación plena al momento de la presentación de la demanda, debe existir la certeza que el grupo estará conformado por veinte personas o más que pueden identificarse dentro del proceso hasta antes que el juez ordene la apertura a pruebas. Mediante la presentación de un escrito, puede concurrir, deberá indicar su nombre; el daño sufrido, se debe certificar que el origen del hecho dañoso es el mismo que ha llevado al ejercicio de la acción; así mismo debe expresar que se acogerá al fallo.

Cualquiera de los afectados que no haya intervenido en el proceso, podrá acogerse posteriormente al fallo del juez, siempre y cuando el término de caducidad para ejercer la acción no haya prescrito. El término para acogerse al fallo es veinte días, siguientes a la publicación de la sentencia. La integración de nuevos miembros al grupo, con posterioridad a la sentencia, no incrementará el monto de la indemnización contenida en ella. Los nuevos integrantes del grupo no podrán solicitar el reconocimiento de perjuicios extraordinarios o posteriores a los expresados en la sentencia.

En el caso contrario, cuando una persona quiera ser excluida del grupo, tiene que manifestarlo de forma expresa en un término de cinco días, siguientes al vencimiento del traslado de la demanda.

¹¹⁴ *Ibíd.* Artículo 57.

¹¹⁵ *Ibíd.* Artículos, 54-56.

Al ser excluido los efectos de la sentencia que ponga fin al litigio, no le serán aplicables.

Tampoco tendrá efectos la sentencia para un miembro del grupo cuando resulte que tal persona no intervino dentro del proceso y que demuestre que no se representaron sus intereses en debida forma por el representante del grupo o que hubo graves errores en la notificación.

“Transcurrido el término sin que el miembro así lo exprese, los resultados del acuerdo o de la sentencia lo vincularán. Si decide excluirse del grupo, podrá intentar acción individual por indemnización de perjuicios.”¹¹⁶

➤ **Medidas Cautelares**¹¹⁷. Es posible solicitar que se impongan Medidas Cautelares dentro del proceso, el demandante debe junto con la demanda solicitarlas al juez, quien se pronunciará al respecto en el Auto Admisorio de la demanda; el decreto de medidas cautelares se debe cumplir antes de la notificación al demandado. La solicitud de las medidas cautelares debe sujetarse a lo dispuesto por el Código de Procedimiento Civil. El demandado presentará su oposición a las medidas cautelares decretadas, al tiempo que contesta la demanda.

➤ **Audiencia de Conciliación**¹¹⁸. La Ley establece que deberá llevarse a cabo una Audiencia de Conciliación, para poner fin al litigio, en aras de la solución pacífica y alternativa de los conflictos. La Audiencia se cita una vez finaliza el término de cinco días que tienen los integrantes del grupo para ser excluidos del mismo.

¹¹⁶ *Ibíd.* Artículo 56, inciso final.

¹¹⁷ *Ibíd.* Artículo 58-60.

¹¹⁸ *Ibíd.* Artículo 61.

El Juez cita para llevar a cabo la Audiencia a las partes y a un representante de la Defensoría o la Personería, cuando no se ha interpuesto la acción a través suyo, para que actúen como facilitadores, mediadores o garantes entre las partes, para lograr el acuerdo. Si las entidades descritas han coayudado a la presentación de la demanda, el papel de intervención será asumido por un representante de la Procuraduría General de la Nación.

Si se llegare a un acuerdo en la Audiencia, que ponga fin al litigio, el Juez emite una sentencia que hace transito a Cosa Juzgada, además la sentencia presta merito ejecutivo.

Si no se presentan las partes o no existe acuerdo entre ellas, se finaliza la diligencia y el juez procede a dictar el auto que abre a pruebas y se continúa con el proceso.

➤ **Pruebas**¹¹⁹. Se decretan las pruebas solicitadas por las partes, las de oficio que el juez considere; el término para su práctica será de veinte días, prorrogables pro el juez hasta por otros veinte días. Serán practicadas personalmente por el Juez de la causa; el juez deberá suministrar los elementos necesarios para su práctica.

Cuando ha vencido el término probatorio se traslada a las partes para que formulen sus alegaciones finales¹²⁰.

➤ **Sentencia**¹²¹. El término para formular alegatos de conclusión es común a las partes, es de cinco días, una vez concluido, el juez debe dictar sentencia que ponga fin al proceso.

¹¹⁹ Ibid. Artículo 62.

¹²⁰ Ibid. Artículo 63.

¹²¹ Ibid. Artículo 64-67

El juez cuenta con veinte días, término que según lo establecido por el artículo 64 de la Ley 472 de 1998 es Perentorio e Improrrogable. No se podrán interponer incidentes o recursos en este período salvo la declaratoria de impedimentos o recusaciones.

En la sentencia, el juez determinara si acoge o no las pretensiones solicitadas. Cuando la sentencia es favorable a los miembros del grupo, el juez ordenará el pago de indemnizaciones a favor de los demandantes, suma que debe estar claramente determinada e individualizada.

A su vez, el juez ordenará los requisitos que deben cumplir los miembros del grupo para obtener su indemnización.

El monto de la indemnización se entrega al denominado Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, el cual será administrado por el Defensor del Pueblo.

De lo consignado en el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, se pagan las indemnizaciones a cada individuo del grupo que formó parte del proceso.

Las indemnizaciones para los interesados que no intervinieron dentro del proceso y que reúnan los requisitos exigidos por el Juez en la sentencia. La solicitud de quienes no participaron en el proceso, se reconoce mediante un Acto Administrativo.

La sentencia tiene efectos de Cosa Juzgada para los intervinientes en el proceso y para aquello que no manifestaron su voluntad de ser excluidos del grupo.

➤ **Recursos**¹²². Contra la sentencia procede el Recurso de Apelación en efecto suspensivo. Decide el superior jerárquico del juez de primera instancia. El juez debe decretar medidas cautelares y cuenta con veinte días para proferir un fallo; los veinte días pueden extenderse por diez más, cuando se decreten pruebas. Así mismo, contra las decisiones tomadas proceden los recursos de Casación y Revisión.

La Ley 472 de 1998, que normaliza las Acciones Populares y de Grupo, contempló la creación de un Fondo de carácter especial, a fin de coayudar a la promoción y defensa de los derechos e intereses colectivos.

El Fondo, tiene funciones de difusión y conocimiento de los derechos e intereses colectivos y sus mecanismos de protección; financiar la presentación de las Acciones Populares o de Grupo, la consecución de pruebas y los demás gastos en que se pueda incurrir al adelantar el proceso; las solicitudes de financiación son evaluadas y se puede dar respaldo a aquellas que sean mas relevantes, ya sea por la magnitud y características del daño; el interés social, los bienes jurídicos amenazados o vulnerados y la situación económica de los miembros de la comunidad o del grupo. Ayudar a realizar pagos de costas en los procesos y pago de las indemnizaciones solicitadas por no intervinientes en las Acciones de Grupo, cuando se solicitan una vez dictada la sentencia.

El fondo cuenta con recursos provenientes del Presupuesto Nacional; el monto de las indemnizaciones decretadas en las Acciones Populares y la de Grupo; las donaciones de organizaciones privadas o extranjeras que no manejen recursos públicos y las demás fuentes de financiación enumeradas en el contenido del artículo 70 de la “Ley 472 de 1998”.

¹²² *Ibíd.* Artículo 67.

El Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, es administrado por la Defensoría de Pueblo.

3.3.4 Acciones De Cumplimiento. La Acción de Cumplimiento se ejerce para lograr el cumplimiento por parte de una Autoridad de una Norma con Fuerza de Ley, o para que se haga efectivo un Acto Administrativo; puede ser iniciada por cualquier persona (natural o jurídica); también pueden promover la Acción, los Servidores Públicos, especialmente los Procuradores, los Defensores del Pueblo, los Personeros municipales y los Contralores en cualquier nivel territorial, o cualquier otra persona interesada en que se haga efectiva la norma o el acto administrativo.

Es una acción de naturaleza Contenciosa; para ello se acude ante los Jueces Administrativos.

La segunda instancia será de conocimiento de los Tribunales Contencioso Administrativos.

La acción también procederá contra los particulares que deban cumplir la norma con fuerza de ley o el acto administrativo, cuando dicho particular cumpla funciones públicas. En tal caso la Acción se interpondrá contra el particular o contra la Entidad para la cual el particular realizar las funciones públicas.

Es una herramienta de Protección de Derechos contra omisiones de una Autoridad o de un particular que actúe en cumplimiento de funciones públicas. Los actos administrativos y las normas que se pretende hacer cumplir, “deben contener un mandato específico y determinado, que no tiene que consistir en una

obligación clara, expresa y exigible¹²³ “; en cabeza de la autoridad administrativa o judicial.

Fue reglamentada por la Ley 393 de 1997; opera como Acción Principal, cuando no existen otros mecanismos judiciales para obtener el cumplimiento de las Normas Legales incumplidas; sin embargo, se trata de una Acción Subsidiaria en materia de Actos Administrativos; pues no procede si existe otro mecanismo judicial para reclamar el cumplimiento de dicho acto administrativo, sin importar que sea de carácter particular o general¹²⁴.

En materia ambiental se encontraba regulada en los artículos 77 a 82 de la ley 99 de 1993, que establecían la exigencia de, que el incumplimiento estuviera contenido en una obligación clara expresa y exigible, lo que requería la existencia de una especie de “mandamiento ejecutivo”; pero las disposiciones de la Ley 99 de 1993, al respecto, fueron derogadas por el artículo 32 de la Ley 393 de 1997; donde se explico que la finalidad de la Acción de Cumplimiento, era de lograr que se llevaran a cabo los fines del Estado¹²⁵.

“La finalidad de la acción de cumplimiento es buscar un mecanismo o instrumento procesal idóneo para asegurar la realización material de las leyes y actos administrativos. De este modo se logra la vigencia y el respeto del ordenamiento jurídico, en cuanto la ejecución de las leyes y actos administrativos, permite realizar los diferentes cometidos estatales confiados a las autoridades, y proteger y hacer efectivos los derechos de las personas.”¹²⁶

¹²³ Corte Constitucional, Sentencia C-1194 de 2003, 15 de noviembre; Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

¹²⁴ Al respecto se puede revisar la Sentencia C-157 de 1998 de la Corte Constitucional, M.P.: Antonio Barrera Cabonell y Hernando Herrera Vergara.

¹²⁵ La Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia, C- 193 de 1998; M.P. Antonio Barrera Cabonell y Hernando Herrera Vergara; explica los alcances y hace precisiones acerca de la naturaleza y función de la Acción de Cumplimiento.

¹²⁶ Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-193 de 1998 M.P. Antonio Barrera Cabonell y Hernando Herrera Vergara.

- **Procedibilidad de la Acción de Cumplimiento.** La procedencia de la Acción, la determina la renuencia de la Autoridad ante el cumplimiento del deber que se pretende; esto quiere decir, que la renuencia de la autoridad debe ser manifiesta, pues ha ratificado su intención de no llevar a cabo el deber legar a pesar del requerimiento para hacerlo.

Los términos establecidos por la Ley para el desarrollo del proceso que resuelve la Acción de Cumplimiento son perentorios y obligatorios en todos los casos.

No procede cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o Acto Administrativo¹²⁷.

Tampoco se podrá ejercer la Acción de Cumplimiento, cuando se trate de normas que establezcan gastos.

Dependiendo del tipo de deber omitido, se podrá ejercer en varias oportunidades; de tratarse de un deber específico, o en aquellos casos en que la facultad de la autoridad “se agota”, la decisión que ponga fin al proceso hará tránsito a cosa juzgada¹²⁸.

Los requisitos para ejercer la acción implican¹²⁹:

a. Que la obligación que se pida hacer cumplir, se encuentre consignada en una ley o en un acto administrativo, lo cual excluye de su fundamento las normas de la Constitución Política.

b. Que el mandato sea imperativo, inobjetable y que este radicado en cabeza de aquella autoridad frente a la cual se aboga por el cumplimiento; y

¹²⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-638, Sala Plena, de 31 de mayo de 2000; M.P: Vladimiro Naranjo Mesa.

¹²⁸ Ley 373 de 1997. Artículo 7º.

¹²⁹ *Ibíd.* Artículo 9º.

c. Que se pruebe la renuencia del exigido a cumplir o se pruebe que el cumplimiento se ha pedido directamente a la autoridad de que se trate.

“La acción de cumplimiento tiene como destinatario o sujeto pasivo procesal, a la autoridad renuente en general, en el cumplimiento de la ley o del acto administrativo. En efecto, una interpretación armónica de las disposiciones antes mencionadas, conduce a que la acción de cumplimiento procede de modo general contra cualquier autoridad que incumpla la ley o un acto administrativo, sin que importe la rama del poder público a la cual pertenezca, y sin que pueda limitarse su ejercicio respecto de aquellas que tienen la calidad de administrativas. Teniendo en cuenta que la norma citada no excluye a ninguna autoridad de la acción, como tampoco califica a la autoridad o sujeto contra el cual se dirige la pretensión correspondiente, la expresión "administrativa" contenida en el artículo 5o. de la Ley 393 de 1997 es contraria al ordenamiento constitucional, razón por la cual se declarará inexecutable, como así se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.”¹³⁰

La Acción no procede en el caso de los Derechos y Deberes exigibles por Vía de la Acción de Tutela. Ni cuando existen otros medios judiciales para obtener el cumplimiento del mandato legal o del acto administrativo.

Respecto de las acciones de cumplimiento, en sentencia C-157 de 1998, la Corte Constitucional señaló:

ACCION DE CUMPLIMIENTO-Objeto y finalidad

“El objeto y finalidad de la acción de cumplimiento es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular

¹³⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-157 Marzo 19 de 1997. Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.

cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo.”

ACCION DE CUMPLIMIENTO-Es un derecho de toda persona

“La acción de cumplimiento que consagra el artículo 87 de la Constitución, es el derecho que se le confiere a toda persona, natural o jurídica, pública o privada, en cuanto titular de potestades e intereses jurídicos activos frente a las autoridades públicas y aún de los particulares que ejerzan funciones de esta índole, y no meramente destinataria de situaciones pasivas, concretadas en deberes, obligaciones o estados de sujeción, demandados en razón de los intereses públicos o sociales, para poner en movimiento la actividad jurisdiccional del Estado, mediante la formulación de una pretensión dirigida a obtener el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo que ha impuesto ciertos deberes u obligaciones a una autoridad, la cual se muestra renuente a cumplirlos.”

ACCION DE CUMPLIMIENTO-Desarrolla el principio constitucional de la efectividad de los derechos.

“El referido derecho se nutre del principio constitucional de la efectividad de los derechos que es anejo al Estado Social de Derecho, pues si éste busca crear unas condiciones materiales de existencia que aseguren una vida en condiciones dignas y justas a los integrantes de la comunidad, y la acción de los poderes públicos para lograr estos propósitos se traducen en leyes y actos administrativos, toda persona como integrante de ésta, en ejercicio del derecho de participación política e interesado en que dichos cometidos materiales se realicen, tiene un poder activo para instar el cumplimiento de dichas leyes y actos, acudiendo para ello al ejercicio de una acción judicial.”

La Acción de Cumplimiento, es un mecanismo que busca una intervención rápida de la autoridad judicial, para asegurar el cumplimiento de los fines del Estado y su competencia se remite a verificar, la existencia de una Ley o Acto Administrativo que no ha sido cumplido y si el cumplimiento de la obligación se encuentra en

cabeza del demandado; para luego conminar al incumplido a llevar a cabo el mandato legal o del acto administrativo.

El trámite de la acción de cumplimiento es preferencial sobre cualquier otro asunto que se presente ante el juez de conocimiento. Contra la decisión que ponga fin al trámite de la acción no proceden recursos. Procede la Excepción de inconstitucionalidad, en caso de presentarse una norma de tales características.

LOS RECURSOS HIDRICOS JURISDICCION DE LA CDMB; DE LA ZONA SOTO NORTE (Municipios de Matanza, Vetas, Tona, Suratá, Charta)

La región se encuentra en el sector nororiental del departamento, en el denominado Macizo de Santander, forma Parte de la Provincia de Soto Norte. La subregión conformada en base a criterios de vecindad accesibilidad, relaciones comerciales, asentamientos poblacionales, sociales y político administrativos.

Esta subregión, es de suma relevancia para el desarrollo de toda la Provincia de Soto del Departamento de Santander y en especial para la ciudad de Bucaramanga, por ser el foco de una importante actividad agropecuaria y minera; también provee importantes fuentes servicios ambientales y de bienes naturales, dentro de su territorio se encuentran, entre otros el páramo de Berlín; encontramos zonas de bosque, andino y alto andino; y sobre todo, es un importante reservorio y proveedor en cuanto a recursos hídricos se refiere.

Hidrológicamente pertenece a la Gran Cuenca del Río Magdalena, Cuenca Superior del Río Lebrija, Subcuenca del río Suratá y Microcuencas de los ríos Tona, Vetas y Charta

Según los reportes de la Corporación estudios de seguimiento y control de las fuentes; y de los resultados obtenidos en las auditorías ambientales que lleva a cabo la Contraloría General de Nación, en la zona delimitada no se presenta escasez del recurso; sin embargo, las comunidades aún tienen prácticas de explotación de tierras y de recursos forestales, inadecuadas lo que genera deterioros en las fuentes de agua y en los nacimientos de las mismas.

En la zona se encuentran los nacimientos de varias fuentes hídricas. Así mismo, la región Soto-Norte, es un área con donde se encuentra gran cantidad de agua subterránea, que hace parte de las reservas hídricas de la región y que también surte de agua a varias corrientes hídricas debido a la esorrentía.

Se presentan evidencias graves del deterioro de la calidad del recurso, debido a las actividades antrópicas y de explotación económica que se llevan a cabo en la zona. Uno de los aspectos que deterioran la calidad del agua de las fuentes hídricas de la zona, es el relacionado con el tipo de vertimientos que sufren las corrientes referidas. Se reportan niveles significativos de elementos contaminantes; principalmente trazas de mercurio y cianuro, empleados en la actividad minera que se desarrolla ampliamente en la zona, en niveles superiores a los legalmente permitidos. Así mismo, se reporta el deterioro de las aguas por químicos empleados en los plaguicidas.

Considerables niveles de contaminación por sedimentos de las explotaciones auríferas; sobre todo el proceso de extracción de oro y plata en los municipios de Vetás y California, debido a que existen empresas cuyo proceso son de baja industrialización, lo que conlleva a un vertimiento mayor de sustancias nocivas al agua, y lo que no quiere significar que las grandes empresas extractoras multinacionales no contaminen las aguas; por el contrario, los impactos ambientales, incluidos los impactos al recurso hídrico, son mayores debido a que dichas empresas explotan mayores extensiones de terreno deteriorando los

ecosistemas de la zona. El nivel de sedimentos es variable, en ciertos estudios se han registrado niveles de mercurio hasta de dos mil veces (2.000) el índice permitido por las normas internacionales sobre calidad del recurso hídrico; los niveles de cianuro encontrados también en altas cantidades resultan preocupantes para los usuarios y beneficiarios de las aguas.

Se presentan conflictos ambientales y sociales, relacionados con el uso de los recursos naturales, en especial con el recurso hídrico; a pesar de las reglamentaciones y de los esfuerzos por adelantar campañas educativas en las subregiones. Evidencia de esos conflictos, son los niveles de contaminación por vertimientos domésticos en zonas donde no existe alcantarillado, arrojando todo a las fuentes hídricas, se ven afectados de otras zonas más abajo en el recorrido de la fuente hídrica; las talas, las quemas y los aprovechamientos forestales insostenibles, principalmente para obtener tierras para incorporarlas a actividades agropecuarias; que contribuyen a la disminución de la cantidad y de la calidad del agua. Los productos residuales de la fuerte actividad minera, tecnificada o no, que deterioran el ambiente y el agua de la región, los residuos químicos también son una fuente de problemas para el recurso hídrico subterráneo en atención a los procesos de escorrentía, de infiltración del suelo, generando contaminación de las aguas. Todo lo anterior ante la vista de la Entidad Ambiental que no actúa con celeridad y que en ocasiones ignora sus funciones de control y vigilancia de los Usuarios; en muchas ocasiones se omite el cobro de las Tasas por Uso o por Vertimientos, teniendo que iniciar acciones judiciales para obtener los pagos por dichos conceptos.

3.4 CONSIDERACIONES FINALES

A las Corporaciones Autónomas Regionales, les corresponde la vigilancia, evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración,

explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos hídricos y los demás recursos naturales, con sujeción a las disposiciones que regulan su prestación, a fin de evitar, discriminaciones injustificadas o actuaciones arbitrarias que van en detrimento de la función que deben cumplir, de suerte que se pueda garantizar la eficiencia y la adecuada administración de los recursos hídricos, en beneficio de toda la comunidad. Estas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos

Los usuarios también se encuentran sujetos al cumplimiento de las disposiciones que establezca la ley para acceder al uso del recurso que se solicita. En ese orden de ideas, quienes pretendan vincularse como usuarios de un servicio público, en este caso de agua, se encuentran obligados a cumplir con las disposiciones que para la aprobación de la solicitud exijan las disposiciones que rigen la materia.

Se debe imponer a los Estados y a los Entes que administren Bienes de Uso Público, el deber de Garantizar en primer lugar la reparación de los daños a los recursos hídricos.

La responsabilidad administrativa en relación con el uso, manejo y protección de los recursos hídricos responde a varias directrices; en primer lugar puede funcionar como un mecanismo de coerción para una mejor vigilancia y control; así mismo, se refiere la responsabilidad exigida a la Administración, o si se prefiere, de los daños ambientales o a los recursos hídricos. La Responsabilidad se deriva de la infracción de la normativa ambiental administrativa, en relación con el uso eficiente del agua, sus normas complementarias y su reglamentación, se concreta en la aplicación de una sanción administrativa por la acción u omisión infractora, y de ella nace la obligación de reparar la agresión ocasionada, aplicar las medidas de prevención y mitigación, y asumir los costos correspondientes.

En el campo de la responsabilidad se debe primero establecer un Concepto Jurídico del Ambiente y de Daño Ambiental. Se deben plantear los problemas de la Relación de Causalidad entre la conducta del agente y del daño provocado.

La Antijuridicidad o Ilícitud como requisito indispensable para declarar la responsabilidad administrativa. Es necesario también, establecer la legitimación en la causa que se pretenda y las pretensiones indemnizatorias. Los plazos de prescripción de las acciones. La competencia jurisdiccional, y el Restablecimiento del recurso dañado.

Los criterios de Imputación de Responsabilidad Administrativa de las Corporaciones Autónomas encargadas de los recursos hídricos, son: La existencia una autorización para explotar actividades industriales peligrosas, que puedan afectar al recurso y el Derecho a la Reparación de los llamados Intereses Difusos o Colectivos, las Acciones Colectivas, los Fondos de Indemnización o Seguros.

Todo ello sin perjuicio de la responsabilidad del contaminador directo, debiendo advertirse que la autorización administrativa para el ejercicio de la actividad no exime al contaminante de su obligación de reparar, sino solamente en el supuesto del caso fortuito o fuerza mayor.

El desconocimiento de los procedimientos para evitar o contener los daños ambientales, evidencia desinformación de la comunidad, la cual inicia sus acciones cuando ya el daño es considerable; lo que representa un elemento en contra de la Corporación Autónoma ya que, dentro de sus funciones se encuentra la de Educar a la comunidad en todos los aspectos relacionados con el uso de los recursos hídricos.

4. CONCLUSIONES

El Derecho Constitucional a un Ambiente Sano, implica el deber proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación en dicha materia; por lo tanto, resulta de suma importancia la implementación de Instrumentos Políticos, Normativos y Económicos que contribuyan al cumplimiento de los compromisos adoptados en la Constitución. Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible al ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, están encargadas de ejecutar las políticas, planes, programas nacionales en materia ambiental, por lo tanto sus directrices deben estar ajustadas a las normas que rigen una adecuada gestión pública.

Las Corporaciones Autónomas Regionales, deben desarrollar sus funciones conforme a los principios planteados por la ley 489 de 1998, los cuales incluyen: buena fe, igualdad, legalidad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Se hace énfasis en la concepción de la Gestión Ambiental del Agua, con estos lineamientos de Política se pretende coordinar la acción de las distintas entidades estatales que de una u otra manera están vinculadas con el manejo del agua, a través de la participación de éstas en su definición y consecución.

En Colombia la facultad de exigir responsabilidad al infractor por acción o por omisión de las normas ambientales y las de manejo y aprovechamiento de recursos naturales renovables y causante de daño ambiental, está a cargo inicialmente de las autoridades ambientales, quienes están investidos, a prevención de las demás autoridades competentes, de funciones policivas para la imposición y ejecución de las medidas de policía, multas y sanciones establecidas

por la ley, que sean aplicables según el caso. Por ello, se les debe exigir un mayor cuidado y diligencia, no solo a la hora de reprimir a los infractores; pues se detecta en ocasiones demoras por parte de la autoridad ambiental para imponer medidas de mitigación de los daños y de represión a los infractores.

Se evidencia falta de aplicación articulada de instrumentos de Gestión y Control; que pueden ser utilizados para el cumplimiento de los objetivos ambientales como los económicos, administrativos y de inversión y los jurídicos. No se evidencia en ningún caso que las Corporaciones Autónomas regionales hayan sido procesadas por sus actuaciones anormales frente a la asignación del uso, manejo y control de los recursos hídricos, aunque con sus decisiones han otorgado permisos a personas y empresas que incumplen la normatividad ambiental, que se supone deben vigilar las CAR'S.

Deficiente coordinación interinstitucional, así como conflictos de competencia entre las CAR's y las entidades territoriales en relación con el uso del suelo, lo que genera conflictos relacionados con el Uso del Agua, ya que no se articulan debidamente los presupuestos necesarios para un debido manejo de los recursos hídricos en relación con el uso de otros Bienes Públicos.

Aunque, es la Administración la encargada de velar por la protección del medio ambiente, vigilando, corrigiendo y sancionando a las actividades o a los particulares causantes de daños ambientales, resulta claro que, sus actuaciones y omisiones, pueden incidir en la generación o en la ocurrencia de daños sobre los recursos naturales.

En atención a ello, es posible plantear un régimen de Responsabilidad Administrativa, para las Corporaciones Autónomas Regionales, a causa de su papel como administradoras de los mismos; atendiendo a situaciones donde se presenta inseguridad jurídica respecto de la protección del bien jurídico medioambiental, los recursos naturales, cuando sea la Administración la que atente contra sus bienes propios. Si bien, existen mecanismos para imponer

ejercer la función de protección y restauración del ambiente, como las Acciones Populares, de Grupo y de Cumplimiento; dichas acciones no se encuentran encaminadas a responsabilizar patrimonialmente a la administración, por los daños a los recursos, ocasionados indirectamente por una indebida o inadecuada gestión administrativa.

El Derecho Constitucional a un Ambiente Sano, implica el deber proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación en dicha materia; por lo tanto, resulta de suma importancia la implementación de Instrumentos Políticos, Normativos y Económicos que contribuyan al cumplimiento de los compromisos adoptados en la Constitución. Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible al ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, están encargadas de ejecutar las políticas, planes, programas nacionales en materia ambiental, por lo tanto sus directrices deben estar ajustadas a las normas que rigen una adecuada gestión pública.

Las Corporaciones Autónomas Regionales, deben desarrollar sus funciones conforme a los principios planteados por la ley 489 de 1998, los cuales incluyen: buena fe, igualdad, legalidad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Se hace énfasis en la concepción de la Gestión Ambiental del Agua, con estos lineamientos de Política se pretende coordinar la acción de las distintas entidades estatales que de una u otra manera están vinculadas con el manejo del agua, a través de la participación de éstas en su definición y consecución.

En Colombia la facultad de exigir responsabilidad al infractor por acción o por omisión de las normas ambientales y las de manejo y aprovechamiento de recursos naturales renovables y causante de daño ambiental, está a cargo inicialmente de las autoridades ambientales, quienes están investidos, a

prevención de las demás autoridades competentes, de funciones policivas para la imposición y ejecución de las medidas de policía, multas y sanciones establecidas

PROPUESTA

ELEMENTOS FUNDAMENTALES PARA EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD POR DAÑOS A LOS RECURSOS NATURALES OCASIONADOS POR SU ADMINISTRACIÓN, MANEJO Y USO.

Las consecuencias jurídicas recaen sobre personas naturales y jurídicas por la infracción de las normas o de cualquier otra disposición ambiental. Es un Instrumento a posteriori, como mecanismo de control y vigilancia de los individuos. Corrige los comportamientos de la administración pública que no correspondan a las funciones asignadas.

La responsabilidad administrativa en el manejo de recursos hídricos y del medio ambiente debe conformar un esquema donde se tengan en cuenta los aspectos siguientes:

- Protección el recurso natural (agua) y del medio ambiente.
- La responsabilidad como instrumento represivo, o como instrumento de control y prevención.
- Protección a las víctimas de los daños o deterioros al recurso.
- Control de los usuarios del recurso.
- Garantías que supongan la asignación de recursos que puedan cubrir los costos de reparación del daño.
- Especial atención a las actividades peligrosas o que amenacen los recursos.
- Responsabilidad patrimonial de la administración, en cabeza de las Corporaciones autónomas regionales.

” **Responsabilidad por daño antijurídico**¹³¹: La administración responde por los daños, causados a los ciudadanos, surgidos a causa de una actividad lícita, legítima, normal y habitual del Estado. El daño ocasionado debe sobre pasar los límites del Principio del Derecho Público de Igualdad ante las cargas públicas, en aplicación del Principio de Igualdad ante la Ley. Se produce cuando una persona o colectivo debe soportar una carga desproporcionada, excepcional, superior a la normal. Por ello el Estado debe indemnizar; ya que ha generado un detrimento en el patrimonio de una persona que no debía haber soportado el daño. Tal daño también puede ocurrir por omisión de las actividades públicas.

El establecimiento de la Responsabilidad Administrativa en relación con el uso, manejo y protección de los recursos hídricos responde a varias directrices; en primer lugar como mecanismo de vigilancia y control de la función administrativa, dentro de este punto encontramos que la Responsabilidad Administrativa se refiere también a la responsabilidad exigida por la administración a aquellos que causen daños a los recursos hídricos y del ambiente. A su vez se refiere la responsabilidad exigida a la Administración, o si se prefiere, responsabilidad de la Administración con ocasión de los daños ambientales. La responsabilidad de la administración de los recursos hídricos por actos jurídicos unilaterales o la derivada de hechos, acciones u omisiones administrativos.

ELEMENTOS DEL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD

- **Ámbito del Régimen de Responsabilidad.** El régimen de responsabilidad debe ser amplio e incluir todos los daños derivados de la asignación, uso y manejo de los recursos naturales, respondiendo a objetivos claros de calidad, conservación, aplicación de la normatividad ambiental, adecuada función de administración y de vigilancia y control de los usuarios.

¹³¹ Al respecto, consultar el artículo 90 de la Constitución Política de Colombia. Y Consejo de Estado. Sala Cuarta. Sentencia de marzo 27 de 1980. Núm 2249.

Podría ser aplicado a los casos de contaminación y deterioro grave de los recursos naturales y del medio ambiente y en todo caso debería ser aplicable en los casos en que los terceros no tienen porque soportar los daños o afectaciones que se causen al recurso, y que afecten su patrimonio. Máxime cuando se trate de daños permanentes.

Se plantea su aplicación en el ámbito nacional, no solo para las Corporaciones Autónomas Regionales, sino también en el caso de entidades que tengan a su cargo la administración de los Recursos Naturales. Se plantea la Responsabilidad administrativa de las Corporaciones independiente de la Responsabilidad Civil de quienes generen directamente los impactos al recurso, es decir los usuarios con autorización de una autoridad competente.

Sujetos Responsables. Las Entidades encargadas de la administración pública de los Recursos Naturales; por los daños causados por terceros, a quienes la administración autorizó con de derechos de uso sobre los recursos; por los daños ocasionados directamente en ejercicio de alguna de sus funciones.

- La Corporación Autónoma Regional y de manera subsidiaria los funcionarios encargados de establecer las condiciones y de aprobar los aspectos relacionados con el uso y manejo de los recursos, a causa de una actividad legal y legítima que puede generar daños; o bien por la falla del servicio de protección al ambiente, para lo que se podría acudir a la figura de “culpa in vigilando” que hace parte de la Responsabilidad Civil de las personas. Sin embargo las Corporaciones halladas responsables podrán solicitar mediante otras acciones que el usuario real causante del daño, repita a favor de la entidad los costos generados por la sanción.

- **Responsabilidad del funcionario público.** La responsabilidad de la administración de los recursos naturales por actos jurídicos unilaterales o la derivada de hechos, acciones u omisiones administrativos. El agente de la

administración trasgrede los deberes impuesto lo que significa una actuación irregular. El deber jurídico de un funcionario público puede consistir en un acto contra la administración o un acto contra terceros administrados.

Los efectos de la conducta incumplida del funcionario público se traducen en varios tipos de responsabilidad, dependiendo de la conducta y sus resultados y del ordenamiento jurídico incumplido, la responsabilidad de los funcionarios puede ser disciplinaria, civil, penal. Se generan sanciones diferentes, no excluyentes entre sí, es posible que se reclamen a la vez diferentes tipos de responsabilidad, porque en esta materia no aplica el principio de *non bis inidem*. Los hechos y actuaciones negativas del funcionario público se basan en los conceptos de dolo y culpa.

- **El Daño.** El daño se configura cuando, a raíz de las autorizaciones y actos administrativos expedidos por los entes administradores de los recursos naturales, un usuario genera perturbaciones en los Derechos Individuales de Terceros. O se causan daños o perturbaciones al ecosistema en sí mismo.

Además, el Régimen de Responsabilidad debe considerar como daños:

- Los daños a los recursos naturales, que causen daños a salud pública, la pérdida de calidad de vida y todos los perjuicios a la salud.
- Los daños a los diversos ecosistemas, interrelacionados los recursos naturales sobre los que se predica el daño.
- El perjuicio económico a las comunidades, en caso que se generen eventos como inundaciones en lugares donde se ha desviado el curso de las aguas.

➤ Cuando se produzcan daños ambientales a causa de accidentes de gran magnitud y trascendencia en actividades y la Administración no actúe con carácter de urgencia.

▪ **Valoración de los daños.** La valoración de los daños deberá incluir además de la indemnización por perjuicios económicos o morales derivados del daño ocasionado; los costos de las medidas de reparación y restauración.

▪ **Legitimación para la exigencia de este tipo de Responsabilidad.** Uno de los requisitos, para exigir la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas es que la lesión recaiga sobre “los particulares” en cualquiera de sus bienes y derechos. Pretende, la reparación del daño causado aun particular, la restauración de la integridad o equilibrio del valor que tenía su patrimonio antes de la causación del daño, tanto el emergente como el lucro cesante, que se haya probado, correspondiendo su prueba a dicho perjudicado. En este caso, no cabe duda de que estaría legitimado para exigir la responsabilidad a la Administración el perjudicado, que reclamaría al agente causante del daño directamente o, en su caso, subsidiariamente a la Administración.

▪ **Relación de Causalidad.** La responsabilidad deberá ser aplicada siempre que se verifique un nexo causal entre el daño ocurrido y la actividad o inactividad e la administración frente a los recursos naturales, en cuanto al manejo adecuado del recurso y su asignación. Sin embargo, es posible, que las causa del daño no e presenten como indirectas o mediatas, evento en el cual, la administración de los recursos naturales, debe probar que actuó conforme a derecho. La relación de causalidad entonces, la determinarían, la falta de diligencia y eficiencia de la administración en relación con la prevención de los daños.

▪ **Fundamento de la responsabilidad.** La obligación de la Administración de reparar el daño ambiental restaurando el medio dañado, aún cuando no sea la administración la directa responsable de los daños; o de exigir a aquél que ha causado ese daño, es una función constitucional, por lo que procede dicha reparación cuando el daño ambiental haya sido causado a consecuencia de una actuación u omisión administrativa¹³². Es decir, las actuaciones contrarias al interés público, generan la responsabilidad de la administración; así como la omisión de sus deberes de vigilancia, control y prevención.

▪ **Procedimiento para exigir la Responsabilidad.** El régimen de responsabilidad deberá ser una combinación entre la responsabilidad administrativa de los Estados y un sistema de responsabilidad civil internacional que vincule a los agentes privados. La vía para la exigencia de la Responsabilidad de las Corporaciones será la jurisdicción administrativa.

▪ **Liquidación de Demandas.** El régimen de responsabilidad deberá prever mecanismos de resolución de demandas entre el Estado y sus agentes y los agentes privados.

No obstante, el Régimen de Responsabilidad, deberá prever un mecanismo de liquidación de las demandas entre agentes privados.

▪ **Cobertura de la Responsabilidad.** El Régimen de Responsabilidad deberá prever un mecanismo de garantías financieras obligatorias, que será mantenido por el responsable durante todo el período de vigencia de la responsabilidad. Éste mecanismo podrá ser cualquier garantía financiera que cubra la responsabilidad.

¹³² La Responsabilidad Patrimonial de los poderes públicos surge del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, con carácter objetivo, por lo que es indiferente que el daño se haya causado interviniendo culpa o negligencia o que la conducta sea conforme o no a Derecho.

BIBLIOGRAFIA

AMAYA Navas Oscar Darío, La Constitución Ecológica de Colombia, Bogotá Universidad Externado de Colombia 2002.

AMAYA Navas, Oscar. La Protección del Agua en Colombia dentro del marco de la Constitución Política y Ecológica de 1991, en Derecho de Aguas Tomo I, Bogotá. Universidad Externado de Colombia 2003.

ACEVEDO Ramos Jairo, Fundamentos de la Responsabilidad Extracontractual de la Administración Pública. Editorial Leyer 2004.

CASAS, Sergio. Responsabilidad por Daños al Medio Ambiente. En Lecturas Sobre Derecho del Medio ambiente, tomo III. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.2002; p.139.

CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA 1991.

CÓDIGO CIVIL DE COLOMBIA, LEY 57 DE 1887.

CÓDIGO NACIONAL DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES Y DEL MEDIO AMBIENTE. Decreto 2811 de 1974.

COLOMBIA. Corte Constitucional, Sentencia T-254 de 1993; M.P Antonio Barrera Carbonell.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia. T- 067 24 de febrero de 1993; Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia, SU-442 de 1997.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-215 de 1999. M.P: MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C- 328 de 1995, Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-431 de abril 12 de 2000. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.

CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia C-495 de 1996. Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz.

COLOMBIA Corte Constitucional Sentencia C-596 de 1998. M.P Vladimiro Naranjo Mesa.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-578.de 1999 Magistrado Ponente: ANTONIO BARRERA CARBONELL. Bogotá, 1999.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-794/02; Magistrado Ponente JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO.

CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-1194 de 2003, 15 de noviembre; Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

COLOMBIA. Corte Suprema de Justicia, 4 de marzo de 1942.

COLOMBIA. Consejo de Estado Sentencia 19 de octubre de 2000, Consejero Ponente: Germán Rodríguez Villamizar. Expediente AP-122, p. 15.

COLOMBIA. Consejo De Estado, Sección Tercera, Sentencia, Febrero 10 de1995. Consejero Ponente. Carlos Betancur. Exp.10015.

COLOMBIA. Consejo de Estado, Sección tercera, abril 22 de 1996. Consejero Ponente Daniel Suárez. Exp. 8616

Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas "Nuestro Futuro Común (Informe Brundtlan) 1987.

CORPORACIÓN AUTÓNOMA PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA. Acuerdo de la Asamblea Corporativa. numero 07 de 2006.

DEVIS Echandía, Hernando. Régimen de Aguas en el Derecho Colombiano. Bogotá. Editorial Atena S.A. 1944. p. 10,

DECLARACIÓN DE LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE HUMANO. ESTOCOLMO, SUECIA. JUNIO DE 1972.

DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO. RÍO DE JANEIRO, BRASIL. 1992.

DECRETO 1768. DE 1994.

DECRETO 1541 de 1978.

DECRETO 1594 de 1984.

HENAO, Juan Carlos. Responsabilidad por Daños al medio Ambiente. Bogotá. Universidad Externado de Colombia 2002.

HERRERA Castillo Ricardo, Las Corporaciones Autónomas Regionales y la Justicia ambiental, en Justicia Ambiental, Las Acciones Judiciales para la Defensa del Medio Ambiente, Bogotá. Universidad Externado de Colombia. 2001.

E.S.A.P. Paquete Semanal de Información jurídica para Asambleas y Consejos; Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible. Julio 21 de 2004.

LEY 23 DE 1973.

LEY 99 de 1993.

LEY 489 de 1998.

LEY 472 de 1998.

LEY 599 de 2000. Código Penal. Título XI. De los Delitos contra los Recursos Naturales y el Medio Ambiente.

LEY 906 de 2004.

MORENO Serrano José Luís, Ecología y Derecho. Principios de Derecho 2004. Ambiental y Ecología Jurídica, Granada Comares 1992.

MUÑOZ Reinaldo; OVALLE Martha; Rodríguez Luís. El Ministerio Público y la Justicia Ambiental; en Terceras Jornadas Internacionales en Derecho del Medio Ambiente; Editorial Universidad Externado de Colombia. Bogotá 2003.

SABOGAL Ana Rocío, Política, Legislación y Gestión Ambiental en Colombia. Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente, Bogotá, Universidad Externado de Colombia. 2003.

MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE VIVIENDA Y DESARROLLO
TERRITORIAL Lineamientos de Política para el Manejo Integral del Agua
República de Colombia.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-126 de 1998 Ponente: Alejandro
Martínez Caballero.

Decreto 1729 de 2002.

RODAS Monsalve, Julio César. Responsabilidad Penal y administrativa en el
Derecho Ambiental Colombiano. Universidad Externado de Colombia.2005.p37.