

UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA



FACULTAD DE DERECHO Y FORMACIÓN CONTINUADA

MONOGRAFIA

**LAS SENTENCIAS DE REFORMA ESTRUCTURAL COMO MEDIADORAS
IDÓNEAS ENTRE LOS DISEÑADORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y LOS
JUECES EN TEMAS DE CONSERVACIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS EN
BOGOTÁ**

AUTORES:

**González Rincón Fabián O.
Venegas Zarto Joan Alfredo**

**BOGOTÁ D. C.
2018**

**LAS SENTENCIAS DE REFORMA ESTRUCTURAL COMO MEDIADORAS
IDÓNEAS ENTRE LOS DISEÑADORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y LOS
JUECES EN TEMAS DE CONSERVACIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS EN
BOGOTÁ**

AUTORES:

**González Rincón Fabián O.
Venegas Zarto Joan Alfredo**

DOCENTE FUNDAMENTACIÓN INVESTIGATIVA:

DAVID GARCIA VANEGAS

TUTOR DISCIPLINAR:

JOSÉ IGNACIO GONZÁLEZ BUITRAGO

**BOGOTÁ D. C.
2018**

Contenido

RESUMEN	5
CAPITULO I ASPECTOS GENERALES DE LA INVESTIGACIÓN	8
1.1 SITUACIÓN PROBLEMICA	8
1.1.1 Problema de investigación	8
1.1.2 Pregunta de investigación	8
1.1.3 Hipótesis	9
1.2 JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN:	9
1.3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	11
1.3.1 Objetivo General	11
1.3.2 Objetivos Específicos.....	11
1.4 ESTADO DEL ARTE	12
1.5 MARCOS DE REFERENCIA.....	20
1.5.1 Marco Conceptual	20
1.5.2 Sentencias de reforma estructural	20
1.5.3 Política Pública	24
1.5.4 Marco jurídico.....	26
CAPITULO II SENTENCIAS COMO MEDIADORAS ENTRE LA REALIDAD Y LAS POLITICAS PÚBLICAS	29
2.1 GENERALIDADES	29
2.2 SENTENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO DEL 28 MARZO DE 2014:	29
2.3 JUEZ AMBIENTAL.....	33
2.4 CONSERVACIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS	36
CAPITULO III POLÍTICA PÚBLICA DEL RÍO BOGOTÁ.....	39
3.1 POLÍTICA PÚBLICA EN GENERAL	39
3.2 POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL.....	41
3.3 PARTICIPACIÓN E INICIATIVAS SOBRE POLÍTICAS AMBIENTALES	48
3.3.1 Local	48
3.4.2 Actores institucionales con vinculación directa con el Estado (gubernamentales)	50

3.4.3. Iniciativas no gubernamentales	52
• Iniciativas de Francia Márquez	54
3.4.3 Internacional	55
3.4.4 Encíclica del Papa Francisco - Laudato Sí.....	58
CAPITULO IV ESCENARIOS FUTUROS SOBRE EL RÍO.....	61
CONCLUSIONES	64
BIBLIOGRAFÍA	70

RESUMEN

El presente trabajo aporta a la discusión acerca de las nuevas tendencias en derecho administrativo en materia de construcción de políticas públicas la revisión del punto de vista aportado por Lamprea (2016), en él se indica un horizonte favorable a la mediación entre el fallo o sentencia de reforma y estructural y las necesidades que el diseño, evaluación y ejecución de políticas públicas en torno al mejoramiento, descontaminación y no contaminación del río Bogotá. Esto con el objetivo de actualizar las referencias y entender cómo ha venido evolucionando los distintos marcos ambientales, jurídicos y sociales, tanto del presente, como del futuro. Para esto, el presente trabajo de grado se estructura a partir de los siguientes objetivos: identificar las sentencias de reforma estructural que tratan de la problemática ambiental del río Bogotá y sus aspectos fundamentales; examinar el estado actual tanto en materia ambiental como de política pública de la administración del río Bogotá para entender los escenarios presentes y futuros de este último; diagnosticar las fortalezas y debilidades de la propuesta implícita en las sentencias de reforma estructural para esbozar un diseño pertinente a la actualidad del río Bogotá. Esto con el fin de no simplemente dar evaluación a los últimos años del progreso en materia jurídica, sino entender cómo se abre un nuevo panorama a partir de la adopción de nuevas estrategias y contribuciones de ONGs e instituciones gubernamentales bajo la organización promovida por esta lectura de la competencia judicial.

PALABRAS CLAVES: Sentencias estructurantes, medio ambiente, política pública ambiental, constitución ambiental, río Bogotá

ABSTRACT

This work provides to the discussion about the new trends in administrative law construction of public policies review of point of view provided by lamprey (2016), it indicates a favourable to mediation horizon between the judgment or judgement of reform and structural and needs to the design, evaluation and implementation of public policies on the improvement, decontamination and non-pollution of the Bogota River. This in order to update the references, and understand how it has been evolving different environmental, legal and social frameworks both the present and the future. To this end, this degree work is structured around the following objectives: identify the judgments of structural reform dealing with the environmental problems of the Bogota River and its fundamental aspects; examine the current state both environmental and public policy of the administration of the Bogota River for...

KEYWORDS: Sentences structuring, environment, environmental policy, environmental Constitution, Bogotá River

INTRODUCCIÓN

El panorama del río Bogotá siempre ha estado vinculado con ciertas formas tradicionales de entender y practicar la política pública en el plano distrital. En efecto, por una parte, cada nueva administración que sube al poder ha propuesto distintas estrategias para enfrentar, algunas veces frente a frente, otras no tanto, las decisiones fundamentales que la administración local se ha enfrentado a sendos inconvenientes cuando trata de argumentar a favor o en contra de una iniciativa direccionada a la protección de los recursos naturales en el territorio de Bogotá. Esto debido a que el municipio, que por sus dinámicas de crecimiento poblacional e industrial (El Tiempo, 2013) ha elevado sus índices de contaminación de toda clase, no se ha decantado por una política clara y concisa de cómo debe proteger los recursos hídricos a su cargo.

En efecto, la problemática ambiental, en especial la del agua, ha sido en la región un tema álgido, en tanto que ésta se ha destacado infortunadamente por abusar y despilfarrar el recurso hídrico, gracias al uso que da de la población (El Tiempo, 2016), y por contaminar de las cuencas de los ríos aledaños, a causa de la actividad del sector industrial (Suárez, 2014). Esto muestra, como se mostrará a lo largo de la investigación, que el deterioro del agua tiene diversas causas, varias desatendidas por la administración distrital. Y lo peor del caso es que no se carecen de advertencias y cifras desde otras áreas del conocimiento sobre este asunto: basta con ver estudios como los presentados por La Universidad de los Andes (2016) para darse cuenta de la dimensión del problema que representa para la administración pública la conservación, protección y sostenimiento del agua.

Ahora bien, el problema del agua, a diferencia de otros asuntos de similar talante, sí cuenta con un hondo eco en la población civil. Justamente, sobre la problemática es posible desarrollar un profundo abanico de acciones interpuestas al respecto por grupos y personas particulares denunciando problemas ambientales sobre el agua. Sin embargo, es igual de pasmoso ver la poca efectividad que las mismas han tenido en formar una cultura administrativa que no destienda la necesidad de proponer una solución estructural al problema.

CAPITULO I

ASPECTOS GENERALES DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 SITUACIÓN PROBLEMICA

1.1.1 Problema de investigación

La administración local se ha enfrentado a sendos inconvenientes cuando trata de argumentar a favor o en contra de una iniciativa direccionada a la protección de los recursos naturales en el territorio de Bogotá. Esto debido a que el municipio, que por sus dinámicas de crecimiento poblacional e industrial (El Tiempo, 2013) ha elevado sus índices de contaminación de toda clase, no se ha decantado por una política clara y concisa de cómo debe proteger los recursos hídricos a su cargo.

En efecto, la problemática ambiental, en especial la del agua, ha sido en la región un tema álgido, en tanto que ésta se ha destacado infortunadamente por abusar y despilfarrar el recurso hídrico, gracias al uso que da de la población (El Tiempo, 2016), y por contaminar de las cuencas de los ríos aledaños, a causa de la actividad del sector industrial (Suárez, 2014). Esto muestra, como se mostrará a lo largo de la investigación, que el deterioro del agua tiene diversas causas, varias desatendidas por la administración distrital. Y lo peor del caso es que no se carecen de advertencias y cifras desde otras áreas del conocimiento sobre este asunto: basta con ver estudios como los presentados por La Universidad de los Andes (2016) para darse cuenta de la dimensión del problema que representa para la administración pública la conservación, protección y sostenimiento del agua.

Ahora bien, el problema del agua, a diferencia de otros asuntos de similar talante, sí cuenta con un hondo eco en la población civil. Justamente, sobre la problemática es posible desarrollar un profundo abanico de acciones interpuestas al respecto por grupos y personas particulares denunciando problemas ambientales sobre el agua. Sin embargo, es igual de pasmoso ver la poca efectividad que las mismas han tenido en formar una cultura administrativa que no entienda la necesidad de proponer una solución estructural al problema.

1.1.2 Pregunta de investigación

¿En qué pueden mejorar las metodologías acostumbradas, sus herramientas, procesos, fundamentos, para que los caminos administrativos sean más adecuados y expeditos en el

tema de la elaboración de nuevas políticas públicas a favor de la protección, conservación y mejora del medio ambiente?

1.1.3 Hipótesis

Las reformas estructurales pueden ser un mecanismo administrativo para reformar la interacción entre particulares y grupos y la administración regional y distrital para que se coadyuven iniciativas mejores en el cuidado de recursos hídricos en el municipio de Bogotá.

1.2 JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN:

En los recientes avances en Derecho Administrativo, en un universo de amplias problemáticas con diversa aplicación, son marcadas las tendencias en teóricos y en administradores de justicia específicos de ocuparse sobre casos que versan sobre el medioambiente. Justamente, con herramientas conceptuales y jurídicas que resultan novedosas, lo ambiental ha adquirido paulatinamente una relevancia tal para la ciencia jurídica que no resulta extraño ver volúmenes enteros dedicados a su estudio; algunos ejemplos de esto son: *Derecho ambiental colombiano* (González, 2006), *15 Años de la Constitución Ecológica en Colombia* (Londoño, 2006), *Daño ambiental y sentencias de reforma estructural: el caso del río Bogotá* (Lamprea, 2016), todo ellos estudios que enfatizan un tendencia investigativa en la vida académica de la disciplina; estudios que si bien aportan una perspectiva propia y distinta, convergen en la urgencia de discutir, debatir y reformar las comprensiones acerca de la relación entre derecho administrativo y derecho ambiental.

Atendiendo a esta tendencia, el presente proyecto se compromete a recorrer los caminos andados a propósito de la relación antes referida dentro del derecho colombiano, en particular aquel que describe y analiza una problemática ambiental particular de inminente atención, a saber, cómo la fuerte deforestación, contaminación hídrica, alteraciones del ecosistema, daño a la fertilidad de los suelos, minería ilegal, tratamiento de aguas residuales domésticas, afectan el recurso hídrico mayor de la capital nacional, Bogotá. Esto se hará bajo un estudio de caso en el que se explique cómo actúa la administración, su proceso deliberativo, su administración de la justicia, sus funciones, en configuración de diseño de políticas públicas en este proceso particular de índole ambiental.

Ahora bien, se escogen los fallos de reforma estructural como concepto fundamental, porque, dada su naturaleza y esencia, con ellos se pueden abordar diferentes mecanismos – acciones populares, las tutelas, etc.– en un proceso de alcance y competencia administrativa con vistas a 1) recoger número amplio de individuos a propósito de una misma problemática ambiental vigente o sin solución que afecte derechos colectivos o individuales de grupos establecidos; 2) involucrar instituciones de diversas naturalezas en la deliberación –estatales, privados, científicos y particulares– en un contexto participativo y dialógico; 3) aportar conjunto de órdenes judiciales experimentales que no cierren la deliberación, sino que permitan la continua retroalimentación de los avances y evaluaciones posteriores a las primeras decisiones; y 4) ‘garantizar’ que los procesos de seguimiento sean transparentes en tanto que en su despliegue de iniciativas de auditoria (Lamprea, 2016, pp. 289-290). Como ejemplos de estas acciones, la literatura especializada cita para el caso colombiano, entre otros, las Sentencias de la Corte Constitucional T-025 2004 y T-760 2008, que sin ser de temática ambiental aportan un claro ejemplo de las características antes aducidas.

Durante la formación en la disciplina del Derecho, ha sido un interés recurrente el encontrar y analizar dinámicas que estén directamente involucradas con temas de equidad social. En efecto, ha sido siempre imperativo ver en el Derecho una ciencia Social preocupada y directa responsable de hallar no sólo una fuente de discusión y debate sobre cómo es posible para nosotros organizarnos mejor como sociedad, sino también un camino que garantice el mejoramiento desde vías institucionales, jurídicas y legales que sean más prácticas y más eficientes.

En ese sentido, el tema del agua está por examinar, en tanto su disponibilidad y cuidado son esenciales para que sea posible la vida, esto es, sin un ordenamiento que nos garantice un acceso responsable al recurso hídrico, sin un aparato administrativo lo suficientemente independiente de los intereses particulares, sin una conciencia colectiva sobre su importancia y estado precario en la actualidad, sin estudios científicos y técnicos informados y actuales, resulta imposible hablar de un ambiente sano y una sociedad democráticamente constituida. Por ello, quiero avanzar sobre este proyecto de investigación en esta perspectiva.

En contra de la desinformación que domina la opinión generalizada, que es importante construir un punto de vista informado sobre las razones que impiden al río Bogotá

ser un bien hídrico en condiciones óptimas: dar una perspectiva en la que se pongan a dialogar las diferentes disciplinas y conocimientos adquiridos durante tantos años de administración de uno de los ríos más importantes, no sólo en la vida de la capital, sino para el país. Así, el camino para entender la discusión ambiental sobre el río es el derecho administrativo, pues en éste confluyen toda la investigación y todos los avances que se haga en esta materia para, en la transformación de políticas públicas, se haga más palpable la posibilidad de cambiar las condiciones deplorables del río, y salir de la superficialidad que nos tienen sumergidos de antaño las discusiones en redes sociales y espacios de noticiarios que en poco ayudan.

Categorías fundamentales del derecho administrativo

- Dominio privado vs. dominio público.
- Participación de los agentes del Gobierno en la creación de políticas públicas.
- Administración de bienes públicos.
- Responsabilidad de garantizar el derecho colectivo al medio ambiente sano.
- Control y vigilancia de calidad de la administración.
- Prohibiciones y sanciones sobre el agua en Bogotá.
- Reglamento Técnico para el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico. RAS.

1.3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

1.3.1 Objetivo General

Analizar si los fallos de reforma estructural sobre el río Bogotá han propiciado una mediación adecuada para la administración y protección del bien hídrico amparado por el derecho ambiental y la política pública del Distrito Especial de Bogotá.

1.3.2 Objetivos Específicos

- Identificar las sentencias de reforma estructural que tratan de la problemática ambiental del río Bogotá y sus aspectos fundamentales.
- Examinar el estado actual tanto en materia ambiental como de política pública de la administración del río Bogotá para entender los escenarios presentes y futuros de este último.

- Diagnosticar las fortalezas y debilidades de la propuesta implícita en las sentencias de reforma estructural para esbozar un diseño pertinente a la actualidad del río Bogotá.

1.4 ESTADO DEL ARTE

A continuación se presentan en forma de cuadro resumen los estudios que fueron consultados y que constituyen EL ESTADO DEL ARTE de la presente investigación, estos son:

Resumen 1	
Tema	Cuatro tesis sobre políticas ambientales ante las coacciones de la globalización
Autor (es)	Henri Acselrad
Institución y año	Instituto de Pesquisa e Planeamiento Urbano e Regional (Ippur) de la Universidad Federal de Río de Janeiro. Año: 2003.
Tipo de trabajo	Artículo en revista especializada
<i>Fase descriptiva</i>	
Problema	¿Es posible teóricamente implementar cuatro ideas acerca de políticas ambientales para enfrentarse en Brasil a la declinación (decadencia) heredada de administraciones en la década de los años de 1990?
Hipótesis	En su propuesta de examinar las causas sobre el deterioro de las políticas públicas, el autor cumple con la hipótesis porque logra vincular cada una de las tesis a las consecuencias que tiene la implementación de un modelo específico de política estatal-social.
Objetivos	Desarrollar un ejercicio analítico que busca discutir las políticas ambientales brasileñas contemporáneas a la luz del modelo llamado realista, procurando describir a los actores e intereses en juego, sus razones y lógicas propias. Destacar, en particular, cuatro mecanismos particularmente exacerbados a partir del llamado proceso de globalización: la «guerra ambiental» favorecida por la competencia interlocal; las dimensiones ambientales de la inserción internacional de la circulación de mercancías; la intensificación de los riesgos ambientales asociados a la desregulación; y la acentuación de las desigualdades socioambientales.
<i>Fase hermenéutica</i>	

Hipótesis	Asimismo, ofrece su opinión sobre las soluciones coherentes hacia una mejor comprensión de los conceptos de <i>desregulación socioambiental</i> ; <i>democratización de las tierras</i> ; <i>keynesianismo hidráulico y forestal</i> ; y <i>medio ambiente compartido de forma justa</i> .
Objetivos	Se cumple parcialmente el objetivo de describir, en el contexto de la globalización en Brasil, la «guerra ambiental», las dimensiones ambientales de la importación de nuevas mercancías, las consecuencias ambientales de la desregularización, las desigualdades socioambientales, pues el estudio supone el uso de otras fuentes (p. 99) desarrolladas por el autor en otros estudios –la mayoría de la bibliografía son artículos o libros del mismo autor–. No ocurre lo mismo con el propósito de perfilar las ideas principales de un modelo realista que ofrezca estrategias a comunidades y a particulares para enfrentar los errores en el planteamiento de políticas ambientales, pues el modelo no es suficientemente descrito y explicado sino referido a otros trabajos.
Aporte	Este estudio nos aporta a la investigación una relación fundamental que debemos considerar, a saber, el punto de encuentro entre perfilar propuestas justas en el contexto de un país latinoamericano en plena globalización y las problemáticas –sobre todo económicas– que este desarrollo implica. El énfasis que el artículo pone sobre el contexto y las presiones económicas en las decisiones ambientales es un factor insoslayable en una investigación como la nuestra.

Resumen 2	
Tema	El estudio de impacto ambiental: características y metodologías
Autor (es)	Ignacio Daniel Coria
Institución y año	Universidad Católica Argentina, la Universidad Abierta Interamericana y la Universidad del Centro Educativo Latinoamericano. Año: 2008.
Tipo de trabajo	Artículo en revista especializada
<i>Fase descriptiva</i>	
Problema	¿Qué metodología es la mejor para un Estudio de Impacto Ambiental con vistas a la aprobación de un proyecto por parte de la autoridad competente, y cómo determinar la Evaluación de Impacto Ambiental del mismo?

Hipótesis	La eficacia de las metodologías descritas es conmensurable y comparable en tanto ambas presentan análisis causa efecto dejando valores subjetivos y evitando dar conclusiones absolutistas sobre problemas de Impacto Ambiental.
Objetivos	Describir y desarrollar las matrices de evaluaciones de cada una de las metodologías para análisis de riesgos. Presentar la información y fuentes que crítica los defectos de cada una.
<i>Fase hermenéutica</i>	
Objetivos	Los dos objetivos expuestos de manera explícita –analizar las metodologías de Leopold y Battelle-Columbus, que son las más usadas y las esenciales, en el Estudio de Impacto Ambiental– y –evaluar las ventajas y desventajas de cada metodología– son parcialmente cumplidos, porque parece que el interés por incursionar en la discusión es mayor que el de exponer suficientemente cada metodología; por tanto, da un tono de que supone dominio de la metodología. No ofrece un balance final de cuál es la mejor o las razones para preferir una sobre otra.
Aporte	Con esta investigación se logra familiarizarse con las metodologías implementadas por las áreas técnicas que se usan en la valoración de daños ambiental. Esto será de provecho porque varios de los artículos revisados suponen un conocimiento previo de los mismo, y esta explicación da un panorama, aunque algo

Resumen 3	
Tema	Geodiversidad: concepto, evaluación y aplicación territorial. El caso de Tiermes Caracena (Soria)
Autor (es)	Serrano, E. y Ruiz-Flaño, P.
Institución y año	Departamento de Geografía. Universidad de Valladolid. Año: 2007.
Tipo de trabajo	Artículo en revista especializada
<i>Fase descriptiva</i>	
Problema	Al no existir en el marco de los estudios geográficos españoles una definición integradora e inequívoca sobre el concepto de geodiversidad, ni una metodología consecuente para medir y evaluar su estado en el mundo, es necesario construir una investigación donde se aporte un concepto conciso y preciso de <i>geodiversidad</i> .

Hipótesis	Aunque “[l]a geodiversidad es un concepto útil para la gestión y conservación del patrimonio abiótico, cuya incorporación es necesaria en políticas locales de desarrollo sostenible y de valoración de recursos naturales” (Serrano y Ruiz-Flaño, 2007), es necesario esclarecer sus alcances y precisar sus metodologías.
Objetivos	Sintetizar la evolución del concepto de geodiversidad en una mejor definición Analizar y evaluar las metodologías españolas entorno a la geodiversidad presentes en los estudios de dicho país para proponer un mejor procedimiento. Proponer un estudio de caso que dé pistas sobre cómo se puede comenzar a evaluar la geodiversidad de una zona o región específica.
<i>Fase hermenéutica</i>	
Hipótesis	Sirve a los investigadores para plantearse una serie de problemas técnicos alrededor de aspectos geológicos, pero con vistas a un valor más general, esto quiere decir que el artículo no es meramente instructivo o descriptivo, sino que valora y propone mejoras considerables a cómo se debe estudiar un caso de riesgo ambiental, otra vez, de cara a proteger la biodiversidad.
Objetivos	El primer objetivo se cumple parcialmente, porque si bien lo distinguen y precisan detalladamente, cuando tratan acerca de elementos históricos dan por sentado sin demostrarlo que tenemos hoy un mejor concepto. Los otros dos objetivos, cumplen su propósito a cabalidad en tanto recopila información detallada de las virtudes y defectos de metodologías españolas pasadas y configura un caso particular interés.
Aporte	Si bien es cierto que este estudio lo consideramos en tanto presenta un estudio de caso particular de evaluación de un territorio y de su calidad ambiental a partir del valor de la geodiversidad, el estudio se hace sobre una población mucho menor que en el caso de Bogotá, esto podría presentar alguna especie de incompatibilidad. Sin embargo, su utilidad en cuanto ejemplo esclarecedor de cómo se presenta un informe técnico de estado ambiental sigue siendo valioso para nuestra investigación.

Resumen 4	
Tema	<i>Enfoques teóricos para definir el caudal ambiental</i>
Autor (es)	Castro, L. M., Carvajal, Y.; Monsalve, E. A.
Institución y año	Pontificia Universidad Javeriana. Año: 2006.
Tipo de trabajo	Artículo revista especializada
<i>Fase descriptiva</i>	
Problema	A pesar de que en el marco internacional se está trabajando con metodologías integrales, por la escasa reglamentación y por el interés de los particulares en Colombia se carece de un contexto propicio para el cuidado de los recursos hídricos dado que el cálculo del régimen de caudal ambiental sigue flexible y no se basa en herramientas técnicas.
Hipótesis	El supuesto del que parte el artículo es el conocimiento y puesta en práctica de un estudio de caso acerca del caudal ambiental y régimen ambiental del río Cauca.
Objetivos	Revisar las metodologías más usadas para determinar el caudal ambiental (CA) y el régimen de caudal ambiental (RCA) a partir de diferentes enfoques, ya sea hidrológicos, hidráulicos, de simulación de hábitat u holísticos. Efectuar una breve explicación de cada uno de los métodos, sus características más relevantes y al final se dan unas conclusiones y recomendaciones.
<i>Fase hermenéutica</i>	
Hipótesis	La mayor parte del aparato conceptual de esta referencia, construido a partir de estudios de regiones diferentes a la colombiana, importa los conceptos y metodologías suficientes para cuidar de los ríos y ecosistemas fluviales, tiene la confianza y el soporte para que esto sea posible en todo el país. Ahora bien, en las aclaraciones los autores advierten que los hallazgos que exponen sirven para el caso del río Cauca específicamente y que, si se quiere implementar esta misma forma de trabajo para otro espacio fluvial, el estudio puede arrojar otros resultados o ser inviable.
Objetivos	Los dos objetivos del trabajo se cumplen, pues revisan las metodologías más usadas para determinar el caudal ambiental (CA) y el régimen de caudal ambiental (RCA) a partir de diferentes enfoques llegando a formular un planteamiento integral, y logran también evaluar los regímenes de caudal ambiental y plantear alternativas para su caso de estudio.
Aporte	El aporte principal de este estudio está en la información específica tanto en términos de calidad fluvial de un río mayor

	en Colombia, ninguno de los estudios recuperados en la búsqueda fue tan completo a este respecto, como el marco legal utilizado que, aunque breve, es sustantivo para completar con nuestro propio conocimiento en la materia.
--	--

Resumen 5	
Tema	<i>Régimen Jurídico del Derecho Constitucional al Medio Ambiente</i>
Autor (es)	Francisco Delgado Piqueras
Institución y año	Facultad de derecho de Castilla-la mancha. Año: 1993.
Tipo de trabajo	Artículo de revisión en revista especializada
<i>Fase descriptiva</i>	
Problema	Cómo está orientado el marco jurídico en la protección del medio ambiente desde su carácter fundamental hasta sus aplicaciones administrativas concretas.
Hipótesis	En el ordenamiento español se da un reconocimiento y una importancia al derecho al medio ambiente lo como fundamental, aunque por su ubicación literal en la Constitución y por las dificultades de su aplicación carece todavía de un contenido explícito y una institucionalidad organizada claramente a favor de su protección (aun cuando la tutela lo ampare como derecho subjetivo).
Objetivos	Demostrar cómo el derecho del medio ambiente informa el ordenamiento jurídico como principio fundamental. Sintetizar los diversos debates alrededor del derecho al medio ambiente está orientados al caso del río Bogotá, por lo que en ocasiones se tiene a generalizar, pero la síntesis está bien realizada. Evaluar los réditos que hasta la fecha de publicación han implicado ciertas políticas administrativas acerca del agua y del medio ambiente.
<i>Fase hermenéutica</i>	
Objetivos	El primer objetivo, si bien es cierto que esta aproximación es adecuada al tema y tiene resonancia con varios objetivos de la investigación presentada por el autor, también carece de un aparato legal suficiente que den sustento a algunas afirmaciones al respecto. El segundo en ocasiones tiende a generalizar, pero la síntesis está bien realizada.

	Por último, en cuanto a la evaluación de los réditos que hasta la fecha de publicación han implicado ciertas políticas administrativas acerca del agua y del medio ambiente, el artículo podría ilustrar con más casos, pero se logra el objetivo en su generalidad.
Aporte	Este es uno de los estudios que nos dio la idea y el camino, es fundamental entender que al ser una tesis de revisión hace una argumentación extensiva, pero está implícita una forma de trabajar a partir del concepto básico y fundamental de protección jurídica a los bienes hídricos que debe ser adaptadas y desarrollada con sus propias características tanto para el caso de la presente investigación como para el caso colombiano que adolece de más literatura que se esfuerce por esclarecer algunas problemáticas aquí abordadas.

Resumen 6	
<i>Datos bibliográficos</i>	
Tema	Ejercicio de la potestad sancionadora de la administración en España y Colombia para la protección del medio ambiente y los recursos naturales
Autor (es)	Carlos Javier Velásquez Muñoz.
Institución y año	Universidad del Norte. Año: 2004.
Tipo de trabajo	Artículo en revista especializada. Adelanto tesis doctoral.
<i>Fase descriptiva</i>	
Problema	Aunque la sanción ambiental carece de un potencial preventivo (penal, administrativo, etc.) que ayude al administrativo a cuidar óptimamente el medio ambiente, se debe ratificar su utilidad (mejores análisis, mejor institucionalidad) para que el statu quo, sobre todo, las sanciones ambientales, sean más eficientes como ocurre en el Estado español.
Hipótesis	La respuesta sancionatoria, en las actuales maneras administrativas colombianas, a pesar de contar con amplio número de herramientas gracias, es a todas luces deficiente en tanto la administración no solo carece de una estructuración adecuada (en comparación con la española), sino que también es en sí misma deficiente en temas ambientales.
<i>Fase hermenéutica</i>	
Problema	En la presentación el artículo se basa en la comparación y contraste de los regímenes legales estudiados para rescatar problemáticas precisas acerca de la normatividad para la

	<p>protección al medio ambiente, y el alcance y competencia de ciertas potestades administrativas atribuidas en cada uno de los regímenes.</p>
Hipótesis	<p>La evaluación se logra por completo en el breve artículo pues, infortunadamente, las adolescencias del régimen siguen siendo vigentes por todo quien se aboque al estudio de la ciencia jurídica. Es más, todos los indicios llevan lógicamente a esta conclusión toda vez que una contraargumentación carece de material argumentativo.</p>
Objetivos	<p>Todos los objetivos se cumplen, porque, la presentación de los regímenes en materia de protección ambiental en España y Colombia en un paralelo comparativo es suficientemente específica al tema del artículo y hace un uso adecuado de las categorías propias de potestad sancionatoria; el estudio de la sanción administrativa ambiental como tal y la tipología de las normas de sanción ambiental parecen estar completas por el conocimiento que se ha adquirido desde otros estudios.</p> <p>Ahora bien, dada la extensión se pudo revisar en la fase de lectura que los dos objetitos restantes, a saber, ubicar las sanciones ambientales actuales y su fundamento jurídico y revisar el procedimiento administrativo implementado por los estados en examen para la imposición de sanciones de carácter ambiental, en términos generales, suficientes al propósito general del artículo, pero la extensión e implicaciones de cada caso presentado desborda nuestra intención de consulta.</p>
Aporte	<p>El aporte principal de este estudio está en la categorización específica que ofrece al lector: la potestad sancionatoria para el caso español es ampliamente documentada con referencias de complejas y completas que cubren estamentos y organismos estatales con competencia para conocer los asuntos ambientales españoles; así mismo, nos parece que el concepto de fundamental de <i>principios sustanciales</i> y un esfuerzo por sintetizar gran parte de la jurisprudencia producida.</p>

1.5 MARCOS DE REFERENCIA

1.5.1 Marco Conceptual

En el presente marco se sigue la siguiente metodología: en primera instancia se construirán los fundamentos teóricos –definición o serie de determinaciones esenciales– de las categorías identificadas como básicas, a saber, *sentencias de reforma estructural*, *diseño de política pública*, *conservación de recursos hídricos*¹, *la Constitución de 1991 como Carta Mayor ambiental* y *juez ambiental*; en este punto se hará un ejercicio tanto de formalización como de abstracción (González, 2013) de los aspectos más significativos que cada categoría aportará. En segunda instancia, las definiciones que se logren se complementarán con una lista de ítems subordinados por tratar en cada una de las categorías; por ejemplo, de la categoría de *conservación...*, se proponen ideas iniciales alrededor de los siguientes elementos: son o no renovables los recursos hídricos, cómo se relaciona la conservación del agua y de todo recurso hídrico con el derecho humano a la misma y la determinación del mínimo vital de agua, consideraciones que permiten tener una precisión conceptual de los derroteros del trabajo a elaborar. Por último, se hará una consideración final sobre las fuentes trabajadas y consultadas, las cuales amplían el universo de referencias y su impacto dentro del proceso investigativo.

1.5.2 Sentencias de reforma estructural

Uno de los problemas principales al evaluar la información recopilada durante el proceso investigativo a propósito de esta categoría es su carácter novedoso para la doctrina colombiana, al menos si se rastrea con los términos exactos de “sentencia de reforma estructural”. Precisamente, esta categoría de fuerte inspiración anglosajona y proveniente de líneas legales alejadas a tendencias positivistas es poco estudiada por los investigadores colombianos en materia de derecho administrativo; de hecho, no es un término que se encuentre en los principales diccionarios de Derecho Administrativos producidos a nivel nacional. Por tanto, es necesario aclarar sobre la dinámica que este tipo de providencias e interpretaciones aportan a la administración de justicia y, por tanto, cómo con ellas se aleja

¹ Este concepto tiene una doble dimensión, por un lado, las precisiones técnicas y ambientales desde disciplinas como la ingeniería forestal o ingeniería del medio ambiente, ecología, biología, etc., y, por otro lado, la reglamentación y marco jurídico construido a propósito de cómo se debe conservar los recursos hídricos en Colombia.

ciertas concepciones tradicionalistas de la académica a propósito del alcance y práctica de ciertas competencias del juez.

Ahora bien, la anterior dificultad no implica que sea imposible reconstruir una línea de aplicación y de interpretación de la categoría de manera clara y concisa desde contextos propicios para su despliegue y trabajo. Todo lo contrario, se cree aquí que una definición de la categoría en la que se precise su contenido esencial y la extensión dentro de la disciplina administrativa es una tarea no sólo realizable sino también deseable, sobre todo en lo relativo a los asuntos de diseño de políticas públicas.

Una de las primeras definiciones es la del teórico Owen Fiss, que entiende por este tipo sentencias aquellas en las que se plantea como el rol más importante del juez en el sistema estadounidense el de asegurar el cumplimiento de los valores constitucionalmente consagrados mediante la impartición de órdenes vinculantes a las instituciones, cuyas órdenes incluso, pueden tener la pretensión de hacer reformas a la manera en la que estas instituciones funcionan o cómo están organizadas. Esta definición² tiene como nota central el concepto de adjudicación, mediante el cual los jueces confieren contenido a los valores públicos, entendidos estos como aquellos previstos en la constitución como base del funcionamiento de la sociedad.

La mejor caracterización de esta nota esencial de las reformas estructurales la define el teórico antes citado así:

A diferencia de lo anterior, el centro de atención de la reforma estructural no está constituido por incidentes o transacciones particulares sino por las condiciones de la vida social y por el papel que juegan las organizaciones a gran escala en su determinación. En este sentido, el proceso no se centrará en el caso del niño negro rechazado por una escuela de blancos o en el acto individual de brutalidad policial, pese a que estos incidentes hayan dado lugar al proceso o puedan constituir prueba de actuaciones ilegales de un <<patrón o práctica>> racista. El objeto primigenio del juicio

² El juicio estructural es aquel en el cual el juez –situado dentro de un proceso que confronta a una burocracia estatal con valores de dimensión constitucional- asume la tarea de reestructurar una organización pública a fin de eliminar la amenaza que los arreglos institucionales vigentes implican para valores de dimensión constitucional. La orden o mandamiento judicial (*injunction*) es el instrumento apropiado para transmitir estas directivas reconstructivas.

estructural y de la investigación judicial que este implica no se centra en estos incidentes, concebidos como eventos particulares y discretos, sino en una condición social que amenaza valores constitucionales importantes y en la dinámica organizacional que crea y perpetua tal condición. (Fiss, 2007).

En esta perspectiva es importante ver que el fin de la sentencia no es el que bajo cierta lectura se le atribuye al juez, a saber, la resolución de conflictos entre individuos, sino que ver más allá, particularmente las condiciones sociales que llevaron al surgimiento del conflicto. En tal condición, aunque las partes del litigio puedan ser individuos, es el conjunto social y las organizaciones que lo rige las que son juzgadas y beneficiarias de la decisión.

En este sentido, se nota un claro desplazamiento entre la idea de ver la deliberación en la sentencia como un proceso deductivo y lógico, y las implicaciones que tiene en administración tiene ello, hacia un universo de la deliberación argumentativa.

Otra definición determina que las sentencias de reforma estructural se caracterizan como “aquellas decisiones por medio de las cuales se pretende mudar determinada organización burocrática para armonizarla con los mandatos de la Constitución” (Quinche y Rivera, 2010, p. 123). En esta acepción el vínculo con de los fallos estructurales con los valores constitucionales son el contexto propio para que las reformas en el área de la política pública tengan un mayor impacto a partir de las ordenes de las altas cortes por la complejidad de sus órdenes gracias al número de actores involucrados.

Aparte de las definiciones logradas es importante precisar que las notas esenciales a evaluar en el estudio de caso del fallo de reforma estructural acerca del río Bogotá:

1) recoger número amplio de individuos a propósito de una misma problemática ambiental vigente o sin solución que afecte derechos colectivos o individuales de grupos establecidos;

2) involucrar instituciones de diversas naturalezas en la deliberación –estatales, privados, científicos y particulares– en un contexto participativo y dialógico;

3) aportar conjunto de órdenes judiciales experimentales que no cierren la deliberación, sino que permitan la continua retroalimentación de los avances y evaluaciones posteriores a las primeras decisiones; y

4) ‘garantizar’ que los procesos de seguimiento sean transparentes en tanto que en su despliegue de iniciativas de auditoria (Lamprea, 2016, pp. 289-290).

Otra versión de las mismas notas es esta otra:

Las reformas estructurales se caracterizan por: “1. La multiplicidad de actores e intereses en juego; 2. El carácter estructural de la violación bajo análisis; 3. La necesidad de diseño de un remedio que requiere planificación e implementación de largo alcance; 4. La necesidad de respeto de la división de poderes, al ser, por lo general, la demandada una autoridad estatal” (Bugallo, 2013).

Por último, es importante señalar que con estas definiciones el problema por resolver es entender cómo cambia esto las fuentes del derecho tradicional colombiano, al menos en la concepción y alcance que tienen algunas providencias proferidas por cuerpos judiciales y su modo de trabajo. De ello se debe sostener que los fallos sistema de frenos y contrapesos que permite que un órgano verifique el funcionamiento de los otros (sin perder la especialidad sobre la función que tradicionalmente le corresponde ejercer), entonces no parece evidente la contradicción entre la posibilidad de que un órgano (el juez) dicte una orden que influya en las actividades de los demás (el legislador y el ejecutivo). Por el contrario, dicha iniciativa pasa a ser la manifestación concreta de la colaboración entre los distintos poderes, en la medida en que se trata de la solicitud que un órgano (un juez) hace para que los demás ejerzan sus funciones con responsabilidad, sujetándose a las reglas que establece la Constitución, bajo la causa común de la satisfacción de los derechos de las personas elemento fundamental en el funcionamiento de las democracias. Por tanto, a la base de estas alternativas se encuentra ya que el apoderado o representante de un grupo de individuos agraviados por un daño particular (ambiental, de productos defectuosos, de servicios públicos, etc.) exige reparaciones concretas en nombre del grupo ante un tribunal capacitado para tal efecto.

1.5.3 Política Pública

En el contexto colombiano, gracias a las actuaciones de cortes como la Constitucional a propósito de las sentencias estructurales, se puede afirmar que existe cada vez más una inclinación a que las organizaciones judiciales actúen a favor de un ejercicio de guardia y garante de la justicia sobre el control de las decisiones de política pública, ejercicio que se busca visibilizar en el presente estudio. Dentro de la doctrina colombiana, a este tipo de intervención del control judicial en las políticas públicas se le ha dado el nombre de *judicialización de la política*; este concepto es clave para entender la relación entre dos esferas, que debe ser especificada en cómo es entendida. Para ello se debe precisar que es necesario comprender qué es condicionamiento judicial o la decisión judicial “sobre asuntos que tradicionalmente habían sido decididos por medios políticos, y que se consideraba que eran propios de la política democrática” (Uprimny, 2007).

En nuestra tradición jurídica la política pública se entendió como un conjunto de normas definidas por el legislativo, cuyo contenido eran obligaciones generales de alcanzar objetivos políticamente deseables de la organización estatal. En otros casos la política pública se trató como un asunto técnico de administradores públicos y economistas, definido exclusivamente por el ejecutivo. Con la judicialización de la política pública se hace evidente que tanto el legislativo como el ejecutivo están obligados a desarrollar los fines constitucionales en el ciclo de la política pública.

A la judicialización de la política se le han atribuido virtudes, tales como: (i) evitar abusos de los órganos políticos y de las mayorías, en contra de minorías estigmatizadas o de individuos (ii) situar en el centro del debate la protección de derechos; (iii) evidenciar que la garantía de los derechos más que limitación a la democracia es precondition de esta. (Uprimny, 2007).

Por ello, más que ser necesario de establecer una genealogía de las formas que tiene la confección de políticas públicas y su marco conceptual y legal, es más importante desde la perspectiva del presente estudio el destacar junto con los autores referidos que la judicialización de la política puede ser “una herramienta útil para exigir que las políticas

públicas cumplan con los compromisos que imponen los derechos humanos”. (Quinche & Rivera, 2010).

Es más, bajo la concepción preestablecida por el concepto central de reforma estructural y los términos antes planteados, la construcción de políticas públicas puede verse beneficiada en el sentido que convoque la cooperación entre instituciones de diversa índole. A saber, como se hace más de 10 años con el Banco Interamericano de Desarrollo, que ha documentado la manera en la que el poder judicial interviene en la formulación e implementación de las políticas en los países latinoamericanos y advirtió que estos ejercen tal intervención con el uso de funciones específicas, también entendidas como roles.

Ahora bien, la pregunta que se abre es cómo evaluar –tanto académica como jurídicamente– esta viabilidad de la complementación tradicional del diseño de políticas públicas, es decir, cómo analizar que el enfoque de los fallos de reforma estructural tenga rendimientos de gestión en la determinación de políticas públicas. La respuesta no es del todo sencilla. Empero acá se probará una alternativa, fundamentalmente presentada en la investigación *Indicadores de constitucionalidad de las políticas públicas: enfoque de gestión de derechos*.

Según el estudio antes citados es posible delimitar algunos indicadores que den cuenta de la efectividad, pertinencia y potencia de los fallos de reforma estructural sobre políticas públicas. En efecto, tras un aguda argumentación, los autores de este proyecto condensan dichos requisitos bajo el nombre de operadores o indicadores de constitucionalidad de las políticas públicas, de cuyo análisis y verificación se concluye la adecuación de una política pública a los mandatos constitucionales: a saber, “i) la exigencia del diseño de políticas públicas; ii) la exigencia de elaboración de planes concretos; iii) la exigencia de progresividad; y iv) la inclusión de la participación en todo el ciclo de la política pública”. Todos ellos resultan oportunos para el presente estudio, más como el estudio parte de una problemática general es oportuno desarrollar la estructuración de los criterios a partir de una intencionalidad común: el problema del medio ambiente.

Por supuesto, es importante que la caracterización de política pública incluye brevemente un decurso histórico que baje esta generalidad del concepto a cómo ha sido

efectivamente intervenidos los entes y sus directrices en materia ambiental. Mas ahora es importante aclarar conceptos y sentar fundamentos: por tanto, es importante comprender cómo está configurada la base constitucional en materia ambiental.

1.5.4 Marco jurídico

Colombia es quizá uno de los países de la región Latinoamericana que cuenta actualmente con mayor detalle y evolución en materia de legislación sobre Ambiente y Recursos Naturales. Prueba de ello es que desde su nacimiento la Constitución Política referida tiene por pilar fundamental el asegurar al pueblo de Colombia las condiciones para que no se vulnere el derecho a la vida. Es decir, como varias de las fuentes consultadas y de la doctrina estudiada señalan, el ordenamiento constitucional está perfilado a relacionar *vida y medio ambiente*, pues consideran que una no es posible sin la otra en tanto el medio ambiente es eje principal para garantizar no sólo las normas ambientales como una garantía constitucional sino también el respeto a la vida.

En efecto, la Constitución Política de Colombia expedida en 1991 fue históricamente un paso substancial en asuntos de legislación y política ambiental, pues la protección ambiental fue redimensionada y el ambiente se elevó a la categoría de *derecho colectivo*. Es de notar que en uno de sus principios fundamentales se les dé tanto al Estado como a las personas la obligación de “proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación” (C.P., 1991, art. 8), facto que establece claras limitaciones al ejercicio de algunos derechos, esencialmente los de carácter económico, como los de la propiedad y la iniciativa privada y que en general sujeta la actividad pública y privada al acatamiento de dicho propósito.

La carta política colombiana tiene un alto contenido en materia ambiental y desarrollo sostenible, por lo cual la Corte Constitucional indicó que en ella se encontraba una verdadera constitución ecológica del mismo rango de las constituciones económica, social y cultural. Dentro de los aspectos ambientales más relevantes incluidos en el articulado de la constitución de 1991, encontramos los siguientes:

1. La atención del saneamiento ambiental como un servicio público a cargo del Estado, lo cual garantiza su organización, dirección y reglamentación (C.P., 1991, art. 49).

2. La garantía de que la propiedad privada y los demás derechos adquiridos, deban tener un carácter de función social lo cual implica obligaciones, entre ellas la función ecológica lo que quiere decir que no se puede abusar de su explotación en contra de la preservación del medio ambiente y los recursos naturales (C.P., 1991, art. 58).

3. La garantía que los bienes de uso público, entre los que se encuentran los parques naturales, sean inalienables, imprescriptibles e inembargables, lo cual asegura la protección y conservación de estas áreas (C.P., 1991, art. 63).

4. El hecho que se le dé a la educación, el carácter de derecho y servicio público con una función social, buscando formar al colombiano, entre otras cosas, hacia el respeto y la protección del ambiente (C.P., 1991, art. 67).

5. El derecho que tienen las personas de gozar de un ambiente sano, garantizando mediante la ley, la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Adicionalmente el deber que tiene el Estado en proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. El derecho a disfrutar y a vivir en un ambiente sano es considerado como un derecho humano básico, y en opinión de algunos, prerequisite y fundamento para el ejercicio de otros derechos humanos, económicos y políticos (C.P., 1991, art. 79).

6. El hecho que el Estado sea el encargado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, a fin de garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución, además de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponiendo las sanciones legales y exigiendo la reparación de los daños causados (C.P., 1991, art. 80).

7. La prohibición para la fabricación, importación, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos (C.P., 1991, art. 81).

8. La protección de la integridad del espacio público y su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular, en este sentido hay que tener en cuenta que dicho espacio, es el medio ambiente de las ciudades y los ciudadanos (C.P., 1991, art. 82).

9. La regulación mediante la Ley, de las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados entre otras cosas con el ambiente (C.P., 1991, art. 88).

10. También se instauran unos deberes a cargo del ciudadano, destacándose la protección de los recursos culturales y naturales del país y la conservación de un ambiente sano (C.P., 1991, art. 95).

11. El hecho que el Estado promueva la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional (C.P., 1991, art. 226).

12. Se garantiza el control fiscal y la defensa de los recursos naturales y el ambiente a través del concurso de organismos de control del Estado (C.P., 1991, art. 267).

13. Se asigna a los entes territoriales, competencias específicas en materia de administración de los recursos naturales y el ambiente (C.P., 1991, art. 317).

14. La dirección general de la economía a cargo del Estado el cual intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano (C.P., 1991, art. 334).

15. La determinación, mediante leyes, de las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables, así como los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos (C.P., 1991, art. 360-362).

CAPITULO II

SENTENCIAS COMO MEDIADORAS ENTRE LA REALIDAD Y LAS POLITICAS PÚBLICAS

2.1 GENERALIDADES

Una sentencia judicial no es per se un mandato administrativo, sino que por su naturaleza tiene la posibilidad de leerse en clave de mediación entre las organizaciones gubernamentales encargadas de diseñar y poner en práctica las políticas públicas y las necesidades expresadas por mecanismos como la consulta previa, el derecho de petición, pero sobre todo, las acciones populares y las acciones de grupo. En efecto, esta naturaleza mediadora depende ampliamente de una nueva tendencia en derecho administrativo en el que el papel del juez y las altas cortes no es simplemente el de sancionar o saber sobre lo puramente legal, sino que puede servir de fuente de organización de una estructura legal mucho más profunda.

Para entender esta mediación se plantea a lo largo del presente capítulo la necesidad de analizar y estudiar las llamadas sentencias de reforma estructural antes mencionadas, tanto la citada del Consejo de Estado, como la de Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Desde las cuales se plantea no simplemente una explicación de qué son esta clase de reformas y cómo se estructuran con los objetivos trazados, sino que se aduce a distintas problemáticas administrativas presentes en la administración local distrital del recurso hídrico.

Con vistas a lo anterior, el capítulo se estructura de la siguiente forma:

2.2 SENTENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO DEL 28 MARZO DE 2014:

Teniendo por referente lo hasta aquí dispuesto, en su última fase se presentó la necesidad de articular la investigación a partir de un referente singular que ‘encarnar’ las virtudes de las sentencias de reforma estructural y que permitiera analizar los conceptos hasta aquí definidos en un contexto concreto a nivel nacional. Para efectos del objeto de investigación quizá el mejor referente en ese sentido sea la amplia y detallada iniciativa presentada por el Magistrado Marco Antonio Velilla al Consejo de Estado (Exp.: AP-25000-23-27-000-2001-90479-01), que se dedica al tema del río Bogotá y, como se tratará de demostrar en el presente apartado, se reconfigura una nueva instancia de cambio estructural para abordar las diversas problemáticas del principal afluente hídrico de la capital colombiana.

Ahora bien, como primera medida es prudente advertir que el detalle y profundidad de la iniciativa es tal que resultaría una imprudencia querer agotar su contenido en una investigación como la presente. Justamente, los matices y consecuencias particulares del fallo proferido son múltiples, así como diversos los datos en materia legal, normativa, técnica e institucional; por consiguiente, el fallo del Consejo de Estado amerita una revisión analítica pormenorizada que vaya desde el nacimiento de su iniciativa hasta la evaluación de cuál fue el impacto sobre el estado actual de las políticas públicas del río Bogotá. En cambio, en este punto se propondrá entender la generalidad del fallo en tanto sirve de ejemplo y paradigma de cómo pueden funcionar las sentencias de reforma estructural en tanto éstas sirven de mediación en la instauración de una política pública acerca de la protección de un bien del medio ambiente.

Desde su preámbulo y formulación, la Sentencia aquí referida recoge un número amplio de individuos a propósito de la problemática ambiental del río Bogotá, los cuales se veían afectados en sus derechos colectivos como por ejemplo a “un AMBIENTE SANO, a la SALUBRIDAD PÚBLICA y a la EFICIENTE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS” (Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, Sección primera, Ap-25000-23-27-000-2001-90479-01, 2014). En efecto, esta sentencia tiene por fundamento dos conceptos fundamentales: daño ambiental y derecho colectivo a un ambiente sano.

En primera instancia, la providencia que está siendo examen de análisis dice a propósito de la Acción Popular que son varios los tipos de daños que han sufrido quienes se ven afectados por las condiciones ambientales del río Bogotá:

1. Se ha dañado de manera grave el medio ambiente y los elementos del espacio público en las áreas circunvecinas, en especial las aguas y el oxígeno, elementos vitales para la comunidad.

2. Daño en la salud de los usuarios y habitantes de la región, en tanto que las malas condiciones fitosanitarias han determinado la ocurrencia de un alto índice de enfermedades.

3. Daño a las personas en sus patrimonios, en tanto que las malas condiciones del medio ambiente han demeritado el debido aprovechamiento de sus bienes y por lo tanto afectado su valor comercial. (Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, Sección primera, Ap-25000-23-27-000-2001-90479-01, 2014).

Más allá de las metodologías usadas para determinar las dimensiones de este daño o si existen otras variables científicas y sociales en futuras o anteriores providencias, es notable cómo el fundamento y punto de partida de la sentencia de reforma estructural recoja para sí es la tarea de responder efectivamente a un daño ambiental del río Bogotá, la cual llama a que “se condene solidariamente a los demandados al pago de los daños y perjuicios ocasionados con ocasión del grave daño ambiental denunciado, a favor de las personas directamente afectadas y a las que lleguen a demostrarlo en concreto y/o los que se lleguen a establecer por medio de peritos idóneos que solicito se designen” (Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, Sección primera, Ap-25000-23-27-000-2001-90479-01, 2014). Es importante señalar que las sentencias de reforma estructural acuden en este sentido al concepto de *difuso* para “establecer que el número de afectados o de la colectividad cuyo marco ha sido violentado no debe estar determinado de manera cerrada e incluir en la base de las acciones populares un número determinado, sino que es posible incluir anteriores y futuras colectividades que caigan en el mismo vejamen” (Lamprea, 2016, pp. 293).

En segunda instancia, se ha definido que las sentencias de reforma estructural se caracterizan por involucrar instituciones de diversas naturalezas en la deliberación –estatales, privados, científicos y particulares– en un contexto participativo y dialógico. En cuanto al aspecto de involucrar diversos agentes e instituciones, la Sentencia comprende a las siguientes: Municipio de Sibaté, Distrito capital, Defensoría del pueblo regional Cundinamarca, Beneficencia de Cundinamarca, Sociedad bogotana de aguas y saneamiento Suez –Lyonnaise Des Eaux– Degremont E.S.P. S.A., Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Municipio de Soacha, Instituto de hidrología, meteorología y estudios ambientales – IDEAM, Ministerio del Medio Ambiente, Corporación autónoma regional de Cundinamarca-CAR, Ministerio de Minas y Energía, Empresa De Acueducto Y Alcantarillado De Bogotá E.A.A.B. –E.S.P, Ministerio de Desarrollo Económico, Emgesa S.A. E.S.P., Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento de Cundinamarca, Ministerio de salud, Departamento nacional de planeación –DAP.

No obstante, allende el número de instituciones y sus diversas funciones frente a la responsabilidad de la protección ambiental del río Bogotá, lo importante a señalar por el momento es que el trabajo que busca coordinar la Sentencia está regido por dos principios que se articulan a lo largo de la providencia: principio de coordinación y colaboración administrativa. En efecto, señala en que

Es importante que en el Marco de la Agenda Conjunta las autoridades minera y ambiental trabajen permanentemente siguiendo el principio de coordinación institucional, buscando siempre, mediante una gestión integral y concertada, soluciones técnicas y ambientales adecuadas a la problemática relacionada con el aprovechamiento de los materiales de construcción en la Sabana de Bogotá. (Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, Sección primera, Ap-25000-23-27-000-2001-90479-01, 2014).

Para ello remarca que es necesario que las entidades mencionadas se acoten no sólo las funciones específicas que son designadas en general sino también que se cooperen entre sí, de la manera que sigan lineamientos de los Acuerdos establecidos de manera intrainstitucional bajo los principios sentados.

En tercera instancia, en cuanto el aporte fundamental de esta Sentencia es el conjunto de órdenes judiciales experimentales (no tanto en el sentido de provisionales, sino que no tienen el mismo estatuto que otras iniciativas en tanto si no funcionan pueden redireccionarse y no están enclavadas en el aparato legal como otras iniciativas) que no cierran la deliberación, sino que permitan la continua retroalimentación de los avances y evaluaciones posteriores a las primeras decisiones. Dado que son varias las decisiones, se destacan quizás las más sonadas y objeto de discusión por parte de este trabajo:

- Se da orden de iniciar los procedimientos administrativos tendientes a revocar todos los permisos y licencias que queden dentro de las zonas incompatibles con la minería, luego de que se expida la respectiva resolución que establezca dichas zonas.
- Se modifica el procedimiento de aprobación de los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas, al ordenar que el del río Bogotá requiere previamente la aprobación del CECH y de la GCH.

- Otra decisión que modifica la ley es exigirle licencia ambiental al proyecto de descontaminación del río Bogotá, cuando la norma no prevé tal requisito, desconociendo con ello los artículos 7º, 8º y 9º del Decreto 2820 del 2010.

Es más, la Sentencia crea además una matriz de actividades que debe ser tenidas en cuenta para la elaboración de ‘garantizar’ que los procesos de seguimiento sean transparentes en tanto que en su despliegue de iniciativas de auditoria. el ejercicio efectivo de todos los derechos humanos, incluido el derecho al agua. A fin de crear un clima propicio al ejercicio de este derecho, los Estados Partes deberán adoptar las medidas apropiadas para cerciorarse de que, al desarrollar sus actividades, el sector de la empresa privada y la sociedad civil conozcan y tengan en cuenta la importancia del derecho al agua. Aquí se incluyen tan solo los propósitos principales y los lineamientos generales:

Recuperación de la cuenca hidrográfica del Río Bogotá para el mejoramiento continuo y sostenible de la calidad de vida de los habitantes.

PROPÓSITO

Gestionar en un marco sistémico la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá a través de la integración y combinación de elementos ambientales, sociales, económicos e institucionales.

COMPONENTES

I) Mejoramiento Ambiental y Social de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá

II) Articulación y Coordinación Institucional, Intersectorial y Económica

III) Profundización de los Procesos. (Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, Sección primera, Ap-25000-23-27-000-2001-90479-01, 2014).

2.3 JUEZ AMBIENTAL

En la generalidad el rol del juez cambia bajo los preceptos definidos en tanto se reinterpreta aquella figura que solo deduce: pasa a convertirse en (1) la figura que toma decisiones en las que veta leyes sobre la base de la Constitución o sus preferencias; (2) se convierte en un jugador proactivo, cuando los tribunales examinan la leyes para determinar su intención legislativa o introducen interpretaciones con base en su opiniones; (3) árbitro imparcial, cuando mediante sus decisiones vela por la aplicación efectiva de las políticas públicas y hace cumplir los compromiso adquiridos por quienes deben hacerlo; y (4) representante de la sociedad, especialmente relevante en las sociedades latinas, en las que es

a menudo difícil para ciertos sectores de la población a lugares de verdadera influencia en las políticas que los afectan.

Todas estas posturas, aunque sus autores puedan tener desacuerdos en muchos aspectos, son unívocas en entender la función del juez de una manera que se aleja del formalismo jurídico y acepta, -y de hecho en algunos de sus casos promueve- el papel que el juez cumple en la sociedad, tomando decisiones que tienen relevancia en la forma en la que se entienden sus valores y principios. Es en este contexto que nos encontramos con el concepto de reforma estructural en las decisiones judiciales, teoría que plantea que parte de este rol es la toma de ciertas decisiones en las que se vele por la preponderancia en la dinámica de la sociedad de sus valores fundantes.

Por lo anterior, en materia de derecho ambiental, la tarea del juez es más ardua, pues debe acudir a una estructura jurídica que “prima facie” se antepone a los sistemas tradicionales del derecho y al propio derecho positivo local. De ese modo, los jueces tienen ante sí un desafío inquietante. Frente a las teorías formalistas del derecho dibujan un claro límite entre su aplicación y creación.

Es que la defensa del medio ambiente requiere de la participación de la Judicatura. El juez debe actuar, en su plenitud, los poderes inherentes a la dirección material del proceso. Para la real vigencia de los derechos ambientales, los magistrados deben ejercitar dinámicamente todos los resortes que las leyes les confieran, dejando de lado concepciones obsoletas, y buscando expandir el acceso a la justicia y los efectos de sus decisiones. Se trata del tiempo de las “cortes verdes” y, principalmente, de los “jueces verdes” (cfr. Cafferata, Néstor A. “El tiempo de las cortes verdes”, L.L. 21/3/2007, p. 8).

Así, el juez debe enfrentarse a la nueva realidad procesal descrita por Cafferata, quien ha señalado que “los nuevos derechos que están en juego, no pueden protegerse a través del sistema clásico -tradicional- del proceso de 2 partes, donde cada uno busca solucionar su problema particular: es necesario concebir tutelas adecuadas para que los titulares de tales intereses difusos -por ahora poco organizados- puedan estar en pie de igualdad con su contraparte, los centros de poder político-económico” (Cafferata, Op. cit.).

Este conjunto de circunstancias y dificultades ha llevado a sostener la necesidad de crear juzgados ambientales. Pero, como lo han señalado Butti y Sidoli, “más allá de las virtudes de la creación de un fuero específico, lo que debería debatirse, antes que nada, es la actuación de los Poderes Judiciales, tanto locales como el federal, respecto a la problemática ambiental” puesto que allí “radica el nudo gordiano de la cuestión: ampliar los mecanismos probatorios, tornar verdaderamente ejecutables las sentencias, crear cuerpos periciales adecuados, capacitar al personal judicial en estos temas, etc.” (Butti, María Alejandra y Sidoli, Osvaldo Carlos “La creación de tribunales ambientales”).

En el ámbito de la construcción de un derecho al agua y por crear iniciativas que confieran competencias para que los jueces coadyuven a tal fin, es importante comprender que como tal no existe una especial reglamentación que se denomine de esta manera, o que el juez que acá se construido como ambiental sea una figura por entero diferente a los jueces tradicionales. Por tanto, las funcionalidades ambientales son de otro orden, que están todavía por desarrollar en el trabajo de investigación.

Sea suficiente por ahora mencionar algunas de estas, previa aclaración que el referente aquí consultado no es de una realidad tangible en Colombia que adolece de una funcionalidad específica pues en ningún caso la autoridad de competencia colombiana o los jueces se han visto obligados a estudiar conflictos entre los dos derechos desde este marco definido, sino que se toma más experiencias europeas partir del estudio de Nwoag (2016):

1) una integración de apoyo, en donde la integración de la protección ambiental en otras áreas del derecho (ej. competencia) contribuyen a cumplir con el objetivo de protección ambiental, y

2) una integración preventiva o cautelar, en la cual el derecho de la competencia (u otras áreas del derecho) podría ser interpretado de forma tal que se previnieran decisiones que pudieran causar detrimento al medio ambiente.

Ahora bien, estas dos notas son esencialmente el cómo es posible desde la figura del juez permitir no sólo que este sea la boca de la ley sino que se configure el ambiente propicio para la formulación de políticas públicas.

2.4 CONSERVACIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS

Los recursos naturales son aquellos bienes materiales y servicios que proporciona la naturaleza sin alteración por parte del ser humano; y que son valiosos para las sociedades humanas por contribuir a su bienestar y desarrollo de manera directa (materias primas, minerales, alimentos) o indirecta en forma de servicios ecológicos (ciclos biológicos, oxígeno, paisaje).

Un recurso renovable es un recurso natural que se puede restaurar por procesos naturales a una velocidad superior a la del consumo por los seres humanos. La radiación solar, las mareas, el viento son recursos perpetuos que no corren peligro de agotarse a largo plazo. Los recursos renovables también incluyen materiales como madera, papel, cuero, etc. sí son cosechados en forma sostenible. Algunos recursos renovables como la energía geotérmica, el agua dulce, madera y biomasa deben ser manejados cuidadosamente para evitar exceder la capacidad regeneradora mundial de los mismos. Es necesario estimar la capacidad de renovación (sostenibilidad) de tales recursos. Un recurso no renovable es considerado como un recurso natural el cual no puede ser producido, cultivado, regenerado o reutilizado a una escala tal que pueda sostener su tasa de consumo. Estos recursos frecuentemente existen en cantidades fijas o son consumidos mucho más rápido de lo que la naturaleza puede recrearlos. Se denominan reservas a los contingentes de recursos que pueden ser extraídos con provecho. El valor económico (monetario) depende de su escasez y demanda y es un tema que preocupa a la economía. Su utilidad como recursos depende de su aplicabilidad, pero también del costo económico y del costo energético de su localización y explotación. Por ejemplo, si para extraer el petróleo de un yacimiento hay que invertir más energía que la que va a proporcionar no puede considerarse un recurso. Como es también el carbón y la madera. Algunos de los recursos no renovables son: petróleo, los minerales, los metales, el gas natural y los depósitos de agua subterránea, siempre que sean acuíferos confinados sin recarga

Además de estas definiciones generales En este aspecto, es necesario darle una base técnica al estudio por presentar. Una de las entradas del estado del arte mostraba que existen al menos dos metodologías adecuadas para medir el daño ambiental y sustentar las opciones de conservación de los recursos hídricos. Ambas formas están basadas en una aproximación

numérica de los impactos de situaciones diversas, lo cual es de entrada cuestionado por autores que utilizan métodos inconmensurables basados en objetivos múltiples. Además, si bien los factores y las acciones tienen una asignación numérica también en ambas metodologías, dicha asignación tiene un componente subjetivo que está vinculado a la formación, a las posiciones, a los intereses, etc., de los miembros del equipo de profesionales, lo cual torna imposible que para un mismo proyecto y órgano receptor se obtengan los mismos resultados finales. En la práctica, los equipos de investigación que realizan estudios de impacto ambiental se enfrentan con dos problemas: la falta de especialistas en todas las disciplinas que deberían estar involucradas en estos estudios, y la existencia de intereses personales o grupales que impidan la objetividad a la hora de la evaluación de los impactos (tanto positivos como negativos). Las soluciones a estos problemas pasan, naturalmente, por la conformación de equipos interdisciplinarios no involucrados.

Una de las disposiciones trascendentales a considerar es la existencia del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y Protección del Medio Ambiente (Decreto 2811, 1974) que confiere los lineamientos para el acceso a los recursos hídricos. Se ven a continuación un breve excurso que muestra cómo ha venido evolucionando los hitos de la normatividad y jurisprudencia a propósito, para finalizar en la configuración del *Derecho al agua* como construcción vigente.

En el libro segundo, parte III (Decreto 2811, 1974, arts. 77-163) se dispone el código a dar las disposiciones acerca de las aguas no marítimas y cómo será su aprovechamiento en todas las formas. Para efectos de este trabajo se sobrentiende que el subarticulado que aplicaría para el caso del río Bogotá y las preferencias se refiere a los recursos hídricos superficiales perteneciente a una corriente. Por demás, el apartado que más interesa entonces es el título IV que trata del “DEL USO, CONSERVACIÓN Y PRESERVACIÓN DE LAS AGUAS” (Decreto 2811, 1974, arts. 132-145); allí se dispone que los usuarios están obligados a:

- a.- Aprovechar las aguas con eficiencia y economía en el lugar y para el objeto previsto en la resolución de concesión, empleando sistemas técnicos de aprovechamiento;
- b.- No utilizar mayor cantidad de aguas que la otorgada;
- c.- Construir y mantener instalaciones y obras hidráulicas en condiciones adecuadas;

d.- Evitar que las aguas que deriven de una corriente o depósito se derramen o salgan de las obras que las deben contener;

e.- Contribuir proporcionalmente a la conservación de las estructuras hidráulicas, caminos de vigilancia y demás obras e instalaciones comunes;

f.- Permitir la vigilancia e inspección y suministrar los datos sobre el uso de las aguas. (Decreto 2811, 1974, art. 133).

Esta línea de argumentación y una de dos disposiciones generales que allí se profieren se ha mantenido vigente y complementada en diferentes instancias: las más destacadas la Ley 373 de 1997, Ley 1333 de 2009 y, en materia de jurisprudencia, este artículo se declaró exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-126-98 (1998, 1 abr.) y fue ampliamente discutido en una segunda instancia por la misma Ordenamiento constitucional en la Sentencia No. T-379 (Referencia: Expediente T- 61500, 1995). De estas experiencias queda claro que “el agua [es] un elemento esencial del ambiente, su preservación, conservación, uso y manejo está vinculado con el derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano; aparte de que la conservación de la calidad de las aguas, su aptitud, disponibilidad y suficiencia para el consumo humano, se consideran esenciales para asegurar el goce y vigencia de los derechos fundamentales a la salud y a la vida y los demás que se derivan de estos” (Corte Constitucional, T-379, 1995).

Ahora bien, del Código en mención no hay un apartado de mayor relevancia que el título VIII, en el que se menciona especialmente cómo ha de tenerse “DE LA ADMINISTRACIÓN DE LAS AGUAS Y CAUCES” (Decreto 2811, 1974, arts. 155-157); se pone atención en el último de estos artículos en tanto también puede entenderse de alguna manera como antecedente al espíritu que anima las reformas estructurales:

Cualquier reglamentación de uso de aguas podrá ser revisada o variada, a petición de parte interesada o de oficio, cuando hayan cambiado las condiciones o circunstancias que se tuvieron en cuenta para efectuarla y siempre que se haya oído a las personas que puedan resultar afectadas con la modificación. (Decreto 2811, 1974, art. 157)

CAPITULO III

POLÍTICA PÚBLICA DEL RÍO BOGOTÁ

3.1 POLÍTICA PÚBLICA EN GENERAL

Para comprender en qué consiste una política pública, es necesario entrar a definir el marco de referencia específico que el concepto de política pública: Los gobiernos no son más que conjuntos de organizaciones –ministerios, concejalías, empresas públicas, juzgados, escuelas, hospitales, etcétera– que combinan recursos –normativos, humanos, financieros y tecnológicos– y los transforman en políticas, en programas públicos, en servicios, en productos, para atender los problemas de los ciudadanos, controlar sus comportamientos, satisfacer sus demandas y, en definitiva, lograr unos impactos –objetivos– sociales, políticos y económicos (Rase. 1984).

Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.

Desde este punto de vista, las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema. El proceso o ciclo de construcción de las políticas públicas comprende las siguientes fases:

1. Identificación y definición del problema.
2. Formulación de las alternativas de solución.
3. Adopción de una alternativa.
4. Implantación de la alternativa seleccionada.
5. Evaluación de los resultados obtenidos.

El valor del enfoque de las políticas públicas radica en su preocupación por la acción del gobierno y sus administraciones. No se interesa tanto por la estructura y composición del sistema político-administrativo como por su funcionamiento. El análisis de políticas es a la vez un arte y una ciencia. Es un arte porque hace referencia a la labor de los directivos públicos, que intuitivamente reproducen con sus decisiones las fases del proceso de las

políticas sin dominarlo conceptualmente. Es una ciencia porque aspira a entender el complejo mundo de la acción pública y prescribir, en la medida de lo posible, la mejor forma de aproximarse al proceso de las políticas.

El concepto de política pública es inseparable de la noción de análisis de políticas; la política pública no existe en la realidad, sólo la intervención del analista otorga un sentido a la multitud de decisiones y comportamientos de los administradores y de los demás actores sociales involucrados en el proceso. La riqueza del análisis radica en su capacidad para integrar y ordenar lógicamente esas decisiones y comportamientos.

El análisis de políticas públicas es un campo de especialización profesional emergente que está cobrando una gran importancia. El análisis, la evaluación, la investigación aplicada al proceso de formación de las políticas no es un lujo, es una necesidad que habrán de afrontar las organizaciones públicas para asegurar su supervivencia. Sólo mediante políticas eficaces –desde el punto de vista del impacto social que generan y de la eficiencia en la utilización de los recursos– se puede legitimar, efectivamente, la acción de los gobiernos en una democracia pluralista.

Una vez obtenido lo anterior, retomando la definición dada en el anterior apartado, durante este trabajo se está intentando ampliar la definición tradicional de política pública, según la cual, bajo cierta tradición jurídica, se entiende como un conjunto de normas definidas por el legislativo, cuyo contenido eran obligaciones generales de alcanzar objetivos políticamente deseables de la organización estatal. En efecto, esta visión puede tender a ver el planteamiento de una política pública en general como una tarea o asunto técnico de administradores públicos y economistas, definido exclusivamente por el poder ejecutivo –negociaciones entre esferas como el Congreso con otras instituciones responsables del Estado–.

Ahora, desde otra perspectiva se puede comprender que el diseño de una política pública puede ser una tarea más compleja, que va más allá de la comprensión recién señalada. Precisamente, si se busca definir qué es una política pública (ambiental) de cara al ejercicio de la judicialización, es evidente que tanto el legislativo como el ejecutivo están obligados a desarrollar los fines constitucionales en el ciclo de la política pública, y no ir en contravía.

Luego, por política pública se entenderán tanto en el presente como en el resto del trabajo investigativo un ejercicio en el cual interactúen entre sí los derechos humanos y las necesidades públicas de la comunidad; así diseñar una política de este orden no es otra cosa que:

... garantizar que las políticas públicas se diseñen, implementen y evalúen conforme con los contenidos de los derechos y las obligaciones del Estado no sólo contribuye a mejorar el disfrute de los derechos humanos, sino que a la vez es la inversión más rentable para darles el mejor uso alternativo a los recursos escasos. (Murcia, Uprimmy, y Rodríguez, 2007, p.17).

3.2 POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL

En un sentido más restringido y preciso, también es importante determinar que no toda política pública tiene un fin o alcance ambiental, aun cuando se tenga en cuenta la caracterización fundamental de vincularlos a los derechos humanos. Por ello, el término *ambiental* exige, en cierto sentido, que se la perspectiva se dirija a un ámbito específico: el terreno de en qué sentido se debe entender que esta reformulación desde lo judicial cambiaría lo que es una política pública.

Desde la Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá se aporta una definición construida que aquí se retoma y analiza para entender el anterior cuestionamiento.

La necesidad del Estado de regular y controlar el uso de los recursos naturales y la calidad del ambiente, a fin de garantizar la sostenibilidad ambiental y la calidad de vida se materializa en las políticas públicas ambientales, las cuales integran un conjunto de principios, criterios y orientaciones generales, formulados de forma estratégica, para la protección del medio ambiente, el mejoramiento de las condiciones ambientales, y en algunos casos, de manera específica, dan respuesta a problemas ambientales prioritarios. (Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá).

El objeto y medio de una política pública quedan así establecidos, y el énfasis que se de a esas estrategias es el elemento diferenciador entre una y otra. Por un lado, suena tautológico decirlo, pero el objeto de una política pública ambiental es, principalmente, garantizar ciertas condiciones de calidad de un bien o del medio ambiente en general, y regular hasta qué punto los ciudadanos colombianos están facultados de usar y aprovechar

los recursos de cara a objetivos de sostenibilidad. Por otra parte, la integración que refiere el pasaje citado es la forma en que se ordenan los materiales de los que consta una política ambiental: jerarquización, ordenamiento, prioridad, efectividad, son algunos de los criterios formales que informan toda política pública. Por último, dada la relevancia su relevancia, es importante entender en qué sentido una política pública se plantea como un medio para “en algunos casos, de manera específica, da[r] respuesta a problemas ambientales prioritarios” (Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá).

Ese último punto es importante porque sirve como eje articulador. En los planes que actualmente están siendo ejecutados y vigilados por la Secretaría Distrital de Ambiente hay un fuerte énfasis en defender y mejorar la actual condición del río, más ninguno de los programas expuestos en la página oficial es exclusivo al río como tal. En efecto, varias de las políticas ambientales planteadas por parte de la Secretaría Distrital de Ambiente aluden a la biodiversidad, protección de humedales, etc., y algunos temas que inciden en cómo se maneja el río Bogotá pero, como se verá a continuación, es necesario comprender cómo históricamente las iniciativas que colinden y se encargan del bien hídrico se han caracterizado más por la dispersión que por atacar un mal común y dar una solución sistemática al problema ambiental del río.

El punto que aquí se va a tratar precisamente es el periodo de tiempo que ocurre entre la providencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en 2004, ampliamente estudiada por Lamprea (2016), y el fallo de 2014 recién analizado en el presente proyecto investigativo. Esto a la luz de las decisiones que en términos de política pública se ha tomado acerca del río Bogotá y cómo éstas parecen haber avanzado poco. Por más, sigue siendo dicente el hecho siguiente: diez años casi enteros pasaron para que el Consejo de Estado retomara el camino allanado por el Tribunal y reconociera la necesidad de avalar el fallo de reforma estructural como el camino a seguir; diez años en que las administraciones públicas parecen haber estado orientadas por la oscuridad aun contando con el material suficiente y adecuado para trazar unos proyectos –sobre sostenimiento, mejoramiento, conservación, etc.– que les permitiera a las autoridades tanto administrativas como ambientales subsanar el ya prolongado daño tanto al recurso hídrico en sí como de las comunidades afectadas por el

mismo. Se pasa entonces a ver cuáles han sido estas decisiones y los escenarios que por ellas se heredan hasta el 2014, fecha que como se indicó cambia la perspectiva y forma de trabajo.

Ahora bien, así mismo es necesario establecer que estas decisiones son importantes de considerar pero no suficientes. Por un lado, resultan insoslayables las decisiones actuales y las políticas trazadas que cuenten con vigencia al momento en que está siendo redactado este documento. Por otro lado, también se deben considerar algunas voces e iniciativas que definen un marco sobre decisiones en política pública que en la agenda nacional están siendo valoradas positivamente; en este punto se tratarán las propuestas de la líder social y activista política Francia Márquez, a la luz de cuáles son sus recomendaciones en protección al medio ambiente para diversas instancias administrativas en Colombia.

El primer periodo de implementación de decisiones administrativas que interesa señalar es el de la década de los años noventa de 1990-2000. En esta intervinieron al menos 4 administraciones que intentaron solucionar el problema ambiental y de contaminación del río Bogotá por medio de la implementación de un programa de recuperación de las aguas de este bajo el accionar de plantas de tratamiento. En esta alternativa de solución se propusieron instalar tres plantas³ (Resolución No. 1028, 1994, 22 ago.) que sirvieran para el tratamiento de las aguas residuales que se vertían al río, las cuales se instalarían en el Salitre, Fucha y Tunjuelo –de éstas tan solo se llegó a la primera, que inicia su construcción hasta 1997, dejándose así incompleto el plan–. Por su parte, dado el alto costo operacional y las cargas tributarias producidas por el funcionamiento, la administración a nivel distrital decidió clausurar la iniciativa de concesión con el operador de la planta y en el segundo mandato del alcalde Mockus se optó por cambiar de rumbo.

El resultado visible a nivel administrativo de este periodo son dos elementos los que se ha de rescatar: uno, la inauguración de varias instituciones que estaban encargadas del cuidado y administración pública del río, a saber, el Comité Interinstitucional del río Bogotá conformado por la Alcaldía Mayor, el DNP, la CAR, la gobernación de Cundinamarca y la EAAB; segundo, la medida que para ello dicta el alcalde de 1995, Con base en el Decreto 1339, el Alcalde de Bogotá expide el Decreto Distrital 748 (1995, nov.), por medio del cual

³ Solución similar a las planteadas en 1974 y 1985.

se crea el Fondo cuenta denominado Fondo de Tratamiento de aguas residuales del río Bogotá, medida que va ser modificada dentro de varios 'ires y venires' hasta desembocar en la necesidad clausurar el contrato de secesión a la firma francesa. En efecto, son varias las providencias y desacuerdos que esta época tiene, la continua modificación de la base financiera del proyecto y las entidades que se iban a encargar de administrar los mismos, los desajustes y la escasa confiabilidad en la suficiencia de los estudios realizados a nivel de impacto social, ambiental y cultural, y la carencia de aval institucional y unidad –la Procuraduría General de la Nación cancela la decisión 1339 por dificultades procedimentales–, son varios de los factores que permean esta época de decisiones sobre el río.

Un segundo periodo, que se da como consecuencia de lo anterior, cubre los años de 2000 a 2003, y se decide por parte de la administración de Garzón a diseñar un nuevo programa consistente en la ampliación de la PTAR Salitre, la construcción de la PTAR Canoas pocos kilómetros antes del Salto del Tequendama y la construcción de varios interceptores para conducir las aguas residuales a una u otra planta. Este nuevo programa, denominado “Plan de Saneamiento del Río Bogotá” se adoptó en la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Bogotá mediante el Decreto 469 de 2003. Con nefasto efecto, la solución que planteaba sanear el río y la administración terminó de incrementar el gasto y no mejoró sustancialmente las condiciones ambientales frente a la contaminación. A partir de la fecha, la mayoría de las decisiones administrativas han estado ancladas a los POT y a los Planes Maestro de Calidad, los cuales como instrumentos de ordenanza administrativa tienen las dificultades conocidas: se aprueban o no se aprueben, su implementación siempre está mediada por intereses diversos y prácticas adyacentes más allá de lo judicial o de lo administrativo.

Por último, existen actualmente una nueva perspectiva que se debe incluir en el presente análisis, a saber, qué estrategias públicas se tienen vigentes para afrontar las problemáticas del río Bogotá. Así, referente consignado en el Decreto 485 de 2011, "Por el cual se adopta el Plan Distrital del Agua", en el cual se determina en materia de política pública el siguiente fin:

El Distrito fortalecerá la planeación y administración del recurso hídrico a través de un programa de ordenación, que incluye la consolidación del inventario de los cuerpos de agua de la capital; la formulación del Plan de Manejo de Aguas Subterráneas; participación en espacios con las autoridades ambientales regionales; e incorporación de

las determinantes ambientales del Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del río Bogotá.

Otra estrategia busca recuperar y conservar el recurso hídrico y los ecosistemas asociados, a través de acciones de control, seguimiento, monitoreo, conservación, protección y recuperación. Incluye los planes de manejo ambiental, de saneamiento y manejo de vertimientos, la implementación del modelo hidrogeológico y el aumento de cobertura arbórea en zonas de ronda, entre otras acciones. (Decreto 485, 2011).

Esta iniciativa por sí sola no cuenta con el apoyo y el valor para describir la realidad que sobre el río se plantea. Por consiguiente, se debe hacer consciencia de los líderes y referentes que se tienen a la hora de evaluar la política actual.

Para destacar este punto, es importante recuperar algunos de los debates que se dieron en el interior de la formulación específica de la política pública del río Bogotá: existe una iniciativa del magistrado Jorge Durán Silva que aquí reproducimos para entender un aspecto general de la forma en que se forma una política pública acerca del río. Por una parte se destaca el perfil de quien propone la iniciativa así:

[...] defensor de la ecología y del medio ambiente, presentó ante el Consejo de Bogotá la Proposición 111 del 2014 para la realización del Foro Regional “Recuperación Río Bogotá”, este acto es el punto de partida de una dramática aventura que se presentará a continuación como evidencia del deplorable e indignante estado en que se encuentra el Río Bogotá y advierten que las imágenes que se van a ver son preocupantes y afectaran la sensibilidad. (Arriba el Río, 2014).

En concreto su planteamiento es el siguiente: la Sentencia del Honorable Consejo de Estado que ordena realizar la política pública del Río Bogotá, esta invitación a logrado la presencia de las no autoridades nacionales, del departamento están los alcaldes, el Gerente del Acueducto, funcionarios de Planeación, de la CAR, el Secretario de Hacienda, entre otros, fueron llamados a participar de la conformación de una política pública integra, pero no se dio en primera instancia su presencia.

Como se ha venido indicado el punto de partida de toda formulación de política pública nace de un diagnóstico pormenorizado de la situación ambiental. Aquí mencionamos solo algunos de los puntos por tratar:

Un estudio científico demostró que el río Bogotá contenía organoclorados fuerte contaminante afectando la cuenca alta del río de donde derivan sustento diario campesino que se alimentan de peces contaminados no aptos para el consumo humano, es un grupo de sustancias peligrosas prohibidas legalmente. Según literatura del ICA los plaguicidas organoclorados se vienen utilizando en Colombia desde la década del 50, son sustancias orgánicas cloradas con diferentes grados de toxicidad que contaminan los ecosistemas porque no se degradan en el ambiente ni en el organismo de cualquier ser viviente, se caracteriza por ser hidrocarburos con alto contenidos de átomos de cloro, representa una amenaza para la salud humana y la vida animal porque son molecularmente casi indestructible, se incorpora fácilmente en la cadena alimenticia y tienen efectos patógenos agudos o crónicos acumulativos, por esta razón han sido calificados como un veneno químico por grupos ecológicos del planeta, son pesticidas que hacen parte de las llamadas “cena sucia” y son los que causan más problemas ambientales y de la salud ambiental y humana, anomalía en la función hepática, en la piel en el sistema nervioso central, así mismo están asociada a eventos cardiogénicos y mutagénicos hechos que motivaron prohibir su uso en países como Estados Unidos y Colombia en 1993. David Andrés Combarías Bayona experto del Instituto Nacional de Salud afirma que el motivo esencial de esta medida fue elevada persistencia a nivel ambiental y los potenciales efectos que puedan tener sobre la salud humana dada su condición biológica acumulativa pesticidas en el Río.

Un estudio desarrollado por las de las universidades Nacional, Rosario y la de Magdalena, la Fundación Al Verde Vivo y el Instituto Nacional de la Salud reveló que la presencia de plaguicidas, órganos clorados, entre otros, en la cuenca alta del Río Bogotá en el municipio de Suesca, aunque estos órganos se encuentran prohibidos en el país se consiguen mediante contrabando por países de Ecuador y Perú donde no han sido prohibidos; Jaime Fernández González profesor de la Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia de la Universidad Nacional de Bogotá relata que la pesquisa surgió en conocer los datos de comercialización de pesticidas en Colombia que ocupa el tercer lugar de mercado de esta

sustancia después de Brasil y México, se suma alto grado de intoxicación del ser humano y se reporta el aumento de los envenenamientos año tras año 6650 casos en el 2008, 7405 en el 2009, 8016 en el 2010 y en el estudio afirma que en la Región de Suesca se les preguntó sobre la exposición ocupacional o plaguicida, hábitos de uso, tipos más usados, frecuencias y medidas de protección durante la aplicación entre otras cuestiones. El 67% respondió que por actividades laborales, agricultura lo usaban. Lo más preocupante es investigadores hallaron contaminación por alguno de los 10 organoclorados analizados en 88 personas muestreadas a quienes se les tomaron muestras de sangre para examinar y determinar las 2 sustancias que ayudan al sistema nervioso a trabajar apropiadamente. Recogieron líquido del Río para determinar organoclorados y encontraron que en 5 de las 6 muestras había niveles de organoclorados y para completar el estudio capturaron 36 ejemplares del pez capitán con el fin de evaluar la actividad de la colinesterasa cerebral y muscular y hallaron 9 de los 10 organoclorados, el pez es un buen indicador de la contaminación del Río; otras fuentes de contaminación es la disposición inadecuada de los recipientes de plaguicidas ya que son arrojados al Río o enterrados muy cerca lo que se puede filtrar a las aguas.

La pregunta obligada en este Foro Regional es en dónde ha estado y están las autoridades ambientales, no solamente las del presente sino las del pasado; desde que se creó el Ministerio de Ambiente en la Administración de César Gaviria por iniciativa del Proyecto de Ley que presentó el honorable concejal JORGE DURÁN, la CAR estas 2 entidades principalmente mientras la fuente se contamina y se pone en riesgo la vida de la comunidad del Río, la Conferencia de las Naciones Unidas están trabajando con los gobiernos, la sociedad civil y otros asociados para desarrollar un ambicioso marco de desarrollo sostenible para satisfacer las necesidades de personas y del planeta, proporcionándonos la transformación económica y la oportunidad para ayudar a las personas a salir de la pobreza, el documento presentado antes fue tomado del documento “El Futuro que Queremos”.

El centro para el desarrollo regional de Naciones Unidas y la Fundación Milenio llevaron a cabo hace 2 años un singular “Foro del Río Bogotá” con el convencimiento de que es la columna vertebral que sustenta como cuenca de vida; fue un espacio de dialogo y de concertación que a través de exposiciones de expertos nacionales e internacionales del

Río, le hablo a los colombianos para pedir una cura definitiva ya que sigue enfermo a pesar de haber sido diagnosticado varias veces.

Hoy están concentrados en el Recinto para escuchar a los responsables políticos y administrativos del Río, exponer sus estrategias para cumplir las órdenes de la Alta Corte ha impuesto y les solicita que oigan las voces de las comunidades del Río, son comunidades con excepción en este foro que no se les da la palabra y deja constancia de las palabras pronunciadas por Claudia Hoshino Coordinadora del Centro para el Desarrollo Regional de las Naciones Unidas “la cuenca como eje articulador del territorio debe ser la base del desarrollo de la región haciendo una buena gestión de los recursos hídricos y de su potencial para mejorar la calidad de vida a las personas por la riqueza que este puede generar no solo a la economía sino en su salud y bienestar general, que esas palabras sean la guía de las instituciones comprometidas en la recuperación del Río Bogotá se deben referir a la relación nuestra con el agua y finalmente sobre el urbanismo del cual se habla en Medellín.

Estos son algunos de los puntos que perfilan la política pública en términos de diagnóstico. A la fecha no se conoce otra iniciativa de fallo de reforma estructural y por tanto resulta improcedente dar más conceptos.

3.3 PARTICIPACIÓN E INICIATIVAS SOBRE POLÍTICAS AMBIENTALES

3.3.1 Local

En el ámbito local está más que establecido que existe un número significativo de acciones por parte de distintos actores a favor proyectos y estrategias por un mejor y más sano medio ambiente, en general, y un río Bogotá cada vez menos descontaminado. En efecto, basta con citar estudios empíricos usados por Lamprea (2016) para darse cuenta de que es una cuestión no simplemente estudiada y resaltada como fundamental por parte de la doctrina, sino también en la que intervienen distintas iniciativas organizadas –instituciones del Estado, ONG, etc.–. Por ello, no es impensable un panorama nacional alrededor del río, uno desde el que se consideren de manera ordenada las iniciativas de mejoramiento del río, uno desde el que se coopere y avance y no simplemente se diagnostique en la inmediatez, un verdadero horizonte de políticas públicas.

En términos de cantidad, existe una estadística sólida de grupos que han interpuesto recursos de diverso orden –acciones de grupo, acciones populares, etc.– para enfrentarse a los inconvenientes ambientales por los que ha atravesado el río. Como lo señala el mismo Lamprea (2016) citando a Londoño (2006),

Son muchos los fallos que ilustran la importancia del litigio de acciones populares y de grupo para la defensa del medio ambiente. Los casos reseñados por LONDOÑO incluyen las acciones interpuestas exitosamente para la protección de humedales en el Distrito de Bogotá como el de la Conejera, Capellanía, Córdoba y Jaboque. (p. 286).

En efecto, no sólo desde el punto de vista de las sentencias de reformas estructurales, sino en cuanto tema de interés e incidencia de la comunidad afectada por el estado de contaminación del río, un dato significativo es el predominio que este tipo de acciones tiene dentro del panorama nacional: las estadísticas presentadas por Londoño (2006) muestran que de 1999 a 2009, instituciones como la Defensoría del Pueblo, Consejo de Estado y demás tribunales respondieron a un número alto de acciones populares que en su 32 % estaba referidas al derecho e interés de las comunidades a proteger un medio ambiente sano. Es más, en este contexto, como lo aclaran Londoño y Carrillo en *Acciones de grupo y de clase en casos de graves vulneraciones a derechos humanos* (2010), en el cual se precisa las cantidades exactas y a qué derecho ambiental está referido ese 32 %, y cuál fue su grado eficacia en términos generales.

Sin embargo, la eficacia de estos mecanismos junto con su nivel de eficacia no es siempre el mismo. En efecto, como continúa mostrando acertadamente Lamprea, en Colombia la estabilidad de estas iniciativas no ha sido siempre el mismo; es más, en los últimos años de análisis se muestra tanto un declive a favorecer este tipo de iniciativas por parte de los jueces, así como un creciente oportunismo a desviar y aprovecharse de las virtudes que tienen estos recursos para otros fines diferentes a la protección del medio ambiente. Estado que está directamente relacionado con las reformas de “Ley 1425 de ese año y la sentencia C-630 de 2011 de la Corte Constitucional eliminaron los incentivos económicos para el actor popular previstos en la Ley 472 de 1998” (Lamprea, 2016, p. 287).

Ahora bien, esto no quiere decir que todo el panorama jurídico e institucional esté perfilado a partir de las acciones populares o que éstas sean el único mecanismo o el más idóneo para entender la participación a nivel nacional. Por tanto, se revisarán otras iniciativas de contextos actuales diferentes en los que distintas instituciones trabajan acerca del río Bogotá.

3.4.2 Actores institucionales con vinculación directa con el Estado (gubernamentales)

En una forma muy simple, las instituciones que tienen actualmente un papel vigente con la descontaminación del río son:

- La Gobernación de Cundinamarca.
- La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR).
- La Alcaldía de Bogotá.
- El ministerio de Ambiente.
- El Concejo de Bogotá.
- La Secretaría de Medio Ambiente.
- la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB).

Sobre cada uno de estos es importante especificar cuál es su función y qué papel cumplen en la descontaminación del río, para así trazar un mapa de hasta dónde pueden participar. En cuanto a la Gobernación de Cundinamarca, ésta cuenta “con autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro del territorio del Departamento de Cundinamarca”; por tanto, gran parte del trazado del río entra en esta consideración toda vez que se entiende que el desarrollo de la región está íntimamente relacionado con factores sociales afectados por el grado de contaminación del bien hídrico.

Segundo, la CAR con base en Cundinamarca tiene por objetivo:

la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como el cumplimiento 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. (Car, 2018).

Esta misión muestra que, en términos gubernamentales y teniendo bajo consideración lo hasta aquí expuesto en materia de políticas públicas, esta institución está llamada a ser líder dentro del proceso de contaminación, y gran parte de su actuación determina (determinará) el que el estado actual de contaminación mejore.

En el plano de los Distrital, los actores se reparten así: El Alcalde Mayor de Bogotá D.C. es la máxima autoridad administrativa de la ciudad de Bogotá. Es el segundo cargo de elección popular más importante de Colombia. El concejo de Bogotá tiene la responsabilidad de vigilar, debatir y controvertir la gestión de la Administración Distrital y de todas sus entidades. De La Alcaldía, depende la Secretaría del Medio Ambiente que es la Autoridad que promueve, orienta y regula la sostenibilidad ambiental de Bogotá; controlando los factores de deterioro ambiental y promoviendo buenas prácticas ambientales. La empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) es la empresa pública prestadora de los servicios de acueducto y alcantarillado sanitario y pluvial.

Por último, no es menos notorio que existe una reunión de varios de los organismos arriba mencionados desde la Sentencia que constituyó el Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – CECH, la cual operará de manera transitoria hasta tanto se expida la ley de creación de la Gerencia de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – GCH. Según el mismo referente, el propósito del Consejo radica en dirigir, gestionar, articular, integrar y coordinar con un enfoque sistémico la cuenca hidrográfica del Río Bogotá. En su página se pueden encontrar los siguientes objetivos:

- Coordinar, cooperar y gestionar con los entes territoriales y las autoridades ambientales la implementación y seguimiento de la Política Ambiental.
- Incrementar los mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional e intersectorial, y evaluar periódicamente su gestión permitiendo el fortalecimiento de las instituciones encargadas de la gestión ambiental.
- Establecer directrices y procedimientos para la articulación de acciones entre las Corporaciones Autónomas Regionales y las entidades territoriales, para el manejo y financiación de proyectos comunes.
- Desarrollar acciones para la articulación entre las Autoridades del orden Nacional, Regional, Departamental, Distrital y Municipal.

- Desarrollar acciones de articulación y coordinación para la planificación ambiental territorial entre las diferentes instituciones con competencia en el tema.
- Establecer directrices e implementar programas para la cooperación regional entre las autoridades ambientales y los entes territoriales para la formulación, estructuración, desarrollo, ejecución y puesta en marcha de las estrategias, planes, programas, proyectos y, en general, todas las actividades necesarias para la gestión integral de la cuenca hidrográfica del Río Bogotá.
- Dirimir las diferentes problemáticas del orden técnico, administrativo y financiero en torno al recurso hídrico en la cuenca hidrográfica del Río Bogotá.
- Realizar el monitoreo, evaluación y seguimiento a la gestión adelantada de manera integral para la recuperación y sostenibilidad de la cuenca del Río Bogotá.

No obstante, no son de menor valor aquellos proyectos estratégicos que apoyan y abren nuevos frentes, distintos a los no gubernamentales. A continuación se tratará algunos de estos y su relevancia para el presente estudio.

3.4.3. Iniciativas no gubernamentales.

Las organizaciones de esta calidad pueden en muchas ocasiones servir en varios sentidos: dar información, revisar las cifras oficiales, evaluar el desempeño de una política pública desde una perspectiva no administrativa (gubernamental), etc. Por ello, para completar el cuadro que se está proponiendo se van a citar algunas de las ONGs más representativas y que mayor impacto han tenido frente algunas de las problemáticas del río Bogotá. En efecto, sin ningún tipo de jerarquización se presentan así:

- **Fundación al verde vivo**

Con su programa de Jardineros del río Bogotá, esta ONG quiere implementar una iniciativa de arborización en el río Bogotá para recuperar la flora y aumentar la densidad forestal en la cuenca alta. Para lograr este objetivo, el programa surgió en sembrar alrededor

“de 1’500.000 de árboles nativos para mejorar sus condiciones hidráulicas, recuperar su ecosistema, combatir el cambio climático y ofrecer una ‘cadena hotelera’ para las especies de aves típicas de la zona” (Zona Verde, 2016).

Los autores de este proyecto sostuvieron a lo largo de la investigación una entrevista con uno de los principales encargados del funcionamiento de la fundación. Aquí reproducimos algunas de las conclusiones que pudieron extraer de ello:

1. Las políticas públicas deben ser evaluadas críticamente no desde la institucionalidad y sus promesas sino desde los avances científicos y técnicos que se den a propósito, porque los entes encargados tienden a falsear sus propósitos y no contribuir a favor del medio ambiente.
2. En el tema de las iniciativas que se deben manejar en torno al río, el encargado destacó que las iniciativas no sería propiamente los temas de descontaminación del río, que tanto énfasis tienen en boca de los voceros de la administración pública, sino lo que realmente sería productivo para mejorar el estado de la cuenca sería trazar una política pública desde la *no contaminación*, lo cual implica hacer consciencia de los errores sistemáticos que agentes como el Acueducto de Bogotá lleva siempre.
3. La fundación ha participado activamente en actividades de veeduría y se ha planteado como objetivo coadyuvar para que el tema de la forestación de la cuenca del río sea cada vez mejor. En particular, en la actualidad, llevan a cabo un plan de siembra de árboles, buscando dar mejores condiciones ambientales a los sistemas y ecosistemas presentes en la cuenca.
4. Asimismo, advierte el funcionario que con urgencia, en temas de la administración pública, lo que se debe hacer es precisamente apartar todo desarrollo urbano y vial de la cuenca, porque es imposible que por el actual deterioro un proyecto de esa índole beneficie en algo al medio ambiente circundante.
5. En su énfasis por la no contaminación, también llama la atención la apatía de varias administraciones distritales a llamar a un ajuste de cuentas a los principales personajes responsables del vertimiento de desechos al río, que como se ha indicado, son más difíciles de eliminar que los residuos comunes sólidos que

alguna parte de la población produce, dado su alta complejidad química y forma de diluirse en el sistema de agua.

- **Asociación de Usuarios de los Recursos Naturales Renovables y Defensa Ambiental de la Cuenca del Río Bogotá (ASURIO):**

En esta asociación que se ha formado de manera espontánea, se encuentran conceptos técnicos especializados sobre algunas de las obras realizadas para la descontaminación de la cuenca hidrográfica del río Bogotá. En este sentido, el ingeniero químico Hernando Robles Villa “ha manifestado su inconformidad frente a algunos diseños de interceptores y plantas de tratamiento, y a la construcción de la planta elevadora para la PTAR de Canoas” (Suárez, 2015, p. 205); este concepto se basa en que se da porque la obra no beneficia el interés general de la comunidad, se generarán costos adicionales innecesarios y no se está aportando una solución al problema de contaminación del embalse del Muña.

En este orden de ideas, hay que notar las posibilidades que genera la judicialización de un conflicto ambiental, en este caso materializadas en soluciones potencialmente efectivas, que deben ser fortalecidas por la participación ciudadana y la voluntad de todos los actores involucrados. Más aún, es importante escuchar los líderes que guían a la comunidad, como Francia Márquez.

- **Iniciativas de Francia Márquez.**

En una de las declaraciones más sonadas, la líder social instó a varias instituciones a que dejaran las prácticas tradicionales de hacer política –las maquinarias que acostumbran a mover intereses y pagar favores una vez apalancados en el poder– y se advocaran a entender la importancia que tiene el medio ambiente dentro de las iniciativas a cultivar. En ese sentido, ha declarado, por ejemplo:

...el país apueste por la construcción de una sociedad equitativa que ponga al medio ambiente en el centro. Nos toca repensar cómo seguir garantizando la existencia, cuidando la vida y no ser mezquinos, porque *cualquier decisión que tomemos afectará el espacio y el ambiente que les estamos dejando a nuestros hijos.* (El Espectador, 2018).

Y es que precisamente la autoridad moral de esta líder radica en que su defensa de los recursos hídricos de su región frente al impacto de la industrialización descuidada han sido

el centro de su iniciativa y agenda. Específicamente se conoce a nivel nacional que junto con la comunidad logró detener el desvío de una afluyente del río Ovejas, pues la iniciativa buscaba aumentar la capacidad de la represa La Salvajina a pesar del impacto que esta acción tendría en la salud y la vida de la gente que habita el municipio de Suárez, entre otros. Labor que ha mantenido también en contra de proyectos extractivistas mineros que, en búsqueda de oro, no se detienen a considerar el daño que su actividad tiene en el recurso hídrico: el envenenamiento del río por parte del mercurio.

Por otra parte, su defensa del agua también se ve avalada por su trayectoria que aunque corta es de gran impacto:

tiene una gran trayectoria como líder política. Entre 2013 y 2016 fue representante del Consejo Comunitario del corregimiento La Toma (Suárez) y en las últimas elecciones se lanzó a la curul de la Cámara para comunidades afrodescendientes. Aunque su lista consiguió más de 13.352 votos, no fueron suficientes para lograr que el movimiento afrodescendiente obtuviera una representación legítima en el Congreso. (El Espectador, 2016).

3.4.3 Internacional

En el ámbito internacional existen varios ejemplos que son recomendables de citar en este apartado. Estos son, España y Francia, con sus ordenamientos legales en pro de la defensa de una línea política sobre la medioambiental, las cuales se determinan a favor de una estrategia más amplia de desarrollo sostenible, que integra igualmente objetivos económicos y sociales. En este contexto, los acuerdos a los que ambos Estados se han suscrito son numerosos; compromisos internacionales por los que adoptan medidas nacionales por medio ambiente.

Francia. A partir de la la Ley n.º 2005-205, del 1.º de marzo de 2005, en el contexto francés se da paso a lo que se conoce como “una carta del medio ambiente como preámbulo de la constitución”. Esta referencia que cambió todo el panorama estuvo elaborada el año 2004 y contiene diez artículos donde se dan “los derechos y deberes en materia de medio ambiente, cuyos principios generales, inspirados en la declaración política de Río de Janeiro” (Francia. Ley n.º 2005-205). Hecho no poco relevante, pues se conoce que las iniciativas

internacionales en torno al medio ambiente cambiaron drásticamente tras la convención de Río.

Además de lo anterior, con mente en los principios de precaución, de acción preventiva y de corrección, el que contamina paga y el de participación-información, el marco francés se convirtió en referente internacional por su acercamiento al *desarrollo sostenible*. En ello, el país galo ha tomado numerosas medidas nacionales a favor del medio ambiente, pues, continuando su labor y experiencia en la conferencia de Río de Janeiro de 1992, adoptó un programa de acción para el siglo XXI, a continuación se reconstruirán los momentos que marcan ese liderato y su evolución histórica.

El programa por el que se dio a conocer la iniciativa de inicios del siglo XXI se denominó *Agenda 21*, y elaboró una primera estrategia nacional para el desarrollo sostenible con objetivos medioambientales. Las agendas locales 21, que hoy totalizan 249, corresponden a proyectos de desarrollo locales que fomentan modos de producción y de consumo favorables a la protección de los recursos: energía, agua, suelo, aire y biodiversidad. (Francia, 2017).

El segundo hito de esta carrera en pro del medioambiente vio la luz con motivo de la reevaluación del Plan para el Clima 2004-2012, el 13 de noviembre de 2006. En ella, el Comité Interministerial para el Desarrollo Sostenible (CIDD) fijó para Francia un objetivo más ambicioso que el del Protocolo de Kyoto, con miras a alcanzar la El Protocolo de Kyoto, firmado por Francia, aplicado a partir de junio de 2001, con objeto de mantener para 2008 meta del «factor 4», que consiste a dividir por 4 las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).

Tras la Cumbre de Johannesburgo de 2002, Francia aprobó una nueva Estrategia Nacional para el Desarrollo Sostenible (SNDD) para el período de 2003 a 2008. La SNDD confiere particular importancia a las cuestiones medioambientales, teniendo como prioridad la biodiversidad y el desarrollo de energías renovables.

El capítulo medioambiental de la estrategia francesa de desarrollo se ciñe igualmente a la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible (EEDS) que propone en materia ambiental, en particular, limitar el cambio climático, una mayor utilización de las energías

limpias y administrar los recursos naturales de manera responsable. Presente en cuatro continentes y tres océanos, Francia ocupa respectivamente el 4° y 9° lugar mundial de los países que albergan la mayor cantidad de especies animales y de plantas amenazadas. A pesar de que abarca cuatro de las seis regiones biogeográficas europeas (atlántica, alpina, continental y mediterránea) y alberga numerosas especies de aves y de tipos de hábitat, Francia es uno de los países con menor porcentaje de territorio protegido.

Para poder luchar con mayor eficacia contra los peligros que amenazan la biodiversidad, se lanzó una estrategia nacional para la diversidad en 2004, con la voluntad de detener la pérdida de biodiversidad de aquí a 2010. Francia, con el patrocinio de la UNESCO, tomó la iniciativa de organizar la Conferencia Internacional sobre Biodiversidad, celebrada en París del 24 al 28 de enero de 2005, que concluyó con la Declaración de París sobre Biodiversidad.

Por otra parte, Francia participa en la red Natura 2000 de iniciativa comunitaria², transpuesta mediante la Ley de desarrollo de los territorios rurales, del 23 de febrero de 2005 (capítulo IV), cuyo objetivo es conservar los hábitat y las especies animales y vegetales sobre el territorio nacional. En 2006, la red francesa Natura 2000 que agrupa los centros que presentan una riqueza ecológica, abarca casi el 12% del territorio metropolitano.

Con una fuerte presencia en la política de parques naturales desde la Ley N° 76-629 del 10 de julio de 1976, relativa a la protección de la naturaleza, el Estado vela por la protección del patrimonio natural de nivel nacional o mundial. La Ley N° 2006-436 del 14 de abril de 2006, relativa a los parques nacionales, a los parques naturales marinos y a los parques naturales regionales reactiva la política de parques naturales, otorgando una mayor participación a las colectividades. La Ley N° 2006-436 prevé la apertura de un parque natural marino (mar de Iroise), así como de nuevos parques (Altos de la Reunión, Guyana y Calancas).

España. La red ecológica Natura 2000 se define a partir de la directiva 79/409/CEE relativa a la conservación de las aves silvestres y de la directiva 92/43/CEE del Consejo, del 21 de mayo de 1992, sobre la conservación de los hábitats naturales, así como la fauna y la flora silvestres. Para ir más lejos: Numerosos sectores, cuyas actividades tienen

repercusiones en el medio ambiente, están sujetos a las exigencias de protección ambiental definidas a escala nacional. Así, la Ley de programa del 13 de julio de 2005, por la que se fijan las orientaciones de la política energética para los treinta próximos años, tiene por objeto a largo plazo preservar el medio ambiente y la salud humana, luchando contra la agravación del efecto invernadero. Entre los ejes de aplicación de la política energética, la diversificación del abanico energético mediante el desarrollo de las energías renovables constituye una prioridad.

La Ley de orientación agrícola N° 2006-11 del 5 de enero de 2006, pretende promover prácticas agrícolas respetuosas del medio ambiente, mediante medidas fiscales e incita a multiplicar las superficies dedicadas a cultivos energéticos, para acelerar la producción de biocarburantes. Los transportes constituyen uno de los objetivos de las políticas de lucha contra el cambio climático. Los transportes por carretera emiten 135,2 millones de toneladas de gases de efecto invernadero, de los 146,9 millones de toneladas emitidas por el conjunto de los transportes. Por consiguiente, se han tomado medidas para alentar la limitación de la velocidad, los vehículos limpios, la firma de la carta de compromisos voluntarios de reducción de emisiones de CO₂ sobre 3 años, para los profesionales del transporte de mercancías por carretera.

La política del agua redefinida por la Ley 2006-1772 del 30 de diciembre de 2006 sobre el agua y los medios acuáticos, previamente enmarcada por la directiva marco europea (DME) del 22 de diciembre de 2000, transpuesta en derecho francés mediante la Ley del 21 abril de 2004, responde así a objetivos de eficacia medioambiental, mediante la búsqueda de una mejor adecuación entre los recursos hídricos y las necesidades, en una perspectiva de desarrollo sostenible.

3.4.4 Encíclica del Papa Francisco - Laudato Sí.

En este conocido documento el papa Francisco ha publicado esta Carta Encíclica donde, más allá de la espiritualidad cristiana, se puede leer un claro alegato para salvar el medio ambiente. En la carta el Sumo Pontífice advierte del “comportamiento

suicida” del sistema económico que ha convertido el planeta en un “depósito de porquería”. Desde esta referencia es necesario rescatar algunos apartados que muestran las palabras del líder cristiano como un documento orientador.

El primer punto que se quiere llamar la atención acá se encuentra en el siguiente pasaje: “El desafío urgente de proteger nuestra casa común incluye la preocupación de unir a toda la familia humana en la búsqueda de un desarrollo sostenible e integral, pues sabemos que las cosas pueden cambiar”. En este sentido, el llamado no es solo a los seguidores del dogma y la profesión de fe cristianos, sino que apela a toda la comunidad humana ante una problemática que necesita urgentemente ser atendida por todo el género humano. Es más, como continua la argumentación, esta invitación tiene un carácter sobre todo “urgente” en el que también se convocan a abrir a todos los agentes hacia “un nuevo diálogo sobre el modo como estamos construyendo el futuro del planeta”.

Ahora bien, en particular el interés de este documento para el presente trabajo investigativo parte de entender tres problemas: el diagnóstico que tiene de la situación ambiental del plantea entero; la explicación sobre las causas que originaron esta crisis ambiental de fuerte raigambre humana; y la propuesta por una solución ecológica integral.

En cuanto al primer tema, el papa llama lo que está pasando a nuestra casa de la siguiente manera: “Existen formas de contaminación que afectan cotidianamente a las personas. La exposición a los contaminantes atmosféricos produce un amplio espectro de efectos sobre la salud, especialmente de los más pobres, provocando millones de muertes prematuras”, costumbre dañina que no proviene sino del humano en tanto “Estos problemas están íntimamente ligados a la cultura del descarte, que afecta tanto a los seres humanos excluidos como a las cosas que rápidamente se convierten en basura”. En efecto, es dicente que el diagnóstico de la situación pase por ver cómo se ha normalizado en las costumbres humanas una facilidad tanto por la adquisición de nuevos bienes como su despojo y desecho, lo cual ha tenido una fuerte incidencia con el deterioro de las condiciones ambientales en los distintos recursos, llegando hasta atacar el “agua disponible” pues “en algunos lugares avanza la tendencia a privatizar este recurso escaso, convertido en mercancía que se regula por las leyes del mercado”.

Este hecho en particular está conectado con la proliferación de la pérdida de la biodiversidad, la pérdida de calidad de vida, la inequidad planetaria, las desigualdades y la debilidad de respuesta de los gobiernos. Generando una crisis que debe explicarse detalladamente.

La raíz de la crisis ecológica es humana, por eso el pontífice se esfuerza en no postergar la responsabilidad y advierte: “No nos servirá describir los síntomas, si no reconocemos la raíz humana de la crisis ecológica. Hay un modo de entender la vida y la acción humana que se ha desviado y que contradice la realidad hasta dañarla”. Para entender esta interacción dañina llama al cambio de perspectiva, donde “nos concentremos en el paradigma tecnocrático dominante y en el lugar del ser humano y de su acción en el mundo” para superar esta cuestión. El texto analiza también el papel de la tecnología, la globalización de la tecnocracia y “la crisis y los efectos del antropocentrismo moderno”.

Por último, el padre mayor ofrece una solución en términos de una ecología integral en los siguientes términos: “No hay dos crisis separadas, una ambiental y otra social, sino una sola y compleja crisis socio-ambiental. Las líneas para la solución requieren una aproximación integral para combatir la pobreza, para devolver la dignidad a los excluidos y simultáneamente para cuidar la naturaleza”. Esto muestra que cualquier menoscabo de la solidaridad y del civismo produce daños ambientales. En ese sentido, la ecología social es necesariamente institucional, y alcanza progresivamente las distintas dimensiones que van desde el grupo social primario, la familia, pasando por la comunidad local y la nación, hasta la vida internacional.

Por tanto, para guiar la estrategia, sugiere el líder espiritual que es importante disminuir la “compraventa de «bonos de carbono»” pues esta “puede dar lugar a una nueva forma de especulación, y no servir para reducir la emisión global de gases contaminantes”. Los países pobres necesitan tener como prioridad la erradicación de la miseria y el desarrollo social de sus habitantes. Urgen acuerdos internacionales que se cumplan, dada la fragilidad de las instancias locales para intervenir de modo eficaz. El creciente problema de los residuos marinos y la protección de las áreas marinas más allá de las fronteras nacionales continúa planteando un desafío especial. Entre otras consideraciones de índole educativa que se pueden mencionar pero que escapan el objetivo del presente estudio.

CAPITULO IV

ESCENARIOS FUTUROS SOBRE EL RÍO

Ahora bien, la problemática del río no se limita a describir cómo ocurren los procesos administrativos actuales y cuáles son las fallas que se deben atender inmediatamente para favorecer una política pública sobre el río. Se debe pasar a proponer posibles escenarios que a futuro sean empleables para el río Bogotá. Para comprender estos escenarios es fundamental entender grosso modo el recorrido actual del río:

...nace del páramo de Guacheneque, en Villapinzón, y desemboca en el río Magdalena, en Girardót, con aguas que poco a poco van dejando su transparencia para transformarse en turbias, densas y malolientes, como consecuencia de la minería extractiva, las aguas residuales domésticas e industriales de más de 40 municipios, las curtiembres y la peligrosa presencia de cromo, plomo, hierro, detergentes, aceites y grasas que llegan directamente al afluente. (Río Bogotá, 2017)

Dada esta condición, que ambientalmente se considera crítica, se realizó el Foro Internacional de Restauración de Ríos en la Universidad Javeriana donde intervinieron la Fundación Al Verde Vivo junto con la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), entre otras instituciones. En este evento se socializó y dio a conocer los procesos de restauración ecológica que se han adelantado en diferentes partes del mundo. En este apartado se recogen entonces las principales discusiones que en dicho foro se esbozaron como adecuadas para el futuro del río Bogotá, el cual cuenta con un “nivel contaminación de 8 sobre 10”. Esto para aprender de los errores internacionales y no insistir en técnicas obsoletas.

Uno de los ponentes que intervino fue Freddy Franco, Ph. D. en medioambiente y director del Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional, sede Manizales, quien sostuvo fuertemente la tesis de cómo deben ser los escenarios futuros a fin de evitar riesgos frente a iniciativas como la de “canalizar” el río.

Para ilustrar el peligro de ciertos escenarios el testimonio del especialista recurre a mostrar ejemplos de hace 200 años: “cuando el hombre tenía la idea arraigada de ejercer dominio sobre la naturaleza, como sigue ocurriendo, se empezaron a construir grandes

murallones al lado de varios ríos europeos como el Sena (Francia), el Támesis (Inglaterra), el Po y el Tíber (Italia)” (El Espectador, 2016). Esta idea llevo a que todos los recursos que se canalizaron se convirtieran en “grandes cloacas abiertas”. En una perspectiva ambiental y comunitaria, el problema de la idea de recanalizar el río está en que, cuando la cuenca se modifica de tal forma, se da una decisión concisa y rotunda de que más que un río es “un caño, alejado de la comunidad, un basurero distante que empieza a perder su forma, su rugosidad, su profundidad y su posibilidad de gestionarse” (El Espectador, 2016).

En efecto, este no puede ser el escenario del río Bogotá, pues en términos ambientales se quiere que la descontaminación sea un proceso por el cual los recorridos y el agua: el río, no se convierta en un afluente lineal, liso, desconectado completamente del subsuelo y sin la capacidad de expandirse, “de tener una dimensión horizontal”, como indica varias veces el especialista consultado. Además, si se acepta un escenario tal, se optaría por un futuro en el que no importa si se ponen árboles al lado del río, porque en realidad no están conectados, porque hay unas murallas de cemento o de lodo que no dejan que esto ocurra.

El reto del futuro que resulta más difícil de considerar en su generalidad ambiental es que la calidad del agua es tan bajo que se crea una dinámica tóxica en varios sentidos: por un lado, un futuro que siga con las mismas prácticas reforzaría la percepción del recurso hídrico como un ecosistema más detestable que deseable, del cual la gente busca no vivir cerca o que debe ser aislado por cualquier tipo de barrera. Por ello la iniciativa futura debe abandonar, en concepto de este especialista, y cuestionarse abiertamente si las iniciativas, que en la actualidad todavía tienen cierta vigencia, de construir muros en la cuenca media son las adecuadas o si es mejor otra alternativa. Según se puede presenciar, en el recorrido bajo navegación que se puede hacer, es también importante que se atienda a la erosión, que en algunos sitios ya están presentando erosión, de estos recursos instalados, porque dadas las condiciones por las lluvias el paso del tiempo y un mantenimiento inadecuado, los muros se convierten más en un factor de contaminación por su desmoronamiento que de solución.

Otro de los factores que debe entrar en la ecuación es: ¿quién va a estar pendiente de ellos constantemente y les va a hacer mantenimiento? ¿Quién los va a reconstruir? ¿Con qué plata? Porque un sistema completamente artificial como el que se tiene pensado para el río Bogotá requiere de plata para mantener su artificialidad. Lo ideal sería que en la cuenca alta

la CAR no hiciera lo mismo. Ahí el río Bogotá se encuentra mucho mejor, y ponerle barreras sería desconectarlo por completo. Si se canaliza todo el río, las inundaciones se van a dar en la parte baja, del salto de Tequendama en adelante. Adicionalmente, el hecho de que la parte alta tenga zonas de inundación evita que la parte media se inunde. Cada vez que se construye una obra para mitigar el riesgo, casi siempre trabaja para disminuir la amenaza. Pero también puede reducirse el riesgo alejando a la gente del agua y no el agua de la gente: si se aleja a la gente, está trabajando en la vulnerabilidad, pero sí en cambio se trabaja en construir muros para que la gente no se inunde, está trabajando en la amenaza. La primera hace referencia al factor social y humano, la segunda al factor físico.

La fórmula es la siguiente: riesgo = amenaza (factor físico) x vulnerabilidad (factor social/humano). Entonces la gente empieza a construir porque se siente más segura, los jarillones le hacen creer que todo está bien. Pero cuando empiezan a construir cerca al río, la vulnerabilidad aumenta porque hay muchos más bienes materiales y personas viviendo cerca (entonces el riesgo se incrementa). Hay que tener claro que ninguna obra es estable. La ingeniería es presuntuosa.

En este momento se está haciendo lo que países europeos hicieron hace 200 y 100 años y ahora están deshaciendo: están descanalizando los ríos y acá, al contrario, no se quiere aprender del pasado, insistimos en una ingeniería que ya no se usa y, peor aún, pareciera ser que no quieren hacerle caso a la academia.

Otro de los aspectos que se debe tener en cuenta en el futuro es las plantas que tratan las aguas: las dos plantas de tratamiento de aguas residuales (PTAR) no son suficientes para sanear el río Bogotá. Además faltan muchas otras aguas, porque no son sólo las domésticas e industriales las que hay que tener en cuenta, sino también las de lluvia y las comerciales. Ahora bien, todos los municipios deben tener plantas de tratamiento para tratar las aguas agropecuarias. Esta iniciativa abre nuevos interrogantes: ¿cómo se va a controlar la contaminación difusa?, ¿cuándo van a construir las demás PTAR? ¿Ya están los predios y el dinero? Todavía hay muchos vacíos técnicos y preguntas sin respuesta. Sin embargo, ya es un avance tener una sentencia que obligue al Estado a descontaminar uno de los ríos más cochinos del mundo.

CONCLUSIONES

En el presente apartado se dan las conclusiones y aportaciones que los investigadores del presente trabajo de grado llegaron. En primera instancia, se debe responder de manera afirmativa a que las sentencias de reforma estructural son mediaciones idóneas para la evaluación y restructuración de una política pública que se ha ido consolidando desde varios frentes por todo lo hasta aquí discurrido. Además de las anteriores anotaciones, todavía se puede considerar el porqué de esta idoneidad vinculando el tema del agua a sus realidades jurídicas y constitucionales:

Por una parte, dado el vínculo entre las acciones populares, que sirven de punto de partida y base de las reformas aquí estudiadas, con la Constitución es claro que toda política pública debe estar enmarcada en el respeto y articulación del artículo 229 de la Constitución, que establece el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. Se impone por el legislador una mediación, no un obstáculo para lograr la protección de los derechos colectivos. Así, la vía constitucional también puede verse como un camino que apoya el recorrido hasta aquí dado, paso que desde la Constitución cale en la aceptación de acciones constitucionales que por esencia buscan la protección de los derechos.

Así mismo en un sentido más amplio, en conexión con el derecho fundamental al agua, esta articulación se abre a orientar las políticas y decisiones en torno al derecho al agua, a dilucidar el marco jurídico, a establecer responsabilidades específicas en cuanto al manejo y gestión de este recurso, hasta alcanzar con el cumplimiento de lo que sería eventualmente el contenido esencial de dicho derecho. En este punto se ven rasgos como: la accesibilidad, tanto física, económica e informativa; la calidad, libre de bacterias y sustancias, que contaminen el agua; y la disponibilidad, entendida como un abastecimiento continuo y eficiente.

Para que esto ocurra así es necesario entender cómo se encuentra nuestro río distrital y seguir le monitoreo continuo con el material hasta aquí construido. Sobre todo en materia gráfica y jurisprudencial. Por esa misma razón en este apartado se dará una breve recapitulación de los elementos que se encontraron en la investigación de la siguiente manera: se aportará una imagen y luego se hará una consideración sobre la misma:

Para dar una mejor idea es importante dar una vista de cuál fue el recorrido de esta investigación de manera general:



Aquí se puede observar la generalidad tanto del río como del recorrido realizado en la investigación, donde se dio paso a la recuperación de toda la cuenca. En efecto, el recorrido propuesto no escatimo en ninguno de los gastos y se dio por toda la cuenca, donde se pudo evidenciar desde el punto más puro y mejor cuidado por el hombre, hasta aquellos lugares en donde la concentración de residuos hace prácticamente invivible el sector por donde pasa el río. En la misma imagen se presenta cuáles fueron la toma de imágenes en cada uno de los puntos de concentración. Por temas de extensión y propósito, aquí solo se presentarán cuatro imágenes de los puntos principales. Posteriormente se darán las recomendaciones.

El segundo paso es pues el del nacimiento:



A este lugar se le conoce como cueva del Oso, en el municipio de Guachené, Colombia. La mayoría de estudios coinciden en que este es el lugar del nacimiento del río y uno de sus puntos con mayor estado de pureza; su agua es entonces cristalina, libre de contaminación y contacto con el hombre. De hecho, dada la vigilancia actual de la administración, y las instituciones encargadas de su conservación, este punto está restringido para ingreso de las personas, por lo que solo se reciben visitas de investigadores y encargados científicos de su estudio. La foto que aquí se presenta es totalmente inédita y sirve de testimonio de los autores del presente trabajo de muestra vivida del estado en que se encuentra el nacimiento del río Bogotá.

La segunda imagen que interesa entonces en este brevísimo recorrido es pues la de un lugar en donde hay una interacción planta-agua. En esta imagen se muestra el proyecto en torno a la planta Salitre, en este proyecto confirma la CAR que se tapaná el espejo de agua, dijo que está acción no es injustificada, sino por una razón clara: el sitio donde está el humedal, hace 30 años, era un basurero, que hoy esconde materiales peligrosos. También señaló que, a largo plazo, si se mantiene el ecosistema acuático, las especies morirían por contaminación. Sin embargo, se comprometió a reemplazar este espacio por un humedal artificial de 12 hectáreas, que se alimenta del agua tratada en la PTAR.



El tercer punto se tomó atendiendo a la tendencia de contaminación, reconocido en diversos puntos del presente proyecto que se logró recorrer los caminos andados a propósito de la relación antes referida dentro del derecho colombiano, en particular aquel que describe y analiza una problemática ambiental particular de inminente atención, a saber, cómo la fuerte deforestación, contaminación hídrica, alteraciones del ecosistema, daño a la fertilidad de los suelos, minería ilegal, tratamiento de aguas residuales domésticas, afectan el recurso hídrico mayor de la capital nacional, Bogotá. Esto se hará bajo un estudio de caso en el que se explique cómo actúa la administración, su proceso deliberativo, su administración de la justicia, sus funciones, en configuración de diseño de políticas públicas en este proceso particular de índole ambiental.

La imagen que mejor resalta esta es la siguiente:



No escapa a la imaginación nada: el alto grado de deterioro ambiental del río en uno de sus puntos neurálgicos es evidente. Sobre todo en cuanto a la calidad del agua.

Por último, encontramos la perfecta simbiosis de que realmente, en esta experiencia no se legisla sobre lo natural o sobre la naturaleza, sino sobre lo humano, para que éste deje de contaminar.



El salto, lo vivo, el agua, el río en su máximo esplendor.

BIBLIOGRAFÍA

- Acseirad, H. (2003). Cuatro tesis sobre políticas ambientales ante las coacciones de la globalización. Nuva Sociedad, 188, 87-99.
- Alcaldía Mayo de Bogotá. (11 de marzo de 2011). Responsabilidad. Recuperado el 21 de septiembre de 2011, de Alcaldía Mayo de Bogotá. Página Oficial: www.alcaldiabogota.gov.co
- Amaya Navas, O. D. (2006). La constitución ecológica de Colombia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Amaya, O. (16 de mayo de 2002). Vitalis: comunicación y ambiente. Recuperado el 21 de septiembre de 2011, de Responsabilidad por Daños al Medio Ambiente en Colombia: <http://www.vitalis.net/Ponencia%207%20VIICongreso.htm>
- Barrenechea, R. (2007). Derecho agrario. La Paz: El original.
- Bogotá, A. M. (s.f.). Alcaldía Mayo de Bogotá. Página Oficial.
- Briceño, A. M., & Henao, J. C. Daño ambiental. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Caballero, A. M. Sentencia T-411 del 17 de Junio de 1992.
- Castro, E., & Aguilar, L. G. (16 de septiembre de 2007). Responsabilidad civil extracontractual en la gestión de residuos peligrosos. Recuperado el 21 de septiembre de 2011, de Pontificia Universidad Javeriana: http://www.javeriana.edu.co/Facultades/C_Juridicas/7_castro_aguilar.pdf
- Castro, L. M., Carvajal, Y.; Monsalve, E. A. (2006). Enfoques teóricos para definir el caudal ambiental. Ingeniería y Universidad, 10(2).
- Colombia, R. d. (25 de septiembre de 2008). Funciones. Recuperado el 21 de septiembre de 2001, de Superintendencia de servicios públicos: <http://www.superservicios.gov.co/home/web/guest/funciones>
- Constitución Política de Colombia.
- Coria, I. D. (2008). El estudio de impacto ambiental características y metodologías. Invenio, 11(20), 125-135.

- Correa, J. C. (13 de Agosto de 2008). Historia: problemas ambientales. Recuperado el 21 de septiembre de 2011, de Nuestro medio ambiente: ¡sólo faltas tú!: <http://www.actiweb.es/kamilojc/pagina7.html>
- Corte Constitucional. (1998). Sentencia T-453.
- Corte Constitucional. Sentencia T-411 de 1992.
- Crespo, R. (2008). La responsabilidad objetiva por daños ambientales y la inversión de la carga de la prueba en la Nueva Constitución. En: Revista Letras Verdes (2).
- Cubides Camacho, J. (2007). Obligaciones. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, segunda edición.
- Decreto 4741 (Presidente de la república 2005).
- Delgado, F. (1993). Régimen Jurídico del Derecho Constitucional al Medio Ambiente. Bogotá: Temis. Revista española derecho constitucional 13(38), 49-80.
- Escobar Roca, G. (1995). La ordenación Constitucional del Medio Ambiente. Madrid: Dykinson.
- Escobar, J. P. (2003). Derecho Constitucional Colombiano. Bogotá: Temis.
- Güiza Suárez, L. (2009). Efectividad de los instrumentos de sanción y exigencia de la reparación del daño ambiental en Colombia. Revista Estudios Socio-Jurídicos.
- Henaó, J. C. (2007). El daño. Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en el Derecho colombiano y francés. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Historia del derecho ambiental. (16 de Septiembre de 2008). Recuperado el 21 de septiembre de 2011, de [blog] Derecho ambiental: <http://federacionuniversitaria71.blogspot.com/2008/09/historia-del-derecho-ambiental.html>
- Jacome Lleras, B. (2003). Responsabilidad extracontractual por los daños ambientales. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Londoño, B. (21 de diciembre de 2008). Mecanismos de participación ciudadana para la defensa del medio ambiente. Recuperado el 21 de septiembre de 2011, de Biblioteca Luis Ángel Arango. Biblioteca Virtual: <http://banrepcultural.org/blaavirtual/faunayflora/fen/texto/medio/partici.htm>

- Mazeaud, H., & Mazeaud, L. (1945). Compendio del Tratado teórico y práctico de la responsabilidad civil delictuosa y contractual. México: Colmez.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. (1992). Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Rio de Janeiro: ONU.
- Pérez, E. (2000). Derecho ambiental. Bogotá: McGraw Hill.
- PROYECTO DE ACUERDO 089 DE 2003. (s.f.).
- república, P. d. (s.f.). Decreto 2676 de 2000 .
- science, R. U. (s.f.). Recuperado el 21 de septiembre de 2011, de <http://www.usn.edu.com/>
- Serrano, E., y -Ruiz-Flaño, P. (2007). Geodiversidad concepto, evaluación y aplicación territorial el caso de Tiermes Caracena. Bogotá: Temis.
- Tamayo Jaramillo, J. (2007). De la Responsabilidad Civil. Bogotá: Temis.
- UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA & MINISTERIO DE AMBIENTE, (2009). Vivienda territorial y programa de investigación sobre residuos. Bogotá: UNAL.
- Velásquez. (2004). Ejercicio de la potestad sancionadora de la administración en España y Colombia para la protección del medio ambiente y los recursos naturales. Revista de derecho, 22, 1–64.

ANEXO

DECÁLOGO DE PRINCIPIOS PARA PROTEGER EL RIO BOGOTÁ

De acuerdo con el profesor Luis Fernando Vásquez Lalinde de La Fundación Verde Vivo

Por último, se reproduce aquí una iniciativa que está tomando cada vez más fuerza: un decálogo de principios a respetar y que se convierten en el centro de las recomendaciones que los autores del presente trabajo quieren dar:

1. “Los páramos requieren un manejo especial, orientado exclusivamente a la conservación.
2. Los bosques nativos deben conservarse y extenderse porque son necesarios para la conservación de la biodiversidad y del agua.
3. Los cerros deben ser reforestados con bosque nativo, especialmente en las partes altas, estableciendo también corredores de vida a través de las quebradas, con la planicie.
4. Las áreas erosionadas deben ser controladas y revegetalizadas, propiciando el retorno del bosque o matorral original.
5. El piedemonte debe ser respetado como zona de contacto vital entre cerros y planicie, protegiendo la diversidad ecológica y la infiltración.
6. Los valles de los ríos y los humedales necesitan protección especial, estableciendo y reforestando las rondas respectivas.
7. El uso de la tierra tiene que corresponder a su aptitud y capacidad, con criterios de sostenibilidad en la agricultura y la ganadería. Es necesario delimitar bien las zonas urbanas, y en las rurales debe evitarse la urbanización futura.
8. En la explotación del agua subterránea sólo debe extraerse lo que se recarga por infiltración.
9. Establecer la malla ambiental territorial que a través de los corredores de vida interrelacione el conjunto de los recursos naturales.
10. La Sabana de Bogotá y sus poblaciones requieren un manejo ambiental integral, evitando la contaminación de aguas, suelo y aire, limitando los procesos de urbanización e industrialización, cumpliendo con su destinación prioritaria, la agropecuaria y forestal.”