

# LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR EL DAÑO AMBIENTAL PURO E INDIRECTO

Juan David Gil Agudelo<sup>1</sup>

## RESUMEN

El presente artículo examina la Responsabilidad del Estado por daño ambiental puro e indirecto. Su propósito es determinar que posiciones ha adoptado el Consejo de Estado, acerca de tal menoscabo, no solo ambiental, sino también social y económico; así mismo se evidencia cuáles mecanismos jurídicos ha reconocido como válidos para su protección, a partir de la identificación de las herramientas —medios de control—. De acuerdo con el objeto de estudio, previamente, se realiza la revisión detallada en revistas científicas, además de la compilación doctrinal disponible en tal materia; además se efectúa la compilación de la jurisprudencia del Consejo de Estado de los dos (2) últimos años y se determina que la protección al medio ambiente por parte del Estado Colombiano sigue siendo insuficiente, ya que dista de los criterios internacionales en materia de sostenibilidad, y que son exiguas las sentencias que reconozcan la responsabilidad del Estado por daño ambiental puro e indirecto.

**Palabras claves:** acción popular, constitución ecológica, daño ambiental, derechos colectivos, responsabilidad del Estado.

**SUMARIO. INTRODUCCIÓN. 1. CONCEPTOS Y MECANISMOS DE PROTECCIÓN LEGAL. 2. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR DAÑO AMBIENTAL PURO.3. CONCLUSIÓN. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.**

---

<sup>1</sup> Abogado de la Universidad Católica Luis Amigó. Correo: [juandavidgila@gmail.com](mailto:juandavidgila@gmail.com). El presente artículo se presenta para optar por el Título de Especialista en Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia.

## INTRODUCCION

Los retos que afronta la humanidad a la luz del siglo XXI, se relacionan, entre otros, con la sostenibilidad, la integridad del ambiente, el desarrollo sostenible mundial y la recuperación de los recursos naturales. No en vano un relevante número de Estados —incluyendo a Colombia— han aunado esfuerzos directos e indirectos para la superación de tales desafíos a través de diversos instrumentos internacionales, por destacar: la Declaración de Estocolmo (1972), la Carta Mundial de la Naturaleza, la Declaración de Río de Janeiro (1992) y, la Declaración de Johannesburgo (2002); para la salvaguarda universal del medio ambiente.

Así mismo, el Estado colombiano, con la promulgación de la Constitución Política de 1991 —una Constitución Ecológica como lo proclama la Corte Constitucional en sentencia T-411 de 1992—; se esmeró por incorporar en sus prerrogativas un considerable número de disposiciones constitucionales que abordan la materia; comenzando por el preámbulo, diseminándose a través de todo el articulado, para finiquitar en el artículo 366. Así, en total, son 34 preceptos que ameritan el concepto otorgado por el Tribunal Constitucional.

A su vez, la Carta Política, prescribe en su Art. 90. “El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. [...]”. Una disposición ecuánime, dado que:

La responsabilidad no es solo una concepción política con regulación jurídica. Es una necesidad imperiosa para la existencia misma de la sociedad que se destruiría, si quien ocasionara los daños no fuera obligado a resarcirlos. Sería este el estímulo a las conductas nocivas, negligentes o riesgosas. (Younes, 2016, p. 322)

Colombia, actualmente cuenta con una población estimada en 48 millones de habitantes, (DANE, 2018); en el proceso inherente del desarrollo social y económico se encuentran

trasgredidos de manera prominente los derechos medio ambientales, aunado que, los compromisos de Colombia para cumplir ciertos acuerdos son escasos. (El Tiempo, 2020)

La conciencia de nuestra vinculación y dependencia al medio ambiente y la necesidad de asegurar su conservación y sostenimiento, es una tarea cada vez más apremiante en las sociedades contemporáneas, y una responsabilidad que nos compete a todos, a fin de asegurar la vida y los derechos fundamentales básicos de las generaciones actuales y futuras. (Ortiz, 2015, p 442)

Es así que, este artículo pretende realizar una aproximación al compendio normativo, jurisprudencial y doctrinal; a través del cual se puedan comprender los conceptos y análisis, que se han otorgado al “daño ambiental”, a sus categorías de “puro”, además de “indirecto”; a los mecanismos ciudadanos para su protección; y a la responsabilidad a cargo del Estado.

Con el propósito de desarrollar lo anteriormente expuesto, en términos metodológicos, esta investigación obtendrá información a partir de las leyes; de las relatorías de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado; de igual manera, se examinan los extractos doctrinales. En consecuencia, el artículo se estructurará en dos subtemas. Inicialmente se emprenderá una recapitulación de los contenidos teóricos identificados documentalmente, donde se podrá desde diversas perspectivas reconocer conceptos otorgados por la ley, la jurisprudencia y la doctrina, pertinentes al daño ambiental y la responsabilidad del Estado; además se exponen los mecanismos de acción jurisdiccional. Finalmente, se aproximará a un contenido jurisprudencial, evidencia que permitirá un esbozo del trayecto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado en materia de protección al medio ambiente y se identifican cuáles fallos posiblemente imputan una omisión al Estado.

La presente revisión documental concluye por manifestar, el avance, aunque exiguo, — indistinto del órgano fallador— que ha tenido la protección del medio ambiente y la responsabilidad atribuible al Estado. Los desafíos próximos son proporcionales a la explotación

humana, al ascenso de la demografía y a la endeble conciencia social. El Estado Colombiano, aunque cuenta con múltiples herramientas jurídicas, aún desobedece al mandato Constitucional de un ambiente sano. Por su parte, el Consejo de Estado ha sostenido que “el derecho colectivo al goce de un ambiente sano es fruto de la efectiva correlación entre la sociedad y la naturaleza, lo que se conoce como una Constitución ecológica” (Consejo de Estado, 2019, Sent. 52001-23-33-000-2017-00070-01(AP))

¿Qué impide pues, que se obre conforme a los preceptos no solo legales, sino también fundamentales? Es una necesidad palpable la diligencia de los organismos administrativos, policivos y judiciales, ya que, a superior intervención, el número de acciones que no afluirían a los Estrados de cierre serían notables.

### **1. Conceptos y mecanismos de protección legal.**

En el presente apartado, se pretende referenciar las nociones que se ha otorgado a partir de planos jurisprudenciales y académicos a criterios como: i. Daño ambiental ii. Mecanismos de participación ciudadana iii. Responsabilidad del Estado. Así pues, el presente capítulo definirá de manera precisa cada término, además de subdesarrollar criterios inherentes al tema de estudio.

#### **i. Daño Ambiental y su clasificación en puro, e indirecto**

El concepto de daño ambiental es una concepción reciente, dado que, la evolución a la protección del medio ambiente y a todos sus componentes no dista de más de medio siglo en el ordenamiento jurídico colombiano. Las primeras leyes que se promulgan para los años de 1973 y 1974, son respectivamente la Ley 23 y el Decreto 2811. En virtud de estas primeras normas, se establece que el medio ambiente es un patrimonio común, cuya preservación y manejo es una obligación exigible al Estado y a los particulares. A su vez, la normativa se ocupa de regular la

conducta humana en sus dimensiones individual o colectiva, así como la actividad de la administración en lo que se refiere a las relaciones que emanan del aprovechamiento y conservación del medio ambiente. (Consejo de Estado, 2015, Sent. 13001-23-33-000-2015-00725-01(AP)).

Consecuente a ello, la Corte Suprema de Justicia, ha manifestado categóricamente que,

El ambiente representa un bien jurídico inmaterial, unitario, autónomo y diverso de sus distintos segmentos, bienes materiales o intangibles, con reconocimiento y tutela normativa per se al margen de la lesión de otros derechos e intereses individuales, al tratarse de un valor primario, primigenio, colectivo o supraindividual con dimensión personal, social y pública, concerniente al Estado, la colectividad e individuos que la integran, y cuyo titular genuino, es la colectividad. (2011, Sent. 52835-3103-001-2000-00005-01)

En consecuencia, el desarrollo conceptual que se ha otorgado al “daño ambiental”, parte de progresos jurisprudenciales, además, de la contribución académica.

En providencia del 2011, el órgano precitado, plantea que el daño ambiental “es todo detrimento causado al ambiente, bien público resultante de la conjunción de sus distintos elementos, susceptible de protección autónoma, medida o proyección patrimonial, y el derecho colectivo perteneciente a toda la comunidad, conglomerado o sociedad.” (2011, Sent. 52835-3103-001-2000-00005-01)

En contraste con lo anterior, en cuanto al daño ambiental, “desde el punto de vista dogmático, se ha identificado como la afectación, disminución o aminoración sobre el valor del bien o recurso natural y ambiental, desde lo cual se produce un desconocimiento de los derechos e intereses ambientales colectivos.” (Rodríguez, 2015, p.110)

Una vez abordado el concepto de “daño ambiental”, es hora de precisar su categoría de “puro” entendiéndose éste en palabras de otros autores como “colectivo”.

El daño ambiental puro, de acuerdo con la Corte Suprema de Justicia (2011), es el que recae sobre el ambiente, esto es, un valor, interés o derecho público colectivo, supraindividual, cuyo titular es la colectividad en general, no un particular, ni sujeto determinado.

La antedicha caracterización del daño ambiental, lo distingue con nitidez del inferido a bienes y sujetos distintos que, algunas posturas tratan con el nomen (Sic) de “daño ambiental impuro”, detrimento consecuencial, conexo, reflejo, indirecto o consecutivo de otros derechos, bienes o intereses particulares a consecuencia del quebranto al ambiente, y cuyo titular, no es la colectividad in abstracto, sino una, o varias, o muchas personas individualmente consideradas. (Ibid.)

Es por esto que, la anterior puntualización permitirá seleccionar el instrumento adecuado para solicitar a la jurisdicción contenciosa su debida protección a través de los postulados constitucionales.

## **ii. Mecanismos para la protección**

Al tratarse de una trasgresión generalizada, en la que los perjuicios e intereses son colectivos, el único instrumento a ejercer por sus condiciones especiales es la Acción Popular.

La ley 472 de 1998, que desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política, prescribe que, las acciones populares nacen con el fin de ser ejercidas para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible. (art. 2)

Estos intereses colectivos suponen la restitución de derechos cuyo titular es un grupo indeterminado de personas, como lo presenta la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia Ap-527 del 2003 “Los colectivos son intereses de representación difusa, en la medida en que suponen la reivindicación de derechos cuyo titular es un grupo indeterminado o

indeterminable de personas que, en potencia, pueden ser, incluso, todos los que integran una comunidad”

Concordante con la Ley 472 de 1998, el Consejo de Estado ha sido enfático en reiterar que:

La finalidad es la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro, agravio o daño contingente, por la acción o la omisión de las autoridades públicas o de los particulares que actúen en desarrollo de funciones administrativas. Se caracterizan por poseer un carácter altruista pues mediante su ejercicio se busca que la comunidad afectada pueda disponer de un mecanismo jurídico para la rápida y sencilla protección de los referidos derechos, cuya amenaza o vulneración, así como la existencia del peligro, agravio o daño contingente, deben probarse necesariamente para la procedencia del amparo. (Consejo de Estado, 2011, Sent. 50001-23-31-000-2004-00640-01(AP)

Conforme con lo anterior, es necesario para materializar éste medio de control que existan entonces los siguientes supuestos sustanciales: A) Una acción u omisión de la parte demandada. B) Un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; peligro o amenaza que no es en modo alguno la que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana y C) La relación de causalidad entre la acción, la omisión, y la señalada afectación de los referidos derechos e intereses (Consejo de Estado, 2011, Sent. 50001-23-31-000-2004-00640-01(AP)

Es así, como esta acción busca que la comunidad pueda disponer de un mecanismo judicial para la protección efectiva, de forma rápida y sencilla, de los derechos colectivos, cuya amenaza o vulneración debe necesariamente probarse para la procedencia del amparo. (Consejo de Estado, 2019, Sent. 13001-23-33-000-2015-00725-01(AP).

De manera que, la legislación colombiana es precisa en establecer un sistema adecuado para la presentación y desarrollo de esta acción, propendiendo por la seguridad colectiva como mecanismo verdadero para la protección de intereses inherentes a una comunidad. Con las acciones populares, el fin en sí mismo, no es perseguir beneficios a título personal, sino, todo lo contrario, la protección de un todo social, ya que se constituye como elemento que afirma los principios del Estado Social de Derecho. Santofimio (2018)

### **iii. La responsabilidad del Estado por el daño ambiental indirecto**

La responsabilidad del Estado es una obligación positiva consagrada en el artículo 90 de la Constitución Política; tal apartado, preceptúa, que el Estado es responsable por los daños antijurídicos que le sean imputables, tanto por acción como por omisión.

El artículo anterior está compuesto de tres componentes indispensables para que pueda darse su materialización.

- A. El daño: Henao (2010), presenta el daño, como el primer elemento de la responsabilidad, y de no estar presente se torna inoficioso el estudio de la misma, por más que exista una falla del servicio. El daño es la causa de la reparación y la reparación es la finalidad última de la responsabilidad civil. Estudiarlo en primer término es dar prevalencia a lo esencial en la figura de la responsabilidad. Ahora bien, precisamente, el daño ambiental se entiende como aquellas acciones que producen una consecuencia negativa, o efectos nocivos sobre todos los elementos bióticos y abióticos que conforman el medio ambiente (Macías, 2007, p. 128). Munévar (2017) amplía tal juicio, dado que el hombre en su dimensión más precisa también hace parte del entorno ambiental. (p.87).

Además, el daño no subsiste por sí solo, se debe configurar la antijuridicidad, que constituye uno de los presupuestos propios de responsabilidad de la Administración por daños ambientales, ya que solo es necesario para que se declare la responsabilidad la ocurrencia del daño y que este sea imputable. Lo destacable es que el daño causado tenga la connotación de antijurídico para que el Estado entre a responder. (Mójica, 2016, p. 158).

“Así entendida, la antijuridicidad es un filtro jurídico necesario por elementales razones de seguridad y justicia. No podrá existir, entonces, un daño debidamente imputado que sea contrario a derecho.” (Mójica 2016, p. 159).

Propiamente el daño ambiental, presta importancia dado que se caracteriza por ser, en los términos de Aquilino Vázquez García (2004), (a) irreversible; (b) acumulable; (c) difuso, tanto por la forma de exteriorizarse, como por la forma en que se determina la relación causa-efecto; (d) colectivo, pues puede presentar una pluralidad de autores, de víctimas o de ambos; (e) consecuencia de los procesos tecnológicos; (f) carece de espacialidad determinada; y (g) se presenta en dos ámbitos al afectar los derechos subjetivos de individuos determinados. (Mójica, 2016, p. 28)

**B.** Por último, se ubica la imputación, que desde la perspectiva de Mójica, es una:

[...] condición *sine qua non* para que se declare la responsabilidad. Por tal razón, se hace necesario que el daño sufrido por el sujeto pasivo se atribuya efectivamente al Estado (Mójica, 2016, p.156)

Para ambos autores es indispensable la existencia tanto del criterio daño con su antijuridicidad, como del de imputación. Uno y otro cobran relevancia en cuanto son observados congruentemente, para determinar si el Estado o uno de sus agentes infringió su deber constitucional de la protección a derechos colectivos como lo es del goce de un ambiente sano.

A pesar de que, ambos conceptos —daño e imputación— coexistan, se evidencia que la dificultad para imputar el daño ambiental está dada en la necesidad imperiosa de materializar y la necesidad de probar un *nexo causal* que vincule el resultado (daño) que se atribuye a la actuación u omisión de algún agente del Estado. (Mójica, 2016, p.156)

Lo anterior se fundamenta en la relación de causalidad que queda plasmado en el vínculo entre el daño y la acción u omisión de la administración que sirve para establecer cuál actuación o hecho puede ser en sí mismo significativo para generar el resultado final; para resolver los problemas provenientes del vínculo o nexo de causalidad, la jurisprudencia y la doctrina han elaborado varias teorías que, a la luz del daño ambiental, bien pueden resultar insuficientes. (Mójica, 2016, p.156)

De lo precitado y agregando el postulado previsto en la convención de Río, “*Quien Contamina paga*” que se estableció como un principio general, que se basa en la premisa de que originalmente se entiende como una directriz en materia económica, que en términos generales, se podría decir que es el fundamento para determinar una responsabilidad objetiva en materia ambiental. (Mójica, 2016, p. 159).

Es así que, del postulado naciente en Río, se estima que:

El Estado responde objetivamente por todos los daños ambientales. Pero, en todo caso, se hace necesario realizar un análisis más sustentado que nos permita una interpretación más restringida, ya que no es viable que el Estado entre a responder por todo daño ambiental, lo que nos lleva a realizar un nuevo análisis. (Mójica, 2016, p. 160)

Es por esto que, como lo estima Munévar (2014), el Estado colombiano ostenta el deber jurídico de reparar, ya que este es el custodio de los derechos constitucionalmente establecidos. Es entonces claro afirmar que cualquier tipo de daño causado por una acción, omisión o extralimitación, independientemente de su alcance jurídico o antijurídico, debe ser reparado. (Corte Constitucional, 1998, Sentencia C-320)

## 2. La responsabilidad del Estado por daño ambiental puro en la jurisprudencia

Con la revisión sistemática a las sentencias del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional se pretende identificar providencias que por sus consideraciones y resoluciones permitan plantear una trascendencia en el marco jurídico del daño ambiental puro y omisivo.

De acuerdo con tal exploración, se encuentran diversas sentencias del Consejo de Estado;; en las cuales se aborda un panorama de responsabilidad atribuible al Estado o sus agentes ante una omisión en su deber constitucional de la salvaguarda del medio ambiente y el amparo de los derechos colectivos (Consejo de Estado, 2019, Sent. 52001-23-33-000-2018-00261-01(AP), (Consejo de Estado, 2019, Sent. 73001-23-33-000-2014-00780-01(AP), (Consejo de Estado, 2019, Sent. 17001-23-00-000-2011-00337-01(AP)). Cabe precisar que, en ningún apartado resolutorio de las sentencias analizadas se hace explícita la orden de condenar al Estado por su omisión, dado que, “[...] en principio, la imputación está ausente precisamente porque es un tercero el que ha causado el daño. No queremos con ello significar que cuando el tercero causa el daño se genera automáticamente la exoneración del Estado. No. [...]” (Henoa, 2002, p. 35).

Identificar un fallo hito en este término requiere de ciertas puntualidades, de tipo legal, social, política, económica y ambiental.

Es por ello que en la providencia que resuelve la acción popular encaminada al saneamiento del Río Bogotá, se ha adoptado un enfoque interdisciplinario, sistémico e interinstitucional para abordar la recuperación y conservación del hidrosistema fluvial de la Cuenca del Río Bogotá de una manera integral. (Consejo de Estado, 2014, Sent. 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP).

En contraste con lo anterior, de lo explorado, quizá, la única providencia que satisface esos criterios predichos, es la sentencia del Río Bogotá, y esa integralidad se sustenta desde la dificultad para su elaboración:

Las restricciones judiciales para la garantía, en sede popular, en supuestos de problemáticas estructurales que afectan los derechos sociales e interés colectivos pueden obedecer a múltiples causas. Una restricción común i) es el recurso a la acción de tutela para su protección. Otras específicas, asociadas a las condiciones particulares de la sentencia del Río Bogotá son: ii) la ausencia de reglamentación de las acciones populares (para el momento de su presentación de la primera acción, en el mes de octubre de 1992), iii) la mora judicial y las consecuencias que de esta derivan y iv) la falta de una ruta metodológica en sede popular, para la protección de estos derechos e intereses, no circunscrita a la audiencia especial de pacto de cumplimiento que regula el Artículo 27 de la ley 472 de 1998. (Ramírez, 2019, p. 133)

Aspectos como los señalados, hacen de esta sentencia una decisión jurisprudencial emblemática del Consejo de Estado. A partir del siguiente desarrollo: i. Tiempo de estructuración. ii. Derechos tutelados. iii. Entidades vinculadas y causas y iv. Imposiciones legales.

**i. El tiempo de su resolución.** En ejercicio de sus derechos fundamentales una pluralidad de personas en el marco de la nueva Constitución (1991), interponen la primera acción popular en este caso el 01 de octubre de 1992 (cabe resaltar que la Sentencia del Río Bogotá es la acumulación de distintas acciones populares), exigiendo entre otros derechos colectivos la protección al goce de un ambiente sano; como consecuencia del almacenamiento por parte de la Empresa de Energía de Bogotá, de aguas negras en el Embalse El Muña. Dicha acción no salió avante dado que el Juez sustanciador (2° Civil del Circuito de Bogotá) en providencia del 13 de julio de 1993, determinó que las excepciones presentadas de falta de jurisdicción y competencia e ineptitud de la demanda fueron probadas. En vista de tal decisión, se interpone el respectivo recurso de apelación, que fue resuelto por la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá el 7 de julio de 1997 (cinco años después de la radicación de la acción) en la cual declara no probadas las excepciones propuestas. En la implementación de los instrumentos constitucionales,

precisamente de los contenidos en el Artículo 88, es promulgada la Ley 472 de 1998; con ella el expediente corre la suerte de ser remitido por competencia al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, quien se atribuye conocimiento el 31 de agosto de 2001 (casi 10 años después de haberse instaurado la demanda). El 25 de agosto y el 16 de septiembre de 2004, la subsección “B” del tribunal citado, desestima las excepciones de mérito planteadas por los demandados y en consecuencia procede a fallar; con arreglo a ello, se presenta recurso en contra de tal providencia el cual fue aceptado y avocado por la Sección Primera del Consejo de Estado, Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno para que el 28 de marzo de 2014 se zanjara de manera permanente tal controversia.

**ii. Derechos tutelados.** En el marco de la protección internacional al medio ambiente, la Constitución ha incorporado —directa o indirectamente— al ordenamiento jurídico diversos mandamientos legales como garantías de protección y conservación a este derecho. Consecuente a ello, el Consejo de Estado, a través de su deber legal y constitucional dispensa a la defensa de los derechos colectivos una relevancia preeminente de acuerdo a los estándares globales. En vista de lo anterior, del análisis realizado se reconocen como derechos que fueron objeto de tutela por parte del juzgador, los derechos colectivos relacionados con el agua; el goce de un ambiente sano; la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución; la conservación de las especies animales y vegetales; la protección de áreas de especial importancia ecológica y de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas; los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente; el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; la defensa del patrimonio público; la defensa del patrimonio cultural de la Nación; la seguridad y salubridad

pública; el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; los derechos de los consumidores y usuarios. (Consejo de Estado, 2014, Sent. 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP)).

**iii. Entidades vinculadas y causas.** Si bien los derechos objeto de protección fueron extensos, en igual o mayor medida lo son las entidades tanto privadas como públicas, que fueron declaradas responsables bien sea por contaminar o por su actitud omisiva como lo prescribe en el fallo el numeral segundo:

“Declárense responsables de la catástrofe ambiental, ecológica y económico-social de la cuenca hidrográfica del río Bogotá y de la contaminación de los ríos y quebradas afluentes del primero y de que dan cuenta las demandas, por acción a todos los habitantes e industrias de la cuenca, [...] por omisión a la nación, [...]”. (Consejo de Estado, 2014, Sent. 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP)).

Es de resaltar, que el fallo previo expone la responsabilidad por omisión desde el orden nacional a once entidades, por destacar: Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo sostenible. En el orden departamental a la Gobernación de Cundinamarca, y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR). Por su parte en el plano distrital, se vinculan 6 dependencias, entre ellas, la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Secretaría Distrital de Ambiente (SDA). Y por último en la esfera municipal son declaradas 46 municipalidades, por mencionar: Funza, Soacha, Sibaté. En suma, son más de 60 entidades que contrariaron los postulados constitucionales —en general— de la protección y salvaguarda del medio ambiente.

De acuerdo con lo citado, las causas que motivan al Consejo de Estado a declarar la responsabilidad de los antedichos agentes, son:

(i) la inexistencia de una política única en relación con la recuperación del Río Bogotá; (ii) la existencia de una dispersión de recursos y esfuerzos en materia de información, planeación, gestión, coordinación interinstitucional de proyectos y recursos tecnológicos financieros y humanos, cuya armonización es necesaria en virtud de a) la superposición de actores contaminadores, autoridades y competencias; b) la poca integración interinstitucional y la fragilidad de la policía ambiental; (iii) el incumplimiento de la normativa ambiental en las diferentes problemáticas que se presentan en las cuencas alta, media y baja, así como en el conjunto de la Cuenca por la alteración grave del sistema y la pérdida de biodiversidad. (Consejo de Estado, 2014, Sent. 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP).

**iv. Imposiciones legales.** A fin de menguar el estado deplorable del Río Bogotá, y, más allá, de lograr una protección amplificada; el Consejo de Estado ordena adoptar y cumplir los siguientes tres componentes, que a su vez contienen objetivos en específicos —que para el caso no se detallarán—: i. Mejoramiento ambiental y social de la cuenca hidrográfica del río Bogotá. ii. Articulación y coordinación institucional, intersocial y económica. iii. Profundización de los procesos educativos y de participación ciudadana. (Consejo de Estado, 2014, Sent. 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP).

De ello, el tribunal de cierre de lo Contencioso Administrativo es claro en concretar la responsabilidad indirecta del Estado, —independiente del orden de las entidades—; pues a su consideración las pruebas que convalidan los supuestos fácticos son contundentes al revelar el lamentable estado del Río Bogotá; no solo por el accionar de ciertos sujetos que indiscriminadamente contaminaron, si no también, de la poca o nula presencia de las entidades administrativas que en su obligación legal son las llamadas primariamente a velar por la integridad ambiental de esta relevante cuenca hídrica.

Estas consideraciones sobre la responsabilidad del Estado por el daño causado al Río Bogotá, establecen un punto de partida que permitirán en acciones futuras un desarrollo de acuerdo a las actuaciones preexistente de este fallo. Dado que, tal precedente fungirá como precepto para determinar que el Estado o sus agentes pueden por omisión contribuir a un daño ambiental bien sea de magnitudes restringidas o amplias.

Por todas estas consideraciones, este fallo es, sin duda, un compendio jurisprudencial complejo, que plantea “planes estructurales de políticas públicas cuyo cumplimiento es luego “seguido” y verificado por los mismos jueces, usualmente utilizando parámetros de cumplimiento y con la asesoría de grupos de expertos” Lamprea. (2016); así, este fallo amerita una exploración más formal. Es de resaltar que, esta providencia marca un hito para la protección de derechos colectivos dada la amplia salvaguarda que amparara.

### **Conclusión**

Colombia debido a su riqueza natural es sujeto palpable de la explotación. Esto debería conllevar a una alerta máxima a los organismos administrativos, policivos y judiciales, que, en aras de preservar los numerosos derechos fundamentales del goce de un ambiente sano, deberían equilibrar la materialización de los derechos colectivos y los derechos económicos.

No se puede desconocer que la realidad creciente o decreciente de un país en materia económica se determina de acuerdo al aprovechamiento de los recursos naturales; es allí donde las autoridades forjan un papel relevante, al estabilizar el acceso a esos recursos con el fin de que

no se repercuta en daños ambientales. Situación última que el Estado por sus características está en capacidad de ejercer.

La omisión de los agentes del Estado puede prever una consecuencia y es la degradación de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y otros tantos conexos. Es así que, el único mecanismo propiamente dicho para la protección son las acciones populares. Mecanismo al cual no se debería de llegar, dado que la composición de un fallo de estas magnitudes podría presentarse como colosal, como lo fue la sentencia del Río Bogotá, y mientras todo se desarrolla en las vías judiciales la contaminación y el deterioro al medio ambiente subsiste.

La importancia de tales condiciones apremia a fortalecer las entidades que en primera instancia son las concedoras de tan protervas acciones. Así, se evitaría la consecución de un daño ambiental por periodos de tiempo a veces indeterminado, y no se trasladaría la responsabilidad a la jurisdicción para que declare la cesión inmediata de los hechos o la intervención justa de las entidades que incumplen su función legal.

La brecha entre los preceptos establecidos en tratados internacionales y entre la real protección del medio ambiente continúa siendo distante; tanto así que en Colombia no todo agente contaminador asume la responsabilidad de pagar, de acuerdo al principio relevante de la Convención de Río.

¿Qué impide pues, que se obre conforme a los preceptos no solo legales, sino también fundamentales por parte de las entidades administrativas?

## **REFERENCIA BIBLIOGRÁFICAS**

## Doctrina

- Henao, J. C. (2002). Responsabilidad del Estado colombiano por daño ambiental. *Boletín jurídico de la Universidad Europea de Madrid*, 5, 1-52.
- Henao Pérez, J. (2010). El derecho a un ambiente sano desde la perspectiva constitucional colombiana. *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, 573-601.
- Lamprea, E. (2016) *Nuevas tendencias del derecho administrativo*. Bogotá, Colombia: Temis
- Londoño Toro, B., Otero Suárez, I., González Rey S., Ramírez Grisales, R. (2019) *La acción popular. Análisis evolutivo de algunas temáticas en los 20 años de vigencia de la ley 472 de 1998*. Bogotá, Colombia: U. Externado de Colombia.
- Macías, Luis. (2007). “El daño ambiental. Hacia una reflexión conceptual desde la filosofía y el derecho ambiental”. *Daño ambiental*. Tomo I. Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Mójica Cerquera, C. (2016). ¿Quién responde en Colombia por el daño ambiental causado por el derrame de crudo?. *Global Iure*, 4, 145-168. Recuperado a partir de <https://www.jdc.edu.co/revistas/index.php/giure/article/view/13>
- Munévar, C. (2014) “Responsabilidad por daños ambientales”. *Revista Criterio Libre*, 12(21) 81-96.
- Munévar Quintero, C. (2017). Criterios de imputación al Estado por daños jurídicos en materia ambiental. *Advocatus*, 14(27), 35-49.
- Ortiz, S. (2015). *Memorias encuentro constitucional por la tierra*. Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario.

Rodríguez, G. (2015). *Perspectivas de responsabilidad por daños ambientales en Colombia*.

Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario.

Santofimio, O. (2018). *Nuevos escenarios de litigio constitucional*. Bogotá, Colombia: Ibañez.

Younes Moreno, D. (2016). *Curso de derecho administrativo*. 10ed. Bogotá, Colombia: Temis.

## **Normativa**

Congreso de la República (19 de diciembre de 1973). Ley 23. Código de Recursos Naturales y de

Protección al Medio Ambiente. Diario Oficial N° 34.001. Recuperado de

[https://www.minambiente.gov.co/images/GestionIntegraldelRecursoHidrico/pdf/normativa/ley\\_23\\_de\\_1973.pdf](https://www.minambiente.gov.co/images/GestionIntegraldelRecursoHidrico/pdf/normativa/ley_23_de_1973.pdf)

Presidencia de la República (18 de diciembre de 1974). Decreto 2811. Por el cual se dicta el

Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

Diario Oficial N° 34.243. Recuperado de

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_2811\\_1974.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2811_1974.html)

Constitución Política de Colombia (1991). Recuperado de

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)

Congreso de la República (5 de agosto de 1998). Ley 472. Por la cual se desarrolla el

artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las

acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial N° 43.357.

Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0472\\_1998.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0472_1998.html)

## **Jurisprudencia**

Consejo de Estado, Sección tercera. (29 de julio de 2004) Sentencia 25000-23-24-000-2003-01003-01(AP) 527. (CP GERMÁN RODRÍGUEZ VILLAMIZAR) Recuperado de [https://normograma.mintic.gov.co/mintic/docs/25000-23-24-000-2003-01003-01\(ap\).htm](https://normograma.mintic.gov.co/mintic/docs/25000-23-24-000-2003-01003-01(ap).htm)

Consejo de Estado, Sección tercera. (30 de junio de 2011) Sentencia 50001-2331-000-2004-00640-01(AP). (CP MARCO VELILLA) Recuperado de <http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/FileReferenceServlet?corp=ce&ext=doc&file=2126551>

Consejo de Estado, Sección primera. (28 de marzo de 2014) Sentencia 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP). (CP MARCO VELILLA) Recuperado de [http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/141/AC/25000-23-27-000-2001-90479-01\(AP\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/141/AC/25000-23-27-000-2001-90479-01(AP).pdf)

Consejo de Estado, Sección primera. (14 de marzo de 2019) Sentencia 17001-23-00-000-2011-00337-01(AP). (CP ROBERTO AUGUSTO SERRATO) Recuperado de [http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Document/?docid=17001-23-33-000-2011-00337-01\(AP\)](http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Document/?docid=17001-23-33-000-2011-00337-01(AP))

Consejo de Estado, Sección primera. (01 de agosto de 2019) Sentencia 52001-23-33-000-2017-00070-01(AP). (CP NUBIA PEÑA) Recuperado de [http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Document/?docid=52001-23-33-000-2017-00070-01\(AP\)](http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Document/?docid=52001-23-33-000-2017-00070-01(AP))

Consejo de Estado, Sección primera. (23 de agosto de 2019) Sentencia 13001-23-33-000-2015-00725-01(AP). (CP HERNANDO SÁNCHEZ) Recuperado de

[http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Document/?docid=13001-23-33-000-2015-00725-01\(AP\)](http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Document/?docid=13001-23-33-000-2015-00725-01(AP))

Consejo de Estado, Sección primera. (12 de septiembre de 2019) Sentencia 52001-23-33-000-2018-00261-01(AP). (CP NUBIA PEÑA) Recuperado de [http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Document/?docid=52001-23-33-000-2018-00261-01\(AP\)](http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Document/?docid=52001-23-33-000-2018-00261-01(AP))

Consejo de Estado, Sección primera. (3 de octubre de 2019) Sentencia 73001-23-33-000-2014-00780-01(AP). (CP NUBIA PEÑA) Recuperado de [http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Document/?docid=73001-23-33-000-2014-00780-01\(AP\)](http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Document/?docid=73001-23-33-000-2014-00780-01(AP))

Corte Constitucional. (17 de junio de 1992) Sentencia T-411/1992. (MP ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO) Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/1992/T-411-92.htm>

Corte Constitucional. (30 de junio de 1998) Sentencia C-320/1998. (MP EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ) Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-320-98.htm>

Corte Suprema de Justicia, Sala de casación civil. (16 de mayo de 2011) Sentencia 52835-3103-001-2000-00005-01. (CP WILLIAM NAMÉN VARGAS) Recuperado de <https://redjusticiaambientalcolombia.files.wordpress.com/2014/06/cs16-mayo2011.pdf>

**Otros recursos.**

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2020). Recuperado de

<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018/cuantos-somos>

El Tiempo (2020). Compromisos de Colombia para cumplir Acuerdo de París, son 'tímidos'.

Recuperado de <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/cambio-climatico-compromisos-de-colombia-para-cumplir-acuerdo-de-paris-son-timidos-545629>