

## **Protección constitucional al medio ambiente en Colombia y la declaración del río como sujeto de derechos <sup>1</sup>**

Juan Carlos Sepúlveda Calle<sup>2</sup>

### **Resumen:**

La actual Constitución Política de Colombia, vigente desde 1991, contiene numerosas disposiciones en torno al medio ambiente y establece una responsabilidad compartida entre el Estado y los particulares como sujetos garantes de su protección. En cumplimiento de este mandato constitucional el Estado ha designado a las autoridades ambientales, como funciones cardinales, procurar por la gestión de los recursos naturales renovables, imponer sanciones en los casos de violación de las normas de protección ambiental y exigir la reparación de los daños ambientales generados. Así también la Constitución otorgó a los particulares la facultad-deber de participar bajo distintos mecanismos jurídicos, en las decisiones que los afecten, especialmente, en aquellas que puedan poner en riesgo el derecho al goce de un ambiente sano.

**Palabras clave:** Constitución ecológica, autoridad ambiental, medio ambiente

### **Introducción:**

En el presente artículo se presentan algunos elementos clave en materia de protección ambiental en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991, para ello, se parte de la aproximación al concepto de “Constitución ecológica” haciendo un recuento de algunos de los preceptos constitucionales establecidos por el Constituyente Primario en función de la protección ambiental; seguidamente, se aborda de manera sucinta el listado de las autoridades ambientales presentes en Colombia en sus distintas categorías, atendiendo a sus funciones de principales garantes de la protección ambiental en los territorios en los que ejercen su jurisdicción; finalmente, se ofrece una revisión casuística respecto de tres situaciones particulares de gran importancia en términos ambientales para el país, sobre los cuales las autoridades ambientales o el poder judicial han tomado decisiones de fondo orientadas a brindar garantías a los recursos naturales renovables, especialmente al recurso hídrico.

Así entonces, en primer lugar, se presenta el caso del río Bogotá en el que la máxima autoridad judicial de Colombia en la jurisdicción contencioso administrativa, es decir, el

---

<sup>1</sup> El presente artículo es producto de la participación del autor como ponente en el Primer Congreso Internacional de Derecho Ambiental “Salvaguardias medioambientales”, llevado a cabo en la ciudad de Medellín – Colombia el 24 de agosto de 2018, el cual fue posible gracias a la participación del Colegio Antioqueño de Abogados –COLEGAS-, la Red Latinoamericana de Ministerio Público Ambiental y la Corporación Universitaria U de Colombia.

<sup>2</sup> Abogado de la Universidad de Antioquia, especialista en Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia. Docente de las cátedras de “Derecho Ambiental” y “Costos Ambientales” en la Corporación Universitaria U de Colombia y de la cátedra “Legislación Ambiental” en la Corporación Universitaria Lasallista.

Consejo de Estado, falló una acción popular en favor de la descontaminación de esa importante fuente hídrica.

En segundo lugar, se presenta el caso de intervención de una de las autoridades ambientales establecida en el ordenamiento jurídico colombiano, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-, en relación con el avance de un procedimiento sancionatorio de carácter ambiental adelantado por esta autoridad en contra de la Empresa Colombiana de Petróleos S.A. -ECOPETROL-, por la contaminación presunta con al menos 550 barriles de petróleo vertidos a los cuerpos de agua denominados quebrada La Lizama y Caño Muerto en un área aproximada de 24 kilómetros lineales, así como al río Sogamoso en una extensión de 20 kilómetros.

Finalmente, se muestra el caso del río Atrato en el departamento del Chocó, al cual la Corte Constitucional colombiana como máximo órgano de cierre en la jurisdicción constitucional, le reconoció el estatus de “*sujeto de derechos*” y, en consecuencia, expidió diversas órdenes a distintas entidades del Estado colombiano con el propósito de brindar garantías de descontaminación de esta fuente hídrica, especialmente de sustancias químicas como cianuro y mercurio.

## **Protección constitucional al medio ambiente en Colombia**

### **1. Constitución ecológica**

La Constitución Política de Colombia goza de reconocimiento por parte de la Corte Constitucional como una “*Constitución Ecológica*”. De ello da cuenta numerosa jurisprudencia proferida por este organismo, a modo de ejemplo se trae a colación la reciente Sentencia C-048 del 23 de mayo de 2018<sup>3</sup>. En esta oportunidad sostuvo la Corte lo siguiente:

*La Corte estableció que la Carta de 1991 respondía a una “Constitución ecológica” pues contiene un conjunto de disposiciones que reconocen la importancia del ambiente sano e imponen una serie de obligaciones al Estado. En efecto, el preámbulo de la Constitución, establece como un fin el de “asegurar a sus integrantes la vida”.*

(...)

*Con fundamento en estas disposiciones constitucionales la jurisprudencia ha señalado que el ambiente sano tiene una triple dimensión: “es un principio que irradia todo el orden jurídico correspondiendo al Estado proteger las riquezas naturales de la Nación; es un derecho constitucional (fundamental y colectivo) exigible por todas las personas a través de diversas vías judiciales; y es una obligación en cabeza de las autoridades, la sociedad y los particulares, al implicar deberes calificados de protección. Además, la Constitución contempla el “saneamiento ambiental” como servicio público y propósito fundamental de la actividad estatal (arts. 49 y 366 superiores)”.*<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Con esta sentencia fueron declarados exequibles el *Acuerdo de París* adoptado el 12 de diciembre de 2015 en París, Francia y la Ley 1844 de 2017 “*Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de París, adoptado el 12 de diciembre de 2015, en París, Francia*”.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencias C-449 de 2015 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), C-389 de 2016 (MP María Victoria Calle Correa; AV María Victoria Calle Correa; AV Luis Guillermo

No obstante, la expresión “*medio ambiente*” no cuenta con una definición constitucional, por lo tanto, para efectos de aproximarnos a su contenido legal puede hacerse uso de lo preceptuado en normas expedidas con anterioridad a la Constitución de 1991, tales como la Ley 23 de 1973<sup>5</sup> y el Decreto – Ley 2811 de 1974<sup>6</sup>, las cuales respectivamente, son del siguiente tenor:

*Artículo 2 (Ley 23 de 1973). El medio ambiente es un patrimonio común; por lo tanto, su mejoramiento y conservación son actividades de utilidad pública, en las que deberán participar el Estado y los particulares. Para efectos de la presente ley, se entenderá que el medio ambiente está constituido por la atmósfera y los recursos naturales renovables.*

*Artículo 1º (Decreto – Ley 2811 de 1974). El ambiente es patrimonio común. El Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social.*

*La preservación y manejo de los recursos naturales renovables también son de utilidad pública e interés social. (C.N. artículo 30).*

Así pues, el medio ambiente es considerado patrimonio común, por lo tanto, el Estado y los particulares son responsables de su cuidado y protección, así como del uso racional de los recursos naturales renovables.

Librado este primer punto, se hará mención a manera informativa de algunos de los artículos contenidos en la Constitución Política de Colombia de 1991 en relación con los recursos naturales renovables y su protección:

**Artículo 8.** Impone como obligación conjunta al Estado y las personas la protección de las riquezas culturales y naturales de la nación.

**Artículo 49.** Establece el saneamiento ambiental como servicio público a cargo del Estado en función de los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

**Artículo 58.** Constituye como límite de la propiedad la función ecológica.

**Artículo 63.** Asigna las figuras jurídicas de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad sobre los bienes de uso público, parques naturales, tierras comunales de grupos étnicos, tierras de resguardo y patrimonio arqueológico de la nación.

---

Guerrero Pérez; SPV Alejandro Linares Cantillo; AV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; AV Jorge Iván Palacio Palacio; SPV y AV Luis Ernesto Vargas Silva), C-041 de 2017 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Jorge Iván Palacio Palacio) y C-644 de 2017 (MP Alejandro Linares Cantillo; AV Alejandro Linares Cantillo; AV José Antonio Lizarazo Ocampo; AV Alberto Rojas Ríos; AV Diana Fajardo Rivera).

<sup>5</sup> “Por la cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones”.

<sup>6</sup> “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”.

**Artículo 67.** Instituye la educación como un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social, que formará al colombiano para la protección del ambiente.

**Artículo 79.** Asigna a todas las personas el derecho a gozar de un ambiente sano y garantiza la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

**Artículo 80.** Otorga el deber al Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, le ordena prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

**Artículo 81.** Fija la prohibición de fabricación, importación, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos.

**Artículo 88.** Faculta a las personas para la presentación de acciones populares en la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza.

**Artículo 95.** Determina como deberes de la persona y del ciudadano, la protección de los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.

**Artículo 150.** Indica como una de las funciones del Congreso de la República, la de reglamentar la creación y funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales dentro de un régimen de autonomía.

**Artículo 267.** Establece como función ambiental de la Contraloría, la vigilancia de la gestión fiscal del Estado, fiscalización de los recursos naturales y el medio ambiente y la presentación de un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del medio ambiente al Congreso de la República.

**Artículo 277.** Estipula como función ambiental de la Procuraduría, la defensa de los intereses colectivos, en especial el ambiente.

**Artículo 300.** Dispone como funciones ambientales de las Asambleas Departamentales, las de expedir ordenanzas en sus territorios relacionadas con el ambiente.

**Artículo 313.** Decreta como funciones ambientales de los Concejos Municipales, la reglamentación de los usos del suelo y dictar las normas para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

**Artículo 330.** Concede funciones ambientales a los territorios indígenas, como la de velar por la preservación de los recursos naturales en sus territorios. Asimismo, reconoce una garantía adicional, en el sentido de que la explotación que se adelante de estos recursos en los territorios indígenas se hará sin desmedro de su integridad cultural, social y económica.

**Artículo 331.** Se dio creación a la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena con el propósito de recuperar la navegación, la actividad portuaria, la

adecuación y la conservación de tierras, la generación y distribución de energía y el aprovechamiento y preservación del ambiente.

**Artículo 333.** Fijó como límite a la libertad económica y la iniciativa privada el bien común, entendido éste como el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

**Artículo 334.** Otorgó la dirección general de la economía a cargo del Estado en relación con la explotación de recursos naturales renovables y no renovables, el uso del suelo y la preservación de un ambiente sano.

**Artículo 339.** Definió que habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno.

## **2. Autoridades ambientales garantes de la conservación de los recursos naturales renovables**

En la categoría de autoridades ambientales en Colombia tenemos las siguientes: (i) Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA-, la cual fue creada mediante el Decreto 3573 de 2011; (ii) las Corporaciones Autónomas Regionales -CAR-; (iii) las Corporaciones de Desarrollo Sostenible, respecto de estos dos tipos de autoridades podemos indicar que como desarrollo legal directo de la Constitución Política de 1991 fue expedida la Ley 99 de 1993<sup>7</sup>, y con ella se reorganizaron y crearon algunas CAR y se crearon las CDS que hoy existen; (iv) las Unidades Ambientales de los Grandes Centros Urbanos –UAGCU-, estas Unidades tienen desarrollo legal en las Leyes 99 de 1993 y 1625 de 2013; (v) los Establecimientos Públicos Ambientales -EPA-, su fundamento jurídico lo constituyen las Leyes 768 de 2002 y 1617 de 2013; (vi) la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, creada mediante el Decreto 3572 de 2011.

Estas autoridades ambientales comparten en el territorio colombiano las funciones de gestión de los recursos naturales renovables, la garantía de su conservación, la imposición de sanciones en los casos de violación de las normas de protección ambiental y la exigencia a los infractores ambientales de la reparación de los daños generados. No obstante, el cumplimiento de las funciones por parte de las autoridades ambientales no siempre es el deseable, haciéndose necesaria la intervención del poder judicial para suplir los vacíos que dejan aquellas en su actuación, evidencia de ello son los casos que se presentan a continuación con la acción popular del río Bogotá y la acción de tutela del río Atrato.

## **3. Revisión casuística**

---

<sup>7</sup> “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”.

1. **Acción Popular río Bogotá. Radicado del Consejo de Estado No. 25000-23-27-000-2001-90479-01 (AP), C.P. Marco Antonio Vellilla Moreno, D.C, veintiocho (28) de marzo de dos mil catorce (2014).**



*Imagen tomada de: <https://www.dinero.com/pais/articulo/contaminacion-del-rio-bogota/194085>*

Esta acción fue presentada por algunos habitantes de la ciudad de Bogotá con el propósito de descontaminar el río que lleva el mismo nombre, y sus afluentes y, en consecuencia, el Consejo de Estado encontró como responsables por acción a los habitantes e industrias de la cuenca que generan vertimientos domésticos e industriales a esa fuente hídrica. Asimismo, responsabilizó por omisión a La Nación, representada en el Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-, Departamento de Cundinamarca, Distrito Capital de Bogotá y todos los municipios aferentes a la cuenta.

El Propósito de la sentencia, de acuerdo con la visión del Consejo de Estado fue realizar actividades y ejecución de planes, proyectos y programas en toda la cuenca de salvamento del río Bogotá y fijar los fundamentos para su descontaminación definitiva. Este fallo contempla 87 órdenes dadas por el Alto Tribunal para recuperar la fuente hídrica y sus afluentes. Entre las ordenes expedidas se destaca la emitida a la autoridad ambiental CAR consistente en ejercer control a los vertimientos de las aguas residuales.

Este propósito refleja la necesidad de abordar la temática ambiental de la cuenca hídrica del río Bogotá de manera integral, sistemática y sostenible, de tal suerte

pues, que se abona a la Alta Corporación haber tratado de resolver en su totalidad la problemática ambiental suscitada en la cuenca.

## 2. Procedimiento sancionatorio de carácter ambiental por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-



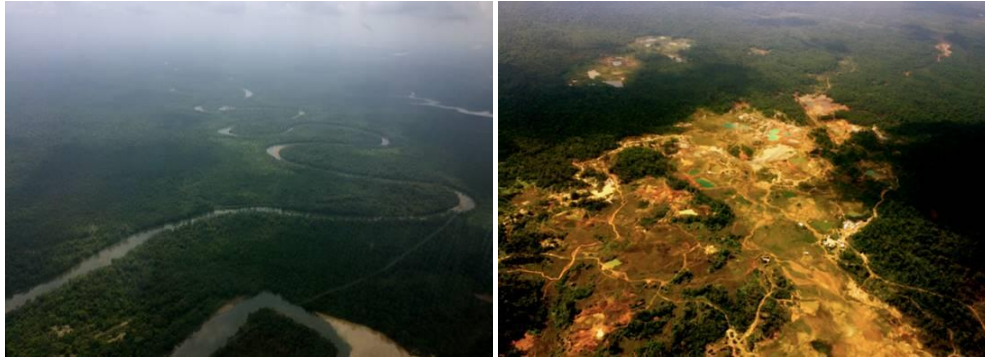
*Imagen tomada de: <https://www.radio.com.co>*

Como presunto infractor ambiental se investiga a la Empresa Colombiana de Petróleos -ECOPETROL S.A.-, con ocasión de los hechos ocurridos (derrame) en el campo petrolero Lizama en marzo de 2018, ubicado en jurisdicción del municipio de Barrancabermeja, departamento de Santander, generando contaminación presunta con al menos 550 barriles de petróleo que fueron descargados a los cuerpos de agua denominados quebrada La Lizama y Caño Muerto en un área aproximada de 24 kilómetros lineales, así como al río Sogamoso en una extensión de 20 kilómetros. En la actualidad esta investigación se encuentra en curso y el presunto infractor puede ser sancionado con multa hasta de 5000 salarios mínimos legales mensuales vigentes<sup>8</sup>, así como revocatoria o caducidad de la licencia ambiental con que cuenta para adelantar la explotación de hidrocarburos en el lugar de la afectación ambiental.

## 3. Declaratoria del río Atrato (Chocó) como “sujeto de derechos”. Acción de Tutela T-622 de 2016. Corte Constitucional, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

---

<sup>8</sup> Esta sanción podría ascender hasta tres mil novecientos millones de pesos aproximadamente, y se encuentra prevista en el ordenamiento jurídico colombiano en el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009 “Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”.



*Imagen tomada de la Sentencia de Tutela T-622 de 2016: Imagen de selva virgen, libre de explotación minera y forestal. Enero 29 de 2016.*

*Imagen tomada de la Sentencia de Tutela T-622 de 2016: Transformación que producen las actividades mineras en la selva chocoana. Enero 29 de 2016*

En este caso, los accionantes fueron las comunidades étnicas presentes en las riberas del río Atrato, alegando como vulnerados los derechos a la vida, la salud, el agua, la seguridad alimentaria, el medio ambiente sano, la cultura y el territorio de las comunidades étnicas que habitan la cuenca del río Atrato y sus afluentes.

En tal acción judicial fueron declarados como responsables por omisión entidades del Estado colombiano como Presidencia de la República, Ministerio de Interior, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Agricultura, Departamento para la Prosperidad Social, Departamento Nacional de Planeación, Agencia Nacional de Minería, Agencia Nacional de Licencias Ambientales, Instituto Nacional de Salud, Departamentos de Chocó y Antioquia, Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó -Codechocó-, Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá -Corpourabá-, Policía Nacional – Unidad contra la Minería Ilegal, y los municipios de Acandí, Bojayá, Lloró, Medio Atrato, Riosucio, Quibdó, Río Quito, Unguía, Carmen del Darién, Bagadó, Carmen de Atrato y Yuto -Chocó-, y Murindó, Vigía del Fuerte y Turbo -Antioquia-

Las afectaciones que dieron lugar a la presentación de la tutela se resumen en:

*Taponamientos y/o desvíos de cursos de agua, desecación de ciénagas, pérdidas en la conectividad de los ecosistemas acuáticos con graves efectos para la biodiversidad de la región”. Así como, “pérdida de cobertura vegetal, alteraciones del paisaje y pérdida de hábitat”; a más de “contaminación de los suelos y disposición inadecuada de sustancias químicas,*

Lo anterior, de acuerdo con el Instituto de Ciencias Naturales de la Universidad Nacional en su intervención ante la Corte Constitucional

Como resultado de esta acción de tutela, la Corte reconoció al río Atrato, su cuenca y afluentes como una entidad sujeta de derechos y, en consecuencia, ordenó su protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades étnicas e impuso obligaciones de diseñar y poner en marcha un plan para descontaminar la cuenca del río Atrato y sus afluentes, los territorios ribereños, recuperar sus ecosistemas y evitar daños adicionales al ambiente en la región. Este plan debe incluir medidas como: (i) el restablecimiento del cauce del río Atrato, (ii) la eliminación de los bancos de área



formados por las actividades mineras y (iii) la reforestación de zonas afectadas por minería legal e ilegal. Se destaca que entre las entidades del Estado que recibieron órdenes de elaboración y puesta en marcha del plan para adelantar la descontaminación del río Atrato y sus afluentes, se encuentran las autoridades ambientales Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó –CODECHOCÓ- y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá –CORPOURABÁ-.

## **Conclusiones**

La constitución Política de Colombia es reconocida como una Constitución ecológica gracias a la nutrida incorporación de disposiciones relativas al medio ambiente y su protección, de manera concurrente por el Estado y los particulares, de allí que tanto las autoridades ambientales (manifestación directa del Estado en la gestión de los recursos naturales renovables) como las personas, han sido dotadas de herramientas jurídicas para brindar y/o pedir garantías de protección ambiental y, en todo caso, en eventos de omisión de las autoridades ambientales los particulares están investidos de la facultad de acudir a la rama jurisdiccional del poder público con el propósito de presentar diversas acciones judiciales (como la acción popular y la acción de tutela) en procura de lograr la protección ambiental y el disfrute de un ambiente sano.

En materia de protección del recurso hídrico en los casos expuestos se evidencia omisión por parte de las autoridades ambientales responsables de su garantía, específicamente de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR, la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó –CODECHOCÓ- y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá –CORPOURABÁ-, no obstante ello, las comunidades organizadas y las personas individualmente consideradas, han hecho uso de los instrumentos jurídicos ofrecidos por la Constitución para efectos de lograr la protección ambiental en instancias judiciales, obteniendo de paso, que en el cumplimiento de las órdenes proferidas por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional sean involucrados como directos responsables las autoridades ambientales, en un trabajo coordinado con otras entidades del Estado como ministerios y entidades territoriales y las personas directamente afectadas con la contaminación del recurso hídrico.

## **Bibliografía**

### **Referencias bibliográficas**

Amaya Navas, Oscar Darío. *La Constitución ecológica de Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010.

Rodríguez, Gloria Amparo (Editora Académica). *Justicia ambiental en Colombia, ejercicio participativo a través de las acciones constitucionales* (Segunda parte – Colección Ambiente y Desarrollo Sostenible), Bogotá, Grupo Editorial Ibáñez, 2018.

Vega Mora, Leonel. *La dimensión ambiental del desarrollo*, Bogotá, Ecoe Ediciones, 2016.

### **Disposiciones legales**

Constitución política de Colombia, 1991

Ley 23 de 1973

Ley 99 de 1993

Ley 1333 de 2009

Ley 1625 de 2013

Ley 1716 de 2013

Decreto – Ley 2811 de 1974

Decreto 3572 de 2011

Decreto 3573 de 2011

### **Jurisprudencia**

Sentencia C-048 de 2018, Expediente xxx (Corte Constitucional, 2018)

Sentencia C-622 de 2016, Expediente xxx (Corte Constitucional, 2016)

Sentencia No. 25000-23-27-000-2001-90479-01 (AP), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, D.C, (2014). (Consejo de Estado, 2014)