



COMO CITAR ESTE ARTÍCULO:

Navajas-Jaraba, G., Escamilla-Vargas, L. J., Pérez-Bermúdez, H. C. (2021). Diálogos territoriales sobre responsabilidad ambiental entre la institucionalidad y las comunidades. Nuevas lecturas sobre el río Bogotá y Sumak Kawsay. *Revista Jurídicas*, 18(1), 162-179. <https://doi.org/10.17151/jurid.2021.18.1.10>

Diálogos territoriales sobre responsabilidad ambiental entre la institucionalidad y las comunidades. Nuevas lecturas sobre el río Bogotá y Sumak Kawsay*

Recibido el 5 de mayo de 2020
Aprobado el 20 de septiembre de 2020

GLEIDIS NAVAJAS-JARABA**
LUZ JENNY ESCAMILLA-VARGAS***
HINGRID CAMILA PÉREZ-BERMÚDEZ****

RESUMEN

El artículo de investigación gira en torno al caso emblemático del río Bogotá, el cual se cierra jurídicamente en el 2014 con la sentencia emitida por el Consejo de Estado, identificando una serie de órdenes concretas a cada una de las cuencas (alta, media, baja) del río Bogotá. El objetivo de la investigación fue analizar las acciones que los municipios están ejecutando, con el fin de darle cumplimiento a la sentencia del Consejo de Estado, respecto a la cuenca alta del río Bogotá, para ello se implementó una metodológica investigativa con enfoque mixto y diseño explicativo, realizando trabajo de campo en cada uno de los municipios que hacen parte de la cuenca alta.

La investigación permitió analizar las acciones que se están ejecutando para la protección, recuperación y conservación del río Bogotá, desde los municipios, teniendo en cuenta sus diferencias, fortalezas y dificultades, en relación con la responsabilidad ambiental que ostentan en la toma de decisiones, control y vigilancia. Finalmente desarrollar una estructura teórico conceptual, sobre la incidencia de las comunidades para transformar el imaginario de estas, en aplicación de conceptos territoriales de Buen vivir,

en la constitución de territorios Sumak Kawsay.

PALABRAS CLAVE: responsabilidad ambiental, acciones, institucionalidad, comunidades, río Bogotá, Sumak Kawsay.

* Artículo de investigación "Responsabilidad ambiental de las entidades territoriales-Acciones". Facultad de Derecho- Posgrados. Especialización en Legislación rural y Ordenamiento Territorial- Especialización en Responsabilidad Ambiental y Sostenibilidad. UNIAGRARIA.

** Magíster en Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, Universidad de Manizales. Abogada especializada, Universidad Autónoma de Colombia. Miembro del grupo de investigación de Derecho Verde. UNIAGRARIA. Investigadora principal "Responsabilidad ambiental de las entidades territoriales-Acciones". Facultad de Derecho- Posgrados. Especialización en Legislación rural y Ordenamiento Territorial- Especialización en Responsabilidad Ambiental y Sostenibilidad. Uniagraria, Bogotá, Colombia. E-mail: navajas.gleidis@uniagraria.edu.co; gleidis@gmail.com **Google Scholar**. ORCID: 0000-0002-3689-7871.

*** Maestrante en docencia universitaria. Universidad Sergio Arboleda. Especialista en Avalúos de la Universidad Distrital. Abogada de la Universidad Autónoma Colombia. Coinvestigadora en la investigación "Responsabilidad ambiental de las entidades territoriales-Acciones". Facultad de Derecho- Posgrados. Especialización en Legislación rural y Ordenamiento Territorial- Especialización en Responsabilidad Ambiental y Sostenibilidad. Uniagraria. escamilla.luz@uniagraria.edu.co **Google Scholar**. ORCID: 0000-0001-7730-2136.

**** Doctoranda en Derecho Procesal Contemporáneo, Universidad de Medellín; candidata a Magíster en Derechos Humanos, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia; especialista en tutela jurisdiccional de los derechos fundamentales Universitat Di Pisa; Abogada Fundación Universitaria de San Gil (Unisangil). Decana de la facultad de Ciencias Jurídicas y políticas de la Fundación Universitaria de San Gil (Unisangil). E-mail: hingridperez@unisangil.edu.co **Google Scholar**. ORCID: 0000-0002-5795-7773.



Territorial dialogue about environmental responsibility between institutions and communities. New readings on the Bogotá River and the Sumak Kawsay

ABSTRACT

The research carried out revolves around the emblematic case of the río Bogotá, which closes legally in 2014 with the judgment issued by the Council of State, identify a series of specific orders to each of the basins (high, medium, low) of the Bogotá River. The objective of the investigation was to analyze the actions that 15 municipalities are executing, in order to comply with the judgment of the State Council, with respect to the cuenca alta del río Bogotá, for this purpose an investigative methodological with mixed approach and explanatory design was implemented, performing field work in each of the municipalities that are part of the upper basin.

The research allowed to analyze the actions that are being carried out for the protection, recovery and conservation of the Bogota River, from the municipalities, taking into account their differences, strengths and difficulties, in relation to the environmental responsibility they hold in decision-making, control and surveillance. Finitially develop a conceptual theoretical structure, on the impact of communities to transform the imaginary of these, into application of territorial concepts of Good Living, in the constitution of Sumak Kawsay territories.

KEY WORDS: environmental responsibility, actions, institutionalidad, communities, Bogotá river, Sumak Kawsay.

“O cambiamos o morimos, esa es la alternativa. (...) La salida hacia un nuevo sueño civilizatorio es hacer conscientemente de la cooperación un proyecto personal y colectivo. Para convivir humanamente debemos acabar con la competencia que genera individualismo, acumulación y consumismo e inaugurar una cooperación capaz de generar comunidad y la participación de todos en todo aquello que nos interesa a todos” (Boff, 2012)

I. Introducción

Abordar diferentes problemáticas ambientales con el objetivo principal de contextualizar lo sucedido y buscar alternativas como respuesta inmediata y de contingencia, hace parte de la responsabilidad institucional, de la academia y de cada territorio, por detener la crisis humanitaria que se alza por la inadecuada intervención del hombre, en los procesos de la naturaleza. Por tanto, alejarse de la teoría antropocéntrica para repensar los nuevos diálogos hombre/ambiente permitirá generar nuevas estrategias para encauzar las acciones en la convivencia armónica con el medio que nos rodea.

La semántica que aborda las expresiones, *ambiente sano, biodiversidad, naturaleza, acciones colectivas, derechos colectivos*, se ha replanteado atendiendo a las diversas transiciones sobre las cuales la dinámica de la sociedad ha incidido. Por lo tanto, generar rupturas epistemológicas y formar redes sistémicas que coadyuven a la dignidad humana, articula el interés por generalizar el compromiso para la protección de la Pachamama.

Los estudios sobre el Río de Bogotá se construyen desde dos aristas importantes, la primera, los esfuerzos de la institucionalidad por diseñar los compendios normativos y el accionar legítimo para propiciar espacios de calidad, y, por otra parte, la cosmovisión territorial, la cual constituye un elemento de trayectoria para identificar las necesidades latentes al interior de las regiones y, correlativamente, una respuesta oportuna, diseñada desde la comunidad, para detener, controlar y mitigar los daños ambientales que se ocasionan sobre el afluente.

Desde diversos enfoques estructurales, que comprenden el engranaje jurídico, se ha respaldado la intención de positivizar documentos que desde el derecho sustantivo pretendan garantizar, restablecer y promocionar los derechos a un medio ambiente sano, como se materializa en la investigación realizada, en las sentencias emitidas en primera y segunda instancia.

2. Estrategia metodológica

Esta investigación se desarrolla bajo un enfoque mixto ya que está influenciada por pensamientos subjetivos y objetivos, es decir, se combinan. Según Hernández-Sampieri y Mendoza (2018):

En el enfoque mixto se suele incluir una sección donde se presentan el método, la recolección y el análisis de datos, tanto cuantitativos como cualitativos. Los resultados se muestran bajo el esquema de triangulación, buscando consistencia entre los resultados de ambos enfoques y analizando contradicciones o paradojas. (p. 538)

Desde el punto de vista de profundización, el tipo de investigación se puede catalogar como una Investigación Explicativa:

Los estudios explicativos van más allá de la descripción de conceptos o fenómenos o del establecimiento de relaciones entre conceptos; están dirigidos a responder a las causas de los eventos físicos o sociales. Como su nombre lo indica, su interés se centra en explicar por qué ocurre un fenómeno y en qué condiciones se da éste, o por qué dos o más variables están relacionadas. (Hernández-Sampieri y Mendoza, 2018, p. 95)

Con el propósito de cumplir los objetivos propuestos de la investigación, se hizo trabajo de campo en todos los municipios que hacen parte de la cuenca alta del río Bogotá (Villapinzón, Chocontá, Suesca, Sesquilé, Gachancipá, Tocancipá, Zipaquirá, Cajicá, Sopó, Chía, Cota, Nemocón, La Calera, Cogua, Guatavita, Guasca, Tabio, y Tenjo), se presentaron derechos de petición, entrevistas con los funcionarios encargados del tema sobre las acciones, dificultades, situaciones exitosas que han proyectado, ejecutado o no en cumplimiento del fallo judicial del río Bogotá. También se realizaron acercamientos a la comunidad por medio de las veedurías ciudadanas, sobre la situación que viven y las acciones que han realizado los municipios, si conocen de ellas, como se pueden replicar.

El análisis de las acciones se realiza con base en la matriz que manejan las entidades territoriales para rendir sus informes a los entes de control y seguimiento, como la procuraduría y contraloría, que a su vez tiene los cinco ejes emanados de la sentencia del Consejo de Estado de 2014:

1. Eje de calidad de agua;
2. Eje de educación y participación;
3. Eje interinstitucional;
4. Eje tecnología e infraestructura y
5. Eje de uso del suelo.

3. Resultados y discusiones

Los grandes problemas ambientales en Colombia han sido objeto de estudio judicial que ha activado la institucionalidad en su respuesta y la toma de decisiones en cumplimiento de órdenes judiciales, lo cual evidencia la precaria e ineficaz actuación administrativa, sin mediar orden judicial. Este fenómeno ha venido en aumento en Colombia, donde existen muchos casos en los cuales son las instancias judiciales, las que logran activar la administración, reiterativamente en los temas ambientales, como en el analizado en la investigación sobre la descontaminación del río Bogotá.

El activismo judicial de gran impacto en el estudio de los modernos fenómenos jurídicos. Los jueces han impuesto una verdadera revolución en su rol tradicional, con un sustancial impacto en los contenidos de las instituciones jurídicas que aplican, forzándolas hacia alcances insospechados que inciden necesariamente en el sustrato propio de las políticas públicas. (Guzmán-Jiménez, 2017, p. 15)

3.1. La responsabilidad ambiental: elementos jurídicos para su configuración

La responsabilidad ambiental es un tema relativamente novedoso, data de los años 70. Inicialmente se presenta en la Conferencia de Estocolmo¹ conocida como la conferencia del Medio Humano, fue la primera vez que la comunidad internacional se reunió para plantear temas ambientales, que entre otros aspectos crea el PNUMA², establece 26 principios y 101 recomendaciones para los estados miembros de la ONU. Posteriormente los países deben legislar internamente sobre el tema, sus alcances.

El cambio climático global no es la única amenaza actual y futura, sino que en la sociedad moderna y contemporánea se están produciendo y reproduciendo otros riesgos y amenazas de gravedad, como el armamento y energía nucleares, el terrorismo, la contaminación de suelos, agua y aire, la expansión de enfermedades, etc. Vivimos en un mundo convulsionado, cada vez más conectado, tecnificado y cientificado, donde por todos los frentes aparecen riesgos al ambiente, a la salud y a la forma de producción y trabajo (Roth, 2019).

En el contexto internacional y del derecho comparado, se puede advertir que en (Londoño, 1999) muchísimos países el tema de las acciones populares se ha ido incorporando paulatinamente en las constituciones y en las legislaciones del mundo. Es claro que, en Estados Unidos, Canadá, Brasil, Portugal, Francia, más recientemente en Argentina, esta institución es una de las mayores revoluciones procesales de todos los tiempos, ya que ha demostrado ser un medio eficaz en la solución de muchas de las tensiones y conflictos derivados de la industrialización y de la masificación. Las acciones populares en estos países son un elemento de aglutinación y de participación democrática en la administración de justicia (Londoño-Toro, 1999).

En el derecho comparado se pueden referenciar varios sistemas de responsabilidad ambiental, subjetiva y objetiva. Según Londoño-Toro (1999), se entiende la primera como "La responsabilidad ambiental se interpreta dentro de los esquemas de responsabilidad civil basada en la culpa y el dolo. En el mundo entero son los sistemas que prevalecen,

¹ La Conferencia de Estocolmo de 1972 centraba la atención internacional en temas medio ambientales, especialmente los relacionados con la degradación ambiental y la contaminación transfronteriza. Este último concepto era muy importante, ya que señalaba el hecho de que la contaminación no reconoce los límites políticos o geográficos y afecta a los países, regiones y pueblos más allá de su punto de origen. Puede consultarse en: <https://www.un.org/spanish/conferences/wssd/unced.html>

² El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) es el portavoz del medio ambiente dentro del sistema de las Naciones Unidas. El PNUMA actúa como catalizador, promotor, educador y facilitador para promover el uso racional y el desarrollo sostenible del medio ambiente mundial. <https://www.un.org/ruleoflaw/es/un-and-the-rule-of-law/united-nations-environment-programme/>.

tanto en los ordenamientos continentales como en los anglosajones” (p.7)
Así mismo, la autora afirma que:

La evolución hacia la responsabilidad objetiva viene dándose en áreas muy específicas, como la contaminación con residuos o sustancias peligrosas; en estos casos, según la norma ambiental vigente, solo se requiere probar el nexo causal entre el depósito de sustancias peligrosas y el daño; el dolo o culpa del sujeto agente es irrelevante. Situación de transición en varias legislaciones como en Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda, Holanda, Italia y Japón. (Londoño-Toro, 1999, p. 8)

En cuanto a la responsabilidad objetiva³ basada en la teoría del riesgo, sobresalen tres países en su aplicación: Alemania, Estados Unidos y Canadá. En Colombia se aplica la responsabilidad objetiva teniendo en cuenta las exigencias normativas requeridas según la Ley 1333 de 2009⁴, basada en el daño ambiental, analizando sus elementos (hecho generador del daño, el daño propiamente dicho y el nexo causal entre los dos). El análisis exige un examen técnico en cada caso que fundamente adecuadamente los elementos que componen el daño (Gil-Botero, 2013).

Es compleja la aplicación de la responsabilidad totalmente objetiva, en la realidad tienen elementos subjetivos, debido a que en los casos que se presentan se derivan de negligencia, imprudencia y/o impericia de quienes adelantan alguna actividad e incumplen normas que tiene inmersos la labor de mitigación de impactos negativos sobre el ambiente. En decisiones jurídicas de la corte constitucional, se ha reconocido esta responsabilidad ambiental.

3.2. Contexto

Jurídicamente se conoce el caso de descontaminación del río Bogotá desde 1992 con la primera presentación de acción de popular para la recuperación del afluente, posteriormente se acumulan tres acciones populares más, para un total de cuatro acciones populares, que inicialmente se dirige contra la empresa de Energía Eléctrica de Bogotá. La sentencia que finaliza con el proceso judicial es el superior de cierre de la jurisdicción administrativa, el Consejo de Estado en el año de 2014.⁵

³ Es responsable por el resultado, sin analizar otras condiciones.

⁴ Régimen Sancionatorio Ambiental vigente en Colombia desde 21 de julio de 2009.

⁵ Colombia. Consejo de Estado. Sentencia de 14 de junio de 2014. Ref: Expediente núm. AP-25000-23-27-000-2001-90479-01. Magistrado Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Proceso Acción Popular, acumulados 54001-23-31-004-2000-0428; 54001-23-31-004-2001-0122; 54001-23-31-004-2001-0343 presentado por Gustavo Moya Ángel y otros, en ejercicio de la Acción Popular, demanda del 01 de octubre de 1992 contra la empresa de ENERGIA ELECTRICA DE BOGOTA; JORGE ENRIQUE CUERVO RAMÍREZ presentó demanda de acción popular el 4 de agosto de 1999, contra el DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ y la EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ E.A.A.B.- E.S.P.; MIGUEL ÁNGEL CHÁVEZ GARCÍA, JORGE HUMBERTO GONZÁLEZ y NICOLÁS DÍAZ ROA, actuando en nombre propio, interpusieron el 12 de junio de 2001 ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca acción popular contra los ministerios del medio ambiente, desarrollo económico, agricultura y desarrollo rural, salud y de educación nacional y otras entidades. Asunto: contaminación del Río Bogotá; MIGUEL ÁNGEL CHAVES GARCÍA y JORGE HUMBERTO GONZÁLEZ VILLANUEVA, en ejercicio de la acción popular consagrada en el artículo 88 de la Constitución Política, desarrollado por la Ley 472 de 1998, presentaron demanda contra los ministerios del medio ambiente, hacienda y crédito público, agricultura y desarrollo rural, salud, desarrollo económico, minas y energía, educación nacional y otras entidades.

Las órdenes cobijan a 19 entidades de la nación, a 46 municipios que están en la cuenca, y a una larga lista de empresas privadas a las que el máximo tribunal de lo contencioso administrativo declaró responsables, por acción o por omisión, de la catástrofe ambiental, ecológica, económica y social del río y sus afluentes (Consejo de Estado, 2014).

Todos los municipios que hacen parte de la cuenca alta del río Bogotá tienen como condición general que son municipios con más del 70 % de vocación rural, lo cual es una característica importante y relevante, pero también en algunos de ellos se realiza actividad minera, curtiembres e industria, que generan un impacto negativo sobre el afluente hídrico, y a su vez son de gran aporte a la economía de la región y de la nación.

3.3. Responsabilidad ambiental desde los municipios

Los municipios son una clasificación de entidad territorial⁶, son la representación local en la organización del Estado y el mayor ejemplo de descentralización administrativa, gozan de autonomía para su ejercicio en concordancia con la Constitución política de Colombia⁷, por ello, desde la institucionalidad local deben emitirse⁸ y cumplirse las normas locales, es la forma *in situ* de organizarse; por ello tienen responsabilidad sobre su territorio, aunque deficiencia en el control y vigilancia en el cumplimiento de sus normas, en las que tienen que ver la categorización de sus municipios y con ello la debilidad presupuestal para el cumplimiento de sus fines. Aun así, las entidades territoriales no deben quedarse incólumes para organizar las actividades dentro de su territorio, imponer sanciones, ejecutar actividades locales de empoderamiento del territorio y protección a sus habitantes.

La responsabilidad ambiental es uno de los deberes que tienen los municipios, entendida no como una medida represiva jurídica en la materialización del daño ambiental, sino preventiva a la consolidación del mismo, pues se debe entender que la responsabilidad ambiental debe darse en todos los estados, antes, durante y después a la consolidación de un daño antijurídico, que recae sobre el ficto de la persona jurídica municipal “entidad territorial-Municipio” que no desaparece fácilmente, más allá de los gobiernos que cambian según el periodo constitucional vigente. Así lo comprende el Consejo de Estado cuando su decisión es *ultra y extra*

⁶ Artículo 286 de la Constitución Política de Colombia: “Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley”.

⁷ Artículo 287 de la Constitución Política de Colombia: “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales”.

⁸ Teniendo claro lo establecido en el art. 1 de la Constitución Política de Colombia: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

petita e incluye a todos los actores de la cuenca del río Bogotá, entre ellos a los municipios quienes deben orientar el rumbo local en materia ambiental para la recuperación del río Bogotá, desde modificar los POT locales, hasta garantizar la efectiva participación ciudadana en los temas ambientales de la población.

Tabla 1. Categorización de municipios ubicados en la cuenca alta del río Bogotá

Municipio	Categoría 2018	Población	% Gastos Funcionamiento / ICLD
Villapinzón	6	20.391	50,71%
Chocontá	6	26.562	38,27%
Suesca	6	18.011	47,48%
Sesquilé	6	14.912	32,19%
Gachancipá	6	15.223	42,40%
Tocancipá	2	33.677	20,04%
Zipaquirá	2	126.409	39,42%
Cajicá	2	59.198	26,08%
Sopó	3	27.932	27,30%
Chía	1	132.691	39,42%
Cota	3	25.945	16,28%
Nemocón	6	13.922	60,22%
La Calera	5	28.225	57,21%
Cogua	5	23.214	34,68%
Guatavita	6	6.935	71,20%
Guasca	6	15.246	31,53%
Tabio	6	28.373	37,51%
Tenjo	3	20.070	19,10%

Fuente: elaboración de las investigadoras basada en el Reporte generado por www.contaduria.gov.co

De los 18 municipios que se encuentran ubicados en la cuenca alta del río Bogotá, nueve (9) son categoría seis (6) de municipio, lo cual se interpreta con la dificultad presupuestal en razón a su categoría; no deben generar más gasto del que ya genera, sino aumentar la gestión del territorio para generar recursos propios y disminuir el gasto en proporción a su población. También existen dos municipios de categoría cinco (5) bajo las mismas condiciones críticas que por lo general han aumentado su población, pero no sus ingresos, lo cual es un índice negativo se relación con la norma que los categoriza anualmente⁹. Es el caso del municipio de La Calera específicamente. Quedan tres (3) municipios de categoría tres (3), tres (3) categoría dos (2) y solo un (1) municipio de categoría uno (1) que corresponde al municipio

⁹ Ley 617 de 2000.

de Chía, siendo el único de esta categoría en la cuenca alta del río Bogotá, con mayor capacidad económica e institucional para gestionar y cumplir las órdenes de descontaminación del río, por lo menos presupuestalmente hablando.

3.4. Responsabilidad ambiental desde las comunidades

La decisión judicial del caso río Bogotá por parte del Consejo de Estado es la respuesta frente a la acción popular instaurada por la comunidad¹⁰ para lograr que las entidades se hagan responsables en la recuperación y mejoramiento ambiental de la cuenca (Navajas, Penagos y Escamilla, 2019). En el interior del fallo judicial se encuentran 77 órdenes que enmarcan la necesidad de que la comunidad se empodere de las herramientas legales, de realizar acciones desde el ámbito ambiental, institucional, político, social y económico, que cambien y mejoren las condiciones de vida, no solo de quien acciona sino extensivas a la comunidad en general.

Las comunidades en la cuenca alta del río Bogotá, posterior al fallo del Consejo de Estado, se han organizado en veedurías ciudadanas para la verificación y seguimiento. En trabajo de campo se pudo verificar que algunas de las veedurías constituidas no ejercen sus funciones, otras se han vencido sin actividad alguna; otras muy activas entran en choque con las entidades territoriales, desdibujando la figura de la veeduría ciudadana como mecanismo de participación activa en concurrencia con la institucionalidad municipal para mejorar las condiciones, se está iniciando con capacitación en veedurías ciudadanas en territorio.

3.5. Acciones

Las acciones se enmarcan en los cinco ejes¹¹ y los tiempos de cumplimiento que la sentencia del Consejo de Estado de 2014 ha proporcionado. Los términos de cumplimiento se identifican desde el cumplimiento inmediato a partir de la ejecutoria de la sentencia hasta 3 años, los cuales vencieron el 29 de marzo de 2017. El primer análisis que es más que evidente, los términos de los órdenes no se han podido cumplir a cabalidad según las órdenes judiciales.

3.5.1. Calidad de agua.

Respecto a este eje se emitieron ordenes de cumplimiento INMEDIATO en cabeza de responsabilidad de la CAR, EMGESA y entidades territoriales concretas como los municipios de Villapinzón y Chocontá, respecto a la elaboración de sus Planes de Gestión Integral de los Residuos Sólidos (PGIRS), el cual se realizó en el 2015. De igual forma, un plazo perentorio e improrrogable de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia, para incorporar los estudios realizados por el IDEA-UN Bogotá para la gestión de residuos sólidos generados en la industria de las curtiembres. Dicha implementación deberá ser comunicada al Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica (CECH) y posteriormente a la Gerencia de la Cuenca Hidrográfica del río Bogotá (GCH) semestralmente. Acciones u órdenes que se han venido cumpliendo y a partir de ella la toma de decisiones regionales y territoriales.

¹⁰ Demandante el Señor Gustavo Montoya Ángel y otros. Expediente No. 25000-23-27-000-2001-0479-01.

¹¹ Eje de calidad de agua; eje de educación y participación; eje interinstitucional; eje tecnología e infraestructura y eje de uso del suelo.

Excepto la creación de la GCH, que según lo ordenado deberá realizarse por Ley.

En un término de veinticuatro meses se ordena que se realicen, revisen y/o ajusten los Planes Maestros de Acueducto y Alcantarillado (PMAA) de manera que se intercepten todos los vertimientos directos a cuerpos de agua y éstos sean conducidos a la planta de tratamiento de aguas residuales correspondiente. Los PMAA deberán incluir los planes de rehabilitación de redes. Respecto a los Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (PSMV), unos municipios los actualizaron, otros los ajustaron o actualizaron a lo requerido. Este es uno de los ejes que mayor trabajo tiene, aunque no cubre el 100 % de lo ordenado. Estos planes son fundamentales ya que

La contaminación del recurso hídrico es un gran problema para el país, pues la falta de tratamiento de aguas residuales pone en riesgo no solo la sostenibilidad ambiental en las ciudades sino la preservación de todo el territorio, y con ello la salud y la vida de sus habitantes. (Guzmán-Jiménez, 2015)

3.5.2. Educación y participación.

Se emiten órdenes que deben cumplirse en forma inmediata y otras en un término improrrogable de 6 meses, ejemplo de ello: que se incorporen el Programa Nacional de Producción más Limpia en el sector productivo de la región; el programa educativo para los recicladores y diseñar una campaña para crear conciencia en la ciudadanía; definir los lineamientos curriculares, acorde con la Política nacional de educación ambiental; adoptar conjuntamente con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible los planes y programas docentes y el pensum que en los distintos niveles de la educación nacional se adelanten en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y promover los programas de divulgación y educación no formal, de acuerdo con consagrado en la Ley 1549 de 2012; la capacitación dirigida a las autoridades de la cuenca para sensibilizar y actualizar a los funcionarios en las normas, manejo y protección de la flora y la fauna silvestre, los ecosistemas en general y el Sistema de Gestión Integral de la Cuenca del río Bogotá, capacitar a los habitantes de las áreas que integran la cuenca hidrográfica del río Bogotá en el manejo de residuos sólidos, en un término perentorio e improrrogable de seis (6) meses contados a partir de su implementación.

3.5.3. Interinstitucional.

La orden directa para las entidades territoriales, con apoyo de las autoridades ambientales, es reportar los datos e información necesaria para la obtención de los índices correspondientes de acuerdo con el sistema de indicadores antes referidos, en la forma, frecuencia y metodología que establecerá el Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del río Bogotá (CECH) y posteriormente la Gerencia de la Cuenca Hidrográfica del río Bogotá (GCH). Las demás ordenes están directamente relacionadas como responsables en el orden central para la transferencia de recursos del orden nacional, y los demás antes que el CECH y posteriormente la GCH consideren necesarios, o creación de fondos específicos que permitan financiar las acciones locales.

3.5.4. Tecnología e infraestructura.

En este eje se ordena claramente a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) y al Departamento de Cundinamarca que cofinancien con los municipios de la cuenca alta en un término perentorio e improrrogable de tres (3) años contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, la construcción, optimización y estandarización de los sistemas de tratamiento de aguas residuales (PTAR) municipales así como la asistencia técnica y administrativa, de manera que se cumpla con la regulación de vertimientos a cuerpos de agua. Esta es una de las ordenas de mayor adelanto, con el hallazgo en trabajo de campo que el municipio de Villapinzón a 2019 no tiene PTAR, y es en ese municipio donde nace el río Bogotá (Paramo de Guacheneque¹²).

Tabla 2. Plantas de tratamiento en Cuenca Alta

Municipio	PTAR	Necesita optimización	Estado actual	Financiación	Cuerpo de agua receptor	Observaciones
Villapinzón	NO	NA	Actualmente se está perfeccionando convenio con la CAR y PDA para construcción	CAR- Plan Departamental del Aguas- Municipio	Río Bogotá	Problemas con la adquisición del predio donde se pretende construir se debe firmar convenio antes el 11 de noviembre
Chocontá	SI	SI	Se requiere optimización, no cumple con parámetros estudia la opción de una planta nueva u optimizar la actual	CAR- Municipio	Río Bogotá	Actualmente se está realizando diagnóstico de la planta actual
Suesca	SI	SI	Está en ejecución la optimización de la PTAR	CAR- Municipio	Río Bogotá	
Gachancipá	SI	NO	La planta se encuentra optimizada	CAR - Municipio	Río Bogotá	
Sesquilé	I PTAR 1 Y PTAR 2	PTAR 1	Actualmente existe convenio con la CAR y PDA para construcción	CAR- Municipio	Río Bogotá	Se encuentran en etapa de ajuste de diseño

¹² El Páramo es la cuna del nacimiento del río Bogotá, siendo uno de los abastecimientos hídricos más importantes para la capital, rodeada de espectáculos naturales como el pozo de la nutria y su espectacular fauna y flora del bosque alto andino. El río Bogotá, o río Funza como le conocen los muiscas, nace en el páramo de Guacheneque a 3250 metros sobre el nivel del mar en el municipio de Villa Pinzón. Más información en <http://humedalesbogota.com/paramo-de-guacheneque/>

Diálogos territoriales sobre responsabilidad ambiental entre la institucionalidad y las comunidades.
Nuevas lecturas sobre el río Bogotá y Sumak Kawsay

Municipio	PTAR	Necesita optimización	Estado actual	Financiación	Cuerpo de agua receptor	Observaciones
Cajicá	PTAR Ricon santo- PTAR Calahorra	PTAR Ricon santo- PTAR Calahorra	Actualmente en construcción optimización PTAR Calahorra	CAR - Municipio - ESP	Río Bogotá	
Zipaquirá	PTAR 1- PTAR2	PTAR 2	En ejecución de la nueva PTAR 2	CAR- Municipio- empresa prestadora	Río negro Y Río Bogotá	
Sopó*	PTAR	SI				
Chía	PTAR 1, Y EN CONSTRUCCIÓN PTAR 2	PTAR 1 -	PTAR 1 sin optimizar-	CAR- Municipio- Emsechia	Río Bogotá y río frío	En ejecución ajustes y diseños para la construcción de la nueva de la PTAR 2, PTAR 1 sin optimizar
Cota	NO		Actualmente existe un convenio para la construcción de una PTAR	CAR-Municipio- ESP	Río Bogotá	El convenio se encuentra suspendido se requieren ajustes de diseño
Nemocón	SI	NO	Optimizada entregada en 2015	CAR - Municipio	Vallado negro- Río Neusa	Problemas presupuestales para la operación
La calera	SI	SI	Sin optimizar ni en proceso de hacerlo		Río Teusaca	
Cogua	SI	NO	Construida recientemente	CAR- Municipio	Quebrada padre otero	
Guatavita	SI	SI	Vigente convenio para la optimización	CAR- Municipio	Embalse tomime	En ejecución 63% de las obras de optimización
Guasca	SI	SI			Río siecha	
Tabio	SI	SI	Convenio con la CAR para la optimización	CAR - Municipio	Río Chicú	Está en revisión de diseños
Tenjo	SI	SI	Se encuentra en ejecución obras de optimización	CAR - Municipio	Quebrada chucua	Obras en 90%

*Información fuera de la tabla adicionada por las investigadoras a partir del trabajo de campo.

Fuente: Procuraduría General de la Nación, informe final informe ejecutivo audiencia pública “Río Bogotá renace” vigilancia, seguimiento y evaluación de la acción popular para la descontaminación del río Bogotá. 2017.

3.5.5. Uso del suelo.

En el eje de uso de suelo se pretende proteger para conservar ecosistemas específicos como lo es el páramo de Guacheneque, las zonas de ronda del río Bogotá, se identifique las zonas de exclusión de minería en la cuenca del río Bogotá, iniciar todas las diligencias tendientes a exigir de los particulares o entes públicos o privados a los que les haya otorgado las licencias ambientales, autorizaciones, permisos o concesiones a cielo abierto, o en una zona específica, la restauración o sustitución morfológica y ambiental de todo el suelo intervenido en la explotación, por cuenta de los beneficiarios de dichos títulos, y en su caso haciendo efectivo la garantía de póliza de seguros constituida para tales efectos; quienes deberán a proceder a la respectiva restauración dentro del término máximo de los (4) meses siguientes a la fecha en que sean requeridos so pena de la revocatoria o de la suspensión de ellos mismos por parte de la autoridad ambiental.

Evidentemente se han realizado acciones en cada uno de los municipios que hacen parte de la cuenca alta del río Bogotá, que aunque en una revisión expresa determinamos estarían por fuera de los términos, lo importante es que se han unido las entidades territoriales en pro de darle cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Consejo de Estado, al sumar y no restar en tareas, siendo el eje en el que más se ha trabajado el de educación y participación a nivel de las instituciones educativas; el progreso es muy positivo, a nivel general de comunidad se debe seguir trabajando¹³. Otro eje importante es el de infraestructura que tiene como gran pilar las PTAR. La compra de predios que se encuentran ubicados en zonas estratégicas para la protección de ronda y el aje de uso de suelo ha avanzado de forma significativa y en el cuidado de zona de páramos que hacen parte de la cuenca alta.

4. Contextualización de la protección ambiental. Una mirada desde el Sumak Kawsay

Reconocer que sobre las diferentes estructuras legales y bajo la ideal pretensión de garantizar los derechos humanos se han entrevisto intereses particulares edificados desde posturas hegemónicas, advierte fehacientemente sobre los fines estatales y la promulgación normativa. La verdad, aunque no absoluta, ha permitido deconstruir los paradigmas que desde épocas atrás desconocieron los triunfos territoriales por pasar de la retórica a las prácticas en derechos, es así como debemos a la ciencia la liberación de muchos prejuicios y la destrucción de muchas quimeras (Gadamer, 2004, p. 52), utopías que han transfigurado en distopías las reales manifestaciones de las comunidades por humanizar la ciencia jurídica. Por lo tanto, repensar las verdades al interior de los diversos contextos, permite llegar a la desocultación.

Gadamer (2004) nos ha enseñado lo que significa, para la concepción del ser, que la verdad tenga que ser arrebatada del estado de ocultación y encubrimiento. Es decir, presentar en el tiempo, el espacio y la dinámica social una teoría escrita no

¹³ Hoy existe mayor participación, por ejemplo, en la conmemoración del día del río Bogotá celebrado todo los 12 de mayo en cada municipio. No se debe descuidar la participación y el relevo generacional.

desde un discurso falaz, sino desde una postura regional, entretrejida a partir de cada comunidad, que permita ya no solamente hablar de garantías, sino contemplar su efectivización desde el propio ser de los derechos, hace parte de la pluralidad sobre la cual debe alzarse el interés general.

Partiendo de lo anterior, y regresando a los derechos como herramientas que amparan la tutela judicial efectiva y retrotraen la involución de contenidos inequitativos, la categoría de colectivos debe ser revisada como la protección del todo, del nosotros, del territorio. En tal sentido, los conflictos deben entenderse como fenómenos sociales en los cuales no sólo se discuten derechos ya reconocidos, sino en los cuales también se discute la existencia de nuevos derechos y, por ende, como contextos de discusión ética y política que buscan llenar de contenido el concepto de dignidad humana; por ello, los conflictos ambientales son escenarios de reivindicación de derechos (Mesa, Ortega, Helberth, Quesada y Sanchez, 2018).

Hablar del territorio o *terruño*, como algunos autores han considerado el espacio en el que se encuentra, entretreje y reinventa la vida, cultura y dignidad de quienes lo habitan, aproxima a reconocer que, más allá de la superficie y fronteras que existen, se concreta la libertad del ser humano y la manifestación por la paz, justicia y equidad social; elementos que aseguran una vida digna bien vivida desde el respeto por las personas, hasta la protección del ambiente y todo lo que lo compone.

Entre tantos paradigmas y esfuerzos locales, nacionales y de orden internacional por diseñar estructuras normativas que detengan y restablezcan los derechos colectivos que han sido menoscabados, se consolidaron desde figuras antropocéntricas visiones lesivas para la biodiversidad, pero permisivas para el hombre. Propuestas que debilitaron con el tiempo el ambiente sano y la posibilidad de garantizar la vida digna.

No obstante, como respuesta contrahegemónica se teoriza sobre el replanteamiento de la cosmovisión legislativa y se interactúa con dinámicas biocéntricas que sirvan de engranaje para la protección del medio ambiente. Fundamentos que parten desde diversas voces territoriales, iniciativas plurales y movimientos sociales, los cuales “resisten y crean a la vez” (Zibechi, 2017, p.75) alternativas que reconstruyen el respeto por la naturaleza y legitiman al pueblo como mediador de los conflictos ambientales.

La construcción de identidad que sobre los territorios se construye hacia el reconocimiento por la pluralidad y heterogeneidad de las transiciones y dinámicas sobre las cuales se movilizan los imaginarios de los actores inmersos en cada región; sus culturas y formas de atender las conflictividades propias hacen parte del respeto por el nosotros, los bienes comunes y el buen vivir.

El territorio como principio cosmovisional y posibilidad de existencia integra los elementos de lo ecológico y de lo social-cultural. En el territorio nada está separado, todo tiene influencia sobre lo demás, de allí la relación recíproca de los humanos con la naturaleza como principio fundante de la vida (Molina-Bedoya, 2015).

Las aproximaciones jurídicas que han promovido la protección al ambiente sano, estructuran el compendio normativo en el que además de derechos, se expresan deberes por el uso de los recursos naturales, así como la constitución de medidas para que se restablezcan las garantías que se promueven a través de la positivización de normas, cuando estos se vean menoscabados. No obstante, revisar la eficacia que integra el ordenamiento jurídico en función principal del medio ambiente permite contextualizar la función holística de garantías, promovidas desde la Institucionalidad, así como a partir de las actividades que desde cada territorio se consolidan para no solo referirse a la retórica de la ley, sino crear derechos. Por consiguiente, replantear los mecanismos que se constituyen en razón a los medios de protección del ambiente y repensarlos desde las construcciones sociales, políticas, culturales y económicas de cada comunidad, hacen parte de los nuevos retos en los cuales la ciencia jurídica debe profundizar, para descolonizar las teorías legal-centristas y anclar al espíritu normativo el propio sentir comunitario.

La cosmovisión planteada desde el buen vivir “como forma de resistencia frente a un nuevo patrón de los conflictos que busca defender la supervivencia de la especie humana, y además de la propia tierra frente al desarrollo de ese capital industrial/financiero” (Carvalho & Friggeri, 2015, p.10), redefine la construcción identitaria, para reclamar desde las sociedades, las estrategias por aunar esfuerzos que coadyuven al propósito universal que contempla la protección por el medio ambiente.

“El vivir bien es vivir en solidaridad, en igualdad, en armonía, en complementariedad, en reciprocidad” (Ibáñez y Ledezma, 2018, p.26), un vivir desde la máxima semántica a partir de la cual se construye la expresión, que a su vez se contextualiza en las necesidades vigentes, los conflictos sociales y las prácticas locales por dialogar con la naturaleza.

Portanto, Sumak Kawsay sería la vida en plenitud. La vida en excelencia material y espiritual. La magnificencia y lo sublime se expresan en la armonía, en el equilibrio interno y externo de una comunidad. Aquí la perspectiva estratégica de la comunidad en armonía es alcanzar lo superior (Macas citado en Ibáñez y Ledezma, 2018, p. 27)

Lo cual deviene no desde la imposición institucional, sino desde la edificación social, comunal, regional, territorial.

Referirse a derechos consolidados en el Sumak Kawsay y vistos desde una arista de abajo, hace parte de la labor que emprenden líderes y lideresas sociales a través de la búsqueda de garantías regionales y políticas territoriales para el alcance de la justicia en el marco de la protección de los bienes comunes y la revisión holística y polisémica de lo que entendemos por participación, equidad y juicios orientados hacia la efectivización de los derechos humanos.

Cuando es desde los territorios que emergen las necesidades y posteriormente la respuesta a la controversia que se suscita, se permite proyectar una estructura de política pública desde y para las comunidades afectadas, con revisión de sus propias culturas y hacia la materialización de verdaderas garantías. Es decir, el

discurso se convierte en práctica cuando es la misma población víctima de diversas conflictividades, la que busca estrategias de participación efectiva y reinterpreta los postulados retóricos del derecho para concretar la dignidad humana.

Para Jiménez y Novoa (2019) la configuración espacial expresa simultánea y orgánicamente las relaciones sociales presentes en la sociedad en un momento histórico específico, el sistema de flujos, y el entramado de flujos de relaciones de poder que se construyen entre los actores sociales, económicos y culturales.

Desde abajo se han consolidado importantes movimientos sociales que lideran resistencia contra-hegemónica a las imposiciones institucionales, las cuales más que un interés general, buscan beneficios particulares y masivas vulneraciones a los derechos de todos. Para lo cual, movimientos como el campesino que, organizado a través de diversas asociaciones, reformulan prácticas de participación, exponen necesidades e intervienen propositivamente en la solución de las mismas; así como los grupos feministas, mujeres empoderadas por el respeto de sus derechos y la consecución de sociedades equitativas; o el movimiento ambientalista, que busca deconstruir la teoría antropocéntrica por una visión biocéntrica, donde el ser humano y la naturaleza dialogan armónicamente para generar espacios de cuidado y vida para todos, entre otros, hacen parte de la reparación simbólica que los reconstruye en medio de la contaminación e irrespeto por la biodiversidad.

Así como no podemos despolitizar al ser humano de su propia intervención en los diversos escenarios de participación, el enfoque de construcción de garantías y reparación coadyuva a involucrar los territorios, a movilizar y crear resistencia frente a cualquier tipo de vejamen que atente contra la paz territorial e impide fortalecer los escenarios integrales de las comunidades.

La construcción del ambiente sano, que surge ya no desde arriba, desde la institución y lo que se pretende a través de la imposición legal-centrista sobre las zonas, sino desde una composición mucho más armónica, cultural, plural, heterogénea, es decir, que, desde la diversidad de cada región, se pueda entretejer un diálogo dinámico sobre cómo buscar trenzar el tejido social que a causa de diversos conflictos e intereses particulares se ha roto y lesionado cientos de derechos humanos, es el resultado de la distribución social y los retos que le esperan a las sociedades contemporáneas para incluir desde sus discursos, prácticas comunitarias sensibles a las voces de los movimientos sociales y que permita sentipensar los territorios hacia el fortalecimiento de la verdad y la justicia ambiental.

5. Conclusiones

Se debe seguir avanzando en un concepto biocentrista que nos permita vivir en armonía a cada una de las especies que habitamos el planeta y aportar positivamente desde el racionamiento humano.

El aspecto económico es importante para el cumplimiento del fallo judicial del río Bogotá, sin embargo, el parte del apoyo institucional desde el Departamento y la Nación para aquellos municipios en los que se dificulta por su categorización

municipal en la cuenca alta del río Bogotá, en el que prevalece seis y cinco. Las entidades municipales no se deben dejar solas, como responsables visibles inmediatas, sino acercarlas y apoyarlas en su relación inmediata con la comunidad, como núcleo esencial de la organización descentralizada del estado integrada a la nación.

La comunidad debe emporarse del poder que ostenta en las regiones, y a su vez que ese poder sea encaminado al bienestar general y del ambiente que los rodea, el caso más claro es el aquí analizado río Bogotá, mediante las acciones populares instauradas, activaron todo el aparato institucional regional y nacional en pro de una causa general. Las veedurías deben seguir funcionando en las regiones, pero bajos conceptos de concurrencia y responsabilidad compartida con los municipios en pro de un objetivo común, la recuperación de uno de los caudales urbanos más importantes del país, que contaminado aporta más del 30 % del PIB a la región, nos ayuda a dimensionar lo que puede aportar con su descontaminación a la región y al país.

La responsabilidad ambiental es de todos los sujetos que la integran: institucionalidad y comunidad, iniciando por la fase preventiva, quizá la más importante, para no llegar a la compleja definición y aplicación del daño y que aun en la reparación no es posible compensar. Las particularidades holísticas desde las cuales se debe engranar el derecho se fortalecen en la revisión de la sociedad y las características territoriales propias de cada uno de estos. Por lo tanto, las estrategias del derecho al buen vivir, Sumak Kawsay, permiten deconstruir las categorías tradicionales sobre la legitimación de la ley y repensar socialmente las prácticas por cimentar un mejor hábitat para todos.

Referencias bibliográficas

- Boff, L. (2012). *La crisis como oportunidad de crecimiento*. España: SALTERRAE.
- Carvalho W. y Friggeri, F. (2015). Heterogeneidad estructural y Socialismo del Buen Vivir. *Revista Latinoamericana Polis*, 40. <http://journals.openedition.org/polis/10633>
- Colombia. Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo. (14 de junio de 2014). Expediente AP-25000-23-27-000-2001-90479-01 [CP Marco Antonio Velilla Moreno].
- Gadamer, H.-G. (2004). *Verdad y método II*. Salamanca: Sígueme.
- Gil-Botero, E. (2013). *Los presupuestos de la responsabilidad ambiental en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Guzmán-Jiménez, L. F. (2015). *Las aguas residuales en la jurisprudencia del Consejo de Estado: Periodo 2003-2014*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Guzmán-Jiménez, L. F. (2017). *El activismo jurídico y su impacto en la construcción de políticas públicas ambientales. Análisis de caso en el derecho jurisprudencial de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Hernández-Sampieri, S. R. y Mendoza, C. (2018). *Metodología de la investigación. Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. México: Mc Graw Hill Education.
- Ibáñez, A. y Ledezma, A. N. (2018). *Buen vivir, vivir bien: una utopía en proceso de construcción*. Ciudad: Bogotá D.C. Desde Abajo.

- Jiménez, C. y Novoa, E. (2019). *Producción social del espacio: el capital y las luchas sociales en la disputa territorial*. Ciudad: Bogotá D.C. Desde abajo.
- Londoño-Toro, B. (1999). Responsabilidad ambiental: nuevo paradigma del derecho para el siglo XXI. *Estudios socio-jurídicos*, 1(1). http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-05791999000100007#26
- Mesa, G., Ortega, G., Helberth, C., Quesada, C. y Sánchez, L. (2018). *Conflictividad ambiental y afectaciones a derechos ambientales*. Bogotá: Colección Gerardo Molina. Universidad Nacional de Colombia.
- Molina Bedoya, V.A. (2015). Existencia equilibrada. *Revista Latinoamericana Polis*, 40. DOI: 10.4000/polis.10679
- Navajas, J. G., Penagos, A. S. y Escamilla, L. J. (2019). Las acciones Constitucionales en el marco del derecho ambiental: Caso Río Bogotá. En C.A. Hernández, E. Rincón y C.F. Morantes (eds.), *La Cuarta Revolución y el Derecho* (pp. 155-170). Bogotá: Ediciones Nueva Jurídica.
- Roth, A. (2019). Cambio Climático y políticas públicas: un abordaje desde la teoría social del riesgo. *Prometeica: Revista de Filosofía y Ciencias* (18), pp. 36-46. DOI: <https://doi.org/10.24316/prometeica.v0i18.250>
- Zibechi, R. (2017). *El mundo otro en movimiento*. Ciudad: Bogotá: Desde abajo.