

## **Sentencia C-094/15**

**NORMA SOBRE APROVECHAMIENTO EXCLUSIVO E ILIMITADO EN EL TIEMPO DE LAS AGUAS DEL LAGO DE TOTA POR PARTE DE EMPRESA PRIVADA**-Incompatibilidad con el deber estatal de protección de los recursos naturales, el principio de desarrollo sostenible, y el deber de planificar el aprovechamiento y gestión de estos recursos

**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS PRECONSTITUCIONALES**-Reiteración de jurisprudencia

**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMA PRECONSTITUCIONAL**-Parámetros de control/**CORTE CONSTITUCIONAL**-Competencia para pronunciarse sobre el contenido material de normas preconstitucionales/**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMA PRECONSTITUCIONAL**-Requisitos de procedencia en cuanto a su contenido

**NORMATIVIDAD PRECONSTITUCIONAL**-Postulados básicos para análisis de vigencia

**DEROGATORIA EXPRESA Y DEROGATORIA TACITA**-Distinción/**DEROGATORIA ORGANICA**-Concepto

*En cuanto al procedimiento de pérdida de vigencia de una norma, el ordenamiento positivo distingue entre la derogatoria expresa y la derogatoria tácita. La primera se produce cuando explícitamente una nueva disposición suprime formalmente a una anterior; mientras que la segunda, supone la existencia de una norma posterior que contiene disposiciones incompatibles con aquella que le sirve de precedente. A estas categorías se suma la denominada derogatoria orgánica, en algunas ocasiones identificada como una expresión de la derogatoria tácita, la cual tiene ocurrencia en aquellos eventos en que es promulgada una regulación integral sobre una materia a la que se refiere una disposición, aunque no haya incompatibilidad entre sus mandatos.*

**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMA DEROGADA**-Jurisprudencia constitucional

**SISTEMA GENERAL DE RECURSOS NATURALES Y EN PARTICULAR DE LOS RECURSOS HIDRICOS**-Contenido

**CODIGO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES Y DE PROTECCION AL MEDIO AMBIENTE**-Contenido

**PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE**-Regulación constitucional

**CONCESION DE AGUAS**-Sujeción a condiciones especiales/  
**ESTADO**-Responsable de la calidad del agua para el consumo humano  
y, en general, para las demás actividades en que su uso es necesario

### **POLITICA AMBIENTAL**-Principios

*La Ley 99 de 1993 -Por la cual se creó el Ministerio del Medio Ambiente, se reordenó 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- estableció que la política ambiental colombiana se regirá por los siguientes principios: “1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo. 2. La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible. 3. Las políticas de población tendrán en cuenta el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza. 4. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial. 5. En la utilización de los recursos hídricos, el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso. 6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente. 7. El Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables. 8. El paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido. 9. La prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento. 10. La acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. El Estado apoyará e incentivará la conformación de organismos no gubernamentales para la protección ambiental y podrá delegar en ellos algunas de sus funciones. 11. Los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial. 12. El manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático, y participativo. 13. Para el manejo ambiental del país, se establece un Sistema Nacional Ambiental, SINA, cuyos componentes y su interrelación definen los mecanismos de actuación del Estado y la sociedad civil. 14. Las instituciones ambientales del Estado se estructurarán teniendo como base criterios de manejo integral del*

*medio ambiente y su interrelación con los procesos de planificación económica, social y física.”*

**CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES-Definición y funciones**

**PAGO DE TASAS POR LA UTILIZACION DE AGUAS-Contenido/  
TASA POR UTILIZACION DE AGUAS DIRECTAMENTE DE  
FUENTES NATURALES-Jurisprudencia constitucional**

**PLANIFICACION EN EL MANEJO Y APROVECHAMIENTO DE  
LOS REURSOS NATURALES-Papel fundamental para garantizar un  
desarrollo sostenible**

**DERECHO A USAR LOS RECURSOS NATURALES  
RENOVABLES DE DOMINIO PUBLICO-Condicion es y requisitos**

*En cuanto a las condiciones y requisitos para adquirir el derecho a usar los recursos naturales renovables de dominio público, el título V del Código Nacional de Recursos Naturales y Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Arts. 50 a 64) establece cuatro formas: por ministerio de la ley, permiso, concesión o asociación y estableciendo reglas en relación con cada una de ellas.*

**OTORGAMIENTO DEL DERECHO, USO Y  
APROVECHAMIENTO DE AGUAS-Condicion es**

**NORMA QUE HA SIDO OBJETO DE DEROGATORIA  
ORGANICA PERO CONTINUA PRODUCIENDO EFECTOS  
JURIDICOS-Control de constitucionalidad**

**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Presupuestos para  
emitir un pronunciamiento de fondo/DEMANDA DE  
INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos/DEMANDA DE  
INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas,  
pertinentes y suficientes**

**SISTEMA GENERAL DE RECURSOS NATURALES Y EN  
PARTICULAR DE LOS RECURSOS HIDRICOS-Instrumentos  
internacionales/PROTECCION DE LOS RECURSOS HIDRICOS-  
Importancia**

**PROTECCION DE LOS RECURSOS HIDRICOS-Contenido y  
alcance/CONSTITUCION ECOLOGICA-Dimension es**

**PROTECCION DE LOS RECURSOS HIDRICOS-Obligaciones en  
cabeza del Estado/DERECHO AL AGUA POTABLE-Prohibiciones al  
Estado o a quien obre en su nombre**

*La jurisprudencia constitucional ha reconocido que existe un conjunto de obligaciones en cabeza del Estado en relación con la protección de los recursos hídricos con el fin de garantizar el derecho al agua de los habitantes de la nación. En esa línea, ha planteado que el Estado debe abstenerse de intervenir directa o indirectamente de manera negativa en el disfrute del derecho a disponer de agua potable, lo que significa evitar medidas que obstaculicen o impidan la libertad de acción y el uso de los recursos propios de cada individuo, así como de grupos o colectividades que buscan satisfacer sus necesidades básicas, concretamente en el goce del derecho al agua potable. La Corte lo ha expresado textualmente de la siguiente forma: “Así las cosas, dicha obligación prohíbe al Estado o a quien obre en su nombre: (i) toda práctica o actividades que deniegue o restrinja el acceso al agua potable en condiciones de igualdad; (ii) inmiscuirse arbitrariamente en los sistemas consuetudinarios o tradicionales de distribución del agua; (iii) reducir o contaminar ilícitamente el agua como por ejemplo, con desechos procedentes de instalaciones pertenecientes al Estado o botaderos municipales que contaminen fuentes hídricas o mediante el empleo y los ensayos de armas de cualquier tipo, y (iv) limitar el acceso a los servicios e infraestructuras de suministro de agua o destruirlos como medida punitiva.”*

**DERECHO AL AGUA POTABLE**-Medidas necesarias y razonables para asegurar su ejercicio e impedir la interferencia de terceros en su disfrute

*La Corte ha enfatizado en la necesidad de que el Estado en su conjunto adopte las medidas necesarias y razonables para asegurar el ejercicio del derecho al agua potable e impedir la interferencia de terceros en su disfrute. En concreto, ha establecido que la adopción de estas acciones implica, (i) el establecimiento de las medidas legislativas o de otra índole que sean necesarias y efectivas para impedir que terceros denieguen el acceso al agua potable en condiciones de igualdad y contaminen o exploten de forma no equitativa los recursos de agua; (ii) impedir que terceros menoscaben el acceso físico en condiciones de igualdad, y a un costo razonable, a recursos de agua suficientes, salubres y aceptables, cuando estos controlen los servicios de suministro de agua; y (iii) la promulgación de legislación en aras de la protección y funcionamiento eficaz del sistema judicial con el fin de resguardar el goce del derecho al agua potable frente a afectaciones provenientes de terceros.*

**DESARROLLO SOSTENIBLE**-Jurisprudencia constitucional/**DEBER DEL ESTADO DE PLANIFICAR EL MANEJO DE LOS RECURSOS NATURALES**-Jurisprudencia constitucional

Referencia: expediente D-10348

Demanda de inconstitucionalidad contra el

Decreto 1111 de 1952 *“Por el cual se provee a la conservación y mejor aprovechamiento de las aguas del Lago de Tota y se reconoce el carácter de utilidad pública a unas obras”*.

Demandante: Román Hernando Ortega Hernández.

Magistrado Ponente:  
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.

Bogotá, D.C., diez (10) de marzo de dos mil quince (2015).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 7°, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Román Hernando Ortega Hernández presentó demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto 1111 de 1952 *“Por el cual se provee a la conservación y mejor aprovechamiento de las aguas del Lago de Tota y se reconoce el carácter de utilidad pública a unas obras”*, en su integridad, por considerar que vulnera los artículos 2, 8, 79 y 80 de la Constitución Política.

Mediante providencia del 8 de agosto de 2014, el magistrado sustanciador dispuso admitir la demanda al constatar que reunía los requisitos exigidos por el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991.

En la misma providencia, se corrió traslado al Procurador General de la Nación, a fin de que emitiera su concepto en los términos de los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución; se fijó en lista con el objeto de que cualquier ciudadano impugnara o defendiera la norma, y se comunicó de la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, para los fines previstos en el artículo 244 de la Carta, así como al Ministro del Interior, al Ministro de Justicia y del Derecho, al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, a la Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible y al Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Se invitó a participar en el presente juicio a los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades Externado de Colombia, Javeriana, Nacional de Colombia, de los Andes, Libre, Eafit de Medellín, de Boyacá, Industrial de Santander, de Ibagué, de Antioquia, del Rosario, Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Santo Tomas (sede Tunja) y de la Fundación Universitaria Juan de Castellanos. Se cursó igualmente invitación al Instituto Colombiano Agropecuario, al Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, a Parques Nacionales Naturales de Colombia, al Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt Colombia, a Acerías Paz del Rio S.A y al Grupo Votorantim, a la Gobernación de Boyacá y a las Alcaldías de Aquitania, Tota y Cuítiva, con el objeto de que emitieran concepto técnico sobre la demanda, de conformidad con lo previsto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

## **II. LA NORMA DEMANDADA**

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, tal como fue publicado en el Diario Oficial 27919 del 5 de junio de 1952:

### *DECRETO NÚMERO 1111 DE 1952 (Abril 29)*

*Por el cual se provee a la conservación y mejor aprovechamiento de las aguas del Lago de Tota y se reconoce el carácter de utilidad pública a unas obras.*

*El Designado, encargado de la Presidencia de la República de Colombia, en uso de sus facultades legales, y de las que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional, y*

#### *CONSIDERANDO:*

*Que por Decreto número 3519 de 9 de noviembre de 1949 se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio de la República;*

*Que la Ley 74 de 1930 ordenó la construcción de las obras necesarias para la defensa y conservación de las aguas del Lago de Tota, para impedir la disminución que se ha registrado en su nivel con evidente menoscabo del adecuado aprovechamiento de las mismas aguas; y*

*Que además de las finalidades de irrigación es necesario aprovechar el caudal del Lago de Tota para los requerimientos de la Industria Siderúrgica de Paz de Rio,*

#### *DECRETA:*

*Artículo primero. De acuerdo con la declaración de utilidad pública hecha por las Leyes 45 de 1947 y 95 de 1948 respecto de la Empresa Siderúrgica*

*Nacional de Paz de Río, S. A., ésta tendrá derecho al uso de las aguas del Lago de Tota a excepción de la cantidad de 550 l/s que continuará siendo aprovechada de acuerdo con las resoluciones vigentes y las que posteriormente dicte el Gobierno Nacional sobre el particular.*

*El uso de las aguas lo hará la Empresa Siderúrgica Nacional de Paz de Río, S. A., tomando el caudal directamente del Lago, o una vez que sea construida la Hidroeléctrica que allí se proyecta, recibéndola a una altura que permita su conducción por gravedad a Belencito y en un sitio cercano a la población de Cúitiva, en el Departamento de Boyacá, ya que, de conformidad con la Ley 41 de 1939, la Hidroeléctrica podrá aprovechar la energía potencia del Lago de Tota.*

**Artículo segundo.** *De acuerdo con el artículo precedente, reconócese a la Empresa Siderúrgica Nacional de Paz de Río, S. A., derecho para extraer, conducir y regularizar el uso de las aguas del Lago de Tota, con destino a sus dependencias.*

**Artículo tercero.** *Reconócese como de utilidad pública e interés general, las obras requeridas para la conservación del nivel de las aguas del Lago de Tota ordenadas por la Ley 74 de 1930, las necesarias para la extracción, conducción y distribución de las mismas aguas con destino a satisfacer las necesidades de la industria siderúrgica y las que demande la obra de la Hidroeléctrica de que se ha hablado.*

**Artículo cuarto.** *Facúltase a la Empresa Siderúrgica Nacional de Paz de Río, S. A., para ejecutar los trabajos de conducción al Lago de Tota de las aguas del río Olarte o de cualquiera otra vertiente que sirva para alimentar las reservas o mantener el nivel de las aguas del Lago, así como también para efectuar los trabajos de arborización necesarios a los mismos fines, obras a las cuales se reconoce el carácter de utilidad pública para todos los efectos legales.*

**Parágrafo.** *La Empresa Siderúrgica Nacional de Paz de Río, S. A., queda obligada a mantener el nivel de las aguas del Lago de Tota, de manera que conserve su belleza natural como atracción turística.*

**Artículo quinto.** *De acuerdo con la declaración de utilidad pública que se hace en este Decreto, la Empresa Siderúrgica Nacional de Paz de Río, S. A., podrá iniciar y adelantar, en nombre de la Nación, los juicios de expropiación que se hagan necesarios, para la ejecución de las obras a que se refiere este Decreto.*

**Artículo sexto.** *Quedan suspendidas en los términos anteriores, todas las disposiciones legales que sean contrarias a este Decreto.*

**Artículo séptimo.** *Este Decreto regirá desde la fecha de su expedición.*

*Comuníquese y publíquese.*

*Dado en Bogotá a 29 de abril de 1952”.*

## II. LA DEMANDA

El demandante sostiene que el Decreto 1111 de 1952 contraviene los artículos 2, 8, 79 y 80 de la Constitución Política.

1. En relación con la presunta vulneración al artículo 2º de la Constitución señala que el privilegio perpetuo que se ha dado a la Empresa Siderúrgica Nacional de Paz del Río S.A. -actual Votorantim S.A.-, así como la falta de mantenimiento de las obras, ha generado un notable menoscabo en los niveles de las aguas del lago, el deterioro del ambiente y los ecosistemas, así como la amenaza a varias especies de aves, peces y organismos que componen el ambiente.

Sostiene que este estado de cosas se origina en que se ha dado una prelación al interés particular de la empresa, en desmedro del interés general de la comunidad, lo que a su vez redundaría en detrimento de los derechos constitucionales del medio ambiente y del desarrollo sostenible.

2. Indica que la vulneración al artículo 8º de la Carta se constata a partir de algunos estudios técnicos ambientales, como el realizado por el movimiento ciudadano Fundación Montecito en el que se señala que: *“En los últimos 26 años el lago de Tota ha perdido por lo menos cien hectáreas de su banco de agua, la transparencia decreció, pues en el pasado podían verse con claridad las plantas acuáticas de la profundidad. Además ha aumentado la deforestación en la cuenca y el nivel de erosión (...)*

*(...) Durante 2011 al lago se le extrajeron unos 69.931 metros cúbicos de agua por día. Es la base industrial de empresas en el municipio de Sogamoso como Acerías Paz del Río y fuente de la agricultura en seis municipios.”*

Menciona igualmente el concepto técnico LAH 120-14 del 26 de mayo del presente año emitido por la subdirección técnica ambiental de CORPOBOYACA en el que se advirtió que la Corporación ha detectado *“el incremento de usuarios ilegales y la creciente demanda y desperdicio del agua de la cuenta del Lago de Tota, de forma particular en el denominado Túnel de Cúitiva; dicha situación genera que el ecosistema se encuentre en una situación crítica de desbalance hídrico, bajo fuerte presión antrópica por el uso indiscriminado del recurso, tal situación aunada a la inminente presencia del fenómeno del niño, obliga a tomar acciones urgentes para proteger los recursos hídricos en el territorio de CORPOBOYACA, en especial la cuenta del Lago de Tota”*.

3. Destaca que la regulación que se ha establecido para el lago de Tota no es actualmente la adecuada, ya que la norma de 1952 propendía por el desarrollo industrial, importante en su momento, pero que hoy día se hace necesario adecuar la regulación a las exigencias de cuidado que se deben observar para mantener las condiciones de sobrevivencia del lago *“pues el uso inadecuado*

*y desmedido de ese recurso amenaza con su desaparición, por ello demanda que hoy en día la explotación o utilización de aquel recurso hídrico debe ser regulada de manera diferente pues por las actuales condiciones de vulnerabilidad ambiental a la que se encuentra sometido el lago de Tota debe procurarse por su conservación conforme a la Constitución”.*

4. La violación del artículo 79 superior se presenta, en criterio del actor, en razón a que la facultad otorgada a la empresa, privilegia intereses particulares que se sobreponen sobre el medio ambiente y la vida misma. Los intereses particulares deben ceder ante los intereses generales de acuerdo con la función social que debe cumplir el lago de Tota, por lo que es imperativo proteger su caudal, su espejo los elementos del medio ambiente que lo conforman. En consecuencia, es necesario que la empresa Votorantim S.A. utilice fuentes alternas para los usos industriales y domésticos que se requieran, y para ello debe acogerse a la normativa nacional instituida para tales efectos, buscando la reducción de uso y el re uso del recurso hídrico.

5. El quebrantamiento del artículo 80, se produciría, en criterio del actor, en tanto la norma acusada al entregar, sin ningún control, el uso y reutilización de un recurso natural a una entidad con fines industriales, desconoce la obligación constitucional de proteger las riquezas naturales, planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Con la norma acusada se desconoce así mismo la obligación de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

### **III. INTERVENCIONES**

#### **1. De entidades públicas**

##### **1.1. El Ministerio de Minas y Energía**

*Interviene a través de apoderado para solicitar a esta Corporación que “se declare inhibida para decidir la demanda presentada contra el Decreto 1111 de 1952, (...) por ineptitud sustantiva de la demanda o, en su defecto se declare su exequibilidad, teniendo en cuenta que el actor se limitó a enunciar y transcribir la norma que considera violada, sin precisar los argumentos contundentes, limitándose a leer superficialmente la norma acusada, emitiendo juicios de valor y efectuando consideraciones sin entrar a analizar la unidad de materia que rige la formación de la Ley. Así mismo el actor no presentó unos cargos de inconstitucionalidad claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes”.*

Recuerda que cuando el Gobierno Nacional, por medio del Decreto 1111 de 1952, tomó la decisión de iniciar la construcción de la Planta Siderúrgica integrada de Acerías Paz del Río, S.A., le otorgó una concesión permanente

de aguas para la operación de la industria, tomándola directamente del Lago de Tota, comprometiendo a la empresa a ejecutar las obras necesarias para la conservación del embalse.

Destaca que como contraprestación impuesta por el Gobierno Nacional, se impuso la obligación de ejecutar las siguientes obras: (i) Desviación del río Olarte y el rebosadero hacia el río Upía; (ii) Elaboración de estudios batimétricos del lago; (iii) Llevar registros por el sistema de triangulación de los niveles del lago; (iv) la reforestación de predios erosionados en su cuenca.

Indica que, posteriormente, mediante el Decreto-ley 2070 de 1975, el Gobierno Nacional delegó en la Corporación Autónoma Regional de los Ríos Bogotá y Ubaté, hoy Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca-CAR, las funciones de manejo y conservación del lago, haciéndole entrega física de los predios adquiridos en cercanía al rebosadero, así como de las instalaciones de regulación del Río Olarte, comprometiendo a la empresa al pago de una tarifa por el agua consumida, dineros que serían invertidos en la conservación del mismo.

Sostiene que desde el año 1952 se han expedido normas sobre aguas y vertimientos que son aplicables a la planta siderúrgica como son, entre otras: (i) El Decreto 1541 de 1978, el cual reglamenta el tema de las aguas superficiales, y los modos de adquirir el derecho a usarlas, así como la necesidad de permiso de vertimientos; (ii) el Decreto 1594 de 1984, que reglamenta el uso de las aguas superficiales respecto a las aguas servidas o vertimientos; (iii) la Ley 373 de 1997, que establece la obligación de elaborar y presentar el programa para el ahorro y uso eficiente del agua.

Afirma que en el proceso siderúrgico, las principales normas que se aplican son del orden nacional, pero ello no exime a la siderúrgica al cumplimiento de las normas ambientales.

En criterio del interviniente la demanda pretende el cumplimiento de normas ambientales posteriores a la expedición del Decreto Ley 1111 de 1952, lo cual es demandable mediante una acción distinta a la de constitucionalidad. Adicionalmente, subraya que, si el actor considera que la norma ya perdió vigencia, por sustracción de materia, al agotarse el objeto o la finalidad que estaba llamada a cumplir, no es viable pronunciamiento alguno por parte de la Corte Constitucional.

## **1.2. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio**

Interviene a través de apoderado para solicitar la exequibilidad del Decreto 1111 de 1952. Como fundamentos de su solicitud expone los siguientes:

Para este ministerio, la demanda se basa en apreciaciones subjetivas del actor, reduciéndose a *“la simple denuncia de una contradicción sin argumentos objetivos y verificables o como resultado de interpretaciones confusas del*

*ordenamiento jurídico vigente sin relevancia constitucional, no obstante recurrir a la cita de normas superiores, no constituye una formulación concreta del concepto de la violación constitucional de lo cual se deriva una ineptitud sustantiva en la demanda”.*

*Concluye que “en el presente caso, no se cumple con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia exigidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, pues si bien hay un despliegue de la demanda, en ella no se expresan las razones por las cuales se considera que las disposiciones acusadas son contrarias a la Carta Política, es decir, que se desarrolla un enunciativo normativo, más sin embargo no se concretan de manera razonable los cargos formulados, citando al mismo tiempo algunas sentencias de la Corte Constitucional afines a las normas vulneradas”.*

*En consecuencia “la demanda formulada adolece de una clara argumentación que le permita a la Corte razonar adecuadamente el juicio de inconstitucionalidad planteado, por ello, se advierte que las normas demandadas no transgreden el ordenamiento constitucional”.*

### **1.3. Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible**

A través de apoderada, se opuso a la demanda al considerar que el Decreto 1111 de 1952, pese a haber sido expedido en vigencia de la Constitución de 1886, no riñe con los preceptos y espíritu de la Carta Política de 1991.

*Sostiene que “la demanda no cumple con los requisitos mínimos que permitan al operador judicial establecer una posible inconformidad de la norma demandada con el contenido material de los artículos constitucionales. Por ello, en su criterio, “es necesario concluir que el fallo será inhibitorio”.*

No obstante, agrega, que la norma acusada se encuentra en armonía con los artículos de la Constitución que se consideran vulnerados. En este sentido aduce que justamente *“los artículos 2,8,79 y 80 presuntamente violados (...) se encaminan a la protección de las riquezas naturales y culturales de la nación así como a la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible del país, que precisamente fue lo que se quiso con la expedición de del Decreto 1111 de 1952, por lo que nuevamente se reitera que no se evidencia alguna violación de la norma acusada”.*

Sostiene que los reparos y denuncias en los que el actor sustenta la demanda se ubican en el ámbito de los deberes de vigilancia y control del aprovechamiento y cuidado los recursos naturales. Su pretensión va orientada a que se adecúe *“la norma a la normatividad vigente con el fin de que vaya en armonía con la CP y al momento actual”.*

#### 1.4. Corporación Autónoma Regional de Boyacá- Corpoboyacá

La Secretaria General y Jurídica de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá- Corpoboyacá- María del Pilar Jiménez Mancipe solicitó a la Corte Constitucional declarar la inexecutable del Decreto 1111 de 1952. A su juicio, la norma demandada vulnera los artículos 8, 58, 63, 79, 80, 93, 333 y 334 de la Constitución por las razones que se sintetizan a continuación.

Planteó que el Decreto 1111 de 1952 atenta contra la implementación de herramientas de planificación que permitan a la autoridad ambiental preservar la diversidad e integridad del ambiente y que esto desconoce la obligación del Estado de proteger las riquezas culturales y naturales de la nación, consagrada en el artículo 8 de la Carta Política.

Asimismo, resaltó que permitir a la Siderúrgica el uso ilimitado del recurso desconoce el principio según el cual el interés particular debe ceder ante el interés general (artículo 58). *“Como se puede abstraer claramente el interés general para el uso del recurso hídrico del Lago de Tota reposa en las comunidades que se pueden abastecer del mismo, la preservación del ecosistema como hábitat de la fauna descrita y la disponibilidad de agua para la producción alimentaria, por ende, el Decreto 1111 es inaplicable actualmente, debiendo ceder el interés particular frente al público, porque éste priorizó el uso industrial del recurso hídrico (de solo la Siderúrgica) lo cual, de acuerdo a las condiciones ambientales actuales y el déficit del recursos hídrico que enfrentan muchas zonas del país, y aunado a los fenómenos climáticos como el del niño, no es posible su implementación sin afectar una población bastante numerosa.”*

Sobre la trasgresión del artículo 63 señaló que el Lago de Tota es un bien de uso público inalienable e inembargable y que el Decreto 1111 de 1952 desconoce ostensiblemente este artículo al entregarle este bien a una empresa privada cuyo mayor accionista es el grupo brasilero Votorantim. Resalta que la norma acusada impide a la autoridad ambiental administrar adecuadamente este bien de la nación, pese a que ha sido reconocido como un ecosistema estratégico que abastece de recurso hídrico a las poblaciones cercanas.

Indicó que *“la trasgresión del artículo 79 de la Constitución Política es aún más ostensible que los previamente referidos, toda vez que el Decreto 1111 no permitiría en caso de su implementación, el acatar por parte del Estado en cabeza de la Corporación la obligación de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar el Lago de Tota como área de especial importancia ecológica y garantizar la protección a un ambiente sano, por cuanto, esta norma permite un uso sin control del recurso hídrico para uso industrial en un posible desmedro del cuerpo del agua imposibilitando el concesionarlo en el marco de condiciones técnicas adecuadas a las comunidades que hoy en día se abastecen para consumo humano y uso agropecuario del mismo, que sobrepasan la demanda de los 500 LPS previstos en la norma, necesitando aproximadamente a la fecha 1000 LPS*

*para abastecer los diferentes usos, según las concesiones otorgadas y que están en trámite actualmente.”*

Adicionalmente, expuso que la norma demandada no permite el manejo adecuado de ese ecosistema ni garantiza el principio de desarrollo sostenible consagrado en el artículo 80 de la Constitución pues no establece límites a la actividad económica desarrollada por la Siderúrgica. En esa línea señalan que la norma desconoce la autonomía de las autoridades competentes e impide su labor fundamental de planificación e implementación de medidas que disminuyan o eviten la configuración de daños ecológicos a los recursos naturales.

*También, hizo hincapié en que la norma “crea una situación desequilibrante entre la necesidad de un desarrollo económico de la sociedad y el deber de proteger los recursos naturales disponibles, a favor de la industria. De igual modo, al serle impuesta una orden de autorización a las autoridades ambientales, para que permitan el uso sin control del recurso hídrico, no se tiene en cuenta la capacidad de los ecosistemas y recursos a utilizar, frente al impacto que se genera; por tal motivo, la norma acusada impide un desarrollo sostenible al poner en riesgo los recursos naturales del área”.*

Respecto del artículo 93 indicó que, el decreto al ignorar la importancia que tiene la preservación del ecosistema estratégico denominado Lago de Tota desconoce distintos instrumentos internacionales como la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas, modificado por el Protocolo de París y las Enmiendas de Regina que instan a los estados la conservación y el uso racional de los humedales mediante acciones locales, regionales y nacionales y gracias a la cooperación internacional, como contribución al logro de un desarrollo sostenible en todo el mundo; la Declaración de Estocolmo en la cual se resaltó la importancia de velar por la conservación de los recursos renovable y no renovables, en beneficio de las generaciones presentes y futuras; la Declaración de Río sobre Medio ambiente y Desarrollo que, entre otras cosas, destaca la necesidad de aprovechar los recursos naturales haciendo explícita la responsabilidad de los estados de velar por la conservación del medio ambiente, en el sentido de evitar que las actividades que se realizan en su jurisdicción causen daño al medio ambiente.

Considera así mismo que el Decreto 1111 de 1952 vulnera los artículos 333 y 334 comoquiera que *“el Decreto limita al Estado en su función de control de las actividades económicas y de intervención para que la explotación de los recursos naturales se oriente a mejorar la calidad de vida de los habitantes y la preservación de un ambiente sano.”*

Finalmente adujo que *“los lineamientos trazados en la normatividad ambiental actual exige el cumplimiento de unos fines del Estado y la materialización de un sin número de principios en aras de conservar los recursos naturales y empelarlos en el marco de la sostenibilidad a efecto de*

*garantizar que las generaciones futuras tengan acceso a los mismos. Tal situación, concluye, “no se vislumbra en el Decreto 1111 de 1952, el cual surge en un estado de excepción y tal como se puede observar en su artículo séptimo era de carácter temporal por cuanto solo suspendía las disposiciones legales que le fueran contrarias, previendo que una vez recuperada la normalidad estas se deberían empezar a aplicar nuevamente y no como puede llegar a pretender la empresa que actualmente se aplique sin tener en cuenta los nuevos lineamientos que rigen la admiración de los recursos naturales.”*

### **1.5. Parques Nacionales Naturales de Colombia**

Beatriz Josefina Niño Endara, jefe de la oficina jurídica de la entidad, emitió concepto del que se destacan los siguientes aspectos:

*Sostiene que el lago de Tota pese a no encontrarse formalmente dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, conforme al artículo 10 del Decreto 2372 de 2010, presenta una gran importancia ambiental en tanto que “resulta ser un área de gran importancia para la conservación de aves (AICA), distinción obtenida en el año 2007, y para el abastecimiento del recurso hídrico en las poblaciones cercanas”.*

*Informa que a nivel internacional existen denominaciones o distinciones internacionales aplicables a determinada área que cumpla con ciertas características. Dentro de estas distinciones se encuentran las denominadas AICAS o Áreas Importantes para la Conservación de las Aves las cuales “se identifican con base en criterios técnicos que consideran la presencia de especies de aves que de una manera u otra son prioritarias para la conservación”.*

*Explica que de conformidad con el Decreto 3272 de 2010, artículo 28: “Las distinciones internacionales tales como Sitios Ramsar, Reservas de Biosfera, AICAS y Patrimonio de la Humanidad, entre otras, no son categorías de manejo de áreas protegidas, sino estrategias complementarias para la conservación de la diversidad biológica. Las autoridades encargadas de la designación de áreas protegidas deberán priorizar estos sitios atendiendo a la importancia internacional reconocida con la distinción, con el fin de adelantar acciones de conservación que podrán incluir su designación bajo alguna de las categorías de manejo previstas en el presente decreto”.*

*Indica que dichas estrategias complementarias también encuentran respaldo en el CONPES 3680 de 2010, de donde infiere que “las AICAS, al ser una estrategia de conservación, como una figura de protección distinta y complementaria a las áreas protegidas se constituye en una acción específica a efectos de garantizar la funcionalidad de la base natural donde se encuentran ubicadas las áreas protegidas y contribuir al cumplimiento de los objetivos de conservación del país”.*

Sostiene que adicionalmente a los argumentos de la demanda, debe la Corte

considerar que el decreto ley acusado desconoce el artículo 311 de la Carta, en particular las competencias de los municipios relativas a ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, construir las obras que demande el progreso local entre otras, ya que el legislador de excepción de la época, *“impuso los usos del agua de todo el Lago de Tota sin tener en cuenta al municipio como entidad territorial competente para ordenar los usos del suelo”*.

Igualmente, señala que *“merece todo el reproche que el legislador de excepción contemplara una utilización del agua para actividades industriales de Acerías Paz del Río S.A. para ser tomadas directamente del lago, sin limitar temporalmente dicha utilización ni métodos para su captación, lo cual contraviene abiertamente el artículo 80 de la Constitución Nacional, que dispone que el Estado debe planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales”*.

Esta situación es la que actualmente tiene en riesgo la capacidad del espejo de agua para proveer el líquido para el consumo humano *“a los ocho municipios que de él se sustentan, más aún en condiciones como el fenómeno del niño, lo que produjo el concepto técnico de Corpoboyacá para evitar situaciones de desecación o agotamiento del recurso y limitación de las captaciones principalmente en el túnel de Cúitiva y la cuenca alta”*. Esto dio lugar a que en desarrollo del Decreto 1541 de 1978, Corpoboyacá expidiera la resolución 2727 del 13 de septiembre de 2011, en la que se priorizó la asignación de los usos del agua en el departamento, según la cual el uso industrial autorizado a Acerías Paz del Río S.A, por el decreto acusado no resulta prioritario dentro del ordenamiento ambiental del territorio.

Destaca la interviniente, que el Lago de Tota se erige como la única fuente hídrica para ocho municipios del Departamento de Boyacá, y no se encuentra justificación alguna para que el Decreto 1111/52 en forma *“vitalicia, incondicional y en detrimento del consumo humano, colectivo o comunitario que en todo caso tiene prelación sobre cualquier otro”* realice la asignación a Acerías Paz del Río S.A. para el uso del recurso hídrico.

Manifiesta que la demanda debe ser examinada desde la perspectiva del contenido obligacional del derecho al agua, respecto del cual, como derecho humano que es, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha sostenido que: *“existen tres tipos de obligaciones: “respetar”, “proteger” y “cumplir” [...]. A su vez, este último deber relacionado con “hacer efectivo” el derecho se subdivide en tres: facilitar, proporcionar y promover”*.

## **2. De instituciones educativas**

### **2.1. Universidad Externado de Colombia**

María del Pilar Higuera García Pachón y Patricia Guzmán Aguilera, directora y docente investigadora, respectivamente, del Departamento de Derecho y

Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia allegaron escrito en el que solicitan la declaratoria de inconstitucionalidad del Decreto 1111 de 1952. A continuación se reseñan los principales apartes de su intervención.

Luego de hacer referencia a la evolución legislativa que se ha producido en torno a la naturaleza jurídica del agua, destacan que de conformidad con la legislación vigente el agua es un bien de dominio público inalienable e imprescriptible, cuyo uso, por ministerio de la ley está permitido, siempre que sea para actividades de subsistencia pero condicionado a la obtención de una concesión de aguas en los casos en los que se requiera derivación, o cuando el uso no sea el básico (Artículo 81 del Código de Recursos Naturales- Decreto Ley 2811 de 1974).

Agregan que el régimen concesional de las aguas en Colombia se encuentra determinado en el Decreto ley 2811 de 1974 y el Decreto 1541 de 1978 (reglamentario) y esta regulación no establece excepciones en cuanto a los usuarios que requieren concesión, por lo que se puede afirmar que la regla general para el uso de las aguas es la concesión.

No se encuentra razón jurídica para pensar que el fundamento que motivó el decreto demandado puede ser considerado conforme a la Constitución o que el Decreto 1111 cree un derecho adquirido absoluto en cabeza de la Siderúrgica. Una consideración de esta naturaleza es contraria al espíritu de la Constitución política que en su artículo 80 establece que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, le corresponde prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

A la luz de la Constitución de 1991 y el criterio de que el interés general prima sobre el particular, el derecho otorgado por el Decreto 1111 de 1952 no puede mantenerse en las condiciones allí establecidas. Como cualquier usuario del agua la empresa beneficiaria debe cumplir con las condiciones determinadas por la normatividad vigente, lo que implica la solicitud de una concesión de aguas ante la autoridad ambiental competente que para el caso en estudio no es otra que CORPOBOYACA.

Señalan que dicha concesión, como acto administrativo, debe entenderse como una autorización generada por la autoridad ambiental para aprovechar el agua (Art.36. D1541 de 1978), y debe condicionar el ejercicio de la actividad a la comprobación previa de su adecuación al ordenamiento jurídico y a la valoración del interés público afectado, de acuerdo a lo determinado por el Decreto ley 2811 de 1974 y el Decreto 1541 de 1978.

Aclaran que en el caso de que se cumplan las condiciones para el otorgamiento de una concesión, ésta debe estar limitada en el tiempo y comporta asumir unas cargas financieras, y las múltiples obligaciones determinadas en la normatividad colombiana.

Sostienen que las condiciones excepcionales planteadas en el Decreto 1111 de 1952 no resultan acordes con los objetivos constitucionales, por lo que resulta inadmisibles a la luz de la constitución política de 1991, calificada como la *constitución ecológica* pretender que se entreguen, de manera ilimitada y perpetua, derechos sobre un recurso vital como el agua, sin mayores condicionamientos o limitaciones distintas a conservar *"la belleza natural como atracción turística"* (Decreto 1111/1952 art. 4 Parágrafo).

Expresan que *"las condiciones para lograr el aprovechamiento del recurso hídrico deben reconocer las normas constitucionales que exigen al Estado proteger las riquezas naturales de la Nación (art. 8 CP), conservar las áreas de especial importancia ecológica así como velar por el derecho colectivo a un ambiente sano (art. 79), planificar y aprovechar los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible (art. 80), todo lo anterior bajo el reconocimiento del agua como bien de uso público (art. 63 y 102 C. P)"*.

De otro lado, para las intervinientes, el otorgamiento de una autorización para el uso del agua, como la conferida en el Decreto 1111 de 1952 *"no corresponde a las realidades actuales de cuidado y manejo del agua, la escasez del recurso y mucho menos a las consecuencias derivadas de los fenómenos climáticos actuales, la ampliación de la demanda hídrica y los cambios estructurales del país"*. La autorización entregada por el mencionado decreto *"muestra la falta de análisis prospectivo de las consecuencias de un inadecuado uso que podría traer como consecuencias múltiples afectaciones ambientales y de disponibilidad, calidad y cantidad del recurso hídrico"*.

Finalmente, destaca que *"es importante tener en cuenta que se deben impulsar y respetar las competencias y responsabilidades que la Constitución y la ley han otorgado a las autoridades ambientales para planificar el manejo de los recursos naturales, administrar el recurso hídrico y regular su uso. El Estado, obligado a una buena administración del recurso y a garantizar del derecho al agua conforme a los mandatos constitucionales (artículos 2, 63, 79, 80, 121, 123-2 y 209) de la Carta, debe adoptar las medidas necesarias para asegurar la preservación y sustitución del recurso hídrico y la buena calidad del agua disponible"*.

## **2.2 Universidad Industrial de Santander.**

La Escuela de Derecho de la Universidad Industrial de Santander solicitó a la Corte Constitucional declarar la inexecutable de la norma acusada. Los intervinientes tras aplicar la fórmula del peso, propuesta por Robert Alexy, concluyeron que, en el caso concreto, debe protegerse derecho al agua y al ambiente sano frente a la libertad de empresa. A continuación se sintetizan los principales argumentos desarrollados en la intervención:

Primero, los intervinientes resaltaron la importancia ambiental del Lago de Tota por la biodiversidad que alberga, por su calificación en la normatividad

colombiana como un ecosistema estratégico y porque sus aguas abastecen a siete municipios del Departamento de Boyacá. En ese sentido, señalan que debe ser protegido de forma especial frente a los factores de deterioro y los tensores ambientales.

Seguido, relataron algunos de los principales cambios que introdujo la Constitución de 1991 en el sistema jurídico colombiano y desarrollan parte de la normatividad internacional y nacional relacionada con el derecho fundamental al agua. Asimismo, reconstruyen las principales sub reglas establecidas por la jurisprudencia constitucional sobre este derecho.

En tercer lugar, adujeron que con el fin de garantizar el carácter democrático del Estado Social de Derecho se requiere de debates en torno a la conveniencia y las implicaciones de las normas. En ese sentido señalan que *“un Decreto expedido en 1952, durante la vigencia de un estado de sitio, por parte del ejecutivo; dista mucho de ser una norma elaborada democráticamente, o por decirlo de otra manera, difiere mucho de los estándares de producción normativa consagrados en el texto constitucional”*.

Luego de una exposición sobre la fórmula del peso, la aplican al caso concreto a fin de determinar qué principio debe protegerse, señalando que en el caso concreto *“se tiene una situación en donde una acería pretende aprovechar industrialmente a gran escala las aguas de un lago ecológicamente invaluable, como el de Tota, que además es la fuente de agua de uso doméstico de 264.000 personas. Aquí entran en colisión, entre otros, el principio del disfrute al ambiente sano y el de la libre empresa, y se usará la fórmula del peso para descubrir cuál es más importante en el caso específico.”*

En ese sentido, indicaron que *“si se permite un aprovechamiento hídrico como el descrito, se estaría afectando intensamente el principio del disfrute a un ambiente sano de una población gigantesca y, según las indicaciones previas, esto se traduce en la primera variable  $P_i$  tendrá un valor de 4 ( $IP_iC=4$ ). Desde la otra perspectiva se tiene que el impedir ese aprovechamiento hídrico industrial afectaría en un término medio al principio de la libre empresa ya que la misma es libre de hacerse con otras fuentes de agua y de hacerlo sin afectar la provisión del líquido vital a tal elevado número de personas. De esta manera se tiene que la primera variable del  $P_j$  tendrá un valor de 2 ( $WP_jC=2$ ).”*

Por otro lado, asignaron el peso en abstracto a cada uno de los principios. Así principio de ambiente sano le asignan un peso de 4,  $4(GP_i=4)$  y al principio de libre empresa un peso de 2,  $2(GP_iA=2)$ . Además, le otorgan a la afectación del  $P_i$  el valor de  $\frac{1}{2}$  y a la afectación de la libre empresa le otorgan el valor de 1.

Por último, tras aplicar la fórmula concluyeron que *“la satisfacción del derecho a la libre empresa de la acería solo tiene un peso de 0.5, de manera*

*que no se justifica de ninguna manera que se afecte el derecho al agua y a un ambiente sano de tres millones de personas, ya que el peso acá sería de 4, ocho veces mayor.”*

### **2.3 Universidad Nacional de Colombia.**

El Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, profesor Genaro Alonso Sánchez Moncaleano solicitó a la Corte Constitucional declarar inexecutable Decreto 1111 de 1952. Para justificar este planteamiento, dividió su intervención en dos partes, en la primera, analizó la vigencia del decreto para así, establecer si tenía un límite temporal o si ya había sido derogado. Pese a que precisó que el Decreto había sido derogado tácitamente, en la segunda parte, agotó el análisis de la norma a la luz de los postulados de la Constitución de 1991 y concluyó que debía ser declarada inexecutable.

Sobre este particular, después de reconstruir lo establecido por la jurisprudencia constitucional sobre la “constitución ecológica” sostuvo que los principios ambientales que se han venido decantando en los últimos años, señalan límites precisos al actuar de las autoridades y los particulares que pueden ser aplicados de manera directa.

Señaló que el Decreto 1111 de 1952 se enmarca en una serie de normas que se basan *“en lo esencial en un paradigma desarrollista que contemplaba autorizaciones ilimitadas de la explotación y apropiación de los bienes ambientales y naturales [...]”* y que sin duda, en su momento, estas normas fueron necesarias para generar crecimiento económico del país por vía de la industrialización pero que no contemplaron los impactos ambientales que podrían generarse.

Resaltó que la norma desconoce los límites ambientales dentro de los cuales debe desarrollarse cualquier actividad económica, el principio de sostenibilidad, previsto en el artículo 80 de la Constitución; el principio de responsabilidad estatal y los deberes de planificación en materia del uso de los bienes ambientales y naturales, en tanto, le entrega a la empresa la facultad de ejecutar los trabajos de conducción del lago a las aguas del Rio Olarte o de cualquier otra vertiente que sirva para alimentar las reservas como también efectuar trabajos de arborización necesarios para los mismos fines.

A su juicio, *“la norma acusada no solo entrega el derecho a usar prácticamente toda el agua contenida en el Lago de Tota sino que también le entrega a la empresa las facultades necesarias para realizar las tareas de gestión de las mismas, lo cual implica una renuncia de las competencias del Estado en materia de gestión ambiental, lo cual se constituye en una violación flagrante de la Constitución y de las obligaciones estatales en materia ambiental (situación que en su momento pudo explicarse, aunque no justificarse, por el carácter de empresa industrial y comercial del Estado que tenía Acerías Paz del Rio, pero que bajo las normas constitucionales actuales*

*resulta inadmisibile).*”

En ese sentido, sostuvo que el Decreto 1111 de 1952 es *“contrario a la Constitución, pues vulnera los límites impuestos por la misma para el desarrollo de las actividades industriales, en especial el deber de planificación estatal, el de sostenibilidad y los deberes de prevención del daño ambiental y de precaución o control antes los daños ambientales.”*

#### **2.4. Fundación Universitaria Juan de Castellanos.**

Los profesores de la Facultad de Derecho de la Fundación Universitaria Juan de Castellanos solicitaron a la Corte Constitucional declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo respecto del Decreto 1111 de 1952 por considerar que esta norma se encuentra derogada y no produce efectos jurídicos. A continuación se sintetizan las principales razones que justifican este planteamiento:

Los intervinientes luego de pronunciarse sobre la competencia de la Corte para conocer y decidir la constitucionalidad de disposiciones normativas expedidas antes de la promulgación de la Constitución de 1991; emitieron una serie de consideraciones en relación con la vigencia de la norma acusada. Así, analizan el contenido de las normas que regulan el sistema de protección de recursos hídricos, expedidas con posterioridad al decreto objeto de debate y concluyeron que el Decreto 1111 de 1952 ya perdió su vigencia pues no se ajusta a los requisitos allí contemplados. Los accionantes indicaron que los decretos 2811 de 1974, 2858 de 1981, la Ley 99 de 1993 y la Ley 373 de 1997, derogaron la norma acusada y en consecuencia sostuvieron que la Corte debe declararse inhibida para pronunciarse de fondo sobre el asunto.

Por otro lado, indicaron que el escenario de vulnerabilidad en el cual se encuentra el Lago de Tota requiere de un pronunciamiento de la Corte en relación con los deberes del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y prevenir y controlar los factores de riesgo ambiental. Textualmente expusieron: *“Ante el escenario de vulnerabilidad ambiental del lago de Tota comentado anteriormente y en los argumentos expuestos por el accionante, se advierte la existencia de una situación jurídica o hechos que configuran la generación de un daño ambiental de mayores proporciones al que está produciendo en la actualidad, razón por la cual de acuerdo al deber de las autoridades públicas de actuar diligentemente, se establece la obligación de dar aviso u ordenar a las autoridades competentes para que superen la situación que se ha venido dando. En ese sentido el Estado tiene el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica (CP art. 79) y prevenir y controlar los factores de riesgo ambiental (CP art.80).”*

Finalmente, sistematizaron algunas sub reglas establecidas por la Corte Constitucional en relación con la protección y conservación de las fuentes

hídricas para las generaciones futuras; la protección del agua como un derecho; el deber del Estado de garantizar el acceso, la calidad y la disponibilidad del recurso y señalan que en este caso debe operar el mandato de protección del medio ambiente y prevención del daño ambiental.

#### **4. Intervenciones ciudadanas**

**4.1.** El ciudadano Iván Andrés Páez Páez presentó escrito en el que solicita a la Corte Constitucional se declare inhibida para emitir un fallo de fondo, debido a la ineptitud de la demanda que ha sido puesta a su consideración. Indica que si en gracia de discusión, se advierte que los cargos expuestos por el actor tienen la entidad suficiente para generar un estudio de constitucionalidad, el mismo debe consistir en la declaratoria de constitucionalidad del decreto ley demandado.

Sobre el particular sostiene que *“dado que la autorización en materia ambiental otorgada mediante la norma demandada se encuentra sujeta al cumplimiento de las condiciones en las cuales fue otorgada, y para su ejercicio se deben observar los lineamientos fijados por la autoridad ambiental establecidos con base en normas legales y constitucionales aplicables, resulta conforme al texto constitucional el Decreto legislativo demandado”*.

#### **4.2. Acerías Paz del Río**

Fabio Hernando Galán Sánchez en calidad de apoderado judicial de Acerías Paz del Río S.A., intervino para solicitar la exequibilidad de la norma demanda. A continuación se reseñan los principales apartes de su intervención:

En primer término, suministra argumentos para sustentar la ineptitud de la demanda por falta de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. Al respecto señala que los reparos del actor plasman un cuestionamiento a algunos aspectos de hecho relacionados con la ejecución de una concesión, lo cual sería objeto de conocimiento de otras instancias y no la sustentación de la violación a la Carta Política. Sostiene que la demanda presenta de manera global e incomprensible argumentos en los que no se exponen las razones por las cuales las normas demandadas pugnan con las disposiciones de la Constitución, limitándose a transcribir los artículos y realizando unas aseveraciones de carácter subjetivo y sin soportes sobre supuestas situaciones relacionadas con la explotación del lago de Tota que impiden un juicio de constitucionalidad de la norma impugnada por parte de la Corporación.

Sostiene que el actor parte de una lectura errada del texto demandado según la cual *“dicha norma permite una concesión a perpetuidad que afecta el Lago de Tota y en realidad, lo que hace la disposición demandada es crear una obligación de conservación del Lago a cargo de Acerías Paz del Río S.A.,*

*declarar unas obras de utilidad pública, además de permitir el uso del agua para fines industriales como ocurre en todo el país”.*

Afirma que a pesar de que en su criterio la demanda es inepta, procede a suministrar argumentos orientados a que se declare la exequibilidad de la normatividad acusada.

Al respecto sostiene que *“las obligaciones a cargo de la empresa se han cumplido cabalmente por más de cinco (5) décadas garantizando que el Lago de Tota conserve su caudal y sea un recurso renovable, sostenible y disponible no solo para el uso doméstico sino para que varios municipios del departamento de Boyacá cuenten con agua potable para la ciudadanía”.*

Manifiesta que *“el Gobierno bajo las facultades constitucionales y a través de decretos legislativos podía otorgar concesiones para la utilización de recursos naturales sin que esto pudiera ser considerado violatorio de algún principio constitucional o legal. Es así como desde el punto de vista material y sustancial, salvo las limitaciones que la Constitución establece, este tipo de decretos pueden regular los temas que permite la norma habilitante. No existe ninguna disposición en la Constitución que prevea una restricción o limitación para que por medio de este tipo de normas se otorgue una concesión y si la Constitución decide permitir que el Gobierno expida una norma con fuerza material de ley, como un Decreto Legislativo, no existe ningún vicio de constitucionalidad o afectación a la norma superior”.*

Señala que la Constitución previó un margen amplio de configuración en cabeza del legislador para regular el ambiente y las autoridades ambientales, y por ende es la ley la que determina las funciones de las diferentes instituciones que tienen a cargo el tema ambiental y ecológico y si la ley decide que dicha autoridad otorgue una concesión, o por el contrario, decide otorgarla directamente, se encuentra dentro del margen previsto en la Carta Superior.

Manifiesta que no puede concluirse que el legislador con la expedición del decreto acusado haya omitido proteger las riquezas naturales y culturales de la nación, si se tiene en cuenta que la misma normatividad prevé la obligación de mantener el nivel del agua, así como las obligaciones en su mantenimiento. Y agrega que aunque la norma fue expedida bajo el imperio de la Constitución de 1886, los deberes de protección a las riquezas culturales y naturales de la nación, sí se tienen en cuenta y se expresan en debida forma en la normatividad acusada.

Respecto de la violación al artículo 79 de la Constitución Política afirma que *“el demandante soporta su dicho en afirmaciones de carácter general sobre la minería sin indicar de manera precisa, clara y cierta en qué consiste la vulneración específicamente a dicho artículo”.*

En lo que concierne al cargo sobre violación al artículo 80 de la Constitución

expone que *“El Decreto como está planteado con expresiones tales como la siderúrgica nacional de Paz del Río S.A. queda obligada a mantener el nivel de las aguas del Lago de Tota, de manera que conserve su belleza natural como atracción turística, evidencia el precepto constitucional de "desarrollo sostenible" pues pone de manifiesto que la utilización del agua se encuentra bajo ciertos límites”*.

Indica que en las concesiones como la prevista en el Decreto 1111 de 1952, se permite el uso de los recursos naturales bajo ciertos parámetros de conservación del medio ambiente, es decir, no es extraño ni inconstitucional la concesión de un recurso natural. Y agrega que para el caso concreto, no existe abuso del derecho otorgado en concesión por parte de Acerías Paz del Río, como pretende hacerlo ver el demandante.

Explica que la captación de agua directamente del lago, se lleva a cabo por Acerías Paz del Río, en la estación del Túnel, desde hace más de cincuenta años en virtud de la autorización dada por el Gobierno en el Decreto Ley 1111 de 1952. Destaca las acciones que la empresa se comprometió a ejecutar para la conservación del lago, lo que incluye las obras de regulación del río Olarte y del rebosadero del río Upía, y las siguientes:

- “-Compra y reforestación de predios erosionados en la cuenca del lago y construcción de terrazas en los desfiladeros para evitar la erosión.
- Apoyo al INDERENA para el alinderamiento propuesto en la Ley 84 de 1968.
- Apoyo en la realización y financiación del estudio batimétrico del Lago.
- De acuerdo a las concesiones otorgadas, se ha mantenido el manejo de las operaciones de captación y distribución de agua.
- Diseño e instalación de un sistema triangular de registro de los niveles del Lago.
- Cesión de 13 lotes a la CAR con sus instalaciones e infraestructura.
- Construcción de instalaciones para la Estación Climatológica del HIMAT.
- Cesión de un tramo de terreno para la carretera.
- Estabilización de la carretera entre Iza y Cuítiva”.

Subraya que con la concesión y la infraestructura del “Túnel” se benefician muchos actores como los municipios de Nobsa, Sogamoso, Tota, Firavitoba, Cuítiva e Iza, y próximamente Tibasosa, el cual ya posee la respectiva concesión de aguas de Corpoboyacá a través de acto administrativo. Igualmente, a través de esa obra se proveen acueductos veredales como Macías, Chiguata, Lagunita, Cordoncillos, Acequia Hacienda, la Compañía, regadíos y el sector industrial, como Cementos Argos, el corredor industrial de Sogamoso y Acerías Paz del Río.

Luego de invocar el principio de confianza legítima, sostiene *“Acerías Paz del Río S.A. ha pagado la correspondiente concesión a la Corporación*

*Autónoma Regional, ha realizado las inversiones que son necesarias en el Lago, ha cumplido estrictamente sus obligaciones legales y administrativas y, en general, ha actuado de buena fe frente a todas las prestaciones que el Estado ha impuesto. El uso de la concesión otorgada por el decreto legislativo ha sido racional y prudente, ha mantenido el nivel del Lago, participa con la comunidad y sus inversiones sirven a varios municipios. Bajo estos supuestos y con un marco normativo claro se desarrolla una actividad industrial muy importante para el país, para el departamento y especialmente para la región, crea empleo para miles de personas y aporta al desarrollo industrial de Colombia de forma significativa. Todo lo anterior con una inversión gigantesca en recursos y por medio de una gran empresa que bajo el principio de confianza legítima ha actuado y desarrollado su actividad, siempre bajo la seguridad de la concesión del uso del agua contenida en el decreto demandado, que constituye el pilar esencial para adelantar la actividad, de tal manera, que si no es posible dicho uso, la empresa y sus inversiones habrían sido inviables”.*

De otra parte, cita, in extenso, las sentencias C - 014 de 1993 y C- 486 de 1993 para sostener que *“por el solo hecho del cambio de Constitución la legislación anterior no se tornaba como inconstitucional, y que por el contrario, existía una presunción de conformidad de la legislación con la Carta Superior”*

Finalmente sostiene que *“existen mecanismos judiciales precisos que permiten la protección del ambiente cuando en un caso particular se vulnera dicho derecho o se amenaza su perturbación. Estos mecanismos han sido expresamente señalados por la Constitución Política y, dentro de ellos, adquiere especial relevancia la acción popular consagrada en el artículo 88 de la Constitución Política y la ley 472 de 1998 que regula la materia”.*

En este orden de ideas concluye, *“no es posible debatir una supuesta vulneración concreta derivada de una acción u omisión de una autoridad pública o de un particular al ambiente por medio de la acción pública de inconstitucionalidad, prevista para otros fines, con características y requisitos específicos que además no se cumplen en el presente caso”.*

#### **IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN**

Con fundamento en los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución, el Procurador General de la Nación emitió concepto en el que solicita a la Corte declararse inhibida para pronunciarse respecto del artículo 1° del Decreto 1111 de 1952, en el cual se establece la concesión, bajo la consideración de que se trata de un beneficio que ya se extinguió por el transcurso del tiempo, toda vez que de conformidad con el Decreto 1382 de 1940, las licencias, mercedes, concesiones o permisos que se otorgaran para el uso y aprovechamiento de agua tendrían una vigencia de hasta 20 años.

De otra parte, solicita la inexecutable del resto de las disposiciones

contenidas en el Decreto 1111 de 1952, por ser contrarias a los preceptos constitucionales que protegen los recursos naturales y el medio ambiente por cuanto *“conceden facultades exorbitantes a una empresa privada, desconociendo las competencias que el constituyente otorgó a las entidades territoriales y administrativas”*.

En concepto del Jefe del Ministerio Públicos estas disposiciones se encuentran vigentes y produciendo efectos jurídicos comoquiera que están contenidas en un decreto legislativo expedido en estado de sitio bajo el amparo de la Constitución de 1886, cuyos efectos se hicieron permanentes al ser adoptada como legislación permanente mediante la Ley 141 de 1961, y por consiguiente la Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de este decreto, teniendo como parámetro la Constitución Política de 1991, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 superior, numeral 4°.

Aclara que en el evento de que la Corte hallare que el privilegio otorgado en el artículo 1 del Decreto 1111 de 1952 no estaba sometido a un límite temporal, se debe declarar la inexecutable total de la norma demandada, por cuanto se advierte que el decreto acusado *“otorga privilegios y facultades desproporcionadas a una empresa privada, dando prevalencia al interés particular sobre el general al tiempo que elude por completo el complejo sistema jurídico instituido por el constituyente para asegurar el cumplimiento de los fines esenciales del Estado cuando está de por medio la explotación de los recursos naturales, lo que incluye controles administrativos y judiciales e involucra autoridades nacionales y territoriales así como la participación de las comunidades afectadas”*.

En relación con los cargos formulados contra el Decreto 1111 de 1952 la Procuraduría destaca que en la mencionada norma *“se otorgó un privilegio a la hoy empresa Acerías Paz del Río S.A., consistente en el aprovechamiento de las aguas del Lago de Tota, sin imponer un término o condición a su existencia, de allí que aún a la fecha el mismo se sigue aplicando, es decir, se confirió un privilegio intemporal para el uso de un recurso natural como es el recurso hídrico, y aun a pesar de que esa empresa ya ha cambiado su naturaleza jurídica”*.

Si se constata que en efecto, el privilegio otorgado por el Decreto 1111 de 1952 es perpetuo, la norma deviene en inconstitucional, *“porque este carácter intemporal no permitiría tener en cuenta aspectos que hoy son de relevancia constitucional, y simultáneamente esta omisión haría que dicho privilegio se tornara desproporcionado e inconstitucional, puesto que supondría la prevalencia del interés particular sobre el interés general”*.

En concepto de la Procuraduría *“un privilegio perpetuo para el aprovechamiento de un recurso natural concedido a una empresa privada con capital extranjero resulta desproporcionado y contrario al interés general que con tanto empeño el constituyente quiso proteger (artículo 1° superior), hasta*

*el punto de que en la Constitución se establecieron como fines esenciales del Estado (artículo 2 superior): (i) que las medidas y autoridades que garantizaran la explotación del medio ambiente debían adoptarse y actuar de forma planificada, para así asegurar su desarrollo sostenible, su conservación y su restauración (artículo 80 superior); (ii) que la protección del derecho de todas las personas a un medio ambiente se debía dar también garantizando la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo (artículo 79 superior); y (iii) que es deber del Estado proteger las riquezas naturales [de] la nación (artículo 8 superior) en tanto ello es necesario para lograr el servicio a la comunidad y [la] prosperidad general”.*

Respecto de los demás preceptos contenidos en el decreto acusado, el Procurador afirma que son igualmente inconstitucionales comoquiera que *“todas las facultades que dicha norma confiere a Acerías Paz del Río resultan igualmente desproporcionadas e irrazonables, dando prevalencia al interés particular sobre el general. De tal suerte que se está ante un fenómeno de inconstitucionalidad sobreviniente, puesto que si bien el Decreto 1111 de 1952 se estimaba constitucional bajo los preceptos de la Constitución Nacional de 1886, a la luz de lo dispuesto (...) en la Constitución Política de 1991, resulta inconstitucional”.*

Recuerda que la norma acusada contempla una serie de medidas vinculadas a la *utilidad pública* que se reconoció en su momento a la actividad desarrollada por empresa Siderúrgica Nacional de Acerías Paz del Río S.A., y a la naturaleza estatal que tenía dicha empresa en el momento en que se profirió el decreto impugnado. En atención a tales atributos se le autorizó realizar las obras requeridas para mantener el nivel de las aguas del Lago de Tota; para la extracción, conducción y distribución de las mismas aguas con destino a satisfacer las necesidades de la industria siderúrgica; las que demanda la hidroeléctrica que se proyecta construir; así como la de iniciar y adelantar, en nombre de la nación, los juicios de expropiación que se hagan necesarios para la ejecución de las obras a que se refiere el decreto.

Sostiene que en la actualidad concebir que *“una empresa privada de capital extranjero esté facultada para adelantar en nombre de la nación procesos de expropiación resulta inverosímil a la luz de la Constitución Política de 1991”.*

En conclusión para el Procurador General de la Nación, las disposiciones contenidas en el Decreto 1111 de 1952: (i) contemplan un privilegio desproporcionado a una empresa que en la actualidad tiene naturaleza jurídica privada; (ii) a través de ellas se evade el esquema jurídico y administrativo previsto por la Constitución Política de 1991 para asegurar la protección del medio ambiente; y (iii) se desconocen las competencias que el constituyente otorgó a las entidades de nivel nacional y territorial que se articulan dentro de una política estatal de planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales.

## V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### **Primera cuestión preliminar. Competencia de la Corte para pronunciarse sobre la constitucionalidad del Decreto 1111 de 1952. Reiteración de jurisprudencia.**

1. En principio, debe señalarse que la Corte Constitucional es competente para resolver definitivamente sobre la constitucionalidad de los preceptos demandados, por estar insertos en un decreto que tiene fuerza material de ley, comoquiera que se trata de una norma expedida por el Gobierno Nacional con base en facultades legislativas de excepción. No obstante, teniendo en cuenta que la disposición acusada fue promulgada durante la vigencia de la Constitución de 1886, conviene recordar que, como lo ha señalado la jurisprudencia de esta Corte, ello no implica que la norma bajo estudio deba desaparecer del ordenamiento jurídico sin consideración a su contenido normativo, sino que es preciso analizarla a la luz del nuevo diseño constitucional con el fin de establecer si existe una incompatibilidad material o sustancial entre esta disposición y los principios que orientan el nuevo modelo.

2. La Corte Constitucional ha reconocido su competencia para pronunciarse sobre el contenido material de normas preconstitucionales. No obstante, ha aclarado que los aspectos formales relacionados con estas disposiciones deben ser analizados a la luz de la carta política vigente al momento de su expedición. Dado que la demanda bajo examen se orienta a plantear una incompatibilidad sustantiva entre los preceptos contenidos en el Decreto 1111 de 1952, y algunos principios y normas de la actual Constitución, recordaremos las reglas relativas al control material de disposiciones proferidas con anterioridad a la promulgación de la actual Constitución.

Sobre el particular, la jurisprudencia de esta corporación ha recalado que dado que todo proceso de tránsito constitucional implica un cambio en las bases jurídicas de la nación que lo implementa y el abandono del modelo derogado, resulta necesario subordinar el ordenamiento jurídico a los cánones del nuevo esquema superior, con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 4° de la Carta Política de 1991.

3. Esta sub regla ha sido reiterada en diversas oportunidades, así en la sentencia C-955 de 2001 cuando estudió el artículo 1 de Decreto 2241 de 1986 – Código Electoral- determinó que la interpretación del artículo 4 permite sostener que para analizar si existe una incompatibilidad entre la Constitución y una norma de inferior jerarquía se deben estudiar los aspectos materiales de la disposición:

“La incompatibilidad a la que hace referencia el artículo 4° es, entonces, una incompatibilidad de fondo, relacionada con la imposibilidad jurídica de aplicar legítimamente las normas provenientes del sistema constitucional caduco a las instituciones y bajo los principios del

régimen naciente. La voluntad declarada del artículo constitucional transcrito no pretende pues la abolición de cualquier norma que no compagine de manera literal y fidedigna con los textos superiores – coincidencia francamente ilusoria-, sino, exclusivamente, la de aquellas cuya aplicación concreta pugna o es irreconciliable con la voluntad de las disposiciones constitucionales que han sido instauradas.

En otros términos, según se desprende de la propia constitución, lo que determina la inexecutable de la norma que hace tránsito de un régimen constitucional a otro es la incompatibilidad material o sustancial que aquella tenga con el nuevo sistema y no la simple falta de coincidencia terminológica o formal que pueda existir entre ambos.”

Posteriormente en la C-061 de 2005 reiteró que “(...) *los aspectos relacionados con el contenido material de las normas preconstitucionales se deben controlar con referencia a lo dispuesto en la Constitución de 1991.*” Sin embargo, aclaró que “*esto no significa que se otorguen efectos ultra-activos a la Constitución de 1886, pues esto contraría el efecto inmediato que surtió la Carta de 1991 a partir del momento de su expedición, simplemente se deriva de un reconocimiento del principio tempus regit actum, que en estos casos obliga a estudiar la validez del proceso de formación de una norma preconstitucional actualmente vigente, de conformidad con las pautas formales y procedimentales que regían al momento de su expedición*”.

4. De otra parte, en la misma providencia se estableció que para que las normas puedan ser sometidas a control de constitucionalidad deben estar vigentes o al menos produciendo efectos jurídicos. Textualmente señaló sobre el particular:

“Ahora bien, como tales normas constitucionales, para poder ser objeto de control de constitucionalidad, han de estar actualmente vigentes o produciendo efectos, en relación con su contenido la Constitución de 1991 es el parámetro de control.”

Finalmente, la sentencia C-324 de 2009 que se pronunció sobre la constitucionalidad de la Ley 36 de 1981- *por la cual se dictan normas para mejorar los planes de recreación y bienestar del personal de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional*-, destacó que “*cuando el estudio de constitucionalidad recae sobre la materia de las normas, se torna indispensable confrontar la preceptiva demandada con los contenidos de la nueva Constitución, debiéndose verificar si a la luz del Estatuto Superior vigente en el momento de adelantar el análisis de constitucionalidad las disposiciones impugnadas tienen vocación de subsistir.*”

En esta misma sentencia, reiteró que para que el estudio abstracto de constitucionalidad de normas legales anteriores a la actual Carta proceda en cuanto al contenido material de las mismas, es necesario que tales preceptos se encuentren vigentes al momento de la demanda, o que de estar derogadas, se encuentren produciendo efectos jurídicos.

5. En suma, de acuerdo con la jurisprudencia reiterada de esta corporación, en virtud del principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 4° de la Constitución, la Corte debe asumir el control material de normas expedidas en vigencia de la anterior constitución, a fin de establecer si estas resultan irreconciliables con el nuevo diseño constitucional. Sin embargo dichas disposiciones deben estar en vigor al momento en que se asume el control, o si han sido derogadas se requiere que estén produciendo efectos jurídicos.

Teniendo en cuenta los criterios jurisprudenciales reseñados, procede la Corte a establecer si la norma acusada se encuentra vigente, o sí, de estar derogada, está produciendo efectos jurídicos.

### **Análisis sobre la vigencia del Decreto 1111 de 1952**

6. De conformidad con el artículo 241 de la Constitución, el control de constitucionalidad supone un juicio de contradicción entre una norma de inferior jerarquía y la Constitución, con el propósito de expulsar del ordenamiento jurídico las disposiciones que desconozcan o sean contrarias a sus mandatos. Este juicio exige que las leyes deban estar vigentes, toda vez que como lo ha admitido reiteradamente esta Corporación, la acción pública de inconstitucionalidad debe dirigirse contra normas que integran el sistema jurídico, lo que conduce a la imposibilidad de que este Tribunal se pronuncie sobre la exequibilidad de disposiciones que han sido objeto de derogatoria.

En cuanto al procedimiento de pérdida de vigencia de una norma, el ordenamiento positivo distingue entre la *derogatoria expresa* y la *derogatoria tácita*. La primera se produce cuando explícitamente una nueva disposición suprime formalmente a una anterior; mientras que la segunda, supone la existencia de una norma posterior que contiene disposiciones incompatibles con aquella que le sirve de precedente. A estas categorías se suma la denominada *derogatoria orgánica*, en algunas ocasiones identificada como una expresión de la derogatoria tácita, la cual tiene ocurrencia en aquellos eventos en que es promulgada una regulación integral sobre una materia a la que se refiere una disposición, aunque no haya incompatibilidad entre sus mandatos. Sobre el particular, la Corte ha dicho que:

“[La] derogatoria es aquel efecto de una ley, determinante de la pérdida de vigencia de otra ley anterior, la cual puede ser expresa o tácita. Este último evento tiene lugar al menos en dos hipótesis: (i) cuando una norma jurídica posterior resulta incompatible con una anterior, o (ii) cuando se produce una nueva regulación integral de la materia. Así lo ha entendido la jurisprudencia de esta Corporación al señalar que la derogatoria de una ley puede ser expresa, tácita o por reglamentación integral (orgánica) de la materia, sucediendo la primera cuando la nueva ley suprime formal y específicamente la anterior; la segunda cuando la nueva ley contiene disposiciones incompatibles o contrarias a la de la antigua, y la tercera cuando una ley reglamenta toda la materia regulada

por una o varias normas precedentes, aunque no haya incompatibilidad entre las disposiciones de éstas y las de la nueva ley”.

Sin embargo, como ya se indicó, ante la necesidad de garantizar la vigencia material de la Constitución, la jurisprudencia ha contemplado la posibilidad de que la Corte se pronuncie sobre disposiciones derogadas que, a pesar de ello, continúen surtiendo efectos jurídicos o pudieren llegar a producirlos en el futuro.

*El Decreto 1111 de 1952 y el sistema general de protección de los recursos naturales y en particular del recurso hídrico.*

7. El Decreto 1111 de 1952 “*Por el cual se provee a la conservación y mejor aprovechamiento de las aguas del Lago de Tota y se reconoce el carácter de utilidad pública a unas obras*”, reconoció a favor de la empresa Siderúrgica Nacional Paz del Río, S.A. el derecho al uso de las aguas del Lago de Tota a excepción de 550 l/s que serían aprovechados por el gobierno nacional. En este sentido estableció que la empresa mencionada podría *extraer, conducir y regularizar* el uso de las aguas del Lago con destino a sus dependencias.

Asimismo, facultó a la Siderúrgica “*para ejecutar los trabajos de conducción al Lago de Tota de las aguas del río Olarte o de cualquier otra vertiente que sirva para alimentar las reservas o mantener el nivel de las aguas del Lago, así como también para efectuar los trabajos de arborización necesarios [...]*” y le impuso la obligación de “*mantener el nivel de las aguas del Lago de Tota, de manera que se conserve su belleza natural como atracción turística*”.

Adicionalmente, reconoció como de utilidad pública e interés general las obras necesarias para la extracción, conducción y distribución de las aguas con destino a satisfacer las necesidades de la industria siderúrgica y de las que demanda la construcción de la hidroeléctrica que allí se proyecta. En conexidad con este reconocimiento, autorizó a la siderúrgica para adelantar, en nombre de la nación, los juicios de expropiación necesarios para la ejecución de las obras a las que se refiere el decreto.

La norma bajo examen no determinó, en ninguno de sus apartes, el término por el cual se reconocían estos derechos, y señaló que quedarían suspendidas todas las disposiciones legales contrarias a esta norma.

8. El Decreto 1111 de 1952 fue expedido por el Gobierno Nacional en uso de facultades de excepción previstas en el artículo 121 de la Constitución de 1886, en virtud del Decreto 03518 de noviembre 9 de 1949 mediante el cual el Presidente de la República Mariano Ospina Pérez había declarado “turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional”.

Dado el carácter temporal de este decreto expedido en uso de facultades de excepción, el 16 de diciembre de 1961 se promulgó la Ley 141 de 1961 en cuyo artículo 1º el Congreso de la República adoptó como legislación

permanente los decretos legislativos dictados con invocación del artículo 121 de la Constitución, desde el 9 de noviembre de 1949 hasta el 20 de julio de 1958 “*en cuanto sus normas no hayan sido abolidas o modificadas por leyes posteriores*”.

9. De otra parte, es importante mencionar que en el año 1952 cuando se emitió el Decreto 1111, la empresa Siderúrgica Paz del Río, S.A. pertenecía a la Nación. Posteriormente, en 1955 el Gobierno Nacional aprobó la venta de más de 400.000 acciones a particulares. Luego, en el año 2007, la empresa brasileña Votorantim S.A. adquirió el 52.1% de las acciones de Acerías Paz del Río y al año siguiente aumentó su participación al 72.67%, mediante una Oferta Pública de Adquisición de Acciones (OPA). Formalizada dicha transacción en la Bolsa de Valores, este porcentaje de participación del grupo brasileño se mantiene en la actualidad.

10. Con posterioridad a la expedición del Decreto 1111 de 1952 ha operado en Colombia una profunda transformación normativa en materia ambiental con miras a la protección y control sobre el uso de los recursos naturales, y en particular sobre el aprovechamiento de los recursos hídricos, que parte de la expedición de una nueva constitución seguida de la emisión de diversas leyes y decretos.

Teniendo en cuenta este hecho, corresponde a la Sala establecer si el Decreto 1111 de 1952 demandado, continúa vigente o si, por el contrario, ha sido objeto de derogatoria expresa, tácita u orgánica. Dada la profusa normatividad expedida desde entonces, en este recuento se hará referencia a las normas pertinentes que aún se encuentran en vigor y que por su jerarquía –fuerza material de ley- tendrían poder derogatorio de las normas examinadas.

10.1. Al respecto cabe recordar que mediante el Decreto-ley 2811 de 1974, se expidió el *Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (CNRNR)*. Esta regulación se fundamenta en que el ambiente es patrimonio común de la humanidad y es necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos. Los objetivos de dicho estatuto apuntan a: (i) Lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, según criterios de equidad que aseguran el desarrollo armónico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de éstos, y la máxima participación social para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio Nacional; (ii) Prevenir y controlar los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos; (iii) Regular la conducta humana, individual o colectiva y la actividad de la Administración Pública, respecto del ambiente y de los recursos naturales renovables y las relaciones que surgen del aprovechamiento y conservación de tales recursos y del ambiente.

En el marco de esos objetivos una de las materias que regula dicho estatuto es “*a. El manejo de los recursos naturales renovables, a saber: (...) 2. Las aguas en cualquiera de sus estados*”. Destaca que los recursos naturales y

demás elementos ambientales deben ser utilizados de forma eficiente, para lograr su máximo aprovechamiento, con arreglo al interés general de la comunidad, o los derechos de terceros.

En cuanto a las condiciones y requisitos para adquirir el derecho a usar los recursos naturales renovables de dominio público, el título V del Código Nacional de Recursos Naturales y Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Arts. 50 a 64) establece cuatro formas: por ministerio de la ley, permiso, concesión o asociación y estableciendo reglas en relación con cada una de ellas.

En este orden, el artículo 53 dispone que por *ministerio de la ley* todos los habitantes del territorio nacional, sin necesidad de permiso, tienen derecho a usar gratuitamente y sin exclusividad los recursos naturales de dominio público, para satisfacer sus necesidades elementales, las de su familia y las de sus animales de uso doméstico, en cuanto no se vulneren disposiciones legales o derechos de terceros.

El artículo 54 establece que *los permisos* podrán concederse para *el uso temporal* de los recursos naturales renovables de dominio público. Los artículos siguientes (55 a 58) resaltan que la duración del permiso será fijada de acuerdo con la naturaleza del recurso, su disponibilidad, necesidad o limitaciones para su conservación, pero que en ningún caso los permisos podrán exceder los diez años. Una vez haya expirado, personas distintas al titular competirán en las diligencias correspondientes para el otorgamiento de un nuevo permiso.

*Las concesiones*, reguladas a partir del artículo 59, serán conferidas teniendo en cuenta la naturaleza y duración de la actividad económica para la que se otorga, y estará sujeta a la disponibilidad del recurso y a las necesidades que imponga el objeto para el cual se destina. (Art. 88 CNRRNR), y sometidas, en todo caso, a un término de duración.

Se prevén, así mismo, las formas de caducidad de la concesión - artículo 62 del CNRRNR-, siendo una de ellas *“a. La cesión del derecho al uso del recurso, hecha a terceros sin autorización del concedente”*.

De acuerdo con esta normatividad toda concesión de aguas estará sujeta a condiciones especiales previamente determinadas para defender las aguas, lograr su conveniente utilización, la de los predios aledaños y, en general, el cumplimiento de los fines de utilidad pública e interés social inherentes a la utilización. *“No obstante lo anterior, por razones especiales de conveniencia pública, como la necesidad de un cambio en el orden de prelación de cada uso, o el acaecimiento de hechos que alteren las condiciones ambientales, podrán modificarse por el concedente las condiciones de la concesión, mediante resolución administrativa motivada y sujeta a los recursos contencioso administrativos previstos por la ley.”*

Por otro lado, el Estado es responsable de la calidad del agua para el consumo humano y, en general, para las demás actividades en que su uso es necesario. Por tanto son objeto de protección y control especial:

- “a. Las aguas destinadas al consumo doméstico humano y animal y a la producción de alimentos;*
- b. Los criaderos y habitats de peces, crustáceos y demás especies que requieran manejo especial;*
- c. Las fuentes, cascadas, lagos y otros depósitos o corrientes de aguas, naturales o artificiales, que se encuentren en áreas declaradas dignas de protección”.*

Esta normatividad adscribe funciones de control y vigilancia al Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables- Inderena, el cual había sido creado mediante el Decreto Ley 2420 de 1968.

10.2. Teniendo en cuenta este nuevo contexto normativo, el 23 de septiembre de 1975, el Presidente de la República, en uso de facultades extraordinarias expidió el Decreto-Ley 2070 de 1975 *“por el cual se prevé la defensa y conservación del Lago de Tota”*. En dicha norma se confió al Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables (INDERENA) la conservación y defensa del Lago de Tota, para lo cual se desarrollarían los siguientes programas:

“a) Mantener y operar las obras de captación de aguas construidas en el llamado boquerón de Cuítiva y las efectuadas en los ríos Olarte y Upía para regular el caudal del embalse. Con este fin deberá celebrarse el acuerdo o convenio a que hubiere lugar con la empresa Acerías Paz del Río S.A.

b) Adquirir por compra directa o expropiación, los predios ribereños que determina el artículo 2º de la Ley 84 de 1968;

c) Vigilar el aprovechamiento de las concesiones y permisos otorgados para uso de las aguas, según las disponibilidades del recurso y las necesidades para las cuales se destinan, pudiendo proceder a su cancelación o modificación, todo conforme a las Reglas del Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente. De acuerdo con lo aquí dispuesto, también podrá otorgar nuevas concesiones y permisos.

d) Reforestar el área circunvecina al Lago con las especies vegetales apropiadas al cumplimiento de los fines del presente Decreto y explorar las posibilidades turísticas de la zona e ictiológicas del embalse”

El Decreto establece la ejecución de estas funciones y programas en forma delegada, a través de la Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá (CAR), para lo cual se

celebraría entre las dos entidades el convenio de delegación a que hubiere lugar.

Cabe destacar que en este decreto no se tomó ninguna determinación que modificara el derecho al uso del agua con fines industriales conferido a la empresa Siderúrgica Paz del Río S.A mediante el Decreto 1111 de 1952. Por el contrario, parece reconocerse tal derecho al establecer que la nueva responsable del mantenimiento y operación de las obras de captación de aguas, debería celebrar “el convenio o acuerdo a que hubiere lugar” con la Empresa Acerías Paz del Río S.A. Esto implica que el Decreto 1111 de 1952 fue modificado parcialmente por el 2070 de 1975, en lo concerniente a la adscripción al INDERENA y por delegación a la CAR, de las obras de mantenimiento del caudal del embalse, y el control y vigilancia en el aprovechamiento del agua. Lo concerniente a los términos de la atípica “concesión” para el uso de las aguas con fines industriales a la empresa siderúrgica, no fue objeto del mencionado decreto.

10.3. La Ley 9 de 1979- *Código Nacional de Sanidad*- en materia de protección de recursos hídricos, adscribió al Ministerio de Salud la responsabilidad de identificar cuáles son los usos que pueden producir contaminación de las aguas y cuáles son las características deseables y admisibles que deben tener las aguas para efectos de control sanitario.

Asimismo, señaló que la descarga de residuos en las aguas deberá cumplir con las especificidades establecidas por el Ministerio de Salud y que esta Entidad se encargará de adelantar investigaciones que permitan cuantificar los niveles reales de concentración de sustancias y determinar sus escalas de biodegradabilidad. Además, determinó que ésta entidad debía reglamentar las actividades económicas que ocasionan arrastre de residuos sólidos a las aguas.

10.4. De particular relevancia es la Ley 99 de 1993 *-Por la cual se creó el Ministerio del Medio Ambiente, se reordenó 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-* estableció que la política ambiental colombiana se regirá por los siguientes principios:

“1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

2. La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible.

3. Las políticas de población tendrán en cuenta el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

4. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial.
5. En la utilización de los recursos hídricos, el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso.
6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.
7. El Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables.
8. El paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido.
9. La prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento.
10. La acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. El Estado apoyará e incentivará la conformación de organismos no gubernamentales para la protección ambiental y podrá delegar en ellos algunas de sus funciones.
11. Los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial.
12. El manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático, y participativo.
13. Para el manejo ambiental del país, se establece un Sistema Nacional Ambiental, SINA, cuyos componentes y su interrelación definen los mecanismos de actuación del Estado y la sociedad civil.
14. Las instituciones ambientales del Estado se estructurarán teniendo como base criterios de manejo integral del medio ambiente y su interrelación con los procesos de planificación económica, social y física.”

Esta norma, además, creó las Corporaciones Autónomas Regionales y las definió como entes corporativos de carácter público, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente (artículo 23).

Asimismo, señaló que entre sus funciones estaría la de *otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la Ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva*. Es decir, que la competencia que según el Decreto 1541 de 1978 estaba en cabeza del Inderena pasó a ser competencia de las CAR.

Por otro lado, estableció el pago de tasas por la utilización de aguas; el artículo 43 dispuso:

“La utilización de aguas por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, dará lugar al cobro de tasas fijadas por el Gobierno Nacional que se destinarán al pago de los gastos de protección y renovación de los recursos hídricos, para los fines establecidos por el artículo 159 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, Decreto 2811 de 1.974. El Gobierno Nacional calculará y establecerá las tasas a que haya lugar por el uso de las aguas.

El sistema y método establecidos por el artículo precedente para la definición de los costos sobre cuya base se calcularán y fijarán las tasas retributivas y compensatorias, se aplicarán al procedimiento de fijación de la tasa de que trata el presente artículo.

Parágrafo 1o. Todo proyecto que requiera licencia ambiental y que involucre en su ejecución el uso del agua, tomada directamente de fuentes naturales, bien sea para consumo humano, recreación, riego o cualquier otra actividad, deberá destinar no menos del 1% del total de la inversión para la recuperación, preservación, conservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica. El beneficiario de la licencia ambiental deberá invertir estos recursos en las obras y acciones de recuperación, preservación y conservación de la respectiva cuenca hidrográfica, de acuerdo con la reglamentación vigente en la materia.

(...)

Parágrafo 3o. Parágrafo adicionado por el artículo 216 de la Ley 1450 de 2011. La tasa por utilización de aguas se cobrará a todos los usuarios del recurso hídrico, excluyendo a los que utilizan el agua por ministerio de ley, pero incluyendo aquellos que no cuentan con la concesión de aguas, sin perjuicio de la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar y sin que implique bajo ninguna circunstancia su legalización.”

10.5. En la sentencia C-220 de 2011 la Corte estudió la constitucionalidad de esta norma y concluyó que la medida establecida perseguía fines legítimos e imperiosos a la luz de la Constitución, como la recuperación, preservación y conservación de las cuencas hídricas del país y, por tanto, del agua como recurso limitado y fundamental para la supervivencia humana. Además, estimó que resultaba idónea para alcanzar el fin perseguido, este es, preservar los recursos hídricos. Finalmente, esta Corporación estimó que la medida era proporcionada en estricto sentido, pues no implicaba una limitación desproporcionada de los derechos de los obligados y, de otro lado, permitía alcanzar grandes beneficios en materia ambiental para toda la comunidad y las generaciones futuras.

10.6. Finalmente, la Ley 373 de 1997, en materia de protección de recursos hídricos, estableció que todo plan ambiental regional y municipal debe incorporar obligatoriamente un programa para el uso eficiente y ahorro del agua; define el uso eficiente y ahorro de agua como el conjunto de proyectos y acciones que deben elaborar y adoptar las entidades encargadas de la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado, riego y drenaje, producción hidroeléctrica y demás usuarios del recurso hídrico. Y pone en cabeza de las Corporaciones Autónomas Regionales y demás autoridades ambientales las tareas de manejo, protección y control del recurso hídrico en su respectiva jurisdicción, aprobarán la implantación y ejecución de dichos programas en coordinación con otras corporaciones autónomas que compartan las fuentes que abastecen los diferentes usos.

11. La regulación prevista en las Leyes 99 de 1993 y 373 de 1997 sobre protección del medio ambiente y en particular del agua, como recurso natural renovable, se produce dentro de un nuevo contexto constitucional en el que la protección de las riquezas naturales de la nación (Art. 8), de la diversidad e integridad del ambiente, así como de las áreas de especial importancia ecológica constituyen imperativos constitucionales (Art. 79). En este panorama normativo la planificación en el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales en procura de su conservación, restauración o sustitución, cumple un papel fundamental para garantizar un desarrollo sostenible (Art. 80).

12. Ahora bien, en lo que concierne a la facultad que se otorga a la Empresa Siderúrgica Nacional de Paz del Río (Artículo 5º) de *“iniciar y adelantar en nombre de la Nación, los juicios de expropiación que se hagan necesarios, para la ejecución de las obras a que se refiere este Decreto”*, es preciso

recordar que la Ley 388 de 1997 fue proferida con el fin, entre otros, de “*armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9 de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política*”. En desarrollo de ese cometido, en el capítulo VII regula de manera integral (Arts. 58 a 62) lo relacionado con la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación judicial, por motivos de interés público. Así mismo en el capítulo VIII (Arts. 63 a 72), se introduce una regulación integral sobre la “*expropiación por vía administrativa por motivos de utilidad pública*”.

Esta regulación se produce, así mismo, dentro de un nuevo contexto constitucional regido por el artículo 58 superior según el cual “*Por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. (...) En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa administrativa, incluso respecto del precio*”.

**El Decreto 1111 de 1952 no está vigente por haber sido objeto de derogatoria orgánica.**

13. El recuento normativo efectuado en el anterior aparte permite sostener a la Sala que respecto del Decreto 1111 de 1952 se ha producido el fenómeno de la derogatoria orgánica respecto de su contenido integral. Ello es así por cuanto si bien el Decreto-ley 2070 de 1975 lo derogó parcialmente (derogatoria implícita) al asignar las labores de preservación del Lago de Tota que el decreto bajo examen le había confiado a la empresa siderúrgica Paz del Río, al INDERENA, y por delegación, a la Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá, los dos decretos mencionados fueron cobijados por la derogatoria orgánica derivada de la configuración de un nuevo modelo integral de gestión y protección de los recursos naturales y del medio ambiente, con base en la Constitución de 1991, la Ley 99 de 1993 y demás normas complementarias.

Este modelo integral de protección del medio ambiente, sobreviniente al decreto bajo examen, radica en las autoridades estatales una serie de deberes de protección de las riquezas naturales de la nación (Art. 8 C.P.), de la diversidad e integridad del ambiente, así como de las áreas de especial importancia ecológica, a la vez que se reconoce el derecho de todos los habitantes a gozar de un ambiente sano (Art. 79 C.P.). En este modelo cobra particular importancia la planificación en el manejo de los recursos naturales con miras a garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución (Art. 80).

14. En el marco de este nuevo diseño normativo el ambiente se erige como patrimonio común de la humanidad y bien necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos. Por tanto, uno de sus objetivos más relevantes es la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, según criterios de equidad que

aseguran el desarrollo armónico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de éstos, y la máxima participación social para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio nacional.

En desarrollo de esos propósitos, el legislador, reguló los procedimientos para el otorgamiento del derecho uso y aprovechamiento de las aguas. De acuerdo con esta regulación el único uso que puede reconocerse “*por ministerio de la ley*” gratuitamente y sin exclusividad, es el encaminado a las necesidades elementales del ser humano, las de su familia y las de sus animales de uso doméstico, en cuanto no se vulneren disposiciones legales o derechos de terceros. En esta línea, el consumo humano tiene prioridad sobre cualquier otro uso.

15. Los usos destinados a actividades económicas deben ser autorizados a través de permisos o de concesiones, los cuales se otorgaran teniendo en cuenta la naturaleza y duración de la actividad económica para la que se otorga, y estarán sujetos a la disponibilidad del recurso y a las necesidades que imponga el objeto para el cual se destina. En todo caso, dichas autorizaciones tendrán un límite temporal, deben estar sometidas a condiciones especiales y obedecer a fines de utilidad pública e interés social.

16. Este diseño legislativo sobreviniente, introdujo una serie de elementos fundamentales para una gestión sustentable de los recursos naturales y de los demás elementos que conforman el medio ambiente, tales como la vinculación del proceso de investigación científica a la formulación de políticas públicas; la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables; la exigencia de estudios de impacto ambiental como instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente; así como el establecimiento de un sistema de control en el que la creación de la Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) juegan un papel relevante.

Estos organismos (las CAR) son los encargados del manejo, control y protección de los recurso naturales renovables, y en esa medida de otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables, incluido el recurso hídrico, o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. La utilización de aguas por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, dará lugar al cobro de tasas fijadas por el Gobierno Nacional que se destinarán al pago de los gastos de protección y renovación de los recursos hídricos.

17. Es evidente, que el reordenamiento del sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, y la creación de un Sistema Nacional Ambiental (SINA), son el

producto de una regulación integral del modelo de gestión del medio ambiente y los recursos naturales, lo cual conduce a declarar la derogatoria orgánica del Decreto 1111 de 1952, en lo que concierne a las disposiciones relativas a la autorización otorgada a la Empresa Siderúrgica de Paz del Rio de usar las aguas del Lago de Tota con fines industriales (Artículos 1 y 2 del Decreto 1111 de 1952).

18. A la misma conclusión se debe llegar en lo concerniente a las disposiciones que reconocen como de utilidad pública las obras requeridas para la extracción, conducción y distribución de las aguas para la empresa, y las necesarias para el mantenimiento del nivel de las aguas y la preservación de la “*belleza natural como atracción turística*” del lago, previendo la posibilidad de adelantar los juicios de expropiación necesarios. (Arts. 3, 4 y 5). Estos preceptos, aún con la modificación parcial que realizó el Decreto 2070 de 1975, fueron igualmente objeto de derogatoria orgánica por el diseño normativo desarrollado en materia de expropiación por razones de utilidad pública e interés social, con base en el artículo 58 de la Constitución.

En efecto, la Ley 388 de 1997 desarrolló del artículo 58 de la actual Constitución Política, según el cual por motivos de utilidad pública e interés social, definidos por el legislador, podrá haber expropiación judicial con indemnización previa, o expropiación por vía administrativa, en los casos que determine el legislador, sujeta ésta a posterior acción contenciosa-administrativa. El legislador, cumpliendo con el mandato constitucional, efectuó una regulación integral de la expropiación por las dos vías mencionadas, en la cual se definieron los motivos de utilidad pública e interés social (Arts.58 y 63); las entidades competentes para declarar la expropiación de inmuebles (Art. 59); la conformidad de la expropiación con los objetivos y usos del suelo previstos en los planes de ordenamiento territorial (Art. 60); el procedimiento para la expropiación judicial y administrativa (Arts. 62, 68 y 69); la indemnización y forma de pago (Arts. 62 y 67); los medios de impugnación respecto de una y otra decisión (Arts. 62.5 y 69); así como los efectos de las decisiones de expropiación (Arts.62 y 70).

La regulación integral del mecanismo de la expropiación prevista en los preceptos enunciados, conduce a sostener que los preceptos del Decreto 1111 de 1952 (parcialmente modificado por el Decreto-ley 2070 de 1975) que contemplan disposiciones sobre la potestad de expropiación de inmuebles por razones de utilidad pública, ha sido objeto de derogatoria orgánica.

19. En conclusión, el Decreto 1111 de 1952, se encuentra derogado por haber sobrevenido una regulación integral respecto de las materias a que se refiere, vale decir, el reconocimiento del derecho al uso de las aguas, en este caso, del Lago de Tota, la declaratoria de interés público de unas obras y la potestad de iniciar y adelantar juicios de expropiación.

Una vez establecido que la norma acusada no forma parte del orden jurídico vigente, por haber acaecido el fenómeno de la derogatoria orgánica,

correspondería a la Corte emitir un pronunciamiento inhibitorio por carencia actual de objeto. Sin embargo, para garantizar la vigencia material de la Constitución es preciso determinar si el decreto acusado se encuentra produciendo efectos jurídicos, lo que habilitaría a la Corte para abordar el juicio de constitucionalidad.

**El Decreto 1111 de 1952 se encuentra derogado, pero continúa siendo aplicado y por ende produce efectos en el orden jurídico.**

20. Tal y como lo ha puesto de presente esta Corporación en reiteradas oportunidades, para que se pueda llevar a cabo el control de constitucionalidad de una norma sometida a juicio, a través de demanda ciudadana, se requiere que la misma se encuentre vigente. Si, por el contrario, la norma acusada ha perdido su vigor, lo procedente es, por regla general, proferir un fallo inhibitorio por sustracción de materia, toda vez que, en esos casos, se entiende que ha desaparecido el motivo que impulsa el control de constitucionalidad, cual es el de *“retirar del ordenamiento jurídico aquellos preceptos que tiendan a amenazar o desconocer los principios y valores que la Constitución Política proclama, hecho que, por supuesto, no tiene ocurrencia cuando la norma ha dejado de regir”*.

No obstante lo señalado, también la jurisprudencia constitucional ha aclarado que, *“dentro del propósito de cumplir fielmente con su función de garantizar la supremacía e integridad de la Constitución, si se advierte que un precepto derogado, sustituido o modificado por el legislador, continúa produciendo efectos ultractivamente, debe la Corte proferir decisión de fondo sobre su exequibilidad, pues de no hacerlo, se corre el riesgo de que normas contrarias al ordenamiento Superior se sigan aplicando, o lo que es igual, que disposiciones que se encuentran en abierta oposición con la Carta Política, continúen regulando situaciones jurídicas concretas”*.

De este modo, *“sólo en la medida en que la norma enjuiciada haya desaparecido del ordenamiento jurídico y no se encuentre produciendo efectos jurídicos, puede la Corte acudir a la figura de la sustracción de materia y, en consecuencia, abstenerse de adelantar el respectivo juicio de inconstitucionalidad”*. Para los casos en que el precepto acusado ha sido derogado pero continúa produciendo efectos jurídicos, en virtud del fenómeno de la ultractividad, lo que procede es que la Corte adelante el respectivo estudio de fondo, con el fin de evitar, como se ha explicado, la aplicación efectiva de normas contrarias a la Constitución.

21. En el presente caso, se demanda el Decreto 1111 de 1952, norma que si bien ha sido objeto de una derogatoria orgánica continúa produciendo efectos jurídicos, como se demuestra a continuación. Al respecto cabe mencionar que la empresa Acerías Paz del Río invoca como título jurídico para el uso industrial de las aguas del Lago de Tota, el Decreto 1111 de 1952. Por su parte la Corporación Autónoma Regional de Boyacá -Corpoboyacá- informa a la Corte el impacto que en trámites administrativos ante ese ente de control, ha

tenido el mencionado decreto, en tanto que de conformidad con el documento Conpes 3801 de 2014 sobre el Lago de Tota surge evidencia en el sentido que a la Empresa Acerías Paz del Río se le da el trato de “concesionaria” del recurso hídrico, con base en el mencionado decreto, toda vez que como ella misma lo reconoce y lo avala Corpoboyacá no ha tramitado una concesión o un permiso al tenor de la normatividad ambiental vigente, vale decir del Decreto 2811 de 1974 y 1541 de 1978.

22. En efecto, la empresa Acerías Paz del Río solicita la constitucionalidad de la norma aduciendo que *“las obligaciones a cargo de la empresa –impuestas en el Decreto 1111 de 1952- se han cumplido cabalmente por más de cinco (5) décadas garantizando que el Lago de Tota conserve su caudal y sea un recurso renovable, sostenible y disponible no solo para el uso doméstico sino para que varios municipios del departamento de Boyacá cuenten con agua potable para la ciudadanía”*.

En esa misma línea de argumentación sostiene que *“No existe ninguna disposición en la Constitución que prevea una restricción o limitación para que por medio de este tipo de normas se otorgue una concesión y si la Constitución decide permitir que el Gobierno expida una norma con fuerza material de ley, como un Decreto Legislativo, no existe ningún vicio de constitucionalidad o afectación a la norma superior”*. De tal manera que, a juicio de la empresa, no existe ninguna restricción, limitante o condición para que una norma con fuerza material de ley como la acusada decida directamente otorgar una concesión.

Para la empresa el cumplimiento de las obligaciones que le impone el decreto derogado en el sentido de *“mantener el nivel de las aguas del Lago de Tota, de manera que conserve su belleza natural como atracción turística”*, satisface las exigencias derivadas del principio del *“desarrollo sostenible pues pone de manifiesto que la utilización del agua se encuentra bajo ciertos límites”*.

De este modo, Acerías Paz del Río defiende la norma acusada y la prerrogativa en ella otorgada, afirmando que ha hecho un uso racional del mismo. Indica que “concesiones” como la prevista en el Decreto 1111 de 1952, en la que se permite el uso de los recursos naturales bajo ciertos parámetros de conservación del medio ambiente no resultan extrañas al orden constitucional, y que no existe abuso del derecho “otorgado en concesión” por parte de Acerías Paz del Río, como pretende hacerlo ver el demandante.

Su intervención se enfoca en forma relevante en dar explicaciones sobre la actividad de la empresa, presentando información técnica de la “concesión” a fin que la Corte evidencie cómo viene ejecutando el derecho y efectuando los pagos como contraprestación al uso. En esta línea, explica que *“la captación de agua directamente del lago, se lleva a cabo por Acerías Paz del Río, en la estación del Túnel, desde hace más de cincuenta años en virtud de la autorización dada por el Gobierno en el Decreto Ley 1111 de 1952. Destaca*

*las acciones que la empresa se comprometió a ejecutar para la conservación del lago, lo que incluye las obras de regulación del río Olarte y del rebosadero del río Upía”.*

La empresa invoca el *principio de confianza legítima*, haciendo énfasis en que el uso de la “concesión” otorgada por el decreto legislativo ha sido racional y prudente, y que ha cumplido estrictamente y de buena fe con las obligaciones legales y administrativas que le fueron impuestas, y en esa medida ha mantenido el nivel del lago, participando con la comunidad, y sus inversiones sirven a varios municipios.

23. Por su parte Corpoboyacá sostuvo en su intervención que el Decreto 1111 de 1952 constituye un obstáculo para la implementación de herramientas de planificación que permitan a la autoridad ambiental preservar la diversidad e integridad del ambiente, resaltando que la norma acusada impide a la autoridad ambiental administrar adecuadamente este bien de la nación – el Lago de Tota- pese a que ha sido reconocido como un ecosistema estratégico que abastece de recurso hídrico a las poblaciones cercanas.

Adicionalmente, expuso que la norma demandada no permite el manejo adecuado de ese ecosistema ni garantiza el principio de desarrollo sostenible consagrado en el artículo 80 de la Constitución pues no establece límites a la actividad económica desarrollada por la Siderúrgica. La norma impide su labor fundamental de planificación e implementación de medidas que disminuyan o eviten la configuración de daños ecológicos a los recursos naturales. La imposición de esta autorización a la autoridades ambientales desconoce su autonomía.

Pone de presente Corpoboyacá que el Decreto 1111 de 1952, surgió en un estado de excepción y tal como se puede observar en su artículo séptimo era de carácter temporal por cuanto solo suspendía las disposiciones legales que le fueran contrarias, lo que indicaba que una vez recuperada la normalidad se aplicara la normatividad ordinaria, *“y no como lo pretende la empresa que la norma se aplique actualmente sin tener en cuenta los nuevos lineamientos que rigen la admiración de los recursos naturales”.*

Informa Corpoboyacá que con fundamento en el Decreto 1111 de 1952, la empresa Acerías Paz del Río **conserva la administración de la Siderúrgica** imposibilitando que se cumplan las funciones asignadas a ese ente de control ambiental en la Ley 99 de 1993. Al respecto indicó:

“Así mismo, **al tener la administración del lago la Siderúrgica**, imposibilita que se cumplan las funciones asignadas a la Corporación en los numerales 9 y 18 del artículo 31 de la ley 99 de 1993, las cuales consisten en otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar

permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva; y ordenar y establecer las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro de las áreas de su jurisdicción conforme a las disposiciones superiores y a las políticas nacionales.

En consecuencia, y al limitarse el accionar de la Corporación en la conservación del Lago de Tota el mismo se podría ver afectado toda vez que la Empresa podría al no tener un límite, deteriorar la fuente hídrica utilizando sin control el caudal con el que cuenta el Lago, teniendo en cuenta que la finalidad de la obligatoriedad de otorgar concesiones es la administración adecuada del recurso hídrico al establecerse a partir de la oferta y demanda de la fuente, la disponibilidad para asignar un caudal específico y controlado, tal como lo prevén los Decretos 2811 de 1974 y 1541 de 1978”.

De otra parte, el título jurídico que invoca la Empresa Acerías Paz del Río para ejercer la administración del Lago de Tota y hacer uso de sus aguas con fines industriales es el Decreto 1111 de 1952. Así lo informa también el órgano de control ambiental al señalar:

“[D]entro del expediente OOCA-0366/10 la empresa ACERÍAS PAZ DEL RÍO S.A. hoy en día adelanta trámite de concesión, solicitando desistimiento del mismo buscando materializar el Decreto 1111 de 1952, ante lo cual la Corporación continuó de oficio el trámite, por cuanto es prioritario actualmente garantizar una administración adecuada del recurso hídrico con límites técnicos precisos y caudales asignados de acuerdo a la demanda actual de la industria, sin que se pueda materializar esta norma que atenta contra la preservación del Lago y la sostenibilidad de la oferta que actualmente tiene, por ende y **una vez otorgada la concesión** la empresa podrá desarrollar su actividad dentro de parámetros de sostenibilidad ambiental, sin cercenar ningún derecho a las comunidades” (Destacó la Sala).

Esta información vertida por la autoridad ambiental regional permite sostener: (i) que en la actualidad la Empresa Acerías Paz del Río conserva la administración del Lago de Tota con fundamento en el Decreto 1111 de 1952; y (ii) que este decreto constituye en la actualidad el único título jurídico que ostenta la mencionada empresa para usufructuar una “concesión” de aguas, por cuanto aún se encuentra en curso un trámite adelantado oficiosamente por la CAR para ajustar el uso de aguas por parte de la empresa a los dictados de los Decretos 2811 de 1974 y 1541 de 1978 . El trámite es oficioso por cuanto la empresa Acerías Paz del Río se pretende sustraer al trámite de una concesión de conformidad con la normatividad vigente, invocando como título jurídico el Decreto 1111 de 1952.

24. Adicionalmente, según el Departamento Nacional de Planeación uno de

los problemas que afecta la conservación ecosistémica del Lago de Tota es la ilegalidad de muchos de los usuarios, los sistemas de medición existentes y los usos que se le dan al agua. Al hacer referencia a los agentes “concesionados”, es decir quienes hacen un uso “autorizado” del agua del lago, el documento CONPES 3801 de 2014 menciona a la Empresa Acerías Paz del Río, cuya “concesión” tal como lo informaron a la Corte CORPOBOYACÁ y la propia empresa Acerías Paz del Río se encuentra contenida en el Decreto 1111 de 1952.

Sobre el particular el documento CONPES relativo al lago de Tota, consigna:

**“Legalidad de usuarios, sistemas de medición y usos del agua**

(...)

En relación a las concesiones de agua para consumo doméstico, la cuenca abastece a una población cercana a 250.000 habitantes de Aquitania, Tota, Cuítiva, Pesca, Iza, Firavitoba, Tibasosa, Nobsa y Sogamoso, población que representa aproximadamente el 20% del total del departamento de Boyacá (MADS, 2013). Es de resaltar que se proyecta también abastecer de agua a Duitama, cuya población a 2020 sería de 114.877 habitantes (DANE, 2013). Existen dos derivaciones de caudal desde el lago, la primera es en el Túnel de Cuítiva de la que se abastecen la mayor parte de los concesionados (Tota, Cuítiva, Iza, Firavitoba, Pesca, Sogamoso y Acerías Paz del Río), y la segunda se realiza mediante sistemas de bombeo, especialmente hacia Aquitania.

El promedio del consumo mensual de agua del lago mediante la extracción por el canal de captación para la empresa Acerías Paz del Río es de 7.675 m<sup>3</sup> /día, lo que equivale a 88,83 l/s; del canal también se beneficia el acueducto de Nobsa (0,82 l/s) y Cementos Argos (2,71 l/s). (Universidad Santo Tomás, 2012). La empresa Acerías Paz del Río, enfría el hierro con agua proveniente del lago, con un consumo de agua concesionado que es equivalente al que tendría una población de aproximadamente 51.000 habitantes.

La situación actual de la cuenca frente a la extracción del agua crece paulatinamente, tanto en el lago como en sus drenajes tributarios. Se estima que para el periodo 2000 – 2010 la extracción de agua creció un 33% teniendo en cuenta los 1.600 l/s para nueve acueductos, una acería y 14 Tubo Sifón y el canal de captación de la Acerías, el cual tiene un punto de interconexión con Coservicios (Sogamoso), 19 actividades agropecuarias. Se estima que esta demanda crecerá al 81% en el periodo 2011 – 2030 (Universidad Santo Tomás, 2012)”.

Del anterior extracto tomado del documento CONPES 3801 de Enero 31 de 2014, el cual diagnostica y analiza la problemática integral del Lago de Tota, y en ese marco, el problema de la ilegalidad en el uso de las aguas, se observa que la empresa Acerías Paz del Río figura como un agente “concesionado”, comoquiera que usufructúa el recurso mediante una autorización que no es otra que la contenida en el Decreto 1111 de 1952, tal como lo informa la autoridad ambiental de control regional (Corpoboyacá). Según este órgano

aún no le ha conferido a la empresa Acerías Paz del Río una concesión de conformidad con los Decretos 2811 de 1974 y 1541 de 1978, puesto que apenas se adelanta un trámite oficioso toda vez que la empresa siderúrgica no está interesada en dicho procedimiento (desistió) porque considera que está amparada por el Decreto 1111 de 1952

25. Las anteriores referencias permiten a la Sala sostener que el Decreto 1111 de 1952, a pesar de haber sido objeto de una derogatoria orgánica, continúa siendo aplicado, y por ende produciendo efectos jurídicos. La aplicación de una norma es manifestación inequívoca de que está produciendo efectos jurídicos. Al respecto esta corporación ha indicado que:

“La *“aplicación”* de las normas es el proceso a través del cual sus disposiciones son interpretadas y particularizadas frente a situaciones fácticas concretas por parte de los funcionarios competentes para ello, sean administrativos o judiciales. Así, se *“aplica”* una determinada norma cuando se le hace surtir efectos frente a una situación específica, desarrollando el contenido de sus mandatos en forma tal que produzca efectos jurídicos respecto de dicha situación en particular, determinando la resolución de un problema jurídico dado, o el desenlace de un determinado conflicto”.

Como puede advertirse, existen elementos suficientes para concluir que el Decreto 1111 de 1952, a pesar de no estar en vigor por haber sido objeto de una derogatoria orgánica, aún produce efectos en el orden jurídico colombiano en la medida que está siendo aplicado. En efecto, la empresa Acerías Paz del Río invoca la norma para reivindicar los derechos otorgados y alegar el cumplimiento de las cargas impuestas, y el órgano de control ambiental – Corpoboyacá- estima que la norma representa un obstáculo para el ejercicio de sus atribuciones legales e informa que la empresa desistió de una solicitud de concesión de aguas por considerar que estaba amparada por el Decreto 1111 de 1952. Finalmente, el documentos CONPES 3801 de enero 31 de 2014, cataloga a Acerías Paz del Río con un agente *“concesionado”* para el uso de las aguas del Lago de Tota, autorización que no es otra que la contenida en el Decreto 1111 de 1952, como lo reclama la propia empresa autorizada.

26. El estudio de constitucionalidad se hace indispensable para asegurar fielmente la función garantizadora de la integridad y supremacía de la Constitución. Al respecto ha indicado la Corte:

*“No obstante lo anterior, en procura de cumplir fielmente con la función garantizadora de la integridad y supremacía de la Constitución, esta Corporación ha precisado que la denominada sustracción de materia no siempre debe conducir a una decisión inhibitoria pues, aun en el evento en que la norma cuestionada haya perdido su vigencia formal, es muy posible que, desde el punto de vista material, la misma siga produciendo efectos jurídicos o, lo que es igual, continúe proyectándose*

*ultractivamente, lo cual generaría un grave perjuicio para la juridicidad si tales efectos devienen contrarios a los mandatos superiores que gobiernan el Estado Social de Derecho.*

*Por ello, sólo en la medida en que la norma enjuiciada haya desaparecido del ordenamiento jurídico y no se encuentre produciendo efectos jurídicos, puede la Corte acudir a la figura de la sustracción de materia y, en consecuencia, abstenerse de adelantar el respectivo juicio de inconstitucionalidad. Como lo ha sostenido la reiterada jurisprudencia constitucional, precipitar una decisión inhibitoria sin que previamente se haya determinado la ocurrencia de estos dos supuestos, “podría hacer viable la efectiva aplicación de la norma contraria a la Carta”.*

De otra parte, ha subrayado la jurisprudencia que “*Cuando la Corte se abstiene de pronunciarse de fondo sobre una disposición, por considerar que se encuentra derogada, no está impartiendo una orden y por lo tanto, su apreciación sobre la derogatoria no vincula de manera alguna a los operadores jurídicos.*”

En este caso aparece clara evidencia de que el Decreto 1111 de 1952 está produciendo efectos jurídicos por cuanto está siendo aplicado, al punto que constituye el título y soporte normativo sobre el cual la Empresa Acerías Paz del Río sustenta el uso de las aguas del Lago de Tota para el desarrollo de su actividad industrial. De manera que para cumplir fielmente la función garantizadora de la supremacía e integridad de la Constitución, la Corte abordará el juicio de constitucionalidad del Decreto 1111 de 1952.

### **Segunda cuestión preliminar. La aptitud sustantiva de la demanda**

27. El Procurador General de la Nación, el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, al igual que el apoderado de Acerías Paz del Río, formularon, como petición principal, una solicitud de inhibición, al estimar que la demanda no cumple con los presupuestos necesarios para provocar un pronunciamiento de fondo. Sostienen que el ciudadano demandante no aporta razones *claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes* orientadas a demostrar la contradicción de la norma acusada con los preceptos superiores que estima vulnerados. Se limita, dicen los intervinientes, a emitir unos juicios de valor y unas apreciaciones subjetivas sobre la problemática del Lago de Tota.

28. En atención a ello procede la Sala a examinar si los cargos formulados en contra del Decreto 1111 de 1952 cumplen con los presupuestos mínimos para provocar un pronunciamiento de mérito, de conformidad con la normatividad y la jurisprudencia constitucional.

28.1. Al respecto recuerda la Corte que de acuerdo con el artículo 2º del

Decreto 2067 de 1992, las demandas de inconstitucionalidad deben cumplir unos mínimos requisitos formales, los cuales se concretan en: (i) señalar las normas acusadas y las que se consideren infringidas, (ii) referirse a la competencia de la Corte para conocer del acto demandado, (iii) explicar el trámite desconocido en la expedición del acto, de ser necesario, y (iv) presentar las razones de la violación.

El cuarto de los requisitos citados exige a los demandantes asumir unas cargas argumentativas mínimas, con el propósito de evitar, de una parte, que la Corporación establezca por su cuenta las razones de inconstitucionalidad, convirtiéndose entonces en juez y parte del trámite, y generando una intromisión desproporcionada del Tribunal Constitucional en las funciones propias del Congreso de la República como constituyente derivado, o del legislador de excepción. Y de otra parte, que ante la ausencia de razones comprensibles, que cuestionen seriamente la presunción de validez de las decisiones adoptadas en el foro democrático, deba proferirse un fallo inhibitorio, que frustre el objetivo final de la acción pública de inconstitucionalidad.

Esas cargas se concretan en que las razones de inconstitucionalidad sean (i) *claras*, es decir, que la demanda siga un curso de exposición y presente un razonamiento inteligible sobre la presunta inconformidad entre la ley y la Constitución; (ii) *ciertas*, lo que significa que no se basen en interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados, sino que expongan un contenido normativo que razonablemente pueda atribuírseles; (iii) *específicas*, esto es que permitan verificar una oposición objetiva entre las normas demandadas y la Constitución, desechándose por tanto los argumentos vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales que no se relacionan con la disposición que se acusa; (iv) *pertinentes*, en tanto planteen un problema de constitucionalidad y no de conveniencia o corrección de las decisiones legislativas, observadas desde parámetros diversos a los mandatos del Texto Superior; y (v) *suficientes*, lo que denota su capacidad para generar una duda inicial sobre la constitucionalidad del enunciado o disposición demandada.

28.2. La Corte ha establecido, así mismo, que la apreciación sobre el cumplimiento de tales requisitos debe hacerse teniendo en cuenta el principio “*pro actione*” de tal manera que se garantice la eficacia de este procedimiento vital dentro del contexto de una democracia participativa como la establecida en la Constitución vigente. Esto quiere decir que el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede basarse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho de participación del actor. Las dudas, entonces, habrán de interpretarse en favor del demandante, admitiendo la demanda y emitiendo pronunciamiento de fondo.

28.3. Pues bien, el ciudadano Román Hernando Ortega Hernández, sostiene que el Decreto 1111 de 1952 es contrario a los artículos 2, 8, 79 y 80 de la Constitución Política.

Recuerda la Sala que según el demandante la vulneración al artículo 2° de la Constitución se presenta en razón al privilegio perpetuo que se ha dado a la Empresa Siderúrgica Nacional de Paz del Río S.A. -actual Votorantim S.A.-, para hacer uso industrial de las aguas del lago de Tota, lo que a su juicio ha generado un notable menoscabo en los niveles de las aguas del lago, el deterioro del ambiente y los ecosistemas, así como la amenaza a varias especies de aves, peces y organismos que componen el ambiente. Sostiene que este estado de cosas se origina en que se ha dado una prelación al interés particular de la empresa, en desmedro del interés general de la comunidad, lo que a su vez redundaría en detrimento de los derechos constitucionales del medio ambiente y del desarrollo sostenible.

Para sustentar la vulneración al artículo 8° de la Carta, el actor hace referencia a algunos estudios técnicos ambientales, que dan cuenta de la pérdida del banco de agua del lago, el decrecimiento de la transparencia de las aguas, el desbalance hídrico por el uso indiscriminado del recurso, y menciona como causas diversos factores, entre ellos el uso industrial, la agricultura, así como el desperdicio ocasionado por los diversos usuarios del recurso. Esta situación, en criterio del actor, se origina en que la normatividad de 1952 -Decreto 1111- no es hoy la adecuada, comoquiera que en esta se propendía por el desarrollo industrial, importante en su momento, pero que hoy existen exigencias relacionadas con la protección de los recursos naturales, y además la vulnerabilidad actual del lago exige que se le proteja *“conforme a la Constitución”*.

En lo que concierne al cargo por vulneración del artículo 79 superior, sostiene el actor que la facultad otorgada a la empresa por más de 60 años para dar un uso industrial al agua del Lago de Tota, privilegia intereses particulares *“altera el flujo interno del agua en el ciclo hidrológico del medio ambiente, lo que redundaría en una facultad otorgada a la empresa aún por encima del medio ambiente y la vida misma”*. Los intereses particulares deben ceder ante los intereses generales de acuerdo con la función social que debe cumplir el lago de Tota, por lo que es imperativo proteger su caudal, su espejo, y los elementos del medio ambiente que lo conforman.

Y respecto del artículo 80, sostiene el ciudadano que la norma acusada viola el *principio de desarrollo sostenible “en el entendido que dentro de las obligaciones constitucionales de carácter constitucional se encuentran proteger las riquezas naturales, además planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución”*. Esta afirmación está ligada al reparo persistente que en su escrito realiza el actor al *“privilegio creado a favor de Siderúrgica Paz del Río”* para el uso industrial del agua, destacando el valor de este recurso como bien *“indispensable para la vida”*.

Con la norma acusada se desconoce así mismo la obligación de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

28.4. A partir de los anteriores extractos de la demanda, considera la Corte que el actor aporta razones que pueden ser valoradas como *claras, ciertas, pertinentes, específicas y suficientes* para provocar un estudio de constitucionalidad del precepto acusado, y en esa medida la Sala no accederá a la solicitud formulada por algunos intervinientes de emitir un fallo inhibitorio.

En efecto, a través de su exposición el ciudadano cuestiona el derecho intemporal al uso de las aguas con fines industriales concedido a la empresa siderúrgica Acerías Paz del Río en la norma acusada, y estima que ésta además de anacrónica frente a la posición relevante que actualmente ocupa el medio ambiente y los deberes estatales que surgen de esta visión, es contraria a los fines esenciales del Estado (Art. 2); a los deberes estatales de protección de los recursos naturales (Art. 8), a la defensa de la integridad del medio ambiente (Art. 79), y al imperativo estatal de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar un desarrollo sostenible (Art.80).

28.5. Este planteamiento que es perfectamente deducible de la disertación del demandante, para la Sala resulta *claro* comoquiera que plasma un razonamiento inteligible sobre la contradicción entre el derecho de aguas otorgado por la norma de excepción a la empresa beneficiaria y los preceptos superiores que invoca el demandante. Las razones, a pesar de ser sencillas y lacónicas son igualmente *ciertas*, toda vez que el actor funda su censura en un dato objetivo como es la atribución dada a la empresa beneficiaria para el uso industrial de las aguas del lago, lo que, a su juicio, constituye un privilegio intemporal y exento de controles que vulnera normas superiores, interpretación que puede derivarse de la norma acusada. El hecho de que el ciudadano demandante acuda a datos e informes ambientales para sustentar su argumento de que una concesión de tal naturaleza atenta contra la preservación del medio ambiente, no despoja de certeza su planteamiento. Las razones son así mismo *específicas* toda vez que el actor, de manera separada, sencilla y concreta aporta argumentos orientados a demostrar por qué la concesión de aguas contenida en la norma que cuestiona vulnera principios presentes en cada uno de los preceptos superiores que invoca.

Esto hace que para la Sala, tomando en consideración el principio *pro actione*, las razones expuestas por el actor en su demanda resulten *suficientes* para asumir el juicio de constitucionalidad del decreto demandado, en la medida en que logran despertar “*una duda mínima*” sobre la compatibilidad de sus preceptos con los mandatos superiores. El examen se hará frente a todas las disposiciones invocadas por el demandante por cuanto su argumentación se entreteje con elementos relevantes de los artículos 2, 8, 79, 80 superiores, sin que sea posible diseccionar su disertación para limitar el pronunciamiento a alguno de estos preceptos en particular.

29. Algunos intervinientes formulan nuevos cargos contra el decreto acusado.

Así por ejemplo, la Universidad Externado de Colombia aporta argumentos para señalar que el decreto acusado es igualmente violatorio de los artículos 63, 121, 123-2 y 209 de la Constitución; en similar sentido Parques Nacionales Naturales de Colombia, sostiene que el juicio de constitucionalidad debe extenderse al artículo 311 de la Carta; en tanto que para Corpoboyacá, el decreto acusado contraviene, además de las normas citadas por el actor, los artículos 58, 333 y 334 de la Constitución.

La Corte limitará su pronunciamiento a la acusación contenida en la demanda (Arts. 2, 8, 79 y 80 C.P.) toda vez que como lo ha señalado esta corporación en varias oportunidades *“El carácter público de la acción de inconstitucionalidad y la naturaleza taxativa de las modalidades de control automático, impiden a la Corte pronunciarse sobre asuntos que no hayan sido formulados por los demandantes; restricción ésta que opera también frente a lo planteado por los intervinientes ciudadanos, debido a dos razones principales: en primer lugar, el debate democrático y participativo solo puede predicarse de aquellos argumentos contenidos en la demanda, respecto de los cuales los distintos intervinientes y el Ministerio Público pueden expresar sus diversas posturas; y en segundo término, aunque es evidente que las intervenciones ciudadanas son útiles para definir e ilustrar el asunto debatido, carecen de la virtualidad de configurar cargos autónomos y diferentes a los contenidos en la demanda”*.

Por consiguiente el examen de constitucionalidad del Decreto 1111 de 1952 se efectuará frente a los artículos 2, 8, 79 y 80 de la Constitución, respecto de los cuales el demandante formula su censura.

### **Problema jurídico planteado, metodología y estructura de la decisión.**

30. El demandante considera que el Decreto 1111 de 1952 *“Por el cual se provee a la conservación y mejor aprovechamiento de la aguas del Lago de Tota y se reconoce el carácter de unidad pública a unas obras”*, proferido por el Gobierno Nacional con fundamento en las facultades conferidas por el artículo 121 de la Constitución de 1886, es contrario a los artículos 2, 8, 79 y 80 de la Constitución Política vigente.

Para el ciudadano Ortega Hernández, la norma que confiere una concesión de uso de las aguas del Lago de Tota para fines industriales, sin límite de tiempo ni control alguno, entregando plenamente la gestión del recurso a una empresa comercial, es incompatible con los fines esenciales del Estado previstos en el artículo 2º de la Carta, en cuanto subordina el interés general al particular; es contraria a los deberes estatales de protección de los recursos naturales que prevé el Art. 8 superior; violatoria del imperativo estatal de preservar la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y defender la integridad del medio ambiente (Art. 79); y contraviene el deber estatal de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar un desarrollo sostenible (Art.80).

31. Un bloque de intervinientes (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Acerías Paz del Río) solicitan la declaratoria de exequibilidad del decreto acusado, al estimar que éste se expidió con la finalidad de dar un mejor aprovechamiento a las aguas del Lago de Tota, para fines de utilidad pública, previendo en el mismo las obras necesarias para impedir la disminución del nivel de las aguas. Por ende el decreto responde a criterios de sostenibilidad por cuanto establece unas cargas correlativas de preservación para la empresa.

Afirman que la Constitución concede un amplio margen de configuración al legislador para la regulación del medio ambiente, y es la ley la encargada de regular el otorgamiento de concesiones, sin que la Constitución contemple restricción alguna al respecto.

32. Quienes solicitan la inexecutable sostenen que la concesión de un uso ilimitado y sin control del recurso hídrico a una empresa comercial, impide la planificación de la gestión ambiental a los entes de control, a fin de preservar la biodiversidad e integridad del ambiente, y la protección de las riquezas naturales de la nación. Así mismo, la norma acusada no permite concesionar el recurso a las comunidades en el marco de condiciones técnicas adecuadas, previa evaluación de la pertinencia o viabilidad del uso.

Agregan que la norma crea un desequilibrio entre la necesidad de un desarrollo económico y el deber de proteger los recursos naturales disponibles, por cuanto este supone la limitación de la concesión en el tiempo, la imposición de unas cargas financieras correlativas, y las múltiples obligaciones determinadas por la normatividad. Tratándose de un bien de dominio público, inalienable e imprescriptible como es el agua, no se puede crear sobre él un derecho adquirido absoluto en favor de una empresa privada, renunciando a los deberes de gestión ambiental mediante la planificación estatal, con miras a garantizar el desarrollo sostenible.

Para el Procurador General de la Nación, las disposiciones contenidas en el Decreto 1111 de 1952 son inconstitucionales toda vez que contemplan un privilegio desproporcionado a favor de una empresa privada; a través de ellas se evade el esquema jurídico y administrativo previsto por la Constitución Política de 1991 para asegurar la protección del medio ambiente; a su vez dichas normas desconocen las competencias que el constituyente otorgó a las entidades de nivel nacional y territorial que se articulan dentro de una política estatal de planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales.

33. Planteado así el debate constitucional generado por la demanda, corresponde a la Corte establecer si la norma que entrega un derecho de uso de aguas sobre un bien considerado de especial importancia ecológica, al igual que su gestión y preservación ambiental, a una empresa privada, sin que se establezca un límite temporal, es contraria a principios y preceptos constitucionales que adscriben al Estado deberes de protección de las riquezas

naturales y de la diversidad e integridad del ambiente, así como de planeación en el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar un desarrollo sostenible (Arts. 2, 8, 79 y 80 C.P.).

Para resolver esta cuestión la Sala adoptará la siguiente metodología: *(i)* se referirá a la normatividad internacional relevante sobre los deberes estatales de protección de los recursos naturales y en particular del recurso hídrico; *(ii)* reseñará la jurisprudencia sobre el principio de sostenibilidad en materia ambiental y el deber del Estado de planificar la gestión de los recursos naturales; bajo las premisas establecidas *(iii)* se pronunciará sobre los cargos de la demanda, para lo cual previamente se referirá a la importancia estratégica en términos ambientales, hidrológicos y de biodiversidad del Lago de Tota.

### **La protección de los recursos naturales y en particular del recurso hídrico en el orden internacional.**

34. Durante las última cuatro décadas se ha producido en el ámbito internacional un vigoroso desarrollo normativo en torno a los deberes estatales en la protección de los recursos hídricos. Así por ejemplo, la Declaración de Estocolmo de 1972 resaltó la relevancia de salvaguardar los recursos naturales de la tierra, incluido el agua, en beneficio de las generaciones presentes y futuras, mediante la planificación u ordenación cuidadosa del recurso.

35. Cinco años después, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, desarrollada en Mar de Plata (1977), recomendó a los Estados, entre otras cosas, determinar la cantidad de recursos hídricos disponibles en su territorio, crear incentivos para aumentar la eficiencia en la utilización del agua; adoptar medidas para lograr la planificación sistemática de la distribución de agua entre los distintos usuarios como requisito previo a la utilización plena o racional del volumen de agua disponible para la explotación; identificar y corregir las principales causas de desperdicio en la utilización del agua; formular prácticas agrícolas y de riego que permitan optimizar el uso del recurso; formular y mantener una política en relación con el uso, la ordenación y la conservación del agua y adoptar medidas legislativas en relación con el uso y protección de los recursos hídricos.

Asimismo, señaló que se debían hacer los esfuerzos necesarios para adoptar medidas que permitan obtener la participación efectiva del público en los procesos de planificación y adopción de decisiones que comprenden los usuarios y las autoridades públicas.

36. Posteriormente, en la Conferencia de Dublín desarrollada en 1992, se recomendó a los Estados adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a los siguientes cuatro principios:

“Principio 1. El agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial

para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente.

Principio 2. El aprovechamiento y la gestión del agua deben inspirarse en un planteamiento basado en la participación de los usuarios, los planificadores y los responsables de las decisiones a todos los niveles.

Principio 3. La mujer desempeña un papel fundamental en el abastecimiento, la gestión y la protección del agua.

Principio 4. El agua tiene un valor económico en todos sus diversos usos en competencia a los que se destina y debería reconocérsele como un bien económico.”

En relación con el Principio 1 la Conferencia estableció que la gestión eficaz de los recursos hídricos requiere un enfoque integrado que concilie el desarrollo económico y social y la protección de los ecosistemas naturales. Respecto del Principio 2 resaltó la necesidad de que los responsables de las políticas públicas y el público en general cobren mayor conciencia sobre la importancia del agua. Además, aclaró que la adopción y aplicación del Principio 3 exige políticas efectivas que aborden las necesidades de las mujeres y las incluyan en la toma de decisiones. Finalmente, sobre el Principio 4 destacó la necesidad de reconocer el derecho fundamental de todo ser humano de tener acceso a agua pura y saneamiento por un precio asequible.

37. En 1998, durante la Conferencia Internacional sobre el Agua y Desarrollo Sostenible celebrada en París, los Estados se comprometieron a fomentar la integración de todos los aspectos del aprovechamiento, la gestión y la protección de los recursos hídricos mediante la elaboración de planes destinados a satisfacer las necesidades esenciales, y a promover una distribución eficiente y equitativa de los recursos hídricos, la protección de los ecosistemas y el ciclo hidrológico; movilizar recursos financieros de origen público y privado con el fin de mejorar el uso efectivo de los recursos disponibles; promover el principio según el cual “el que contamina paga”; implementar proyectos que permitan satisfacer las necesidades esenciales y lograr un aprovechamiento, gestión y protección sostenible del agua; fomentar los sistemas de información y observación sobre los recursos hídricos, entre otras cosas.

38. Posteriormente, la Conferencia de Rio de Janeiro, desarrollada en 2002, resaltó la necesidad de velar porque se mantenga un suministro suficiente de agua de buena calidad para toda la población del planeta y preservar las funciones hidrológicas, biológicas y químicas de los ecosistemas, adaptando las necesidades humanas a los límites de la capacidad de la naturaleza y combatiendo los vectores de las enfermedades relacionadas con el agua.

Así, instó a los Estados a planificar la utilización, protección, conservación y ordenación sostenible y razonable de los recursos hídricos con arreglo a las necesidades y prioridades de la colectividad dentro del marco de una política económica nacional. Igualmente, destacó la necesidad de elaborar, aplicar y evaluar proyectos y programas que sean tanto económicamente eficientes como socialmente adecuados, dentro de unas estrategias definidas con

claridad y basadas en un enfoque de plena participación pública, de las comunidades locales y las poblaciones indígenas, entre otros actores.

39. Ese mismo año, la Declaración de Johannesburgo sobre desarrollo sostenible reconoció la importancia de proteger y evitar la contaminación de los recursos hídricos y la necesidad de garantizar el acceso de la población al agua potable.

40. A nivel regional, es importante destacar que la Declaración Centroamericana del Agua, adoptada en San José de Costa Rica en 1998, resaltó la importancia de cuidar los recursos hídricos como un asunto de justicia ambiental; reconoció que la población tiene derecho a participar en los proyectos, obras y decisiones que afecten o puedan afectar a los cuerpos de agua y sistemas hídricos a nivel local, nacional e internacional y que deben ser informados sobre el estado y las tendencias de los sistemas hídricos, entre otras cosas. Con base en lo establecido en esta declaración, se creó el Tribunal Latinoamericano del Agua como una instancia de justicia alternativa que busca dar solución a los conflictos hídricos.

41. En conclusión, de acuerdo a lo establecido los instrumentos internacionales reseñados sobre la protección de los recursos hídricos es posible sostener válidamente que los Estados han reconocido la importancia de salvaguardar los recursos naturales de la tierra, incluido el agua, en beneficio de las generaciones presentes y futuras, mediante la planificación sistemática orientada a satisfacer las necesidades esenciales, y a promover una distribución eficiente y equitativa de los recursos hídricos, la protección de los ecosistemas y el ciclo hidrológico. Destacan además la necesidad de identificar y corregir las principales causas de desperdicio en la utilización del agua; formular prácticas agrícolas y de riego que permitan optimizar el uso del recurso; formular y mantener una política en relación con el uso, la ordenación y la conservación del agua y adoptar medidas legislativas en relación con el uso y protección de los recursos hídricos. Deben desplegarse los esfuerzos necesarios para adoptar medidas que permitan obtener la participación efectiva del público en los procesos de planificación y adopción de decisiones que comprenden los usuarios y las autoridades públicas. La gestión eficaz de los recursos hídricos requiere un enfoque integrado que concilie el desarrollo económico y social y la protección de los ecosistemas naturales, a fin de garantizar el derecho fundamental de todo ser humano de tener acceso a agua pura y saneamiento por un precio asequible.

### **La protección de los recursos naturales y en particular del recurso hídrico en el orden constitucional colombiano.**

42. La Constitución Política de Colombia establece que el Estado debe proteger los recursos naturales de la Nación. En ese sentido, varios preceptos constitucionales desarrollan el contenido de esta obligación. Así, el artículo 8 señala que el Estado debe proteger las riquezas naturales, entre las que se incluye el agua. El artículo 79 consagra el derecho de todas las personas a

gozar de un ambiente sano y el deber de salvaguardar la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para estos fines.

Adicionalmente, el artículo 80 dispone que es deber del Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. De otra parte, el artículo 334 impone al Estado el deber de intervenir en la explotación de los recursos naturales y el uso del suelo, para garantizar la preservación de un ambiente sano. Finalmente, el artículo 366 señala que son objetivos fundamentales de la actividad estatal, la solución de las necesidades básicas insatisfechas de la población en materia de saneamiento ambiental y agua potable, entre otros.

43. La jurisprudencia de esta Corporación ha destacado la importancia que la Constitución de 1991 confirió a la protección de los recursos naturales, en la medida que modificó profundamente la relación normativa de la sociedad colombiana con la naturaleza, al reconocer que la protección del ambiente ocupa un lugar fundamental en el ordenamiento jurídico y que la Carta Política contiene una verdadera *constitución ecológica*, conformada por todas aquellas disposiciones que regulan la relación de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el ambiente. En ese sentido, la Corte ha planteado que la Constitución ecológica tiene dentro del ordenamiento colombiano una triple dimensión:

“[D]e un lado, la protección al medio ambiente es un principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación. De otro lado, aparece como el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales. Y, finalmente, de la constitución ecológica derivan un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares. Es más, en varias oportunidades, la Corte ha insistido en que la importancia del medio ambiente en la Constitución es tal que implica para el Estado, en materia ecológica, "unos deberes calificados de protección.”

44. Asimismo, ha resaltado que a partir de la Constitución de 1991, se edificó un nuevo paradigma normativo que impone obligaciones al Estado y también a los particulares, pues, el medio ambiente no sólo es un derecho sino también un bien jurídico constitucionalmente protegido, cuya preservación debe procurarse no sólo mediante acciones aisladas estatales sino mediante el concurso de todas las autoridades y el diseño de políticas públicas ajustadas a tal objetivo.

La Corte ha establecido que la defensa del medio ambiente es un *objetivo*, dentro de la forma organizativa de Estado Social de Derecho acogida en Colombia, “*que involucra aspectos relacionados con el manejo, uso,*

*aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural, temas, que entre otros, han sido reconocidos ampliamente por nuestra Constitución Política en muchas normas que establecen claros mecanismos para proteger este derecho y exhortan a las autoridades a diseñar estrategias para su garantía y su desarrollo”.*

Igualmente, esta Corporación ha enfatizado en la importancia de proteger los recursos naturales, en tanto, la conservación y la perpetuidad de la humanidad dependen del respeto al entorno ecológico y la defensa a ultranza del medio ambiente sano, por eso, ha sostenido que *“desconocer la importancia que tiene el medio ambiente sano para la humanidad es renunciar a la vida misma, a la supervivencia presente y futura de las generaciones.”*

45. De otro lado, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que existe un conjunto de obligaciones en cabeza del Estado en relación con la protección de los recursos hídricos con el fin de garantizar el derecho al agua de los habitantes de la nación. En esa línea, ha planteado que el Estado debe abstenerse de intervenir directa o indirectamente de manera negativa en el disfrute del derecho a disponer de agua potable, lo que significa evitar medidas que obstaculicen o impidan la libertad de acción y el uso de los recursos propios de cada individuo, así como de grupos o colectividades que buscan satisfacer sus necesidades básicas, concretamente en el goce del derecho al agua potable. La Corte lo ha expresado textualmente de la siguiente forma:

*“Así las cosas, dicha obligación prohíbe al Estado o a quien obre en su nombre: (i) toda práctica o actividades que deniegue o restrinja el acceso al agua potable en condiciones de igualdad; (ii) inmiscuirse arbitrariamente en los sistemas consuetudinarios o tradicionales de distribución del agua; (iii) reducir o contaminar ilícitamente el agua como por ejemplo, con desechos procedentes de instalaciones pertenecientes al Estado o botaderos municipales que contaminen fuentes hídricas o mediante el empleo y los ensayos de armas de cualquier tipo, y (iv) limitar el acceso a los servicios e infraestructuras de suministro de agua o destruirlos como medida punitiva.”*

46. Adicionalmente, ha enfatizado en la necesidad de que el Estado en su conjunto adopte las medidas necesarias y razonables para asegurar el ejercicio del derecho al agua potable e impedir la interferencia de terceros en su disfrute. En concreto, ha establecido que la adopción de estas acciones implica, (i) el establecimiento de las medidas legislativas o de otra índole que sean necesarias y efectivas para impedir que terceros denieguen el acceso al agua potable en condiciones de igualdad y contaminen o exploten de forma no equitativa los recursos de agua; (ii) impedir que terceros menoscaben el acceso físico en condiciones de igualdad, y a un costo razonable, a recursos de agua suficientes, salubres y aceptables, cuando estos controlen los servicios de suministro de agua; y (iii) la promulgación de legislación en aras

de la protección y funcionamiento eficaz del sistema judicial con el fin de resguardar el goce del derecho al agua potable frente a afectaciones provenientes de terceros.

Además, ha resaltado que el deber de ejercer acciones positivas con el fin de facilitar, proporcionar y promover la efectividad del derecho al agua debe llevarse a cabo a través de la adopción de disposiciones legislativas, administrativas, presupuestarias y judiciales, que posibiliten a los individuos y comunidades el disfrute del agua potable y ayuden a los particulares y a las comunidades a ejercer este derecho, a través de la difusión de información adecuada sobre el uso higiénico del agua, la protección de las fuentes de agua y los métodos para reducir los desperdicios de agua, entre otros.

47. Lo expuesto en este apartado permite afirmar que, la Constitución de 1991 modificó profundamente la relación normativa de la sociedad colombiana con la naturaleza, al reconocer que la protección del ambiente ocupa un lugar fundamental en el ordenamiento jurídico; el medio ambiente no sólo es un derecho sino también un bien jurídico constitucionalmente protegido, cuya preservación debe procurarse no sólo mediante acciones aisladas estatales sino mediante el concurso de todas las autoridades y el diseño de políticas públicas ajustadas a tal objetivo; el Estado está en la obligación de adoptar las medidas necesarias que permitan garantizar el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y el derecho fundamental al agua potable.

### **El principio de desarrollo sostenible y el deber del Estado de planificar el manejo de los recursos naturales en la jurisprudencia constitucional.**

48. En múltiples oportunidades, la jurisprudencia constitucional se ha pronunciado sobre el principio de desarrollo sostenible y el deber del Estado de planificar el uso de los recursos naturales, contemplados en el artículo 80 de la Constitución. La Corte ha delimitado el contenido y alcance de este artículo y ha resaltado su importancia en la garantía del derecho a gozar de un ambiente sano.

Así por ejemplo, en la sentencia C-058 de 1994 la jurisprudencia constitucional indicó que el concepto de *desarrollo sostenible* debe ser entendido como una categoría síntesis que resume gran parte de las preocupaciones ecológicas recogidas en la Declaración de Estocolmo de 1972 y la conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio ambiente y el Desarrollo de Río de Janeiro de 1992, entre otros instrumentos internacionales que pretende armonizar el desarrollo económico y la protección del ambiente.

Resaltó que el principio de desarrollo sostenible y el deber del Estado de planificar el manejo de los recursos naturales buscan armonizar el derecho al desarrollo económico de la Nación con la protección al ambiente. Además expuso que lo establecido en el artículo 80 de la Carta es la expresión del

principio de solidaridad intergeneracional que consiste en satisfacer las necesidades de las generaciones presentes pero sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias. En ese sentido sostuvo que, *“el desarrollo sostenible debe permitir elevar la calidad de vida de las personas y el bienestar social pero sin sobrepasar la capacidad de carga de los ecosistemas que sirven de base biológica y material a la actividad productiva.”*

Igualmente señaló que las obligaciones ecológicas impuestas al Estado por la Constitución de 1991 confieren un sentido totalmente diverso a todo el ordenamiento jurídico que debe ser interpretado conforme al principio de desarrollo sostenible. En ese sentido, hizo hincapié en que *“no tienen ningún respaldo constitucional ciertos procesos y conceptos que anteriormente pudieron ser considerados legítimos, cuando los valores ecológicos no habían adquirido el reconocimiento nacional e internacional que se les ha conferido en la actualidad.”*

Ese mismo año, en la sentencia C-423 el Tribunal Constitucional llamó la atención sobre la necesidad de desarrollar una política de la planificación ambiental que responda a lo establecido en el artículo 80 de la Constitución que *“le otorga al Estado la responsabilidad de planificar y aprovechar los recursos naturales de forma tal que se logre un desarrollo sostenible, garantizando así la conservación y la preservación del entorno ecológico.”* Textualmente, expuso:

[...] el manejo del ambiente requiere necesariamente de una política estatal, lo cual significa general, es decir, a nivel nacional. Ello se justifica por el hecho de que la acción estatal es de interés general, en la medida en que busca cumplir con la finalidad esencial de promover la prosperidad general y el bienestar colectivo. Contemporáneamente se reconoce cómo el factor ecológico forma parte de un todo; por tanto, puede afirmarse que los recursos naturales son de interés primordial no sólo para los habitantes de Colombia sino para toda la humanidad. En el cuidado y desarrollo sostenible de la naturaleza está comprometido el planeta entero, en virtud de que el objeto jurídico protegido, como se dijo, es por esencia universal.”

Luego, la sentencia C-519 de 1994 resaltó que la libertad de la actividad económica que desarrollan los particulares está limitada por la necesidad de preservar y conservar un ambiente sano y que el Estado es responsable de garantizar el cumplimiento del principio de desarrollo sostenible. En concreto la sentencia expuso:

“[L]a satisfacción de las necesidades presentes requiere de planificación económica y de responsabilidad en materia de desarrollo, con el fin de que, como se señaló, las generaciones futuras cuenten con la capacidad de aprovechar los recursos naturales para satisfacer sus propias necesidades. Esa planificación y esa responsabilidad, para el caso

colombiano, les compete, por mandato constitucional, al Estado y a sus agentes, así como a todos los particulares, sin importar en cuál campo económico, político o social se encuentren. Para ello, se requiere de una tarea constante y permanente que implica siempre un alto grado de participación, de conciencia comunitaria y de solidaridad ciudadana.”

Posteriormente, en la C-495 de 1996 esta Corporación indicó que la obligación del Estado de planificar el aprovechamiento de los recursos naturales de tal forma que se logre un desarrollo sostenible, tiene estrecha relación con el derecho a gozar de un ambiente sano; que es necesario el establecimiento de una política nacional de planificación ambiental que garantice el principio de desarrollo sostenible; y que las Corporaciones Autónomas Regionales son responsables del manejo y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en virtud de la obligación del poder público de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

La sentencia C-126 de 1998 que estudió la constitucionalidad de varios artículos del Código de Recursos Naturales y sostuvo que pese a que la norma no utiliza la expresión “desarrollo sostenible” los principios allí contenidos y la regulación sobre el uso de los distintos recursos naturales son compatibles con este concepto y con los mandatos constitucionales. Destacó que la idea del desarrollo sostenible se expresa en el establecimiento de límites que derivan de los equilibrios ecológicos y en el mandato allí contenido, según el cual, debe protegerse la salud y bienestar no sólo de los colombianos de hoy sino también de los futuros habitantes del territorio nacional.

En la C-299 de 1999 la Corte precisó que el principio de desarrollo sostenible es la expresión moderna de la política ambientalista, es decir, la armonización entre el crecimiento económico y el desarrollo ambiental. Igualmente señaló que este principio *“constituye una clara e indiscutible expresión de la más genuina de la intervención del Estado en la dirección de la economía, si se admite que el uso de este poder comporta, como lo señala el artículo 334 superior, la racionalización del uso y aprovechamiento de los recursos naturales y demás bienes productivos, con el fin de obtener el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, los beneficios del desarrollo pero también, y por sobre todo, la preservación de un ambiente sano.”*

La jurisprudencia constitucional ha hecho hincapié en que el desarrollo sostenible no es un marco teórico, solamente, sino que involucra todos los instrumentos necesarios para hacer factible el progreso de las próximas generaciones en consonancia con un desarrollo armónico de la naturaleza. La sentencia C-339 de 2002 resaltó la importancia de lo establecido por el constituyente de 1991 sobre el deber de protección y preservación de los recursos naturales, a través del establecimiento de áreas de explotación, conservación, restauración y sustitución para los usos del suelo del territorio nacional, y recalcó que estas disposiciones no puede ser vulnerado por las normas que regulan la actividad minera y que tampoco se puede pretender su

aplicación preferente. Esta Corporación expuso:

“Esta situación revela la conservación de la biodiversidad como un objetivo esencial para la sociedad en general, siendo responsabilidad prioritaria de todas las instituciones del Estado armonizar su protección con los objetivos de crecimiento económico y desarrollo de la actividad minera. Por si sola la diversidad biológica representa un valor económico incalculable, si se tiene en cuenta que en Colombia se encuentra el 10% de la biodiversidad mundial, a pesar de representar únicamente el 0.7% de la superficie continental mundial. Este nuevo esquema en las relaciones entre el hombre y la naturaleza, hace que el tema ambiental, aún en el campo jurídico, no pueda mirarse aislado del proceso económico o únicamente enfocado frente a un sector de la producción.

Desde esta perspectiva el desarrollo económico y tecnológico en lugar de oponerse al mejoramiento ambiental, deben ser compatibles con la protección al medio ambiente y la preservación de los valores históricos y culturales.”

Además, indicó que para poder hablar de un desarrollo sostenible en el marco de los procesos de explotación minera, es indispensable tener en cuenta como instrumento la evaluación de impacto ambiental, pues este es el instrumento administrativo y de gestión *“que permite articular los diversos aspectos ambientales de la actividad minera tales como la mitigación de la contaminación, la protección de especies y la recuperación post-clausura de las explotaciones y exploraciones mineras.”*

En la sentencia C-894 de 2003 la Corte reiteró que la planificación ambiental debe responder a los dictados de una política nacional, y que la Constitución puso en cabeza del Estado la responsabilidad de planificar y aprovechar los recursos naturales de forma tal que se logre un desarrollo sostenible, garantizando así la conservación y la preservación del entorno ecológico.

Posteriormente, la C-189 de 2006 dispuso que para lograr materializar el principio de desarrollo sostenible el legislador puede establecer límites o condiciones que restrinjan el ejercicio de los atributos de la propiedad privada, siempre y cuando dichas restricciones sean razonables y proporcionadas. Así por ejemplo, la declaración de zonas de reserva, cuando es necesario adelantar programas de restauración, conservación o preservación de los recursos naturales o cuando el Estado resuelva explotarlos son restricciones razonables al ejercicio del derecho de la propiedad privada.

También es importante resaltar que la sentencia C-598 de 2010 reconoció que las Corporaciones Autónomas Regionales cumplen un papel fundamental en relación con la garantía del principio de desarrollo sostenible, en tanto sus competencias dan cumplimiento al deber del Estado de proteger el ambiente y los recursos renovables. En esta providencia la Corte indicó:

“En varias ocasiones ha dicho la Corte Constitucional que [...] las Corporaciones Autónomas Regionales [...] son una forma de gestión de facultades estatales, es decir, de competencias que emanan de las potestades del Estado central. Para la Corte, los principios bajo las cuales tales entidades desempeñan sus funciones obedecen, por tanto, a aquellos fijados para la armonización de las competencias concurrentes del [E]stado central y de las entidades territoriales. En esa dirección, la gestión de las Corporaciones no puede ir tan allá que vacíe de contenido las competencias constitucionales asignadas a los departamentos y municipios en materia ambiental y debe ejercerse en observancia del principio de rigor subsidiario.”

Posteriormente, la sentencia T-384 de 2012 reiteró nuevamente que el desarrollo sostenible *“es un proceso para mejorar las condiciones económicas, sociales y mantener los recursos naturales y la diversidad, que debe propender por garantizar la sostenibilidad social la cual pretende que el desarrollo eleve el control que la gente tiene sobre sus vidas y se mantenga la identidad de la comunidad; y la sostenibilidad cultural, que exige que el desarrollo sea compatible con la cultura y los valores de los pueblos afectados”*.

Por su parte, la sentencia C-746 de 2012 resaltó que la importancia de las licencias ambientales radica en que materializan el deber del estado de planificación de los recursos naturales. En esta decisión textualmente la Corte expuso:

“Con fundamento en la jurisprudencia constitucional, se concluye que la licencia ambiental: (i) es una autorización que otorga el Estado para la ejecución de obras o la realización de proyectos o actividades que puedan ocasionar un deterioro grave al ambiente o a los recursos naturales o introducir una alteración significativa al paisaje (Ley 99/93 art. 49); (ii) tiene como propósitos prevenir, mitigar, manejar, corregir y compensar los efectos ambientales que produzcan tales actividades; (iii) es de carácter obligatoria y previa, por lo que debe ser obtenida antes de la ejecución o realización de dichas obras, actividades o proyectos; (iv) opera como instrumento coordinador, planificador, preventivo, cautelar y de gestión, mediante el cual el Estado cumple diversos mandatos constitucionales, entre ellos proteger los recursos naturales y el medio ambiente, conservar áreas de especial importancia ecológica, prevenir y controlar el deterioro ambiental y realizar la función ecológica de la propiedad [...]”

Estos criterios jurisprudenciales han sido reiterados en sentencias como la C-229 de 1999, la C-671 de 2001 y recientemente en la C-123 de 2014.

49. Lo establecido por la jurisprudencia constitucional sobre el principio de desarrollo sostenible y el deber del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales permite sostener válidamente que: (i) el concepto de *desarrollo sostenible* debe ser entendido como una categoría síntesis que pretende armonizar el desarrollo económico y la

protección del ambiente; *(ii)* este principio y el deber del Estado de planificar el manejo de los recursos naturales son la expresión del principio de solidaridad intergeneracional que consiste en satisfacer las necesidades de las generaciones presentes pero sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias; *(iii)* la responsabilidad del Estado de planificar y aprovechar los recursos naturales de forma tal que se logre un desarrollo sostenible requiere el desarrollo de una política de la planificación ambiental que tenga cobertura nacional; *(iv)* la libertad de la actividad económica que desarrollan los particulares está limitada por la necesidad de preservar y conservar un ambiente sano; *(v)* las Corporaciones Autónomas Regionales son responsables del manejo y conservación de medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en virtud de la obligación del poder público de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; *(vi)* para lograr materializar el principio de desarrollo sostenible el legislador puede establecer límites o condiciones que restrinjan el ejercicio de los atributos de la propiedad privada, siempre y cuando dichas restricciones sean razonables y proporcionadas; *(vii)* la importancia de las licencias ambientales radica en que materializan el deber del estado de planificación de los recursos naturales.

### **Análisis del caso de constitucionalidad del Decreto 1111 de 1952**

#### **Las medidas contenidas en el Decreto 1111 de 1952 recaen sobre un área de importancia ambiental y ecológica estratégica**

50. El Decreto 1111 de 1952 concedió el derecho de uso de aguas del Lago de Tota a la empresa siderúrgica de Paz del Río, a excepción de un caudal de 550 L/S que seguiría siendo aprovechado de acuerdo con las resoluciones ya expedidas por el Gobierno Nacional. La derivación del recurso hídrico se haría de manera directa y por gravedad. Las obras requeridas para la extracción, conducción y distribución del agua, así como las de conservación del nivel de las aguas del lago se catalogaron como de utilidad pública e interés social. Adicionalmente se facultó a la empresa Acerías Paz del Río para desviar las aguas del río Olarte y otras fuentes con el fin de alimentar las reservas y mantener el lago, así como para efectuar los trabajos de arborización requeridos, estando obligada la empresa a mantener el nivel de las aguas con fines de atracción turística. Se autorizó así mismo a la empresa para iniciar y adelantar los trámites de expropiación de los terrenos necesarios para la ejecución de las obras requeridas.

51. Las autorizaciones contenidas en este decreto recaen sobre un bien catalogado como de importancia ambiental y ecológica estratégica en la región. En efecto, de acuerdo con el documento CONPES 3801 del 31 de Enero de 2014:

“La cuenca del Lago de Tota no solo tiene carácter de humedal sino que hace parte del ecosistema de páramo. Asimismo, en su suelo se produce

el 80% de la cebolla que consume el país. Este territorio ha sido alterado por procesos productivos que han afectado la disponibilidad del recurso hídrico, la cobertura del suelo y la calidad del paisaje. Teniendo en cuenta la importancia estratégica ecológica, económica y social de esta cuenca y que en la misma existe una presión sobre sus recursos, este documento de política identifica las acciones necesarias para asegurar que las actividades económicas generen bienestar a la población, con una visión de sostenibilidad en el uso de sus recursos.”

De acuerdo con la información recopilada en el documento CONPES 3801 de 2014, la importancia de esta fuente hídrica deriva de su caracterización como el lago de mayor extensión en el país y el segundo de Sudamérica, el embalse cuenta con una superficie de 6000 hectáreas y un volumen de almacenamiento de 1900 millones de metros cúbicos, profundidad media de 30 m. y máxima de 61 m. y el perímetro del embalse tiene 47 Km. Constituye la reserva del 13,55% del agua a nivel nacional y es una de las principales cuencas hidrográficas en la región.

El Lago de Tota proporciona gran variedad de bienes y servicios ecosistémicos representados principalmente en la provisión de agua y alimentos y en el desarrollo de actividades económicas y turísticas de la región. Adicionalmente, *“cumple funciones ecológicas fundamentales como son las de regulación de los regímenes hidrológicos y como hábitat de una fauna y flora característica, especialmente de aves, que constituyen un recurso de gran valor local, regional y nacional”*.

Por sus características se le reconoce un valor ambiental y económico a nivel regional y nacional, pues es la reserva del 13.55% del agua a nivel nacional y es una de las principales cuencas hidrográficas en la región, en esa medida suministra abastecimiento de agua para consumo humano de 250.000 habitantes, aproximadamente el 20% del total de la población del departamento de Boyacá y para el cultivo de aproximadamente 2.500 Ha de cebolla en rama (MADS, 2013).

El Lago cuenta, además con un complejo insular compuesto por 3 islas destacándose la isla San Pedro de 40 Ha. de extensión y se encuentra rodeado por los páramos de las Alfombras, Suse, Hirva, Tobal, Curíes, Pozos y Hatolaguna, entre otros. La cuenca está conformada por un área de 22.370 Has., y está localizada en los municipios de Aquitania, Cúitiva, Tota y Sogamoso en el departamento de Boyacá, en la subzona hidrográfica del mismo nombre conformando la parte alta del río Upía correspondiente a la zona hidrográfica del Orinoco (IDEAM, 2013). La cuenca se encuentra rodeada en su parte alta por el complejo de páramos Tota - Bijagual – Mamapacha en una extensión de 12.944 Ha (57% de la cuenca).

52. En términos de biodiversidad, destaca el mismo informe, este recurso natural presenta una especial relevancia comoquiera que, asociado al sistema del humedal, se han identificado 12 especies de aves endémicas, 9 de ellas

acuáticas, 4 en peligro de extinción y una catalogada como vulnerable; alberga alrededor de 14 especies de aves migratorias del norte y del sur de las cuales 7 son acuáticas, con poblaciones fluctuantes que asciende a 1000 individuos. En esa medida, se considera que es el ecosistema que alberga la mayor cantidad de aves en el altiplano cundiboyacense, por lo que ha sido catalogada como “*Área Internacional de Conservación de Aves*”, muchas de las cuales se encuentran en vía de extinción.

53. El lago de Tota tiene un gran impacto en la economía local comoquiera que en su cuenca se encuentra el mayor monocultivo de cebolla en rama (2.500 Ha.), y dentro del espejo de agua se adelanta la explotación piscícola, con una producción aproximada de 100 toneladas de trucha arco iris al mes.

El principal problema que se ha identificado en los informes institucionales y científicos sobre la situación del lago es el de “*la inadecuada gestión ambiental y sectorial del territorio de la cuenca del Lago de Tota, lo cual no asegura un manejo sostenible de los recursos naturales*”, lo que se evidencia en una baja comprensión “*del territorio, los servicios ecosistémicos que presta la cuenca y las necesidades de conservación de los mismos entre los habitantes de la región, que trae consigo prácticas que van en contravía del desarrollo sostenible de la cuenca, generando contaminación y uso inadecuado de recursos. Estas prácticas incluyen la ilegalidad en el uso del recurso hídrico*”.

**El Decreto 1111 de 1952, es incompatible con el deber estatal de protección de los recursos naturales, el principio de desarrollo sostenible, y el deber de planificar el aprovechamiento y la gestión de estos recursos.**

54. El decreto objeto de revisión constitucional, proferido por el Gobierno Nacional en desarrollo de facultades de excepción, confirió una serie de prerrogativas a una empresa semioficial en el momento de la expedición de la norma, y que hoy tiene el carácter de comercial privada, para el aprovechamiento de las aguas del Lago de Tota, reservándose la cantidad de 550 l/s. Dicha facultad implica el reconocimiento de un derecho a extraer, conducir y distribuir las aguas con destino a la satisfacción de las necesidades de la empresa, tomando el caudal directamente del lago o mediante la conducción por el sistema de gravedad. Paralelamente autorizó a la compañía para realizar las obras requeridas para el uso de las aguas, la conservación del nivel del lago y la preservación de su belleza natural como atracción turística, incluyendo la potestad de iniciar y adelantar, en nombre de la Nación los juicios de expropiación que se hicieren necesarios.

En síntesis, el decreto examinado le entregó a la Empresa Siderúrgica Nacional de Paz del Río, hoy empresa Paz del Río S.A., un derecho intemporal al uso del agua del Lago de Tota para fines industriales, así como la gestión del recurso natural Lago de Tota.

55. Para el demandante dicha concesión es contraria a los artículos 2, 8, 79 y

80 de la Constitución Política, comoquiera que el privilegio perpetuo, que en su criterio, se ha otorgado a la Empresa Siderúrgica Nacional de Paz del Río S.A. -actual Votorantim S.A.-, para hacer uso industrial de las aguas del Lago de Tota, implica una prelación al interés particular de la empresa, en desmedro del interés general de la comunidad, lo que a su vez redundaría en detrimento de los derechos constitucionales del medio ambiente y del desarrollo sostenible. Esta normatividad, a su juicio, no responde a las exigencias contemporáneas relacionadas con una protección de los recursos naturales, del medio ambiente y de la vida misma en sintonía con la Constitución.

En criterio del demandante, la norma acusada viola el principio de desarrollo sostenible, toda vez que dentro de las obligaciones constitucionales de carácter ambiental se encuentra la de proteger las riquezas naturales, planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La norma acusada desconoce así mismo la obligación de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

56. Observa la Corte que la norma de 1952 se expidió en un contexto normativo y cultural distinto al que impera en la actualidad en el ámbito internacional y local, fundado éste en una nueva relación normativa de la sociedad en su conjunto con los elementos que integran el medio ambiente, y que plantea un deber de salvaguarda de los recursos naturales con una consideración esencial por el principio de solidaridad intergeneracional en el que se fundamenta el desarrollo sostenible, orientado a satisfacer las necesidades de las generaciones presentes pero sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias.

La concesión de aguas contenida en el decreto bajo examen se sustenta, de manera unilateral, en el reconocimiento de *utilidad pública e interés general* de la actividad siderúrgica desarrollada por la empresa beneficiaria, sin que en sus consideraciones ingrese como elemento relevante la posición prominente que tiene el medio ambiente en el orden jurídico vigente, las exigencias de protección de la riqueza natural y el carácter esencial y finito del recurso hídrico. Las condiciones que se imponen a la empresa beneficiaria relativas a la conservación del nivel de las aguas y del caudal del lago, están orientadas a la propia satisfacción de las necesidades industriales. En este sentido se reconoce como de *“utilidad pública e interés general las obras requeridas para la conservación del nivel de las aguas del Lago de Tota (...) las necesarias para la extracción conducción y distribución de las mismas aguas con destino a satisfacer las necesidades de la industria siderúrgica y las que demanda la obra de la hidroeléctrica (...)”* (Art. 3).

Los deberes de conservación del nivel de las aguas del lago que se señalan a la compañía beneficiaria, están además ligados a una concepción estética que se distancia profundamente de la consideración del agua como un bien supremo de la Nación, inalienable, imprescriptible e inembargable, y como un

derecho fundamental que debe ser garantizado a todos los seres humanos. En efecto, la norma prevé que la empresa “concesionaria” “*queda obligada a mantener el nivel de las aguas del Lago de Tota, de manera que conserve su belleza natural como atracción turística*”. (Parágrafo, art. 4°).

De esta manera la regulación examinada se construye al margen de la pretensión armonizadora entre el desarrollo económico y la protección del medio ambiente que se encuentra implícita en el principio del desarrollo sostenible previsto en el artículo 80 de la Constitución.

57. Tal como quedó reseñado en el recuento jurisprudencial efectuado sobre el principio de sostenibilidad, un elemento fundamental de este postulado es la necesidad de planeación en el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales. Este deber, radicado en cabeza del Estado requiere el desarrollo de una política de planificación ambiental que tenga cobertura nacional. Por ello es abiertamente contrario a este deber estatal de planificación, la entrega de una atípica “concesión” de aguas en los términos previstos en el Decreto 1111 de 1952, sin que tal otorgamiento estuviere precedido de análisis técnicos y ambientales de viabilidad, y sin que se hubiese establecido un término a la “concesión” como tampoco las compensaciones económicas por el uso del recurso.

Adicionalmente, se otorgó a la compañía beneficiaria la *gestión de un recurso natural* de gran envergadura ecológica e importancia estratégica en términos ambientales en tanto recurso hídrico, y ecosistema que alberga una rica biodiversidad. Al respecto cabe recordar que la biodiversidad del país, es considerada patrimonio nacional y de interés de la humanidad por lo que debe ser protegida prioritariamente, aprovechada en forma sostenible, y esto demanda planificación a través de una política de Estado.

58. Dentro del diseño constitucional y legal vigente, en el que existe un Sistema Nacional Ambiental (SINA), el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible es el órgano encargado de trazar la política pública de protección de los recursos naturales renovables y del medio ambiente (planificación) y las Corporaciones Autónomas Regionales (gestoras) son los entes encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.

La configuración de este modelo de diseño y gestión de la política pública de protección de los recursos naturales renovables y el medio ambiente, constituye un desarrollo del deber estatal de *planificar* el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su *desarrollo sostenible*, previsto en el artículo 80 de la Constitución. Por ende, resulta incompatible con este precepto constitucional la norma que, prescindiendo de toda planificación, entrega el uso intemporal y la gestión de un recurso natural de especial importancia estratégica en términos ambientales y de

biodiversidad, a una empresa comercial. En este sentido la Corte comparte el planteamiento del señor Procurador General de la Nación quien sostiene que es incompatible con la Carta Fundamental, una norma que sustrae un bien público que integra el medio ambiente, del sistema general de planificación, administración y gestión de los recursos naturales y el medio ambiente.

Al sustraer al Lago de Tota del sistema nacional de planificación y gestión del medio ambiente y los recursos naturales renovables, la norma examinada crea un modelo específico de gestión para un ecosistema estratégico, esquema que no está fundado en los principios universales de desarrollo sostenible, en la concepción del agua como un derecho humano y del recurso hídrico como fundamental para la preservación de la vida, lo que implica que el consumo humano sea priorizado sobre cualquier otro uso. En oposición a esta concepción, el decreto acusado prioriza el uso del agua para fines industriales, sin que se establezcan elementos que propendan por un equilibrio entre el desarrollo económico y la preservación de los recursos naturales, ni controles auténticos sobre el aprovechamiento racional del agua, y la priorización de su uso para el consumo humano.

Sobre el particular conviene destacar lo señalado por Corpoboyacá en su concepto cuando indica que la norma acusada *“permite un uso sin control de recurso hídrico para uso industrial en un posible desmedro del cuerpo de agua imposibilitando el concesionarlo en el marco de condiciones técnicas adecuadas a las comunidades que hoy día se abastecen para consumo humano y uso agropecuario del mismo que ya sobrepasan la demanda de los 500 LPS, previstos en la norma, necesitando aproximadamente a la fecha 1000 LPS para abastecer los diferentes usos, según las concesiones otorgadas y que están en trámite actualmente”*.

59. La entrega de la gestión del ecosistema que conforma el lago de Tota a una empresa industrial, sustrayéndolo de la política ambiental formulada por el Estado, comporta un déficit de protección de este bien público de innegable importancia ecológica. En primer lugar, se sustrae el recurso natural de una política integral de manejo del medio ambiente que establezca mecanismos de interrelación con los procesos de planificación económica, social y física. En segundo lugar, su aprovechamiento, tal como está prescrito en el decreto acusado, se produce al margen de estrategias de medición ambiental y económica, que tengan en cuenta el resultado del proceso de investigación científica, y que incorporen los costos ambientales para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables. Y en tercer lugar, la regulación examinada no establece ningún criterio participativo de la comunidad en la acción de protección y recuperación ambiental del lago, que responda a la idea de que se trata de una tarea conjunta, que si bien está coordinada por el Estado, debe contar con la participación de la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado, comoquiera que como lo ha sostenido la jurisprudencia de esta Corte, el manejo ambiental del país, conforme a la constitución, será descentralizado, democrático, y participativo.

60. La autorización genérica que se confieren en la norma acusada a la empresa comercial para la construcción de “*las obras requeridas para la conservación del nivel de las aguas del lago (...)*”, así como “*las necesarias para la extracción, conducción y distribución de las mismas aguas con destino a satisfacer las necesidades de la industria siderúrgica y las que demanda la obra de hidroeléctrica (...)*”, se otorga igualmente al margen de la política ambiental del Estado. Estas autorizaciones que, incluso, se extienden a la intervención de otras fuentes hídricas como la reconducción de las aguas del río Olarte “*o de cualquier otra vertiente que sirva para aumentar las reservas o mantener el nivel de las aguas del lago*” (Art. 4º) se otorgan sin que medien estudios de impacto ambiental, instrumento básico para la toma de decisiones respecto de la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente, en el marco de una política pública ambiental que responda al deber de planificación que impone el artículo 80 superior.

61. El análisis precedente permite a la Corte sostener que todas las medidas contempladas en el Decreto 1111 de 1952, plasman un modelo de gestión ambiental aplicado a un recurso natural estratégico que se distancia abiertamente del manejo ambiental que conforme a la Constitución debe darse a los recursos naturales. Este debe estar fundado en una política pública (deber de planificación) orientada a garantizar el desarrollo sostenible en el aprovechamiento de los recursos naturales y a promover su conservación, restauración o sustitución.

En efecto, la norma que entrega la gestión de un recurso natural estratégico como es el lago de Tota, a una empresa industrial vulnera preceptos constitucionales que conceden a la protección del ambiente un lugar fundamental en el ordenamiento jurídico colombiano (Arts. 8, 79 y 80). La consideración del medio ambiente no sólo como un derecho sino también un bien jurídico sujeto a tutela constitucional, exige que los elementos que lo integran estén vinculados a una política pública que permita y promueva la adopción de las medidas necesarias para garantizar el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y el derecho fundamental al agua potable.

El desconocimiento de estos preceptos superiores que establecen imperativos en torno a la protección de los recursos naturales, de la diversidad e integridad del ambiente, a través de la planificación con miras a garantizar un desarrollo sostenible, se proyecta así mismo, como lo señala acertadamente el ciudadano demandante, en trasgresión al precepto superior que contempla como uno de los fines esenciales del Estado el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (Art. 2º). La sustracción de un bien de la importancia estratégica, desde el punto de vista ecológico, social y económico, como es el Lago de Tota, del sistema integrado de gestión, vigilancia y control de los recursos naturales y el medio ambiente diseñado al amparo de la Constitución vigente, desconoce el propósito del Constituyente de establecer una nueva relación entre el individuo y la

naturaleza, en procura de promover un equilibrio sustentable entre el desarrollo y el aprovechamiento racional de los recursos naturales.

62. La gestión eficaz de este recurso natural debe desarrollarse en el marco de la política pública de protección del medio ambiente y los recursos naturales, mediante un enfoque integral que concilie la protección de los ecosistemas que alberga, y la fuente hídrica que contiene, con el desarrollo económico y social de la región. Dicha gestión debe ser ejercida por las autoridades ambientales a quienes el Estado, en desarrollo de su deber constitucional de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, ha confiado esta labor que para el efecto son las Corporaciones Autónomas Regionales, y para el caso específico la Corporación Autónoma Regional de Boyacá-Corpoboyacá.

En el marco de un diseño de manejo ambiental que responda a una política pública, las concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente, adquieren una especial importancia en la medida que materializan el deber del estado de planificación de los recursos naturales.

Igualmente el cobro de tasas por la utilización de las aguas por parte de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, constituye una herramienta a través de la cual se materializa el deber del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, y el principio de sostenibilidad, comoquiera que dicho recaudo se destina al pago de los gastos de protección y renovación de los recursos hídricos.

63. Analizados los argumentos de la demanda, las diferentes posturas asumidas por los intervinientes institucionales, académicos y ciudadanos que intervinieron en este juicio, y oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, encuentra la Corte que el modelo de gestión establecido en el Decreto 1111 de 1952, para el Lago de Tota, desconoce el lugar prominente que el artículo 8 de la Constitución confiere a la protección de las riquezas naturales de la Nación; se aparta del deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica (Art.79 C.P.); y desconoce el imperativo estatal de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, en procura de garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

En consecuencia, la Corte declarará inexecutable, integralmente, el Decreto 1111 de 1952 *“Por el cual se provee a la conservación y mejor aprovechamiento de las aguas del Lago de Tota y se reconoce el carácter de utilidad pública a unas obras”*.

**Conclusiones:**

64. El ciudadano Román Hernando Ortega Hernández, presentó demanda ciudadana contra el Decreto 1111 de 1952 “*por el cual se provee a la conservación y mejor aprovechamiento de las aguas del Lago de Tota y se reconoce el carácter de utilidad pública a unas obras*”, expedido por el Gobierno Nacional de la época en uso de facultades de excepción. Esta norma reconoció a favor de la empresa Siderúrgica Nacional Paz del Río, S.A. el derecho al uso de las aguas del Lago de Tota, sin establecer un término, ni controles previos o concomitantes a su uso. En este sentido estableció que la empresa mencionada podría *extraer, conducir y regularizar* el uso de las aguas del Lago con destino a sus dependencias. Paralelamente, entregó a la empresa beneficiaria la función de velar por el mantenimiento del nivel de las aguas del lago y la facultad para realizar obras orientadas a ese propósito, e incluso expropiar bienes con el mismo fin.

65. La demanda ciudadana cuestiona el derecho intemporal al uso de las aguas con fines industriales concedido a la empresa siderúrgica Acerías Paz del Río en la norma acusada, y estima que ésta además de anacrónica frente a la posición relevante que actualmente ocupa el medio ambiente y los deberes estatales que surgen de esta visión, es contraria a los fines esenciales del Estado (Art. 2); a los deberes estatales de protección de los recursos naturales (Art. 8), a la defensa de la integridad del medio ambiente (Art. 79), y al imperativo estatal de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar un desarrollo sostenible (Art.80).

66. La Corte se planteó dos cuestiones procesales previas al estudio de la demanda: (i) la determinación de la vigencia de la norma, o en su defecto, la producción de efectos jurídicos; y (ii) la determinación de la aptitud sustantiva de la demanda.

66.1. Respecto de la primera cuestión, luego de realizar un recuento sobre el proceso evolutivo que se ha registrado en Colombia en materia de protección del ambiente y los recursos naturales, así como en lo relacionado con la posibilidad de expropiar bienes por razones de utilidad pública e interés general, la Corte concluyó que se había producido la derogatoria orgánica del Decreto 1111 de 1952.

Sin embargo, la Corte decidió asumir el estudio de fondo al constatar que a pesar de dicha derogatoria el decreto demandado continuaba produciendo algunos efectos jurídicos, comoquiera que los intervinientes en este proceso dieron por supuesta su vigencia; la empresa Acerías Paz del Río invoca la norma para reivindicar los derechos otorgados y alegar el cumplimiento de las cargas impuestas; y el órgano de control ambiental – Corpoboyacá- estima que la norma representa un obstáculo para el ejercicio de sus atribuciones legales.

La Sala reiteró así su jurisprudencia según la cual, en virtud del principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 4º de la Constitución, la Corte debe asumir el control material de normas expedidas en vigencia de la

anterior constitución, a fin de establecer si estas resultan irreconciliables con el nuevo diseño constitucional, dichas disposiciones deben estar en vigor al momento en que se asume el control, o si han sido derogadas se requiere que estén produciendo efectos jurídicos.

66.2. En relación con la segunda cuestión previa, constató que no obstante las solicitudes de inhibición de algunos intervinientes, la demanda cumplía con los requisitos de claridad, certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia para provocar un pronunciamiento de constitucionalidad. En este sentido consideró que el planteamiento del demandante resultaba *claro* comoquiera que plasma un razonamiento inteligible sobre la contradicción entre el derecho de aguas otorgado por la norma de excepción a la empresa beneficiaria y los preceptos superiores que invoca el demandante. Las razones, a pesar de ser sencillas son igualmente *ciertas*, toda vez que el actor funda su censura en un dato objetivo como es la atribución dada a la empresa beneficiaria para el uso industrial de las aguas del lago, lo que, a su juicio, constituye un privilegio intemporal y exento de controles que vulnera normas superiores, interpretación que puede derivarse de la norma acusada. El hecho de que el ciudadano demandante acuda a datos e informes ambientales para sustentar su argumento de que una concesión de tal naturaleza atenta contra la preservación del medio ambiente, no despoja de certeza su planteamiento. Las razones son así mismo *específicas* toda vez que el actor, de manera separada, sencilla y concreta aporta argumentos orientados a demostrar por qué la concesión de aguas contenida en la norma que cuestiona vulnera principios presentes en cada uno de los preceptos superiores que invoca.

La Sala, tomando en consideración el principio *pro actione*, concluyó que las razones expuestas por el actor en su demanda resultaban así mismo *suficientes* para asumir el juicio de constitucionalidad del decreto demandado, en la medida en que lograban despertar “*una duda mínima*” sobre la compatibilidad de sus preceptos con los mandatos superiores.

67. Allinado así el panorama para emitir un pronunciamiento de fondo la Corte se planteó como problema jurídico el de establecer si la norma que entrega un derecho de uso de aguas sobre un bien considerado de especial importancia ecológica, al igual que su gestión y preservación ambiental, a una empresa privada, sin que se establezca un límite temporal, es contraria a principios y preceptos constitucionales que adscriben al Estado deberes de protección de las riquezas naturales y de la diversidad e integridad del ambiente, así como de planeación en el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar un desarrollo sostenible (Arts. 2, 8, 79 y 80 C.P.).

68. Para resolver esta cuestión la Sala se refirió a: (i) la normatividad internacional relevante sobre los deberes estatales de protección de los recursos naturales y en particular del recurso hídrico; (ii) la jurisprudencia sobre el principio de sostenibilidad en materia ambiental y el deber del Estado de planificar para la gestión de los recursos naturales; bajo las premisas establecidas (iii) la importancia estratégica en términos ambientales,

hidrológicos y de biodiversidad del Lago de Tota; y en ese marco se pronunció sobre los cargos de la demanda.

69. Examinados estos presupuestos teóricos concluyó que, de acuerdo a múltiples instrumentos internacionales citados, los Estados han reconocido la importancia de salvaguardar los recursos naturales de la tierra, incluido el agua, en beneficio de las generaciones presentes y futuras, mediante la planificación sistemática orientada a satisfacer las necesidades esenciales, y a promover una distribución eficiente y equitativa de los recursos hídricos, la protección de los ecosistemas y el ciclo hidrológico.

Han destacado, así mismo, los Estados la necesidad de formular y mantener una política en relación con el uso, la ordenación y la conservación del agua y adoptar medidas legislativas en relación con el uso y protección de los recursos hídricos. Los Estados deben desplegarse los esfuerzos necesarios para adoptar medidas que permitan obtener la participación efectiva del público en los procesos de planificación y adopción de decisiones que comprenden los usuarios y las autoridades públicas. La gestión eficaz de los recursos hídricos requiere un enfoque integrado que concilie el desarrollo económico y social y la protección de los ecosistemas naturales, a fin de garantizar el derecho fundamental de todo ser humano de tener acceso a agua pura y saneamiento por un precio asequible.

70. Un recorrido por la jurisprudencia constitucional sobre el principio de desarrollo sostenible y el deber del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales le permitió a la Corte sostener que el concepto de *desarrollo sostenible* debe ser entendido como una categoría síntesis que pretende armonizar el desarrollo económico y la protección del ambiente. Este postulado y el deber del Estado de planificar el manejo de los recursos naturales son la expresión del principio de solidaridad intergeneracional que consiste en satisfacer las necesidades de las generaciones presentes pero sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias. La responsabilidad del Estado de planificar y aprovechar los recursos naturales de forma tal que se logre un desarrollo sostenible, requiere de una política de planificación ambiental que tenga cobertura nacional. La libertad de la actividad económica que desarrollan los particulares está limitada por la necesidad de preservar y conservar un ambiente sano.

De otra parte, las Corporaciones Autónomas Regionales son responsables del manejo y conservación de medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en virtud de la obligación del poder público de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La importancia de las licencias ambientales radica en que materializan el deber del estado de planificación de los recursos naturales.

71. Al contrastar el contenido del decreto acusado con los preceptos

constitucionales invocados y el marco teórico establecido para el análisis la Corte concluyó que todas las medidas contempladas en el Decreto 1111 de 1952, plasman un modelo de gestión ambiental aplicado a un recurso natural estratégico que se distancia abiertamente del manejo ambiental que conforme a la Constitución debe darse a los recursos naturales. Este debe estar fundado en una política pública (deber de planificación) orientada a garantizar el desarrollo sostenible en el aprovechamiento de los recursos naturales y a promover su conservación, restauración o sustitución.

La norma que entrega la gestión de un recurso natural estratégico como es el lago de Tota, a una empresa industrial vulnera preceptos constitucionales que conceden a la protección del ambiente un lugar fundamental en el ordenamiento jurídico colombiano (Arts. 8, 79 y 80). La consideración del medio ambiente no sólo como un derecho sino también un bien jurídico sujeto a tutela constitucional, exige que los elementos que lo integran estén vinculados a una política pública que permita y promueva la adopción de las medidas necesarias para garantizar el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y el derecho fundamental al agua potable.

El desconocimiento de estos preceptos superiores que establecen imperativos en torno a la protección de los recursos naturales, de la diversidad e integridad del ambiente, a través de la planificación con miras a garantizar un desarrollo sostenible, se proyecta así mismo, como lo señala acertadamente el ciudadano demandante, en trasgresión al precepto superior que contempla como uno de los fines esenciales del Estado el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (Art. 2º). La sustracción de un bien de la importancia estratégica, desde el punto de vista ecológico, social y económico, como es el Lago de Tota, del sistema integrado de gestión, vigilancia y control de los recursos naturales y el medio ambiente diseñado al amparo de la Constitución vigente, desconoce el propósito del Constituyente de establecer una nueva relación entre el individuo y la naturaleza, en procura de promover un equilibrio sustentable entre el desarrollo y el aprovechamiento racional de los recursos naturales.

Con fundamento en tales consideraciones la Corte declara la inexecutable integral del Decreto 1111 de 1952 *“Por el cual se provee a la conservación y mejor aprovechamiento de las aguas del Lago de Tota y se reconoce el carácter de utilidad pública a unas obras”*.

## **VII. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

## RESUELVE

Declarar **INEXEQUIBLE** el Decreto 1111 de 1952 “*Por el cual se provee a la conservación y mejor aprovechamiento de las aguas del Lago de Tota y se reconoce el carácter de utilidad pública a unas obras*”.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, y archívese el expediente.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA  
Presidenta (E)

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO  
Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
Magistrado  
*Con salvamento parcial de voto*

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO  
Magistrado  
*Con salvamento parcial de voto*

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO  
Magistrado  
*Con aclaración de voto*

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado  
*Con aclaración de voto*

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Magistrada

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA  
Magistrado

ANDRÉS MUTIS VANEGAS  
Secretario General (E)

**SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO  
GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO  
A LA SENTENCIA C-094/15**

**APROVECHAMIENTO EXCLUSIVO E ILIMITADO EN EL TIEMPO DE LAS AGUAS DEL LAGO DE TOTA POR PARTE DE EMPRESA PRIVADA**-Parte resolutive de la sentencia o en la ratio, debió incorporarse alguna previsión a objeto de evitar consecuencias para la empresa Paz del Río (Salvamento parcial de voto)/  
**APROVECHAMIENTO EXCLUSIVO E ILIMITADO EN EL TIEMPO DE LAS AGUAS DEL LAGO DE TOTA POR PARTE DE EMPRESA PRIVADA**-Se pudo ensayar variantes de fallos de inexecutable con efectos diferidos (Salvamento parcial de voto)

Expediente: D-10348

Demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto 1111 de 1952 “Por el cual se provee a la conservación y mejor aprovechamiento de las aguas del Lago de Tota y se reconoce el carácter de utilidad pública a unas obras”.

Magistrado Ponente:  
LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA

Si bien comparto la decisión de declarar la inexecutable de la norma acusada, ante lo evidente de los efectos que continúa produciendo a pesar de haber sido derogada, creo que en la parte resolutive de la sentencia o en la ratio, debió incorporarse alguna previsión a objeto de evitar las consecuencias que pueden derivarse para la empresa Paz del Río por el hecho de que intempestivamente se paralice su actividad al no poder hacer uso de un recurso hídrico necesario para su funcionamiento y todo lo que ello pueda suponer frente a una situación que, desde una perspectiva de aparente legalidad, y en últimas de hecho, viene desarrollándose desde hace más de 50 años.

No desconozco que previsiones de este tipo son extrañas al control abstracto de constitucionalidad, salvo cuando en ocasiones extremas, se difieren los efectos de los fallos de inexecutable, opción a la que esta Corte ha acudido solo en poquísimas veces. En esta oportunidad bien pudo ensayarse algunas de las variantes de esos fallos de inexecutable con efectos diferidos para prevenir la situación problemática anotada. Una posible justificación de la

medida, pudo basarse además de la trascendencia económica y social subyacente en la consideración de que la norma en cuestión no reúne las características propias de una ley en sentido material. Esto es, que no se trataba de una regla general, impersonal y abstracta, según la definición tradicional de ley que trae el artículo 4 del Código Civil, sino un precepto con destinatario y beneficiario específico, cuyos efectos posteriores a la derogatoria advertida se venían materializando en ese mismo contexto. Es por omitir el fallo un pronunciamiento en el sentido anotado por lo que discrepo parcialmente de lo que en él se decidió.

*Fecha ut supra,*

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO



**ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA  
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
A LA SENTENCIA C-094/15**

**APROVECHAMIENTO EXCLUSIVO E ILIMITADO EN EL TIEMPO DE LAS AGUAS DEL LAGO DE TOTA POR PARTE DE EMPRESA PRIVADA**-Desconocimiento de argumentos manifestados por los intervinientes en el proceso (Aclaración de voto)

**UNIDAD MATERIAL DE LA CONSTITUCION** (Aclaración de voto)/**FACULTADES DE INTERPRETACION DEL JUEZ CONSTITUCIONAL**-No se agotan en el contenido mismo de la demanda presentada por el ciudadano; por el contrario, ese es el punto de partida para el ejercicio de su función de garante del orden constitucional, que se insiste, está condicionado a una comprensión de la Constitución como una unidad material y no fragmentaria (Aclaración de voto)

**CONTROL ABSTRACTO DE CONSTITUCIONALIDAD**-Naturaleza participativa y deliberativa (Aclaración de voto)

Referencia: Expediente D-10348

Demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto 1111 de 1952 *“Por el cual se prevé a la conservación y mejor aprovechamiento de las aguas del Lago de Tota y se reconoce el carácter de utilidad pública a unas obras.”*

Demandante: Román Hernando Ortega Hernández

Magistrado Ponente:  
LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, presento a continuación las razones que me conducen a aclarar mi voto en la decisión adoptada por la Sala Plena en sesión del 10 de marzo de 2015, que por votación mayoritaria profirió la sentencia C-094 de 2015 de la misma fecha.

La providencia en la que aclaro mi voto declaró inexecutable el Decreto 1111 de 1952 *“Por el cual se provee a la conservación y mejor aprovechamiento de las aguas del Lago de Tota y se reconoce el carácter de utilidad pública a unas obras.”*

Las líneas argumentativas que sustentaron la sentencia de la referencia, gravitaron en torno a: i) normatividad internacional relevante sobre los deberes estatales de protección de los recursos naturales y en particular del recurso hídrico; ii) reiteración de jurisprudencia sobre el principio de sostenibilidad en materia ambiental y el deber del Estado de planificar la gestión de los recursos naturales; y iii) los cargos de la demanda limitados a la presunta vulneración de los artículos 2, 8, 79 y 80 de la Constitución, con especial énfasis en la importancia estratégica en términos ambientales, hídricos y de biodiversidad del Lago de Tota.

Aunque comparto plenamente la decisión adoptada y los fundamentos de ella, en la parte motiva se consignó un aspecto con el que no estoy de acuerdo. En efecto en la ponencia se afirma que la Corte no puede conocer de los argumentos presentados por los intervinientes diferentes a los expuestos por el demandante. Por esta razón, me aparto de la concepción de control de constitucionalidad adoptada en la sentencia de la referencia, puesto que desconoció los argumentos manifestados por los intervinientes en el proceso, lo que ocasionó una restringida visión de la labor del juez constitucional como guardián e intérprete autorizado de la Carta Política.

### **La unidad material de la Constitución**

1. El control jurisdiccional de la constitucionalidad, ubica a los jueces como los defensores de la Constitución. Ya lo advertía HAMILTON en los albores de la Constitución de Estados Unidos cuando manifestaba en *“El Federalista”* que:

*“Una Constitución es de hecho una ley fundamental y así debe ser considerada por los jueces. A ellos pertenece, por lo tanto, determinar su significado, así como el de cualquier ley que provenga del legislativo. Y si ocurriere que entre las dos hay una discrepancia, deben preferir, como es natural, (...) la constitución a la ley ordinaria, la intención del pueblo a la intención de sus mandatarios.”*

2. La función de guardián de la Carta ejercida por la Corte Constitucional es guiada por el mismo Texto Superior que debe proteger, es decir, no tiene un fin en sí mismo, sino que su objetivo es la eficacia de la Constitución en sentido material. Así, la comprensión de la Constitución, según HESSE, parte de una perspectiva no formal sino material, en la que la *“... Constitución es concebida como una unidad material”*

3. Esta concepción exige al intérprete autorizado de la Carta, cumplir su labor con estricto apego a la misma, en un ejercicio hermenéutico correcto a partir de la comprensión y entendimiento de la Constitución como unidad. Así las cosas, el control de constitucionalidad debe ser integral, lo que implica que la confrontación normativa y su correspondiente juicio de validez, debe asegurar la eficacia sistémica de la norma Superior y no limitarse a un control

parcial de la Constitución, determinado por lo que rogadoamente le presente la demanda que da inicio al proceso.

Las facultades de interpretación del juez constitucional no se agotan en el contenido mismo de la demanda presentada por cualquier ciudadano; por el contrario, ese es el punto de partida para el ejercicio de su función de garante del orden constitucional que, se insiste, está condicionado a una comprensión de la Constitución como una unidad material y no fragmentaria.

### **El proceso de constitucionalidad desde una perspectiva socrática, participativa y deliberativa**

4. El juicio de constitucionalidad adelantado por esta Corporación tiene como finalidad garantizar la eficacia material e integral de la Constitución. El proceso que se surte ante la Corte inicia con la demanda que puede presentar cualquier ciudadano, al considerar que el Texto Superior ha sido desconocido por una norma jurídica de inferior jerarquía.

Las cuestiones que se debaten en los juicios abstractos de constitucionalidad interesan a la comunidad en general, puesto que al activarse la jurisdicción se abre un escenario de debate sobre materias que importan a la sociedad y que pueden afectar la unidad política del Estado y el orden jurídico.

5. Por esta razón, el proceso de control abstracto de constitucionalidad que se adelanta ante la Corte, permite la participación de cualquier ciudadano interesado en las materias que son de conocimiento de esta Corporación. De esta suerte “... *el control judicial no garantiza a los individuos ningún tipo de resultado sustantivo. Pero les brinda la oportunidad concreta y efectiva de ser partícipes en las decisiones que se toman sobre sus derechos.*”

6. En ese orden de ideas, el proceso adelantado en esta Corporación tiene naturaleza participativa y deliberativa o en palabras de KUMM: “... *el control judicial jugaría el rol de un interrogatorio de tipo socrático, en el cual el Estado debe dar argumentos **que todos podrían razonablemente aceptar**, y que- con frecuencia- permitiría descubrir ciertas patologías del sistema político, como las decisiones irreflexivas basadas sencillamente en la tradición, convenciones o simples preferencias, o aquellas basadas en concepciones del bien fuera de los límites de la razón pública.*” (negritas fuera de texto)

7. Si bien el juicio de constitucionalidad comienza a instancia de parte, sus etapas permiten la intervención de ciudadanos interesados en las materias objeto de control jurisdiccional, bajo un escenario de acceso a la justicia participativa y deliberativa y no restrictivamente rogada. La participación de los intervinientes en el proceso de constitucionalidad no es meramente formal, puesto que otorgan herramientas argumentativas valiosas al juez y amplían el margen de interpretación hacia una concepción de unidad material de la Carta.

8. La sentencia proferida por la Sala Plena de esta Corporación y de la que aclaro mi voto, no tuvo en cuenta lo manifestado por los intervinientes en el proceso, entre los que se encontraban entidades públicas, universidades, asociaciones civiles y ciudadanos, que proponían a la Corte extender su examen de inconstitucionalidad a otros artículos de la Carta distintos a los propuestos por el demandante como eran los artículos 8, 58, 63, 93, 102, 121, 123-2, 209, 333, 334 del texto Superior, necesarios para el ejercicio integral del juicio de constitucionalidad.

9. Esta omisión implicó que la Corte: i) no realizó una interpretación integral del Texto Superior, eludiendo una<sup>o</sup> concepción de unidad material de la Constitución; ii) desconoció el proceso de constitucionalidad como un escenario participativo y deliberativo material, en el que pueden intervenir todas las personas interesadas en la materia objeto de debate y que sus manifestaciones serán tenidas en cuenta por el juez constitucional, como expresión del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia; y iii) consolidó un modelo de control constitucional restrictivo y rogado, que atenta contra la ontología de su labor como guardiana de la Carta.

*Fecha ut supra*

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada

**ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO  
JORGE IVÁN PALACIO PALACIO  
A LA SENTENCIA C-094/15**

**APROVECHAMIENTO Y EXPLOTACION DE LA LAGUNA DE TOTA OTORGADA A EMPRESA SIDERURGICA NACIONAL DE PAZ DEL RIO**-Norma seguía produciendo efectos pese a su derogación orgánica por la Constitución de 1991 (Aclaración de voto)

**PRINCIPIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE**-Consagración constitucional (Aclaración de voto)/**PRINCIPIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE**-Deber del Estado de planificar el uso de recursos naturales (Aclaración de voto)

**DESARROLLO SOSTENIBLE**-Concepto debe ser entendido como una categoría síntesis que pretende armonizar el desarrollo económico y la protección del ambiente (Aclaración de voto)

**DECRETO SOBRE APROVECHAMIENTO Y EXPLOTACION DE LA LAGUNA DE TOTA OTORGADA A EMPRESA SIDERURGICA NACIONAL DE PAZ DEL RIO**-Protección constitucional de proyectos alternativos de convivencia y buen vivir (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-10348

Demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto 1111 de 1952 "Por el cual se provee a la conservación y mejor aprovechamiento de las aguas del Lago de Tota y se reconoce el carácter de utilidad pública a unas obras".

Demandante: Román Hernando Ortega Hernández.

Magistrado Ponente:  
LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA.

*Con el respeto que merecen las decisiones de esta Corporación, me permito manifestar mi aclaración de voto en relación con lo decidido por la Sala Plena en el asunto de la referencia.*

*1. La Sala Plena de la Corporación decidía sobre la demanda de inconstitucionalidad formulada contra un decreto de 1952 que otorgaba a una compañía en particular, la Empresa Siderúrgica Nacional de Paz de Río S.A, el aprovechamiento y explotación casi irrestrictos de la laguna de*

*Tota, en el departamento de Boyacá. Es necesario señalar que estoy de acuerdo con la decisión tomada por el pleno de la Corporación en el sentido de que esta norma, pese su la derogación orgánica por la Constitución de 1991 y la legislación ambiental posterior al proceso constituyente, seguía produciendo efectos en el ordenamiento jurídico. También concuerdo con la posición mayoritaria en el sentido que las disposiciones analizadas son inconstitucionales. Considero, sin embargo, que algunos aspectos de la problemática planteada en la demanda debieron ser estudiados con mayor detenimiento en la sentencia.*

*2. El decreto 1111 de 1952 es un ejemplo perfecto de cómo la relación entre el hombre, el desarrollo y la naturaleza ha cambiado en los últimos sesenta años. En el contexto global en que se produjo la norma demandada, poco después de las conferencias de Bretton Woods, el desarrollo era el objetivo primordial, en especial en aquellos países como Colombia que, bajo los estándares de los economistas de la época, cayeron en la categoría de naciones que debían emprender una carrera ascendente para llegar a los niveles de riqueza de Estados Unidos y los países del centro de Europa. La meta era, entonces, superar a toda costa el estado de "subdesarrollo", alcanzar el bienestar de la población a través del crecimiento económico, ampliando la producción industrial. Y el acero, en ese contexto, resultaba vital para el fin propuesto. Se lee en la editorial del diario El Tiempo de 13 de octubre de 1954, con ocasión de la inauguración de la planta de Belencito (Boyacá) de la Empresa Siderúrgica Nacional de Paz de Río S.A. que este es un episodio "de vasta significación en la vida de la República" y que, pese a que el país había recorrido un tramo significativo en la industrialización le faltaba dar "el salto esencial, el que abre más dilatados horizontes al desarrollo de los pueblos".*

*Más adelante destaca el editorialista: "Ingresamos de esta manera, brillantísima por cierto, a un mundo todavía desconocido, de perspectivas amplísimas. La empresa de Paz de Río ha operado de suyo una revolución en el país, ha servido para elevar el nivel de vida de numerosos obreros, ha cambiado la faz de toda una comarca. Así, con el acero -ese poderoso símbolo de los nuevos tiempos- llegaban el desarrollo y el bienestar, aun a costa de las aguas de la laguna de Tota, de su ecosistema y de la necesidad de garantizar el agua para las generaciones futuras. Estos últimas eran problemáticas invisibles en aquellos tiempos.*

*3. Ahora bien, la sentencia respecto de la cual presento aclaración de voto defiende la idea del desarrollo sostenible. Es de recordar que este concepto se deriva directamente del mandato contenido en el artículo 80 de la Carta Política y que en múltiples oportunidades la jurisprudencia constitucional se ha pronunciado sobre dicho principio y el deber del Estado de planificar el uso de los recursos naturales. Parece ser que esta forma de desarrollo es de pacífico recibo, tanto por quienes defienden el medio ambiente como por aquellos que adelantan proyectos de desarrollo. Por ello, la Sala recuerda en esta providencia que el*

*"concepto de desarrollo sostenible debe ser entendido como una categoría síntesis que pretende armonizar el desarrollo económico y la protección del ambiente".*

*Considero que el análisis propuesto para declarar la inexecutable del Decreto 1111 de 1952 omitió una aproximación crítica a la idea misma del desarrollo sostenible.*

*4. Es pertinente recordar, en el sentido de lo anterior, que la Corte Constitucional en la sentencia T-080 de 2015 señaló:*

"Una segunda reflexión, todavía más radical que la anterior, ataca la idea misma de progreso (económico), yacente en la raíz del concepto de "desarrollo sostenible". Desde este punto de vista, todo proyecto, antes que reducir la naturaleza a un recurso disponible, debe ser consciente de la diversidad de valores históricos y culturales presentes en un entorno tanto social como natural. Premisa que adquiere especial significado en el constitucionalismo colombiano, teniendo en cuenta que su régimen se consagró como una República democrática, participativa y pluralista, que reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación.

(...)

La cada vez más creciente reacción del "Sur global" por superar la forma acrílica, vertical y hegemónica en que se ha asumido el desarrollo, ha derivado en proyectos alternativos de convivencia y buen vivir, más allá de los parámetros dispuestos por la lógica del mercado. Es una apuesta que exalta las "ideas de reciprocidad, solidaridad y complementariedad vigentes tanto en las relaciones entre los seres humanos como en las relaciones entre los humanos y la naturaleza". Una postura del post-desarrollo propone la creación de un espacio/tiempo colectivo en el cual:

"El «desarrollo» cese de ser el principio central que organiza la vida económica y social.

Se cuestione efectivamente la pre-eminencia del concepto de crecimiento económico y este como meta.

Se deconstruye la matriz cultural de donde proviene el desarrollo y su historicidad (visión dominante europea de la modernidad).

Se desarticula paulatinamente en la práctica el modelo de desarrollo basado en la premisa de la modernización, la explotación de la naturaleza como ser no vivo, los mercados, la exportación, y la acción individual.

Se reconozca una multiplicidad de definiciones e intereses alrededor de las formas de sustento, las relaciones sociales, y las prácticas económicas.

Se diseñen políticas desde la relacionalidad entre grupos humanos y entre estos y la naturaleza; es decir se proceda desde un principio de cosmovisiones relacionales (como las que subyacen las cosmovisiones y prácticas de muchos grupos indígenas, negros, y campesinos, y de las formas comunales de algunos grupos urbanos, así como la ecología), en vez de la cosmovisión dualista que separa seres vivientes de no vivientes, humano de lo no humano,

individuo y comunidad.

Se establezca un diálogo intercultural alrededor de las condiciones que podrían devenir en un pluriverso de configuraciones socio-naturales, es decir, una multiplicidad de propuestas y visiones (ej., liberales y comunales, capitalistas y no capitalistas, etc.).

Se propenda por formas de integración regional autónoma basadas en criterios ecológicos (por ejemplo el biorregionalismo), de desarrollo autocentrado (no dictado por los requerimientos de la economía mundial), a niveles sub-nacionales, nacionales, regionales y globales.

De esta forma, el post-desarrollo, antes que una iniciativa con vocación universal y de objetivos concretos verificables, es la deconstrucción de un lenguaje que impuso como valores absolutos el crecimiento económico a toda sociedad que aspirara a ser civilizada la autonomía del individuo y el crecimiento económico infinito.

Luego de lo expuesto, esta Sala de Revisión no pretende apoyar algún modelo particular de desarrollo, ni tampoco descartar de plano la importancia del crecimiento sostenido del capital para el bienestar social. En el marco de la Constitución Política de 1991 y la aspiración de forjar un Estado social y democrático de derecho lo que sí resulta imperativo es la apertura al pluralismo, rasgo determinante del ordenamiento jurídico colombiano. El reconocimiento de la diversidad cultural no solo se aprecia de modo palpable en el campo de la religión y la consulta previa, sino también en el de la economía y lo que entendemos por "desarrollo ". De hecho, los postulados económicos se soportan en y difunden modelos de comprender al individuo, la sociedad, la moral, la naturaleza, así como las relaciones y obligaciones que caben entre estos. "

*5. En síntesis, considero que ya que el decreto 1111 de 1952 - como lo expresé anteriormente- es un ejemplo perfecto de cómo la relación entre el hombre, el desarrollo y la naturaleza ha cambiado en los últimos sesenta años, por lo que la Sala Plena debió hacer un análisis más completo del alcance de la noción misma de desarrollo y de desarrollo sostenible, para quizá llegar a la conclusión de que estos conceptos no implican una garantía suficiente de protección del medio ambiente y que dado el carácter democrático y participativo plural de dicho Estado, consagrado principalmente en los artículos 1º y 9º de la Carta, no es el único modelo protegido constitucionalmente, sino que lo son incluso aquellos proyectos alternativos de convivencia y buen vivir, más allá de los parámetros dispuestos por la lógica del mercado.*

*Fecha ut supra,*

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado