

CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES Y GESTIÓN DEL AGUA EN COLOMBIA

Lecciones a partir del caso del **Río Bogotá**



12 Y 13 DE NOVIEMBRE DE 2026

BOGOTÁ D.C.

Auditorio Huitaca - Alcaldía de Bogotá

ORGANIZA:

República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Civil, Agraria y Rural

CON EL APOYO DE:

Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla"

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.

BOGOTÁ



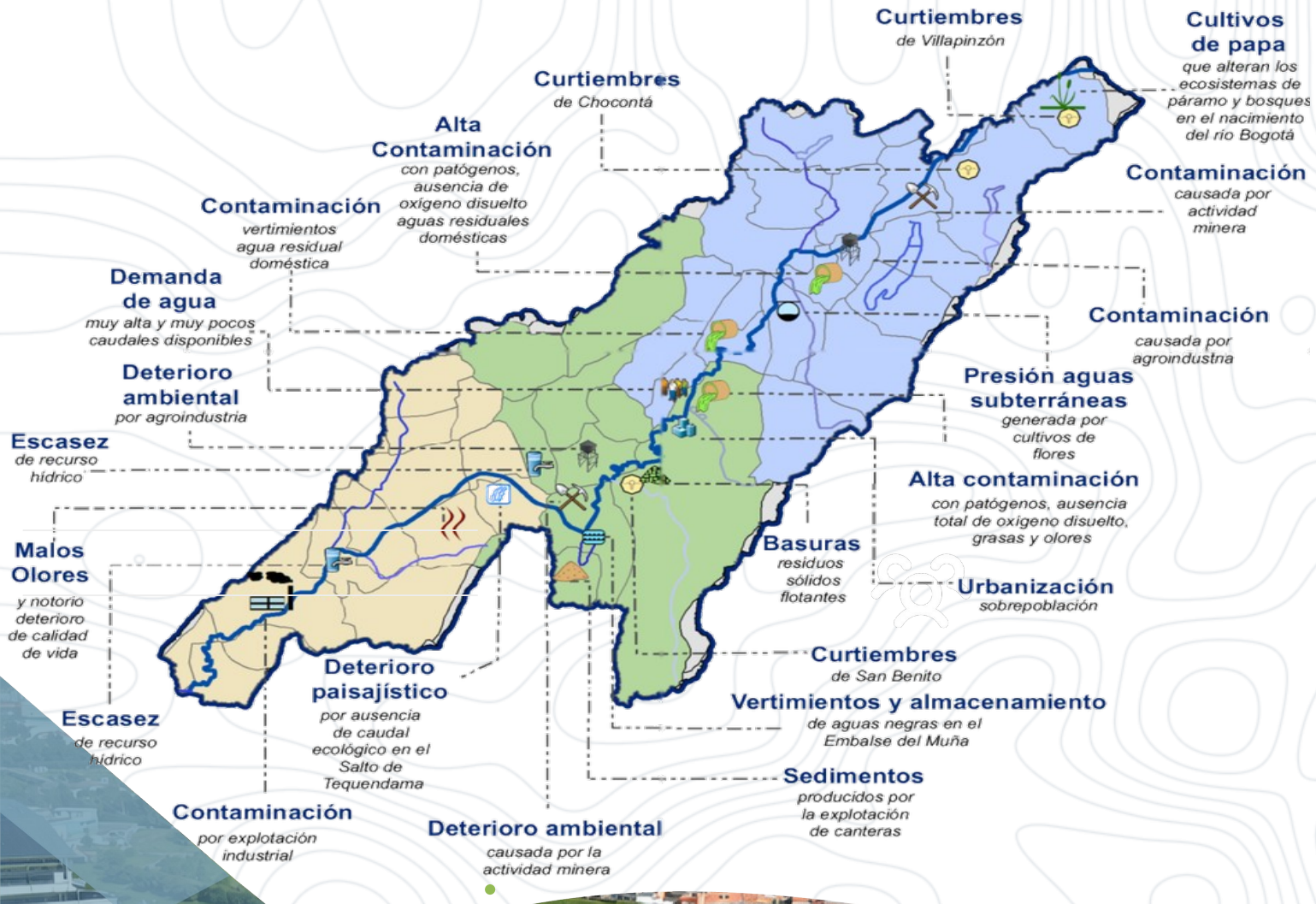
Oso Andino, Wii o Mashiramo

PREGUNTA

Contexto.

Problemática dio origen a la acción popular.

Principales órdenes impartidas.



Cuenca

- alta,
- media y
- baja

01. El problema

La solución: el macrofallo

Dra. Edith Alarcón Bernal · Tribunal Administrativo de Cundinamarca · Sentencia del Consejo de Estado de 28 de marzo de 2014 y la aclaración y adición del 17 de julio de 2014



01

80 numerales

130 mandatos



02

25+ entidades

Nación, Distrito, Gobernación, CAR, EAAB y 46 municipios, cada uno con su propio plan dentro de la ruta.



03

146 incidentes

Abiertos para impulsar órdenes concretas, entidad por entidad, doce años después del fallo.

Los 8 ejes temáticos del macrofallo

Sentencia de segunda instancia · mandatos agrupados por línea de acción

1 Institucionalidad y gobernanza

Gerencia de Cuenca, CECH, coordinación y apoyo de la Nación

Numerales: 4.1, 4.2, 4.3, 4.9, 4.10, 4.13, 4.14, 4.15, 4.49 · 9 mandatos

2 Financiación

FIAB, FOCOF, créditos, convenios y aportes, Canoas

Numerales: 4.4, 4.11, 4.12, 4.16, 4.17, 4.42 a 4.48, 4.50 a 4.52, 4.66, 4.75 · 17 mandatos

3 Ordenamiento territorial

POMCA y ajuste de POT

Numerales: 4.7, 4.8, 4.18 · 3 mandatos

4 Saneamiento

PMAA, PSMV, PGIRS, PTAR Salitre y Canoas, conexiones erradas, redes, PTAR cuenca alta, Muña y adecuación hidráulica

Numerales: 4.20, 4.21, 4.22, 4.31, 4.32, 4.35 a 4.41, 4.55 a 4.57 · 15 mandatos

5 Ecosistemas y abastecimiento

Microcuencas, páramos, reforestación, áreas para acueductos, humedales, parques, Salto del Tequendama, uso eficiente

Numerales: 4.19, 4.23 a 4.25, 4.27 a 4.29, 4.33, 4.34 · 9 mandatos

6 Control de contaminantes

Minería, ANLA, vertimientos, censo industrial, RUIA, curtiembres, producción más limpia

Numerales: 4.26, 4.53, 4.54, 4.58 a 4.64, 4.70, 4.71 · 12 mandatos

7 Información y seguimiento

Observatorio, SIGICA, sistema de información, monitoreo con IDEAM, riesgo y auditoría, indicadores y control fiscal

Numerales: 4.5, 4.6, 4.30, 4.65, 4.67 a 4.69, 4.73, 4.76 · 9 mandatos

8 Educación y participación

Jornadas cívicas del Día Mundial del Agua, PRAE y educación ambiental

Numerales: 4.72, 4.74 (y el componente educativo de la 4.71)



Marca- Remarca

02.

¿Qué papel ha tenido el seguimiento judicial a cargo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el cumplimiento de las órdenes y qué herramientas ha usado para impulsar el cumplimiento de lo ordenado?

Las herramientas del juez

Ley 472 de 1998, art. 34: el juez conserva la competencia hasta que el fallo se cumpla

01

Verificación directa

Audiencias, inspecciones y visitas en 2026: El Salitre, el río, Tibitoc, intercepttores, estación elevadora, Canoas, Páramo de Guacheneque, Curtiembres, Chingaza y Wiesner.

02

Medidas cautelares

El Salitre. Su valor preventivo ya recibe reconocimiento.

03

Órdenes y desacato

Plazos, audiencias y declaratorias para impulsar el cumplimiento, no para castigar.



02 Evaluación y seguimiento

Se deben seguir las pautas dadas en el fallo de segunda instancia

01

Interinstitucional

Manejo de recursos: la Gerencia de Cuenca y el Fondo Cuenta vigilan inversiones y proyectos.

02

Calidad del agua

Red de monitoreo permanente y seguimiento a vertimientos y cuerpos de agua priorizados.

03

Educación y participación

Comité de verificación y subcomités con la comunidad; informe trimestral al tribunal.

04

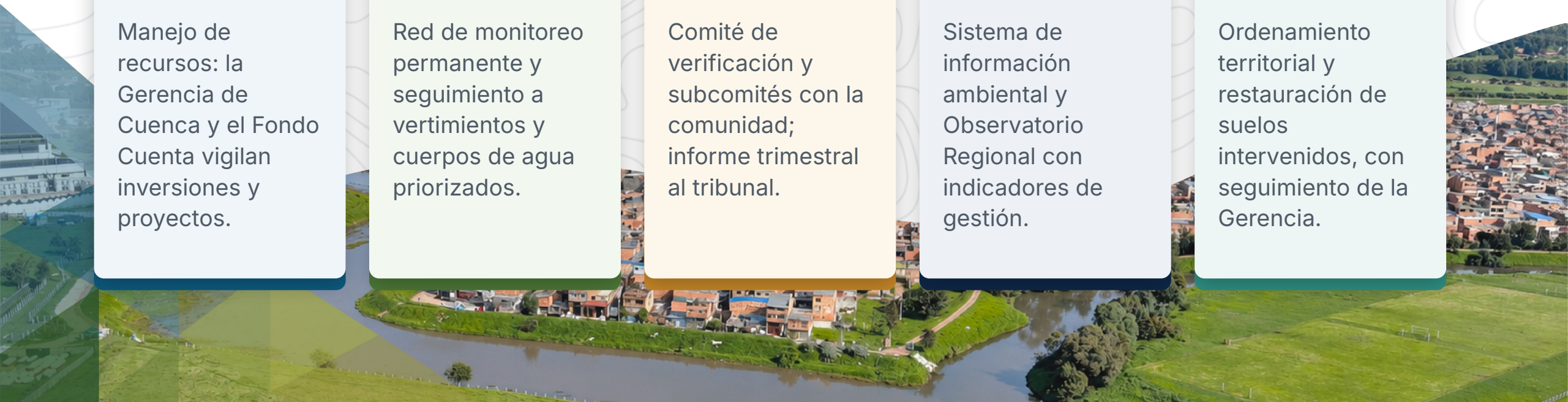
Tecnología e infraestructura

Sistema de información ambiental y Observatorio Regional con indicadores de gestión.

05

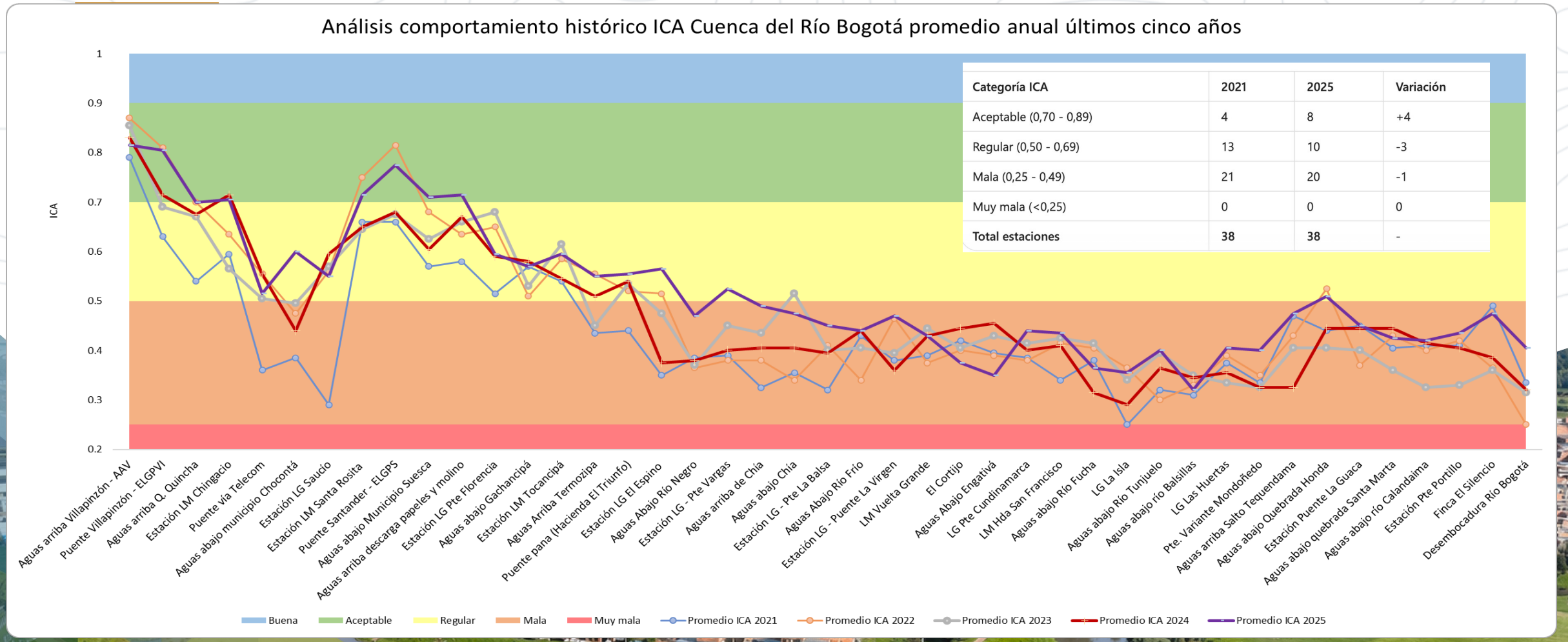
Uso del suelo

Ordenamiento territorial y restauración de suelos intervenidos, con seguimiento de la Gerencia.



¿Cómo va el cumplimiento?

El agua no miente: Fuente Informe del CECH 2026



Categoría ICA	2021	2025	Variación
Aceptable (0,70 - 0,89)	4	8	+4
Regular (0,50 - 0,69)	13	10	-3
Mala (0,25 - 0,49)	21	20	-1
Muy mala (<0,25)	0	0	0
Total estaciones	**38**	**38**	-

¿Cómo va el cumplimiento?

Indicadores de la ruta del fallo, con su fuente

12%

de los PSMV al día

De 66 planes de saneamiento y manejo de vertimientos (CAR, corte 2023); algunos con horizonte hasta 2061.

14 de 47 POT aprobados
21 en concertación y 12 en estudios de riesgo.

5 % de ejecución en 2024
en 15 municipios, primer año de sus planes 2024–2027.

Orden 4.21 incumplida
para 45 municipios (auto de 28 mar. 2025).



Figura 18 - Infraestructura de alcantarillado trocal Ciudad de Bogotá



INFORME

Figura 19 - Esquema de funcionamiento actual sistema troncal de alcantarillado de la Ciudad

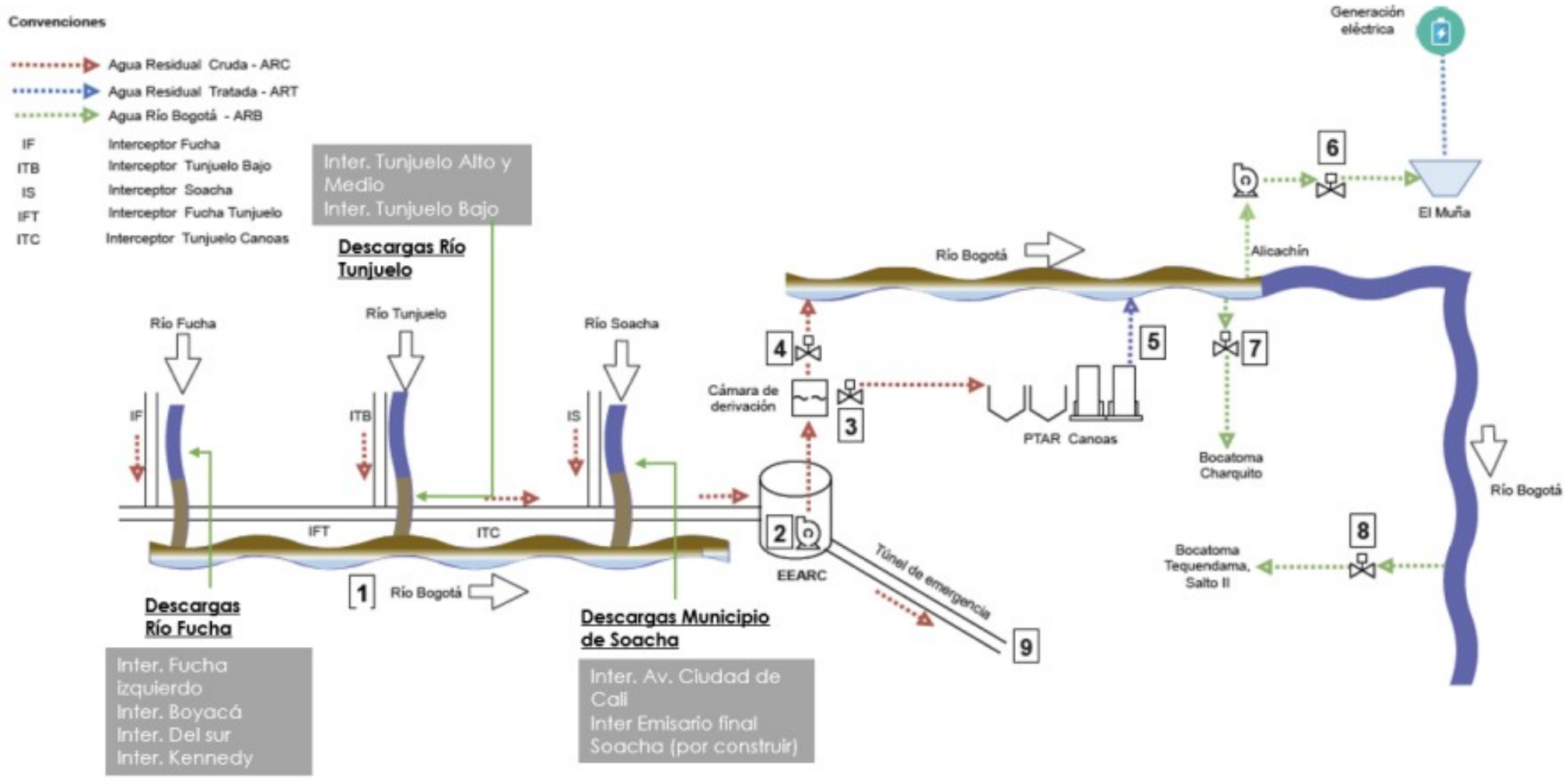
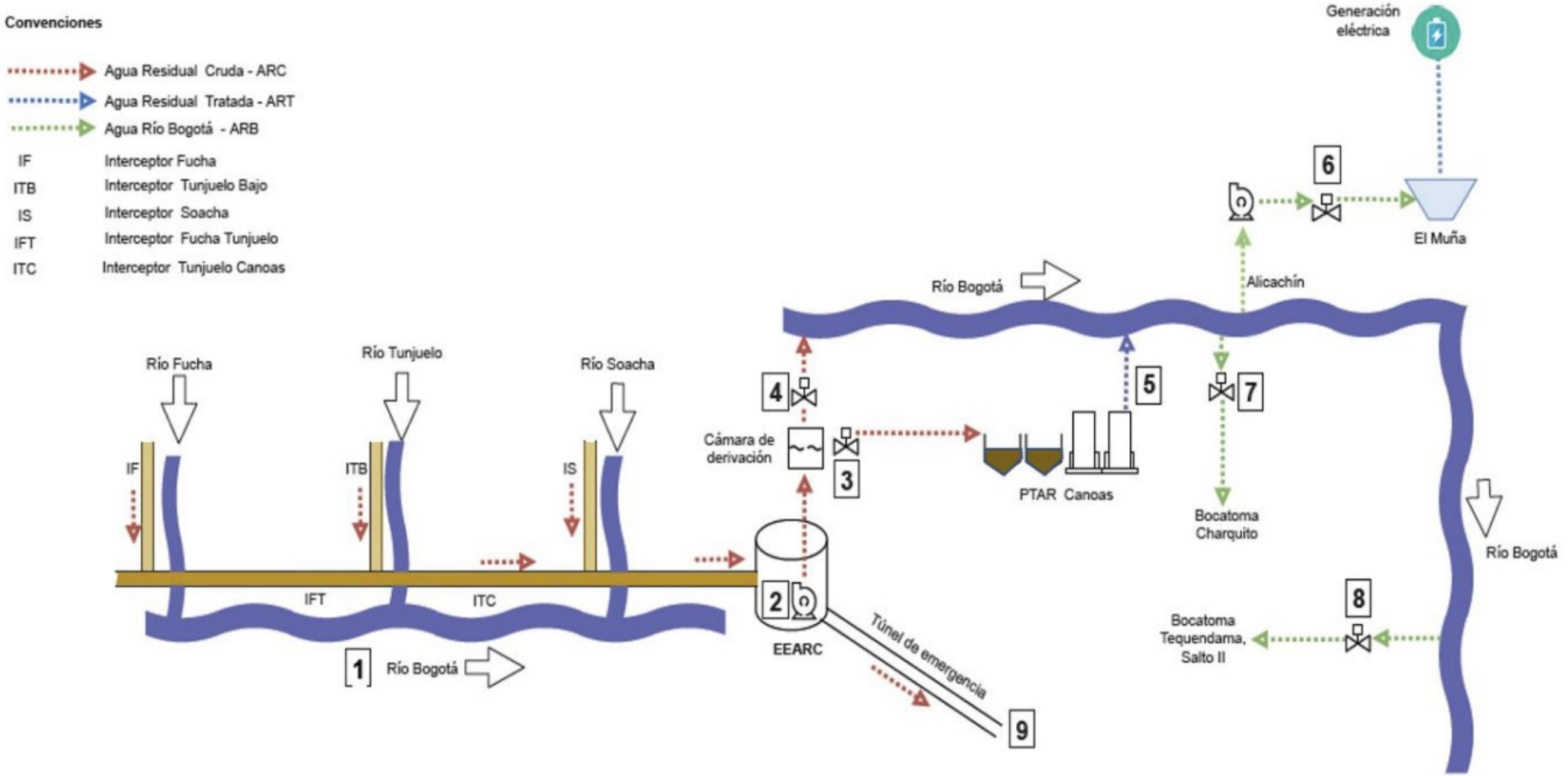


Figura 20 - Esquema de funcionamiento futuro del sistema troncal de alcantarillado de la Ciudad una vez se ponga en marcha la EEAR Canoas.



El papel del Despacho en Canoas

De exigir la obra a destrabarla, 2021–2025



EXIGIR Y CONDICIONAR | **HABILITAR Y CERRAR**

Feb. 2021

1

Abre el incidente

Por el retraso de la PTAR, la estación elevadora y los interceptores. Se instó a la ANLA a emitir la Licencia

Dic. 2022

2

Medida cautelar de Urgencia

Sin sanción. Da 3 meses para licitar y le pide al Ministerio de Hacienda emitir concepto favorable ante Comisión Interparlamentaria de Crédito del Congreso

Jul. 2023

3

Modificación de la medida cautelar

La EAAB debe rehacer la estructuración de las Fases I y II.
Se ordenó a la CAR no girar el 50 % de la predial hasta iniciar construcción

Sep. 2024

4

Levanta la cautelar

Instó al Ministerio de Hacienda a cumplir la orden 4.16. A la EAAB a licitar y buscar crédito sin garantía de la Nación.

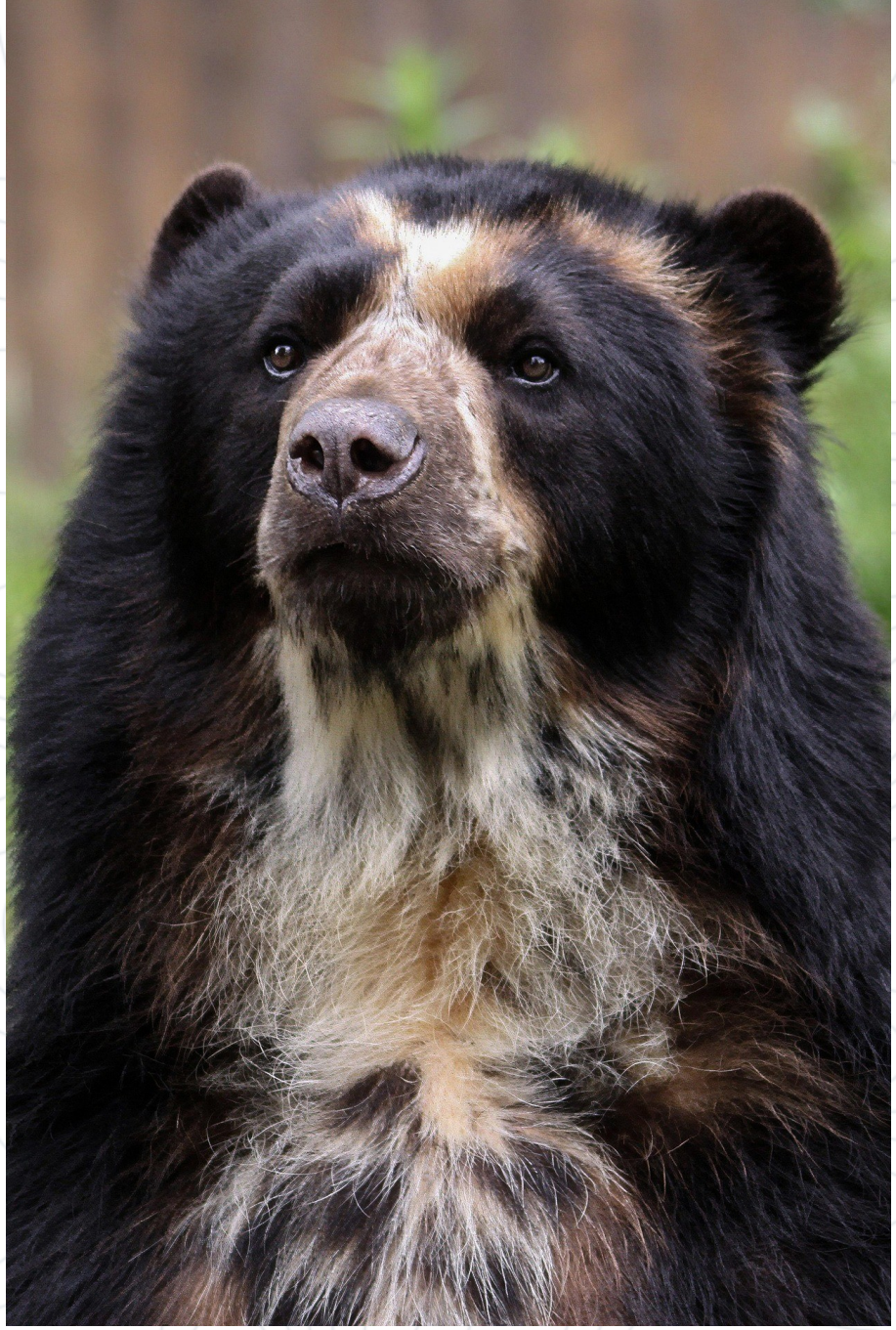
2025

5

Cierra los recursos

Aclara el auto y el Consejo de Estado declara sin objeto las apelaciones.

la construcción sigue en manos de la EAAB y la CAR.



3.

¿Qué características debería tener una orden judicial en materia ambiental para que su cumplimiento sea efectivo?

¿Qué se podría cambiar o mantener en la forma en que se redactan este tipo de órdenes?

Metodología del fallo: primera vs. segunda instancia

Del Tribunal de Cundinamarca (2004) al Consejo de Estado (2014)

	1.ª instancia · Tribunal de Cundinamarca, 2004	2.ª instancia · Consejo de Estado, 2014
Enfoque metodológico	**Concertación y «solución técnica integral»:** mesas técnicas y visitas de campo.	**Marco lógico y visión macrosistémica de cuenca:** territorio biofísico, socioeconómico e histórico.
Tratamiento de los acuerdos	**Esquema híbrido:** aprobó «pactos de cumplimiento» parciales y condenó en lo no acordado.	**Reclasificación probatoria:** no hubo pactos (art. 27 Ley 472), pero los acuerdos son pruebas vinculantes.
Deliberación y audiencias	Audiencias de pacto y mesas de ingeniería sanitaria con ministerios, CAR y EAAB.	**Cerca de 50 mesas interinstitucionales,** audiencias públicas y grupos con Contraloría y Procuraduría.
Temporalidad de las órdenes	**Plazos fijos globales e inmediatos** (p. ej., alcantarillados y PTAR al año 2009).	**Plazos escalonados por entidad,** según madurez técnica, presupuestal y de licenciamiento.



Estructura de resolución sistémica de la sentencia

Consejo de Estado, 2014

UNIDAD ECOSISTÉMICA Y TERRITORIAL: CUENCA DEL RÍO BOGOTÁ
Responsabilidad concurrente: por acción, habitantes e industrias; por omisión, autoridades

COMPONENTE I
Mejoramiento ambiental y social

- PTAR Salitre: expansión a 8 m^3/s
- Sistema PTAR Canoas: TPQA y Fase II
- Interceptores y PTAR locales
- POMCA vinculante a POT/PBOT
- Protección del Páramo de Guacheneque y mitigación del embalse del Muña

COMPONENTE II
Coordinación interinstitucional

- Consejo Estratégico de Cuenca (CECH), ente directivo
- Gerencia de Cuenca Operativa
- Fondo Cuenca Especial fiduciario
- Sobretasa Predial a la CAR (art. 44)
- SGP (Ley 715) y sector eléctrico (EMGESA/EEB)

COMPONENTE III
Educación y participación

- Proyectos PRAES y PROCEDA
- Cultura del ahorro y uso eficiente del agua (Orden 4.33)
- Red de promotores comunitarios
- Veedurías sociales en audiencias
- Información unificada en el ORARBO y SIGICA de la Cuenca

INSTANCIA DE CUMPLIMIENTO Y VERIFICACIÓN JUDICIAL PERMANENTE

- Comité de Verificación (art. 27 Ley 472/98) con magistrado verificador, comunidad, ONG ambientalistas y Ministerio Público.
- Apertura de cuadernos de seguimiento e incidentes por entidad (146 incidentes aperturados para vigilar cada mandato).
- Poder cautelar dinámico (art. 25 Ley 472/98): medidas urgentes para proteger las obras ante bloqueos o controversias.



Metodología en cinco pasos

Ruta para estructurar una orden judicial sobre la cuenca

PASO 1 **Diagnóstico macrosistémico e interdisciplinario de cuenca**	El juez debe abstenerse de concebir la litis como un pleito tradicional **y decretar pruebas interdisciplinarias** que crucen cuatro dimensiones: biofísica, socioeconómica, territorial e histórica.
PASO 2 **Gobernanza dialógica y concertación previa (mesas técnicas)**	Las decisiones unilaterales fracasan en la ejecución. **Convocar audiencias** con las entidades ejecutoras (CAR, prestadores, alcaldías) y de control (Procuraduría, Contraloría) para dar legitimidad democrática y viabilidad.
PASO 3 **Estructuració bajo enfoque de marco lógico**	Cada orden se formula como **proyecto de gestión pública orientado a resultados:** sujeto individualizado, objeto y entregables precisos, cronograma por hitos, fondo y parámetros ecológicos.
PASO 4 **Armonización interadministrativa y prevención de bloqueos locales**	La sentencia debe prever **coordinación preferente y ventanilla única.**
PASO 5 **Esquema de verificación posfallo y poder cautelar dinámico**	Instituir el **Comité de Verificación (art. 27 Ley 472/98)** con Ministerio Público y organizaciones comunitarias, y ejercer el **poder cautelar dinámico (art. 25)** para suspender actos y remover obstáculos.



Decálogo para sentencias ambientales efectivas

Principios rectores que sintetizan la labor judicial

1. **La cuenca hidrográfica es una unidad territorial y jurídica viva e indivisible;** no admite soluciones fraccionadas por límites municipales.
2. **La legitimidad de la orden ambiental nace de la deliberación previa;** el juez debe escuchar a los ejecutores y avalar acuerdos técnicos viables.
3. **El pacto de cumplimiento solo podrá entenderse como tal, cuando termine con la acción popular,** en ese contexto los consensos técnicos son pruebas documentales vinculantes bajo sana crítica.
4. **La orden debe respetar la competencia legal de cada entidad;** no atribuir facultades policivas a órganos de fomento.
5. **Toda orden de hacer en infraestructura requiere fuente presupuestal cierta** y mecanismos fiduciarios de concurrencia y cofinanciación.
6. **Sustituir los plazos fijos globales por cronogramas por hitos sucesivos** (predios, licencias, cierre y obra física).
7. **Incorporar cláusulas de ventanilla preferente y coordinación administrativa**
8. **El cumplimiento no se acredita con radicación de memorandos o informes,** sino con parámetros ecológicos medibles (DBO_5, SST, OD).
9. **El Comité de Verificación (art. 27 Ley 472/98) y el Juez en territorio es el motor de la sentencia;** la audiencia pública permanente vence la inercia administrativa.
10. **El poder cautelar no se extingue con la sentencia;** el juez verificador puede dictar medidas de urgencia (art. 25 Ley 472) para proteger la obra.



Un expediente de dimensión excepcional

Lo que el Despacho custodia, organiza y revisa para verificar el fallo

+30.000

folios físicos

Expediente híbrido que ocupa seis anaqueles y suma 2 TB en formato digital.

3 titulares desde 2017
Cada relevo exige revisar todo el expediente.

8 o 9 autos de cumplimiento de 146 incidentes

12 años de verificación
Los plazos del fallo vencieron hacia 2017.



La carga diaria del Despacho

Enero a septiembre de 2026: lo que llega y lo que sale

1.197

memoriales incorporados

Unos 133 al mes, con un pico de 198 en febrero. El 100 % fue tramitado.

≈ 300 correos al mes
en el buzón exclusivo del río Bogotá.

88 autos
proferidos en el mismo periodo.

30 tutelas en 2026
25 de ellas contra un solo auto.



Mucha demanda, poca capacidad

Lo que exige la verificación frente a los recursos con que cuenta el Despacho

Lo que exige la verificación

146 incidentes
con más de 25 entidades y 46 municipios

Audiencias e inspecciones
visitas, informes técnicos y recursos

Tutelas y requerimientos
acciones constitucionales y disciplinarias

Con qué cuenta el Despacho

Un solo despacho
que además atiende su especialidad tributaria

Dos cargos transitorios
de febrero o marzo a diciembre, sin permanencia

Alta rotación
cada relevo reinicia la curva de aprendizaje



El río necesita un juez

Una planta construida no es todavía una planta en funcionamiento

01

Verificar

Ver la cuenca completa, por encima de los intereses de cada entidad.

02

Requerir

Hitos concretos, recursos en los presupuestos y articulación real.

03

Actuar a tiempo

Para que, algún día, el río Bogotá vuelva a ser un río.

