

ACCIÓN POPULAR / VULNERACIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS / FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA / MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE / PARQUES NACIONALES NATURALES / RECUPERACIÓN Y CONSERVACIÓN DE LA CUENCA DEL RÍO SUAZA

[E]n la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Huila, se evidencia que existe falta de legitimación en la causa del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales para cumplir con la orden consistente en ejecutar proyectos específicos tendientes a la recuperación y conservación de la cuenca del río Suaza, toda vez que esta orden no se encuentra dentro del marco de competencias asignado a estas entidades mediante ley. Como rector de la política pública ambiental el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no ejerce funciones relacionadas con la ejecución de obras o proyectos para la descontaminación o recuperación de los recursos naturales en el territorio nacional, ya que, como se advirtió párrafos atrás, esta competencia está a cargo de las Corporaciones Autónomas Regionales, como máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción. Ahora bien, en consideración a que en este caso la disposición de vertimientos de aguas residuales en la inspección de San Adolfo, el corregimiento de San Marcos y el municipio de Acevedo, Huila, ocurre fuera del área del Parque Nacional Natural Cueva de los Guácharos y que la competencia de Parques Nacionales Naturales se encuentra determinada dentro de las áreas que constituyen el Sistema de Parques Nacionales Naturales, tampoco está legitimado en la causa por pasiva y en consecuencia, no le es atribuible la ejecución de proyectos de recuperación de recursos naturales fuera del área del Parque Nacional Natural Cueva de los Guácharos.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de noviembre de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 41001-23-31-000-2010-00447-01(AP)

Actor: ADADIER PERDOMO URQUINA

Demandado: MUNICIPIO DE ACEVEDO, HUILA, Y OTROS

Procede la Sala a decidir los recursos de apelación formulados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Parques Nacionales Naturales contra la sentencia del 24 de febrero de 2016, dictada por el Tribunal Administrativo del Huila, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda y declaró responsables a estas entidades en la vulneración de los derechos colectivos alegados por el actor popular.

I. SÍNTESIS DEL CASO

1.1. El señor Adadier Perdomo Urquina, en nombre propio, presentó acción popular para la protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la conservación de las especies animales y vegetales y la protección de áreas de especial importancia ecológica, la defensa del patrimonio público y cultural de la Nación, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, la libre competencia económica, la moralidad administrativa y los derechos de los consumidores, los cuales consideró vulnerados por el Municipio de Acevedo, Huila, el Departamento del Huila, Nación- Ministerio de Ambiente, Nación- Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia (en adelante UAESPNN)-, Nación- Instituto Nacional de Vías (en adelante INVIAS)-, Nación- Ministerio de Defensa Nacional y la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena (en adelante CAM), a causa del abandono y deterioro del ecosistema del Parque Nacional Natural Cueva de los Guacharos –en adelante Parque Natural-, por la no ejecución de proyectos para la defensa y protección del ecosistema del Parque Natural, la omisión de instalar la sede administrativa del parque en el Municipio de Acevedo, la falta de mantenimiento de las vías de acceso al Parque Natural y la contaminación ocasionada sobre la cuenca del río Suaza por motivo de la explosión demográfica. De otra parte, solicitó el reconocimiento del incentivo económico por un monto equivalente a ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

1.2. Como consecuencia de lo anterior, el demandante solicitó que se ordene a la Alcaldía Municipal de Acevedo y a la Gobernación Huila, incluir el Parque Nacional Natural Cueva de los Guacharos como una prioridad en los Planes de Desarrollo Municipal y Departamental, respectivamente; al Ministerio de Ambiente designar una partida del presupuesto Nacional con destino a la protección de la cuenca del río Suaza; a la UAESPNN ubicar la sede administrativa del Parque Natural en la alcaldía del municipio de Acevedo, Huila; al INVIAS realizar el mantenimiento permanente de las vías de acceso al Parque Natural en la jurisdicción del municipio de Acevedo; al Ministerio de Defensa Nacional ubicar la Policía de Turismo tanto en el municipio de Acevedo como en la inspección de San Adolfo; y a la CAM adelantar acciones para la preservación de la fauna y flora del ecosistema de la Cueva de los Guacharos, la

prevención de la contaminación ocasionada sobre el río Suaza y el control a la tala de bosques en la región¹.

II. TRÁMITE DE LA ACCIÓN

2.1. La acción popular fue presentada el día 13 de noviembre de 2007² y admitida por auto del 16 de noviembre del mismo año, proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Huila, en el que se ordenó notificar a la Nación- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Nación- Ministerio de Defensa- Policía Nacional, al Departamento del Huila, al municipio de Acevedo, al INVIAS, a la CAM y al Defensor Regional del Pueblo³.

2.2. La **Nación- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial- UAESPNN** se opuso a las pretensiones de la demanda, manifestó inexistencia de responsabilidad por parte de este Ministerio y de la UAESPNN por no incurrir en negligencia administrativa ni en el desaprovechamiento, abandono y deterioro del Parque Natural; inexistencia de violación de derechos colectivos; cumplimiento de obligaciones legales y reglamentarias por parte de la UAESPNN en la administración y cuidado del área del Parque Nacional Natural Cueva de los Guácharos⁴. En este sentido, afirmó que el traslado de la sede administrativa del Parque del Municipio de Acevedo al Municipio de Palestina fue por razones de eficiencia y agilidad en el cumplimiento de los cometidos misionales de la UAESPNN⁵. No propuso excepciones.

2.3. La **Nación- Ministerio de Defensa Nacional- Policía Nacional** esgrimió ausencia de responsabilidad en la vulneración a los derechos colectivos que alega el demandante y formuló la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva pues *“no se le puede imputar a la Policía Nacional la responsabilidad por los hechos objeto de la demanda ... al no estar en cabeza de la Policía Nacional la responsabilidad del desarrollo turístico, la administración, el mantenimiento, la existencia del equilibrio ecológico, conservación y restauración del Parque Nacional Natural Cueva de los Guácharos⁶”*.

¹ Folios 1 a 12, C1.

² Folio 12. C1.

³ Folio 30. C1.

⁴ Folio 163. C1.

⁵ Folios 266 a 280. C2.

⁶ Folio 299. C2.

2.4. El **Departamento del Huila** no propuso excepciones; no obstante, se opuso a las pretensiones de la demanda y adujo que no era *“la entidad encargada de administrar, cuidar el ecosistema y promover el turismo en el Parque Nacional Natural Cueva de los Guácharos”*⁷. En cuanto a la vía de acceso que conduce al Parque Natural, manifestó que la Gobernación ha realizado distintos mantenimientos a aquella que conduce del Municipio de Acevedo a San Adolfo y que los carretables La Esperanza, San Adolfo La Tócora y Riecito, en la ruta que conduce al Parque Natural pertenecen a la red terciaria nacional a cargo del INVIAS. Por su parte, afirmó que el departamento ha impulsado la promoción turística del Parque a través de catálogos, guías e instalación de vallas de información turística.

2.5. La **Nación- Instituto Nacional de Vías** solicitó desestimar las pretensiones de la demanda en lo que a esta entidad se refiere y manifestó cumplir las obligaciones legales y reglamentarias en cuanto al mantenimiento del tramo “San Adolfo- La Tocora” de la vía de acceso, entre el municipio de Acevedo y el Parque Natural. Conforme lo señala esta entidad, *“en la carretera Acevedo la Cueva de los Guacharos, al Instituto Nacional de Vías únicamente le corresponde el mantenimiento del tramo San adolfo La Tocora, el cual fue intervenido mediante la ejecución de obras de mantenimiento como se demuestra con la suscripción y desarrollo del Convenio Interadministrativo No. 962 de 2007...”*⁸. No propuso excepciones.

2.6. Por su parte, la **CAM** no propuso excepciones pero alegó que la UAESPNN era la entidad llamada a responder por el manejo y administración del Sistema Nacional de Áreas Protegidas –SINAP- y no la Corporación Autónoma Regional y que, como autoridad ambiental, ha cumplido las obligaciones legales y reglamentarias en cuanto a la protección del medio ambiente y los recursos naturales. Como evidencia, mencionó las actividades ambientales realizadas por la Corporación en la zona amortiguadora del Parque Natural, a través del Proyecto Corredor Biológico⁹. En cuanto a la cuenca del río Suaza manifestó que se encuentra en área protegida y que se han adelantado programas para la construcción de sistemas de tratamiento de aguas residuales en los principales municipios del Huila: Neiva, Pitalito, Garzón, La Plata, Campoalegre y Acevedo, para solucionar el problema de contaminación por vertimientos de aguas residuales urbanas.

⁷ Folio 119. C1.

⁸ Folio 577. C3.

⁹ Folio 314. C2.

2.7. Mediante escrito del 16 de octubre de 2008, ante el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Huila, el señor Adadier Perdomo presentó reforma a la demanda con el objeto de vincular al trámite judicial a la **Nación- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo** como demandado *“por haber omitido gestionar y adelantar proyectos en defensa y con destino a la protección del ecosistema del Parque Nacional Natural Cueva de los Guácharos¹⁰”*. Esta solicitud fue atendida favorablemente en auto del 21 de octubre de 2008, donde se ordenó vincular como demandado a la Nación- Ministerio de Industria y Turismo¹¹.

2.8. La **Nación- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo** alegó las excepciones de carencia de requisitos exigidos por la Ley 472 de 1998¹² y falta de legitimación en la causa por pasiva.

2.9. El día 16 de junio de 2009 se llevó a cabo audiencia de pacto de cumplimiento, la cual fue declarada fallida ante la no comparecencia del representante legal del departamento del Huila y la justificación de no comparecencia presentada por la apoderada de la Nación- Ministerio de Defensa Policia Nacional¹³. En esta audiencia también, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito del Huila aceptó la coadyuvancia de los señores **Jhon Hamer León Cuellar, Marco Tulio Peña Saenz, Álvaro Quino Narváez, Leonel Rojas Mora, Moises González Bustos, Jose Vicente Rodríguez Medico, Guillero Buitrago Carrillo, Rogert Toro Muñoz, Luz Anabel Sierra Cárdenas, Ruth Dary Carvajal Rojas y Yilberth Palomino Plazas**.

2.10. En consideración a la competencia conferida por el artículo 57 de la Ley 1395 de 2010 a los Tribunales Contencioso Administrativos, para conocer en primera instancia de las acciones populares que se interpongan contra entidades del nivel nacional, a través de auto del 23 de junio de 2008¹⁴, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Huila declaró que carece de competencia y ordenó remitir el expediente al Tribunal Contencioso Administrativo del Huila para dar trámite a la acción popular. Como consecuencia de lo anterior, el Tribunal Administrativo del

¹⁰ Folio 343. C2.

¹¹ Folio 352. C2.

¹² Folio 365. C2.

¹³ Folio 482. C3.

¹⁴ Folio 742. C4.

Huila decidió avocar conocimiento de la presente acción mediante proveído del 3 de septiembre de 2010¹⁵.

III. FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

3.1. El Tribunal Administrativo del Huila mediante providencia del 24 de febrero de 2016 amparó los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la protección de áreas de especial importancia ecológica, a la salubridad pública, así como al acceso a una infraestructura de servicios públicos. Declaró *“solidariamente responsables de la contaminación de la cuenca del río Suaza, por omisión en el ejercicio propio de sus atribuciones constitucionales y legales a la Nación- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena –CAM, al Departamento del Huila y al municipio de Acevedo (Huila)*¹⁶, así:

“PRIMERO. DECLÁRANSE no probadas las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Ministerio de Defensa Nacional –Policía Nacional y la de carencia de requisitos exigidos por la Ley 472 de 1998 presentada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, por las razones expuestas en precedencia.

SEGUNDO. DECLÁRANSE solidariamente responsables de la contaminación de la cuenca del Río Suaza, por omisión en el ejercicio propio de sus atribuciones constitucionales y legales a la Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena –CAM, al Departamento del Huila y al municipio de Acevedo (Huila), de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

TERCERO. Por consiguiente, AMPÁRENSE los derechos a la protección de áreas de especial importancia ecológica, al goce de un ambiente sano, a la salubridad pública y el acceso a los servicios públicos y a que su protección sea eficiente y oportuna y el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente, dentro de la acción popular iniciada por el señor Adadier Perdomo Urquina.

CUARTO. En consecuencia, para restituir a las cosas a su estado anterior, esto es, para lograr la descontaminación y posterior preservación de la cuenca del Río Suaza la zona de influencia del PNN

¹⁵ Folio 754. C4.

¹⁶ Orden 1.

Cueva de los Guácharos que colinda con el municipio de Acevedo, se dispone lo siguiente:

1. –ORDÉNASE al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – UAE del Sistema de Parques Naturales Nacionales que, dentro de los dos meses contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia, inicie y ejecute, en no más de seis meses, si aún carece de ellos, los programas y proyectos específicos que se hagan necesarios, en dirección a la recuperación y conservación de la cuenca del Río Suaza que recorre el PNN Cueva de los Guácharos como Área Especial Protegida de la Nación, asumiendo el liderazgo institucional; haciendo uso de la potestad de convocatoria e intervención directa que legalmente le atañe; y ejerciendo las atribuciones de coordinación que le son propias respecto de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena –CAM, en la órbita de cumplimiento de las funciones que le competen a esta última como autoridad ambiental en el Departamento del Huila.

2. –ORDÉNASE a la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena –CAM y al municipio de Acevedo, con el obligado acompañamiento del Departamento del Huila, acometer de manera inmediata, coordinada y armónica las medidas técnicamente exigibles, jurídicas y presuntamente viables, a fin de atender y mitigar riesgos, eventos e impactos generados por el vertimiento de las aguas residuales y sin tratamiento a la cuenca del Río Suaza en las inspecciones de San Marcos, San Adolfo y Acevedo, que hacen parte de la zona de influencia del PNN Cueva de los Guácharos, y dar solución paulatina pero irrevocable a los problemas que integran el cuadro complejo que, en esencia, afectan esa corriente tributaria del Río Magdalena y que fueron determinadas en las visitas practicadas el 18 de enero de 2011 (fl 771- 779) y los días 5 y 6 de noviembre de 2014 (935-945) como quedó reseñado en precedencia.

Para dar cumplimiento a esta ordenación, las mencionadas entidades deberán actuar en el marco de sus respectivas competencias; en los aspectos que dispongan de recursos humanos, económicos, técnicos, tecnológicos o de equipos, en acatamiento de la jerarquía señalada dentro del Sistema Nacional Ambiental, SINA, conforme lo dispone el parágrafo del artículo 4º de la Ley 99 de 1993; y siguiendo las políticas y directrices trazadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible –UAE del Sistema de Parques Naturales Nacionales, para lo cual se concede un término de cuatro meses para su iniciación, contados a partir de la ejecución de la presente sentencia y doce meses para su conclusión.

Las entidades comprometidas harán todos los ajustes y gestiones que resulten necesarios dentro de sus respectivos planes de desarrollo, o en los programas o proyectos que les dan ejecución, así como en sus respectivos presupuestos.

3. –ORDÉNASE al municipio de Acevedo (Huila) en coordinación y con el apoyo de las demás entidades declaradas responsables y de manera principal de la CAM, si a la fecha de esta sentencia no lo ha hecho,

llevar a cabo todas las acciones administrativas, presupuestales y contractuales a fin de ejecutar las obras que garanticen la prestación eficiente y oportuna del sistema de alcantarillado, garantizando el no vertimiento de aguas residuales y sin tratamiento al Río Suaza en su jurisdicción. Para el cumplimiento de esta ordenación, el municipio cuenta con el término de dos meses para su inicio y veinticuatro meses para su ejecución, contados a partir de la ejecutoria del fallo.

4. –ORDÉNASE al Departamento del Huila, reportar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena –CAM la información con la que cuenta y que sea necesaria para lograr los objetivos del POMCH¹⁷ del Río Suaza. Asimismo deberá informar al comité de verificación que se creará a partir de esta sentencia, el cumplimiento de cada una de las etapas del contrato suscrito para la “CONSTRUCCIÓN ALCANTARILLADO CENTRO POBLADO SAN MARCOS MUNICIPIO DE ACEVEDO HUILA CENTRO ORIENTE” y de las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de la obra, a fin de verificar que la misma no afecte la cuenca hidrográfica que se pretende proteger.

5.- EXHÓRTESE a la Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena – CAM-, al Departamento del Huila y al municipio de Acevedo (Huila), hacer extensiva la responsabilidad de conservación ambiental de la cuenca del Río Suaza a toda la comunidad que habita o circunda y a quienes visitan en calidad de turistas o por cualquier otro motivo el PNN Cueva de los Guácharos en el municipio de Acevedo y su área rural, de manera que cese toda eventual contribución al daño ecológico que padece actualmente la fuente hídrica, intensificando las campañas de sensibilización frente a la necesidad de conservación del ambiente y consolidación de un espíritu de preservación de este patrimonio natural nacional.

Para tal efecto, las entidades cuya responsabilidad se declara mediante la presente providencia, velarán por el integro cumplimiento de esta obligación, dentro del ámbito de sus respectivas competencias constitucionales y legales,

QUINTO.- CRÉASE un Comité de Verificación, que asegure la eficaz implementación de lo ordenado en este fallo que asegure la eficaz implementación de lo ordenado en este fallo, conformado por el actor y de un representante del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible –UAE del Sistema de Parques Nacionales Naturales, del Departamento del Huila, del Municipio de Acevedo y de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena –CAM; quienes deberán informar bimensualmente al Tribunal sobre las decisiones y acciones que se tomen y se realicen al respecto.

SEXTO.- DENIÉGANSE las demás pretensiones de la demanda.

¹⁷ Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas –POMCH-.

SÉPTIMO.- EXONÉRASE de los efectos de este fallo al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y al Ministerio de Defensa- Policía Nacional.

OCTAVO.- REMÍTASE copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo, de conformidad con lo establecido en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

NOVENO.- COMUNÍQUESE esta decisión a las partes.

(...)¹⁸.

IV. RECURSOS DE APELACIÓN

4.1. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible presentó recurso de apelación contra el fallo del 24 de febrero de 2016 en el que solicitó revocar las órdenes dispuestas en el numeral cuarto de la sentencia, particularmente las contenidas en los puntos 1, 4 y 5 y la orden del numeral quinto de la sentencia y, en su lugar, declarar que el Ministerio no es responsable por la vulneración a los derechos colectivos invocados en el fallo¹⁹.

4.1.1. Adujo que las consideraciones del Tribunal para fallar parten de supuestos normativos imprecisos, en la medida que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales no son parte de la misma entidad, sino que se trata de dos entidades del mismo sector pero con distintas funciones delimitadas por la ley.

4.1.2. A su turno, manifestó que el Ministerio, como ente rector del Sistema Nacional Ambiental –SINA-, no actúa como superior jerárquico de las Corporaciones Autónomas Regionales y que son éstas, en el ámbito de su jurisdicción, las llamadas a garantizar el derecho al ambiente sano de los ciudadanos, por lo que en este caso el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no era el competente para responder por el supuesto daño ocasionado a los derechos colectivos discutidos²⁰.

4.2. La Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales, interpuso recurso de apelación contra la sentencia dictada por el Tribunal

¹⁸ Folios 1017 a 1018, C6.

¹⁹ Folio 1022. C6.

²⁰ Folio 1028. C6.

Administrativo del Huila y solicitó revocar la decisión en lo que concierne a las órdenes emitidas contra esta entidad.

4.2.1. En sus consideraciones, hizo alusión a las competencias otorgadas a ésta mediante ley, las cuales están circunscritas exclusivamente a las áreas que hacen parte del Sistema de Parques Nacionales Naturales, razón por la cual no tiene la competencia para *“implementar políticas que vinculen a los municipios y a las Corporaciones Autónomas fuera del ámbito territorial del PNN Cueva de los Guácharos, por lo que serán estos entes territoriales quienes en su marco de autonomía deben definir las mejores medidas que garanticen la recuperación y conservación de la cuenca del río Suaza²¹”*. En este mismo sentido, advirtió que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Parques Nacionales Naturales de Colombia son entidades distintas con competencias diferenciadas.

4.2.2. De otra parte, manifestó que del análisis realizado por el juez de primera instancia se deduce que el vertimiento de aguas residuales y sin tratamiento a la cuenca del río Suaza se presenta *“en el área rural que colinda con el Parque Nacional Natural, por lo que son las autoridades municipales y la autoridad ambiental competente en la zona quienes deben tomar las medidas adecuadas frente al tema²²”*. Siendo ello así y debido a que la contaminación se genera fuera del área del Parque Nacional, adujo que al estar radicada la competencia únicamente en las zonas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, la entidad no ha vulnerado los derechos colectivos objeto de debate en esta acción.

4.3. Mediante escrito del 11 de marzo de 2016, la **CAM** presentó recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Huila. Manifestó que, conforme a lo establecido en el parágrafo 1º del artículo 352 del Código de Procedimiento Civil, sustentaría el recurso. No obstante, en el término previsto para estos fines, no presentó la correspondiente sustentación.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

5.1. COMPETENCIA

²¹ Folio 1040. C6.

²² Folio 1041. C6.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 57 de la Ley 1395 del 12 de julio de 2010²³ y 132 del Código Contencioso Administrativo, en concordancia con el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Consejo de Estado es competente para conocer, en segunda instancia, de los recursos de apelación en contra de las sentencias proferidas por los Tribunales Administrativos en las acciones populares.

5.2. ACTUACIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

5.2.1. Mediante auto del 14 de julio de 2016 se admitieron los recursos de apelación interpuestos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Parques Nacionales Naturales y la CAM contra la sentencia del 24 de febrero de 2016 dictada por el Tribunal Administrativo del Huila²⁴ y se dispuso a las partes el término de diez (10) días hábiles para alegar de conclusión.

5.2.2. El señor **Adadier Perdomo Urquina**, demandante, reiteró los argumentos expuestos en la demanda de acción popular. Indicó que la situación que años atrás denunció, con motivo de la inexistencia de vías de acceso y la afectación al Parque Nacional Natural Cueva de los Guácharos, continúa latente. En cuanto al reconocimiento del pago del incentivo se opuso a lo dispuesto en la sentencia de primera instancia y, en su lugar, solicitó que éste fuera reconocido a cargo del presupuesto de las entidades accionadas.

5.2.3. El **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible** solicitó que se revoquen las órdenes impuestas a éste en la sentencia de primera instancia, para lo cual, reiteró las consideraciones expuestas en el recurso de apelación.

5.2.4. Por su parte, la **CAM** solicitó revocar la sentencia en lo que tiene que ver con las obligaciones que le fueron impuestas. En su escrito se refirió específicamente a la orden consistente en llevar a cabo acciones administrativas que garanticen la prestación eficiente y oportuna del servicio de alcantarillado en el sentido de realizar, como autoridad ambiental, el seguimiento a los compromisos del Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos –PSMV- del Municipio de Acevedo, exigir el cumplimiento de la normatividad sobre vertimientos, establecida mediante Resolución No. 0825 de 2006 expedida por la CAM y cofinanciar, con recursos de la

²³ *“Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial”.*

²⁴ Folio 1073. C6.

tasa retributiva, los estudios, diseños y/o la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales para el municipio de Acevedo, Huila²⁵.

5.3. HECHOS

5.3.1. El río Suaza nace en el Parque Nacional Natural Cueva de los Guácharos, su cuenca cubre parte de los municipios de Acevedo, Suaza, Guadalupe, Altamira y Garzón, en el Departamento del Huila.

5.3.2. En zonas circundantes al Parque Natural mencionado, particularmente en la inspección de San Adolfo, en la vereda de San Marcos, Municipio de Acevedo, y en el propio Municipio de Acevedo, se realizan vertimientos de aguas residuales domésticas directamente sobre el río Suaza sin tratamiento previo.

5.3.3. El casco urbano de la inspección de San Adolfo, Municipio de Acevedo, se encuentra a *“unos 15 kilómetros del límite norte del Parque. El carretable llega a 7.7. km del límite norte del parque. Acevedo se encuentra a 28 km por carretera de San Adolfo y a más de 40 km del Parque²⁶”*.

5.3.4. La vereda de San Marcos, Acevedo, no tiene sistema de alcantarillado. Por su parte, el Municipio de Acevedo, si bien cuenta con alcantarillado, éste fluye a través de seis (6) puntos de descarga que van directamente al Río Suaza. Adicionalmente no cuenta con planta de tratamiento de aguas residuales²⁷.

5.4. PROBLEMAS JURÍDICOS

Para resolver, la Sala se pronunciará previamente sobre los siguientes problemas jurídicos:

¿Están legitimados por pasiva el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Parques Nacionales Naturales de Colombia para garantizar el amparo a los derechos colectivos relacionados con el goce de un ambiente sano, la protección de áreas de especial importancia ecológica, la salubridad pública y el acceso a una infraestructura de servicios públicos, si los vertimientos que se realizan directamente sobre la cuenca de un río se presentan por fuera del área de un Parque Nacional Natural?

²⁵ Folios 1131 a 1133. C6.

²⁶ Folio 772. C4.

²⁷ Folios 934 a 945 C5. Folios 769 a 779 C4.

Adicionalmente, y como quiera que la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena no sustentó su recurso, pero presentó alegatos de conclusión, y que el actor no apeló pero presentó peticiones en el alegato, la Sala se pronunciará sobre el siguiente problema jurídico: ¿Es procedente abordar en la sentencia el análisis de argumentos planteados en la etapa de alegaciones de conclusión en segunda instancia, aun cuando no fueron propuestos en el recurso de apelación contra la sentencia que es objeto de la alzada?

5.5. Análisis de la Sala

5.5.1. Cuestión previa

5.5.1.1. Tanto el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como Parques Nacionales Naturales, condenadas en el proceso, manifestaron su inconformidad con la decisión apelada por considerar que no son responsables por las vulneraciones a los derechos colectivos protegidos, en la medida en que no son competentes para dar cumplimiento a las órdenes emitidas por el Tribunal Administrativo del Huila.

5.5.1.2. En primer lugar, es necesario precisar que en el análisis del presente caso no se entrará a discutir lo relacionado con la disposición de vertimientos de aguas residuales sin tratamiento previo hacia la cuenca del río Suaza, desde los puntos de descarga de la inspección de San Adolfo, la vereda San Marcos y el municipio de Acevedo, toda vez que ninguna de las partes lo controvierte y, en efecto, fue un hecho que se acreditó en el trámite de primera instancia. Al respecto, obran en el expediente las actas de visita rendidas por la Secretaría de Salud Departamental del Huila²⁸ que dan cuenta de la carencia de infraestructura necesaria para el tratamiento de aguas residuales y el vertimiento directo de éstas sobre el río Suaza. Expresamente, maniesta el profesional de la Secretaría de Salud:

“(…)

²⁸ La Secretaría de Salud departamental de la Gobernación del Huila rindió dos informes en el trámite de acción popular: (i) Acta de visita realizada los días 21 y 22 de julio de 2010 al Sistema de Alcantarillado de la Inspección de San Adolfo, San Marcos y zona urbana del municipio de Acevedo (obra a folios 743 a 745, C4) y (ii) Acta de visita realizada los días 5 y 6 de noviembre de 2014 en San Adolfo, San Marcos y Acevedo (obra a folios 935 a 945, C5).

En la inspección de San Adolfo, actualmente las aguas del alcantarillado son vertidas directamente, sin ningún tratamiento al río Riesitos y este posteriormente entrega sus aguas al río Suaza. Se deberían revisar los diseños y el sistema de tratamiento que existe y determinar si se pueden volver a poner en funcionamiento para que se de tratamiento a las aguas negras antes de descargarse al río Suaza.

(...)

En la vereda San Marcos, no se cuenta con sistema de alcantarillado y las aguas de las viviendas son descargadas directamente al río Suaza, sin ningún tipo de tratamiento, sin cumplir lo establecido en el Decreto 1594 de 1984.

(...)

La zona urbana cuenta con sistema de alcantarillado combinado descargando al río Suaza. Se tienen 6 descargas directas del alcantarillado sobre el Río Suaza y una descarga sobre la Quebrada La Marajo, la cual posteriormente descarga sobre el río Suaza.

(...)

Como se puede observar no se cuenta con ningún sistema antes de que las aguas del alcantarillado descarguen al río Suaza, es decir hay un adescarga directa de aguas negras al río, sin tener en cuenta lo establecido en el Decreto 1594 de 1984, que reglamenta la parte de vertimientos líquidos

(...)”.

En el mismo sentido, se observa el informe técnico rendido por el administrador del Parque Nacional Natural Cueva de los Guácharos del cual se desprende también la evidencia de vertimientos a la cuenca del río Suaza (folios 771 a 779 del expediente):

“La población rural en el trayecto entre el parque y la inspección de San Adolfo no cuenta con sistemas de tratamiento de las aguas servidas. La cuenca del río Suaza presenta fragmentación en su cobertura como consecuencia de las actividades de subsistencia de las comunidades que allí habitan.

[Respecto a la vereda San Marcos] (...) el poblado no cuenta con sistema de alcantarillado, las aguas servidas de las casas van directamente al río Suaza (...).

[Respecto al municipio de Acevedo] (...) el sistema de alcantarillado fluye a través de seis vertederos, cuatro van directamente al río Suaza y dos que van a la quebrada Guache, que a su vez desembocan en el río Suaza (...).”

5.5.1.3. La sentencia del 24 de febrero de 2016, en el análisis referido a la afectación del río Suaza por la disposición de vertimiento de aguas residuales y la atribución de este hecho al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, manifestó:

*“(...)para la Sala **no existe duda que la entidad** Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha vulnerado los derechos colectivos de protección de áreas de especial importancia ecológica y al goce de un ambiente sano, por exceder los límites de lo razonable para garantizar la no contaminación del Río Suaza,** teniendo en cuenta que, analizadas las pruebas a las que se acaba de hacer referencia, **pese a que el río Suaza nace y recorre el PNN Cueva de los Guácharos,** la cartera ministerial ha omitido dar cabal aplicación al principio de precaución, en virtud del cual se establece que las autoridades públicas deben velar por la protección y conservación del medio ambiente, precaviendo la ocurrencia de posibles daños aún cuando éstos sean puramente potenciales (...)” (Subrayado y negrita fuera de texto)²⁹.*

Teniendo presente que para el juez de primera instancia la cuenca del río Suaza atraviesa el Parque Nacional Natural Cueva de los Guácharos, respecto a la ocurrencia de vertimientos y a la atribución de responsabilidad, dicha Corporación señaló:

*“**Obsérvese que una de las prohibiciones en el Sistema de Parques Naturales, es el vertimiento de sustancias contaminantes a las fuentes hídricas** (artículo 336 Decreto Ley 2811 de 1974) y que desde la expedición del plan de manejo del PNN para el periodo 2005-2009 la dependencia que vela por este sistema determinó la puesta en riesgo del ecosistema de la reserva nacional por la ausencia de tratamiento de las aguas que se vierten en la corriente tributaria del río Magdalena, situación que se ha mantenido incólume, tal y como lo demuestran la visita practicada por el mismo administrador del parque en la etapa probatoria, para el año 2011, que determinó la ausencia de laguna de oxidación en las inspecciones de San Marcos, San Adolfo y Acevedo, y la inspección realizada por la Secretaría de Salud de la Gobernación del Huila en el informe de inspección realizada los días 5 y 6 de noviembre de 2014 que corroboró la misma circunstancia, **documentos de los cuales es fácil concluir que se ha puesto en riesgo el ecosistema del parque** y el alcance del desarrollo sostenible no solo del río Suaza sino de la principal arteria fluvial del país (...)”³⁰ (Subrayado y negrita fuera del texto original). (Sic).*

Según este análisis el Tribunal Administrativo del Huila estableció, en cuanto al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a Parques Nacionales Naturales:

²⁹ Folio 1012.C6.

³⁰ *Ibíd.*

*“En consecuencia y atendiendo los pronunciamientos del Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo en materia de fuentes hídricas como elemento de desarrollo sostenible, se establecerán medidas de protección respecto de la Cuenca del Río Suaza, las cuales deberán ser abordadas por las entidades responsables conforme a sus competencias. Así, como primera medida, **la Sala ordenará al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible –UAE del Sistema de Parques Naturales Nacionales que**, dentro de los dos meses contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia, **inicie y ejecute** en no más de seis meses, si aún carece de ellos, **los programas y proyectos específicos que se hagan necesarios, en dirección a la recuperación y conservación de la cuenca del Río Suaza que recorre el PNN Cueva de los Guácharos como Área Especial Protegida de la Nación, asumiendo el liderazgo institucional;** haciendo uso de la potestad de convocatoria e interención directa que legalmente le atañe; y ejerciendo las atribuciones de coordinación que le son propias respecto de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena –CAM, en la órbita de cumplimiento de las funciones que le competen a esta última como autoridad ambiental en el departamento del Huila³¹”.*

5.5.2. Estudio de competencias

Así pues, pasa la Sala a analizar las competencias de las recurrentes, en aras de determinar si se encuentran o no facultadas para cumplir con las órdenes dadas por el Tribunal.

5.5.2.1. El **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**, conforme al artículo 1.1.1.1.1. del Decreto 1076 de 2015, Decreto Reglamentario Único del Sector Ambiente, *“es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible”*. Asimismo dirige el Sistema Nacional Ambiental –SINA- y debe, junto con el Presidente de la República, formular la política pública nacional ambiental y de recursos naturales renovables.

Conforme a estos objetivos y según las funciones específicamente asignadas a esta cartera Ministerial consagradas en el artículo 2º del Decreto 3570 de 2011, se deduce que, en términos de competencias ambientales, el Ministerio de Ambiente

³¹ Folio 1016.C6.

y Desarrollo Sostenible no ejerce propiamente funciones de seguimiento y control en cuanto al uso y administración de los recursos naturales a lo largo del territorio nacional, así como tampoco tiene a cargo funciones relacionadas con la ejecución de obras o proyectos para la descontaminación o recuperación de los recursos naturales. Estas funciones han sido específicamente asignadas a las Corporaciones Autónomas Regionales quienes, conforme a los términos de la Ley 99 de 1993, ejercen la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción³². Los numerales 12 y 20 del artículo 31 de la citada ley disponen:

“Artículo 31º.- Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

(...)

*12. **Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas a cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables** o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. Estas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos.*

(...)

*20. **Ejecutar, administrar, operar y mantener en coordinación con las entidades territoriales, proyectos, programas de desarrollo sostenible y obras de infraestructura** cuya realización sea necesaria para la defensa y protección o **para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables.***

(...)” (Subrayado y negrita fuera de texto original).

De manera pues que como ente rector de la política ambiental el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no está facultado para responder por hechos en donde se endilgue la ocurrencia de hechos de contaminación ni sobre aquéllos en donde se requiere la ejecución de obras o proyectos de recuperación del ambiente.

³² No obstante, los municipios también tienen a cargo la obligación de velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del ambiente, de conformidad con la Constitución Política y la ley en los términos de la Ley 1551 de 2012. Inclusive, de acuerdo al principio de armonía regional previsto en la Ley 99 de 1993, las funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales, a cargo de las entidades territoriales, se ejercerán de manera coordinada y armónica con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política Nacional Ambiental.

5.5.2.2. En lo que hace a las competencias de **Parques Nacionales Naturales**, mediante el Decreto 3572 de 2011 se creó esta entidad, como un organismo del nivel central, con autonomía administrativa y financiera con el objetivo de administrar y manejar el Sistema de Parques Nacionales Naturales y coordinar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. El artículo 2º del citado decreto señala las funciones de esta entidad, dentro de las cuales es pertinente destacar las siguientes:

*“**Artículo 2. Funciones.** Parques Nacionales Naturales de Colombia, ejercerá las siguientes funciones:*

*1. Administrar y manejar **el Sistema de Parques Nacionales Naturales**, así como reglamentar el uso y el funcionamiento **de las áreas que lo conforman**, según lo dispuesto en el Decreto -Ley 2811 de 1974, Ley 99 de 1993 y sus decretos reglamentarios.*

(...)

*3. Formular los instrumentos de planificación, programas y proyectos **relacionados con el Sistema de Parques Nacionales Naturales**.*

(...)

*7. Otorgar permisos, concesiones y demás autorizaciones ambientales para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables **en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales** y emitir concepto en el marco del proceso de licenciamiento ambiental de proyectos, obras o actividades que afecten o puedan afectar las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, conforme a las actividades permitidas por la Constitución y la ley*

(...)” (Subrayado y negrita fuera del texto original).

La normatividad ambiental que regula el ejercicio de competencias a cargo de Parques Nacionales Naturales permite inferir que (i) como Unidad Administrativa Especial, es una entidad del nivel central distinta al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible pues, aún cuando ambas hacen parte del sector de ambiente y desarrollo sostenible, tienen por ley asignadas funciones claramente diferenciadas y (ii) las funciones a su cargo se circunscriben a las áreas que constituyen el Sistema de Parques Nacionales Naturales³³.

5.5.3. Valoración probatoria

³³ Conforme al artículo 2.2.2.1.2.2. del Decreto Reglamentario Único del Sector Ambiente las áreas que hacen parte del Sistema de Parques Nacionales Naturales son Parque Natural, Reserva Natural, Área Natural Única, Santuario de Flora, Santuario de Fauna y Vía Parque.

Conforme obra en el plenario, en el informe de visita presentado por la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales³⁴, el administrador del Parque Nacional Natural Cueva de los Guácharos realizó un contexto de los sitios visitados de la siguiente manera:

“CONTEXTO DE LOS SITIOS DE LA INFORMACIÓN SOLICITADA

El Parque Nacional Natural Cueva de los Guácharos se encuentra ubicado al suoriente del Huila y suroccidente del Caquetá, en jurisdicción de los municipios de Acevedo y San José del Fragua, respectivamente.

El río Suaza nace en el Parque y su cuenca cubre parte de los municipios de Acevedo, Suaza, Guadalupe, Altamira y Garzón, en el departamento del Huila.

San Adolfo es un corregimiento de Acevedo y su casco urbano se encuentra por camino y carretable, a unos 15 kilómetros del límite norte del Parque. El carretable llega a 7.7 km del límite norte del Parque.

Acevedo se encuentra a 28 km por carretera de San Adolfo y a más de 40 km del Parque.

Por lo tanto la información solicitada solo tiene que ver directamente con el Parque en lo que respecta al guácharo y parte de la cuenca superior del río (...)”³⁵

De lo anterior se desprende que las descargas suceden y generan afectaciones fuera del área límite del Parque Nacional Natural Cueva de los Guácharos.

³⁴ Este informe se presentó con ocasión de la prueba de oficio decretada por el Tribunal Administrativo del Huila mediante Auto del 17 de noviembre de 2010 (folio 758 del expediente) en donde solicitó a la entonces Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial “designar un técnico idóneo para que practique visita en el municipio de Acevedo, Huila sitio “Cueva de los Guácharos” y rinda el informe ordenado en auto de fecha 23 de marzo de 2010”. En este auto del 23 de marzo de 2010, el juez ordenó que

- “Se determine su impacto, riesgos, peligro, contaminación, efectos patógenos posibles para la población circundante; o si por el contrario su localización y seguridades permiten considerar que no hay riesgo posible para la vida humana, los bienes situados en el lugar y la conservación del medio ambiente deforestación de la cuenca del río Suaza, corresponden a las especificaciones internacionales en materia de protección y garantizan efectiva protección a los habitantes de la región, o por el contrario, son insuficientes e imperfectos, teniendo en cuenta el estado de contaminación no sólo desde el punto de vista atentando contra la salud de las personas sino también de la contaminación del medio ambiente.

- Se determine si existen lagunas de oxidación de los alcantarillados en las inspecciones de San Adolfo, San Marcos y Acevedo, respectivamente. Si las aguas negras servidas del alcantarillado tienen medios existentes, u otros medios efectivos de control de olores, mosquitos, entre otros vectores patógenos, o cumplen solo formalmente y sin ninguna efectividad las exigencias gubernamentales.

- Se determine si existe cuidado y protección de la fauna silvestre y si se ha garantizado la protección del Guácharo.

- Lo demás que estime pertinente”.

³⁵ Folio 774. C4.

5.5.4. Aplicación al caso

La legitimación en la causa por pasiva alude a la aptitud que debe reunir el demandado para oponerse a las pretensiones que el demandante formula en su contra³⁶, de manera pues que, si aquél no tiene relación con los hechos que dieron lugar a la presentación de la demanda no estará legitimado materialmente y, en consecuencia, se configurará la excepción que se estudia.

En virtud de lo anterior y en observancia de lo dispuesto en la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Huila, se evidencia que existe falta de legitimación en la causa del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales para cumplir con la orden consistente en ejecutar proyectos específicos tendientes a la recuperación y conservación de la cuenca del río Suaza, toda vez que esta orden no se encuentra dentro del marco de competencias asignado a estas entidades mediante ley.

³⁶ Precisamente, con base en esta consideración, la jurisprudencia de esta Corporación ha diferenciado entre la legitimación en la causa de hecho y legitimación en la causa por pasiva, en los siguientes términos: "(...) **toda vez que la legitimación en la causa de hecho alude a la relación procesal existente entre demandante —legitimado en la causa de hecho por activa— y demandado —legitimado en la causa de hecho por pasiva— y nacida con la presentación de la demanda y con la notificación del auto admisorio de la misma a quien asumirá la posición de demandado, dicha vertiente de la legitimación procesal se traduce en facultar a los sujetos litigiosos para intervenir en el trámite del plenario y para ejercer sus derechos de defensa y de contradicción; la legitimación material, en cambio, supone la conexión entre las partes y los hechos constitutivos del litigio, ora porque resultaron perjudicadas, ora porque dieron lugar a la producción del daño.**

*De ahí que **un sujeto pueda estar legitimado en la causa de hecho pero carecer de legitimación en la causa material, lo cual ocurrirá cuando a pesar de ser parte dentro del proceso no guarde relación alguna con los intereses inmiscuidos en el mismo, por no tener conexión con los hechos que motivaron el litigio,** evento éste en el cual las pretensiones formuladas estarán llamadas a fracasar puesto que el demandante carecería de un interés jurídico perjudicado y susceptible de ser resarcido o el demandado no sería el llamado a reparar los perjuicios ocasionados a los actores.*

*En suma, en un sujeto procesal que se encuentra legitimado de hecho en la causa no necesariamente concurrirá, al mismo tiempo, **legitimación material,** pues ésta **solamente es predicable de quienes participaron realmente en los hechos que han dado lugar a la instauración de la demanda o, en general, de los titulares de las correspondientes relaciones jurídicas sustanciales;** por consiguiente, el análisis sobre la legitimación material en la causa se contrae a dilucidar si existe, o no, relación real de la parte demandada o de la demandante con la pretensión que ésta fórmula o la defensa que aquella realiza, pues la existencia de tal relación constituye condición anterior y necesaria para dictar sentencia de mérito favorable a una o a otra (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 8 de abril de 2014, Rad. No. 76001-23-31-000-1998-00036-01(29321). C.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa).*

Como rector de la política pública ambiental el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no ejerce funciones relacionadas con la ejecución de obras o proyectos para la descontaminación o recuperación de los recursos naturales en el territorio nacional, ya que, como se advirtió párrafos atrás, esta competencia está a cargo de las Corporaciones Autónomas Regionales, como máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción.

Ahora bien, en consideración a que en este caso la disposición de vertimientos de aguas residuales en la inspección de San Adolfo, el corregimiento de San Marcos y el municipio de Acevedo, Huila, ocurre fuera del área del Parque Nacional Natural Cueva de los Guácharos y que la competencia de Parques Nacionales Naturales se encuentra determinada dentro de las áreas que constituyen el Sistema de Parques Nacionales Naturales, tampoco está legimitado en la causa por pasiva y en consecuencia, no le es atribuible la ejecución de proyectos de recuperación de recursos naturales fuera del área del Parque Nacional Natural Cueva de los Guácharos.

Sobre este punto, esta Sala considera necesario destacar que existen herramientas de información geográfica que facilitan el entendimiento de las problemáticas ambientales y que se encuentran a disposición de todos quienes se interesen en conocer y resolver inquietudes sobre el particular. En Colombia, el Sistema de Información Geográfica para la Planeación y el Ordenamiento Territorial Nacional –SIGOT- es una herramienta que facilita el acceso y uso de información georreferenciada con el propósito de contribuir a una eficiente y oportuna toma de decisiones por parte de las autoridades; su objetivo es que, de manera coordinada y concertada con las entidades encargadas de la producción de datos e información cartográfica y los usuarios de ésta, se organice la producción y divulgación de información espacial. Son estos instrumentos de los cuales se puede valer el operador judicial al momento de verificar los hechos que en esta materia le son puestos en conocimiento.

Así pues, la Sala revocará la orden impuesta al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales contenida en el punto uno del numeral cuarto de la sentencia impugnada.

Ahora bien, aun cuando en su escrito de apelación, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no se opuso expresamente frente a la declaratoria de responsabilidad solidaria por la contaminación del río Suaza dispuesta en el numeral segundo de la sentencia de primera instancia, en aplicación del principio de legalidad y en razón a que en sus competencias no le es oponible la responsabilidad de contaminación sobre la cuenca del río Suaza, esta Sala modificará parcialmente la orden dispuesta en el numeral segundo de la sentencia impugnada.

De otro lado, en lo que hace a la apelación de las órdenes vistas en los puntos cuatro (4) y cinco (5) del numeral cuarto de la parte resolutive de la sentencia, lo que advierte la Sala es que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no sustentó su inconformidad.

5.6. Argumentos de los alegatos de conclusión en segunda instancia que no fueron presentados en el recurso de apelación

Observa esta Sala que tanto el actor como la CAM invocaron argumentos en el trámite de alegatos de conclusión en segunda instancia, no expuestos en los recursos de apelación presentados, en el primer caso por cuanto no apeló la sentencia del Tribunal, y en el segundo porque aún cuando manifestó su intención de apelar no fue allegada la sustentación en el término previsto para esos efectos.

En efecto, obra a folio 1094 solicitud del actor en relación con que se reconozca el incentivo económico con cargo al presupuesto de las entidades demandadas y solicitud presentada por la CAM, folios 1131 a 1133, para que la sentencia sea revocada en lo que tiene que ver con las obligaciones que le fueron impuestas. Sobre el particular, manifiesta la Sala que no es procedente resolver tales cuestiones, toda vez que fueron propuestas en los alegatos de conclusión de segunda instancia, siendo que el ordenamiento jurídico prevé que para esos efectos la oportunidad procesal pertinente es en el recurso de apelación en atención a lo dispuesto en el artículo 320 del C.G.P, so pena de desconocer los derechos al debido proceso, defensa y contradicción de las partes e intervinientes³⁷.

³⁷ **“Artículo 320. Fines de la apelación.** El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión.

Así lo ha precisado esta Sección en diversos pronunciamientos en los que el análisis ha sido el que a continuación se enuncia:

“Esta Sección, en diversas oportunidades³⁸ ha puesto de presente que el juez de la segunda instancia está sujeto, al decidir la apelación, a los planteamientos expuestos en el recurso de alzada sin que esté facultado para pronunciarse sobre aspectos o puntos de la sentencia de primera instancia que no fueron objeto de impugnación. Igualmente ha reiterado que no puede abordar materias o cuestiones que se plantean en la apelación, pero que no hacen parte del concepto de violación del libelo, ni que la sentencia de primera instancia estudió. La lealtad procesal y la congruencia que debe existir entre el recurso, la sentencia censurada y el concepto de violación de la demanda imponen que al apelante le esté vedado exponer en el recurso hechos, cargos y elevar pretensiones nuevas que no alegó en la demanda. Si lo hiciera, el ad-quem no puede abordar el estudio de estos nuevos reproches pues es su deber salvaguardar los derechos fundamentales al debido proceso y de defensa de la contraparte en el proceso”³⁹.

Así las cosas, la Sala no puede estudiar los argumentos presentados por el demandante y por la CAM en los alegatos de conclusión, en segunda instancia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A

PRIMERO: REVOCAR PARCIALMENTE el artículo segundo de la sentencia del 24 de febrero de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo del Huila, en lo referente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, respecto a la declaración de responsabilidad solidaria por la contaminación de la cuenca del río Suaza a esta cartera ministerial.

Podrá interponer el recurso la parte a quien le haya sido desfavorable la providencia: respecto del coadyuvante se tendrá en cuenta lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 71.”

³⁸ Cfr., entre otras, la Sentencia de 30 de enero de 2014. C.P. Dr. Guillermo Vargas Ayala. Radicación Número: 76001-23-31-000-2005-02220-01. Actor: Emcali E.I.C.E. - E.S.P. Demandado: Departamento Administrativo del Medio Ambiente del Municipio de Santiago de Cali y la Alcaldía Municipal de Santiago de Cali. Sentencia de 21 de noviembre de 2013. C.P. Dra. Ma. Claudia Rojas Lasso. Radicación Número: 50001-23-31-000-1999-03802-01 Actor: Interconexión Eléctrica S. A. E. S. P. Demandado: Secretaria de Planeación Municipal de Medellín.

³⁹ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 7 de mayo de 2015. Proceso número 41001-23-31-000-2006-00234-01. Magistrada Ponente: María Claudia Rojas Lasso.

SEGUNDO: MODIFICAR el artículo segundo de la sentencia del 16 de febrero de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo del Huila, por cuanto al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no le es atribuible la contaminación de la cuenca del río Suaza.

En consecuencia, el artículo segundo de la sentencia del 16 de febrero de 2016, será del siguiente tenor:

“SEGUNDO: Declárense responsables de la contaminación de la cuenca del río Suaza, por omisión en el ejercicio propio de sus atribuciones constitucionales y legales a la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena –CAM, al Departamento del Huila y al Municipio de Acevedo”.

TERCERO: REVOCAR el punto 1 del artículo cuarto de la sentencia del 16 de febrero de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo del Huila, conforme a las razones dispuestas en la parte motiva de esta sentencia.

CUARTO: CONFIRMAR en todo lo demás la sentencia del 16 de febrero de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo del Huila.

QUINTO: En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, **REMITIR** copia auténtica de esta decisión a la Defensoría del Pueblo.

SEXTO: Ejecutoriado este proveído, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del 17 de noviembre de 2017.

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Presidente
Consejero de Estado

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ
Consejera de Estado

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado