

**ACCIÓN POPULAR - Ampara los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y los derechos de los consumidores y usuarios / ACCIÓN POPULAR - Naturaleza y características / DERECHO COLECTIVO - Concepto / DERECHO AL AGUA POTABLE - Es catalogado como un derecho humano / SUBSIDIO INTEGRAL DE REFORMA AGRARIA - Condiciones que deben cumplir los predios que se adquieren producto de su adjudicación / DERECHO COLECTIVO AL GOCE DE UN AMBIENTE SANO, AL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN, MANEJO Y APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES - Se vulneran al no haber tenido en cuenta en el procedimiento de adjudicación del subsidio integral de reforma agraria / SUBSIDIO INTEGRAL DE REFORMA AGRARIA - El propósito era la adquisición de los predios Santa Teresa de la Cristalina y Santa Teresita de la Patagonia para asentamiento de familias campesinas desplazadas**

[E]n el presente caso, efectivamente, se presenta una vulneración y amenaza de los derechos colectivos relacionados con el goce al ambiente sano, al equilibrio ecológico y la protección de los recursos naturales y el derecho como consumidoras y usuarias de los servicios públicos de las comunidades actoras. Lo anterior, en tanto está demostrado que el INCODER, en el procedimiento de adjudicación del subsidio integral de reforma agraria cuyo propósito era la adquisición de los predios Santa Teresa de la Cristalina y Santa Teresita de la Patagonia, no tuvo en cuenta que dichos predios estaban ubicados en las riberas del río Sonsito y la quebrada Tapias, fuentes hídricas que abastecen los acueductos veredales de las comunidades actoras y que se verían afectadas por la presencia de las 63 familias campesina y desplazadas de los municipios de Guadalajara de Buga y Guacarí (departamento del Valle del Cauca). En efecto, el alto número de familias asentadas en predios con escasa vocación agrícola y la falta de previsiones para la protección de las mencionadas fuentes hídricas, trajo como consecuencia la contaminación del río Sonsito y la quebrada Tapias, afectándose de esta forma el derecho humano y colectivo al agua potable para las comunidades actoras. (...). [E]l INCODER resulta responsable de la vulneración de los derechos colectivos deprecados por las comunidades actoras, pues está demostrado en el plenario que dicha entidad, (...) llevó a cabo sus actuaciones sin prever que en dichos terrenos existían zonas de reserva forestal y que existían limitaciones para el establecimiento de las UAF [Unidad Agrícola Familiar]. (...). La Sala encuentra, igualmente, que le asiste responsabilidad a la CVC dado que en su calidad de autoridad ambiental en la jurisdicción (...) no atendió la solicitud formulada en noviembre de 2009 por la Corporación para el Desarrollo de las Microempresas – CDM, para que emitiera un concepto sobre la viabilidad de la asignación del subsidio integral de tierras para la adquisición de los predios mencionados, con miras a que certificara si, efectivamente, dichos predios poseían algún tipo de restricción de tipo ambiental, evidenciando de esta forma un incumplimiento de sus funciones como autoridad ambiental en su respectiva jurisdicción.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 88 / COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES - OBSERVACIÓN 15 / LEY 472 DE 1998 - ARTÍCULO 4 / LEY 472 DE 1998 - ARTÍCULO 44 / LEY 99 DE 1993 - ARTÍCULO 31 / DECRETO LEY 2811 DE 1974 - ARTÍCULO 1 / DECRETO LEY 2811 DE 1974 - ARTÍCULO 2 / LEY 1151 DE 2007 - ARTÍCULO 26 / LEY 160 DE 1994 - ARTÍCULO 20 / LEY 160 DE 1994 - ARTÍCULO 21 / DECRETO 2000 DE 2009 - ARTÍCULO 2 / DECRETO 1449 DE 1977 / LEY 388 DE 1997 / LEY 1152 DE 2007 - ARTÍCULO 59 / LEY 1152 DE 2007 - ARTÍCULO 61 / CÓDIGO

GENERAL DEL PROCESO - ARTÍCULO 61 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO - ARTÍCULO 68

**NOTA DE RELATORÍA:** En cuanto a la naturaleza y características de la acción popular, ver entre otras: Corte Constitucional, sentencia de 11 de julio de 2013, exp. T-443, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y sentencia de 23 de abril de 2014, exp. T-254, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Con respecto al carácter preventivo de las acciones populares, ver: Corte Constitucional, sentencia de 14 de abril de 1999, exp. C-215, M.P. Martha Victoria Sáchica de Moncaleano (E). Sobre el mismo tema, consultar: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 2 de septiembre de 2004, exp. 2002-2693-01, C.P. María Elena Giraldo Gómez. En cuanto a los supuestos sustanciales para la procedencia de la acción popular, consultar: Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 5 de marzo de 2015, exp. 15001-23-33-000-2013-00086-01(AP), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno y sentencia de 9 de junio de 2011, exp. 25000-23-27-000-2005-00654-01(AP), C.P. María Elizabeth García González. En cuanto al concepto y alcance del derecho colectivo, consultar: Consejo de Estado, Sección Tercera, providencia de 10 de febrero de 2005, exp. 25000-23-25-000-2003-00254-01(AP), C.P. María Elena Giraldo Gómez y providencia de 18 de marzo de 2010, exp. 44001-23-31-000-2005-00328-01(AC), C.P. María Claudia Rojas Lasso (E). Con respecto a la importancia del derecho colectivo relacionado con el goce de un ambiente sano y el equilibrio ecológico y la protección, el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, consultar: Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 28 de marzo de 2014, exp. 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno. En relación con el derecho al goce del medio ambiente y su relación con la llamada constitución ecológica, consultar: Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 18 de mayo de 2017, exp. 13001-23-31-000-2011-00315-01(AC), C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Acerca de la noción de medio ambiente y los alcances del derecho al goce del ambiente sano y existencia del equilibrio ecológico, consultar: Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 28 de marzo de 2014, exp. 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP), 54001-23-31-004-2000-0428, 54001-23-31-004-2001-0122, 54001-23-31-004-2001-0343, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno. Sobre los principios generales que rigen la política ambiental colombiana, consultar: Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 5 de noviembre de 2013, exp. 25000-23-25-000-2005-00662-03(AP), C.P. María Claudia Rojas Lasso. Con respecto a los responsables de la protección del medio ambiente, consultar: Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 18 de mayo de 2017, exp. 13001-23-31-000-2011-00315-01(AC), C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Sobre la importancia del agua y el derecho al agua, como derecho humano indispensable para vivir dignamente y condición previa para la realización de otros derechos humanos, consultar: Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 28 de marzo de 2014, exp. 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno. Con respecto al fenómeno de la sucesión procesal, consultar: Consejo de Estado, Sección Tercera, providencia de 6 de septiembre de 2017, exp. 41001-23-31-000-2008-00328-01(59009), C.P. Danilo Rojas Betancourth.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN PRIMERA**

**Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de mayo de dos mil dieciocho (2018)

**Radicación número: 76001-23-31-000-2011-00904-01(AP)**

**Actor: JOSÉ LUCHO BONILLA PIZARRO, JOSÉ LADIMER AZCÁRATE PAYÁN Y OMARIA DELGADO LÓPEZ**

**Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL – INCODER – (HOY AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS), CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC Y ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES AGROPECUARIOS DE LA VEREDA POMARES - ASOPOMARES**

La Sala procede a decidir los recursos de apelación interpuestos por al **INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL – INCODER – (hoy AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS)**<sup>1</sup> y por la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC**<sup>2</sup>, en contra de la sentencia de 15 de diciembre de 2014, proferida por el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA**<sup>3</sup>.

#### **I.- SOLICITUD**

Los ciudadanos **JOSÉ LUCHO BONILLA PIZARRO, JOSÉ LADIMER AZCÁRATE PAYÁN y OMAIRA DELGADO LÓPEZ**, en representación de las Juntas Administradoras de los Acueductos y Alcantarillados de los Corregimientos de Zanjón Hondo y El Vínculo y de las veredas El Manantial, La Unidad y Sonsito con sede en los municipios de Guadalajara de Buga y Guacarí (Valle del Cauca) y en ejercicio de la acción popular establecida en el artículo 88 de la Constitución Política, desarrollada por la Ley 472 de agosto 5 de 1998<sup>4</sup> y por la Ley 1437 de enero 18 de 2011<sup>5</sup>, presentaron demanda<sup>6</sup> en contra del **INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL – INCODER – (hoy AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS)** y de la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC**, por cuanto consideraron vulnerados sus derechos colectivos relacionados: **(i)** con el goce del medio ambiente sano; **(ii)** con

<sup>1</sup> Folios 1098 a 1106. Cuaderno No.6. Acción popular

<sup>2</sup> Folios 1125 y 1126. Cuaderno No. 6. Acción popular.

<sup>3</sup> Folios 1050 a 1075. Cuaderno principal. La acción popular fue presentada ante los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Buga el 11 de abril de 2011

<sup>4</sup> **Ley 472 de 1998** “*Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones*”. [...] **Artículo 1º.- Objeto de la Ley.** *La presente Ley tiene por objeto regular las acciones populares y las acciones de grupo de que trata el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia. Estas acciones están orientadas a garantizar la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, así como los de grupo o de un número plural de personal [...]*”.

<sup>5</sup> Ley 1437 de 2011, artículo 144.

<sup>6</sup> Folios 1 al 11. Cuaderno No. 3. Acción popular.

la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible; y *(iii)* con la salubridad y seguridad públicas; en tanto afirmaron que no tienen acceso al suministro de agua potable para consumo humano y no cuentan con una real protección de la cuenca hídrica del río Sonsito y de la quebrada Tapias y sus reservas naturales, por parte de las autoridades competentes.

## II.- LOS HECHOS

Según las comunidades actoras<sup>7</sup>, los hechos que fundamentan la solicitud de amparo constitucional son los siguientes:

**II.1.** El **INCODER** (hoy Agencia Nacional de Tierras), mediante **Resolución No. 005 de 2009**, dio apertura a la convocatoria pública para la asignación de un subsidio integral<sup>8</sup> para la compra de tierras y para la financiación de un proyecto productivo para beneficiar a población campesina y desplazada de los municipios de Guadalajara de Buga y Guacarí (departamento del Valle del Cauca); convocatoria identificada con el código **INCODER SIT-01-2009**<sup>9</sup>.

**II.2.** En desarrollo de tal convocatoria, el **INCODER** expidió la **Resolución No. 1207 del 11 de mayo de 2010**, mediante la cual adjudicó un “*Subsidio Integral de Reforma Agraria*” a sesenta y tres (63) familias campesinas y desplazadas<sup>10</sup>, destinado a la compra de los terrenos denominados Santa Teresa Cristalina, Santa Teresita y La Patagonia ubicados en los municipios de Guadalajara de Buga y de Guacarí y al apoyo al proyecto productivo “*Agrícolas*” a la **Asociación de Productores Agropecuarios de la Vereda Pomares – ASOPOMARES**<sup>11</sup>, para ser desarrollado en los terrenos adquiridos.

**II.3.** Como antecedente de la anterior convocatoria pública, en el **año 2006**, la empresa SMURFIT KAPPA - Cartón de Colombia pretendió la compra de los terrenos mencionados, con la finalidad de adecuarlos para la siembra de 200 hectáreas de árboles *eucaliptus grandis*. A dicha propuesta se opusieron las comunidades del sector, por considerar que la misma conllevaría a la tala indiscriminada del bosque nativo y a la posterior siembra de este tipo de árboles,

---

<sup>7</sup> Folios 3 a 13. Cuaderno No. 4. Expediente acción popular.

<sup>8</sup> El cual se otorga por una vez a pequeños productores y trabajadores del sector rural.

<sup>9</sup> Folio 003. Cuaderno No. 4. Acción popular.

<sup>10</sup> Por un valor de \$1.189.025.100,00

<sup>11</sup> La financiación del proyecto productivo ascendía a la suma de 424.979.200,00

afectándose con dichas acciones, el nacimiento de agua que conforma la cuenca del río Sonsito<sup>12</sup>, el cual abastece aproximadamente a 2.000 familias del sector<sup>13</sup>.

**II.4.** Tal propuesta, según las comunidades actoras, no fue avalada por la **CVC** con fundamento en un concepto que analizó el impacto ambiental negativo que soportaría la cuenca del río Sonsito con la siembra de los árboles *eucaliptus grandis*, y que concluyó que dicha siembra ocasionaría escasez de agua potable para las comunidades ubicadas en la ribera de dicha fuente hidrográfica. Por tal razón, la empresa mencionada desistió de llevar a cabo la propuesta planteada.

**II.5.** El **INCODER**, mediante oficio No. 8400 radicado en la **CVC** el **2 de octubre de 2007** solicitó a la Dirección Regional Ambiental DAR Centro Sur de dicha entidad, concepto técnico ambiental para la viabilidad de un asentamiento de beneficiarios del programa de Desarrollo Rural en los predios Santa Teresa Cristalina, Santa Teresita y La Patagonia ubicados en los municipios de Guadalajara de Buga y de Guacarí. Al respecto se conceptuó lo siguiente:

**[...] CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:**

Teniendo en cuenta lo anterior y **que se solicitó el Concepto técnico ambiental, para la viabilidad de un asentamiento de beneficiarios del programa de Desarrollo Rural** en los predios, se conceptúa lo siguiente:

- **Por la importancia que representa el predio La Patagonia, lo ideal sería que no fuera intervenido, y se conservara únicamente como zona de amortiguación y protectora de los nacimientos y corrientes de agua existentes.**
- En caso que se hiciera el proyecto de Desarrollo Rural, en los predios Santa Teresa y Santa Teresita, estos deben ir acompañados de programas de saneamiento básico que garanticen el menor impacto por generación de aguas residuales domésticas, basuras o agroquímicos.
- Antes de realizar una entrega formal de los predios Georeferenciar las áreas de interés, como nacimiento y corrientes de agua, con el fin de garantizar su conservación.
- A pesar de existir una zona de bosque natural no intervenido, se hace necesario incluir nuevas áreas que por las condiciones actuales se tratan de bosques en formación y de esta forma aumentar zonas boscosas sobre todo en el predio La Patagonia.
- Las áreas pertenecientes a nacimientos y corrientes de agua deben ser aisladas para garantizar la no intervención ya sea por el hombre o por animales y aquellas que presenten déficit de cobertura realizar programas de reforestación.
- Realizar un acompañamiento continuo por parte de entidades como UMATAS, CVC, SENA, en programas de sensibilización y educación ambiental, programas de agroecología, seguridad o soberanía alimentaria y conservación de suelos, que garanticen la sostenibilidad.

---

<sup>12</sup> Cruza los municipios de Guadalajara de Buga al sur y Guacarí al norte

<sup>13</sup> Folio 004. Cuaderno No. 4. Acción popular.

- Sólo mediante Planes de Manejo se permitirá, el uso de los Recursos Naturales.
- Solicitar las concesiones de agua respectivos. [...]”<sup>14</sup>

**II.6.** Posteriormente el **INCODER**, mediante **Resolución No. 1207 del 11 de mayo de 2010**, dispuso la adjudicación de un subsidio integral para la compra los predios arriba mencionados cuyas destinatarias serían 63 familias campesinas desplazadas de los municipios de Guadalajara de Buga y Guacarí (Valle del Cauca). Al momento de presentarse la presente acción popular, la resolución en comento se encontraba en proceso de notificación a los beneficiarios.

**II.7.** Las comunidades actoras exponen que el **INCODER** también hizo caso omiso del Concepto Técnico de fecha **5 de marzo de 2010**, expedido por la **Dirección Ambiental Regional Centro Sur de la CVC**, relacionado con el estado de los predios Santa Teresa, Santa Teresita y La Patagonia referido a la posible afectación los recursos naturales existentes en dicho sector (documento entregado a las comunidades actoras en enero de 2011).

**II.8.** Dicho concepto se elaboró con base en una inspección ocular *in situ*, mediante la cual se constató que parte de las áreas de los predios mencionados estaban siendo adecuadas por el sistema de rocería, por parte de las comunidades que posiblemente quedarían incluidas en el programa de adjudicación, sistema que según la autoridad ambiental genera un impacto sobre los recursos naturales (suelo, agua, flora y fauna) de la zona. De igual forma, en el concepto se registró que se estaban adelantando actividades de quema de carbón vegetal sin la autorización la previa de la autoridad ambiental<sup>15</sup>.

**II.9.** Las comunidades actoras describen de la siguiente manera su situación y la afectación de sus derechos colectivos:

“[...] Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente claramente se observa la violan (sic) a nuestros derechos colectivos de “tener derecho a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos Naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente y desmejorando la calidad de vida” ya, que en estos predios van a realizar la tala de árboles para construir sus viviendas para sus familias, lo que generara Contaminación porque no existe un plan de evacuación de aguas residuales e igualmente las fumigaciones a productos agrícolas van a contaminar el rio Soncito que abastece de

<sup>14</sup>

<sup>15</sup> Folio 004. Cuaderno No. 4. Acción popular.

agua a más de 10 comunidades (aproximadamente a 10.000 usuarios). Si en época de verano hemos tenido racionamientos porque el agua que llega es insuficiente [...] con esta adjudicación de tierras, y el calentamiento global como esta pronosticado estaríamos condenados a que damos sin agua [...]”<sup>16</sup>.

**II.10.** El **23 junio del año 2010**, mediante derecho de petición, reiterado el **7 de octubre de 2010**, las comunidades actoras, solicitaron a la **CVC** un concepto técnico acerca de la viabilidad del asentamiento de las 63 familias en los predios Santa Teresa, Santa Teresita y La Patagonia pero no obtuvieron respuesta satisfactoria. Igualmente, las comunidades actoras mediante derecho de petición fechado el **7 de octubre de 2010** solicitaron al **INCODER**, una copia del concepto técnico de la autoridad ambiental, mediante el cual se le dio viabilidad al asentamiento de las 63 familias en los predios mencionados, al considerar que éste era un documento indispensable para la adjudicación del subsidio integral destinado a la compra de los predios en comento. Las comunidades actoras informan que frente a estas solicitudes, nunca obtuvieron respuesta por parte de las entidades peticionadas.<sup>17</sup>

**II.11.** Asimismo, las comunidades actoras señalan que el **INCODER** el **26 de octubre de 2010**, es decir, con posterioridad a la expedición de la **Resolución No. 1207 de 2010** y cuando ya había adjudicado los subsidios para la compra de los predios mencionados, solicitó un concepto técnico a la **CVC** acerca la viabilidad del establecimiento de un proyecto agropecuario en dichos predios, en los siguientes términos: “[...] *de manera atenta nos permitimos solicitar su colaboración, a fin de que de conformidad con sus funciones y competencias, se proceda a emitir CONCEPTO TÉCNICO sobre viabilidad del establecimiento del proyecto mencionado en los predios ya citados determinando si realmente cuenta con el 80% de área útil agropecuaria y que no exista restricción ambiental al respecto de las áreas de reserva forestal* [...]”<sup>18</sup> (Negritas fuera de texto).

**II.12.** Finalmente, la parte actora pone de presente que sólo hasta el **23 de noviembre de 2010**, las comunidades de los acueductos veredales fueron citadas a una reunión en la que participaron representantes de **ASOPOMARES**, de la Procuraduría Provincial del Valle del Cauca, de la Personería Municipal y de la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria - UMATA de Guacarí, con el

---

<sup>16</sup> Folio 006. Cuaderno No. 4. Acción Popular.

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> Folio 22. Cuaderno No. 1. Expediente acción popular. Oficio No. 20101123524 del 26 de octubre de 2010, remitido por el INCODER a la CVC

fin “[...] de concretar el proyecto que no se socializó y se hizo a espaldas de estas comunidades y después de haber emitido la resolución [...]”<sup>19</sup>.

### III.- PRETENSIONES

La parte actora formuló las siguientes pretensiones:

“[...] **PRIMERO.** - Como medida de protección, con el auto admisorio de la presente acción, se ordene provisionalmente a las 63 familias, y/o ASOPOMARES (sic) a las entidades Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca C.V.C, e, INCODER, suspendan todas las obras talas y desforestaciones que se estén ejecutando en las fincas Santa Teresa, Santa Teresita y la Patagonia, por objeto de la resolución Nro. 1207 del 11 de Mayo de 2010, para con ello evitar un perjuicio irremediable a las comunidades que se aprovechan de las aguas de la Quebrada Sonsito, como también evitar daños ecológicos, forestales, fauna, y deterioro de las fuentes hídricas por la quema de la leña que resulta de la tala de los arboles (sic).

**SEGUNDO.** - Ordenar al señor Gerente del INCODER, revocar la resolución 1207 del 11 de mayo de 2010, emitida por ese mismo Despacho, mediante la cual se ordeno (sic) comprar los predios antes descritos, y su posterior adjudicación subsidiando la compra de estas tierras a 63 familias.

**TERCERO.** - Ordenar al mismo funcionario público que gestione la compra de tierras en otro lugar que no afecte el medio ambiente ni se perjudiquen mas (sic) familias de las que se van a beneficiar, con dicho proyecto.

**CUARTO.** - Ordenar a la corporación autónoma regional del valle del cauca (sic) C.V.C., DAR CENTRO SUR BUGA, la implementación de las medidas que fueren necesarias para impedir que se continúe generando impacto ambiental con la desforestación de los bosques existentes, la quema del material resultante de dicha tala (sic) en un concepto emitido el 05 de Marzo de 2010 (sic), ordenando igualmente (sic) emprender las obras de mitigación de los daños hechos a (sic) ecosistema durante el tiempo que estas 63 familias estuvieron realizando adecuaciones de rocería en la zona [...]”<sup>20</sup>.

### IV. ACTUACIÓN PROCESAL

**IV.1.** La demanda fue presentada ante los Juzgados Administrativos del Circuito de Guadalajara de Buga<sup>21</sup>, correspondiéndole su conocimiento y trámite al Juzgado Primero Administrativo del Circuito, despacho que, mediante auto de 26 de mayo de 2011, se declaró incompetente para conocer de la acción popular de la referencia, y ordenó remitir el expediente al **Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.**<sup>22</sup>

<sup>19</sup> Folio 5. Cuaderno No. 4. Expediente acción popular.

<sup>20</sup> Folios 6 y 7. Cuaderno No. 4. Expediente acción popular.

<sup>21</sup> Folio 649. Cuaderno No. 1A. Expediente acción popular.

<sup>22</sup> Folio 120. Cuaderno No. 1. Expediente acción popular.

**IV.2.** Dicha demanda fue admitida mediante auto de **1° de julio de 2011**<sup>23</sup> y en el mismo se dispuso negar la medida cautelar de suspensión provisional solicitada por la parte demandante, se ordenó notificar a los representantes de las comunidades actoras y a los representantes de las entidades accionadas tales como el **INCODER** y la **CVC** y darles traslado para contestar la demanda.

**IV.3.** El día **11 de agosto de 2011**, mediante aviso se le informó a la comunidad de la demanda de acción popular instaurada por la Asociación de Suscriptores del Acueducto y Alcantarillado de los corregimientos de Zanjón Hondo, El Vínculo y Manantial Sonsito, comprensión del municipio de Guadalajara – Buga.

En el citado aviso se explica el motivo por el cual las comunidades actoras decidieron interponer la presente acción constitucional, así:

“[...] DICHA ACCION SE INSTAURA CON EL FIN DE LOGRAR LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ACCESO AL AGUA PARA CONSUMO HUMANO DE DICHAS COMUNIDADES Y POR ENDE LA PROTECCION AL MEDIO AMBIENTE, PROTECCION DE LA CUENCA HÍDRICA DE SONSITO Y SUS RESERVAS NATURALES, Y LA SALUBRIDAD DEL RECURSO HIDRICO, LA QUE VIENE SIENDO PERTURBADA POR LA CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA - C.V.C. - CENTRO SUR BUGA- Y EL INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER, POR ACCION U OMISION DE DICHAS ENTIDADES A **EVITAR EL ASENTAMIENTO DE SESENTA Y TRES (63) FAMILIAS CAMPESINAS Y DESPLAZADAS EN LA ZONA DE RESERVA NATURAL PARAMO, PERJUDICANDO CON ELLO A MAS DE DE (sic) DIEZ MIL USUARIOS DE ESTE VITAL LÍQUIDO, EL AGUA, GENERANDO A SU VEZ UN PROBLEMA DE DESABASTECIMIENTO Y CONTAMINACION DE LA QUEBRADA SONSITO QUE PROVEE Y ALIMENTA LOS ACUEDUCTOS DE DICHAS COMUNIDADES, GENERANDO A LA POSTRE OTRO PROBLEMA DE ORDEN PUBLICO [...]**”<sup>24</sup>.  
(Negrillas fuera de texto).

**IV.4.** Asimismo, cabe resaltar que el Tribunal de instancia mediante **auto de 16 de marzo de 2012**<sup>25</sup>, decidió vincular como parte accionada a la **Asociación de Productores Agropecuarios de la Vereda Pomares – ASOPOMARES** y se corrió traslado para contestar la demanda. Igualmente, la Corporación judicial mediante auto de 8 de marzo de 2012 aceptó como coadyuvante de la acción popular a la Procuradora 21 Judicial II para Asuntos Ambientales y Agrarios del Valle del Cauca<sup>26</sup>; y, en el mismo sentido, mediante auto de 3 de mayo de 2012, se admitió también como coadyuvante a la Defensoría Regional del Pueblo del Valle del Cauca<sup>27</sup>.

---

<sup>23</sup> Folios 125 a 127. Cuaderno No. 1. Expediente acción popular.

<sup>24</sup> Folio 131. Cuaderno No. 1. Expediente acción popular.

<sup>25</sup> Folios 844 y 845. Cuaderno No. 1A. Expediente acción popular.

<sup>26</sup> Folio 797. Cuaderno No. 1A Expediente acción popular.

<sup>27</sup> Folio 883. Cuaderno No. 1A. Expediente acción popular.

**IV.5.** El día **12 de junio de 2012** se llevó a cabo la audiencia de pacto de cumplimiento<sup>28</sup>.

**IV.6.** Mediante **auto del 15 de junio de 2012**<sup>29</sup> se dispuso la práctica de unas pruebas testimoniales solicitadas por las partes y la realización de una inspección judicial a los predios ubicados en los municipios de Buga y Guacarí. Igualmente, en el mismo auto, y en ejercicio de las facultades oficiosas de que trata el artículo 28 de la Ley 472 de 1998, se procedió a decretar la prueba consistente en oficiar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la **CVC**, como autoridad regional ambiental para que informaran “[...] *si los predios adjudicados denominados “Santa Teresita Cristalina” vereda Monterrey del Municipio de Buga [...] y “Santa Teresita Patagonia” ubicado en el Municipio de Guacarí [...], hacen parte de reserva natural o de zona protegida ambientalmente [...]*”<sup>30</sup>.

**IV.7.** Finalmente, mediante **auto de 27 de septiembre de 2012**<sup>31</sup> corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto de fondo<sup>32</sup>.

## **V. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

**V.1. INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL – INCODER** (Hoy Agencia Nacional de Tierras – ANT)

**V.1.1.** El apoderado judicial del **INCODER** contestó la demanda<sup>33</sup> en la cual indicó, en primer término, que dentro de las funciones de la entidad se encontraba la correspondiente a otorgar subsidios directos a través de convocatorias públicas transparentes, para beneficiar a campesinos de escasos recursos o en situación de desplazamiento y a los productores beneficiarios de programas especiales del Gobierno Nacional con la presentación de proyectos productivos financiera, ambiental, técnica y socialmente viables para la adquisición de tierras y proyectos productivos.

---

<sup>28</sup> Folios 899 a 905. Cuaderno No. 1A. Expediente acción popular.

<sup>29</sup> Folios 925 a 927. Cuaderno No. 1A. Expediente acción popular.

<sup>30</sup> Folio 927. Cuaderno No. 1A. Expediente acción popular.

<sup>31</sup> Folio 982. Cuaderno No. 1A. Expediente acción popular

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> Folios 259 a 274. Cuaderno No. 3. Expediente acción popular.

**V.1.2.** En tal sentido informó que la entidad en el año 2009, abrió la **Convocatoria Pública No. SIT-01-2009** cuyo objeto consistía en la asignación de un “*Subsidio Integral para la Compra de Tierras dirigida a la población campesina*”.

**V.1.3.** Señaló que dichas adjudicaciones se hacen de acuerdo a los términos de referencia diseñados para cada convocatoria, los cuales contienen las reglas generales, objetivas y claras para acceder, de una parte, a los respectivos subsidios que otorga la entidad y, de otra, para imputar el pago o valor de aquellos a la compraventa que al efecto se realice; asimismo, explicó que en dichos términos se establecen las características de los predios, sus limitaciones ambientales y las áreas de reserva y su correspondencia en relación con el uso del suelo dentro del respectivo POT.

**V.1.4.** Igualmente señaló que el proyecto productivo “*Agrícolas*” fue presentado por 63 familias campesinas del departamento del Valle del Cauca dentro del marco de la Convocatoria Pública INCODER SIT-01-2009, cuyo objeto era la compra de los predios denominados “**Santa Teresa Cristalina**” ubicado en las vereda Monterrey del municipio de Guadalajara de Buga (84.62 has.) y “**Santa Teresa Patagonia**”, ubicado en la vereda Alto Pomares del municipio de municipio de Guacarí (211.78 has.)<sup>34</sup>.

Nombre del proyecto	Ubicación	No. de familias beneficiarias	Área total de los predios	Área explotación de los predios	Área no explotable de los predios
Agrícolas	Buga – Valle del Cauca	63	296.4 hectáreas	235 hectáreas	61.4 hectáreas

**V.1.5.** Informó, además, que con dicha propuesta se allegaron una serie de documentos habilitantes y, así mismo, se tuvo en cuenta concepto de viabilidad expedido por la **Corporación para el Desarrollo de las Microempresas (C.D.M.)**, en virtud del Contrato No. 581 de 2 de octubre de 2009<sup>35</sup>, el cual se fundamentó en las certificaciones que sobre el uso del suelo expedieron las Secretarías de Planeación de los municipios de Guadalajara de Buga y Guacarí (Valle del Cauca). Dicho concepto le permitió al **INCODER** emitir concepto habilitante respecto de los aspirantes y de los predios a adquirir, destacando que más del 80% del área total de los predios objeto de compra, correspondía al área útil agropecuaria, y el resto correspondía a zona de protección y reserva forestal.

<sup>34</sup> Folio 267. Cuaderno No. 3. Acción Popular.

<sup>35</sup> Folio 268. Cuaderno No. 1. Expediente acción popular.

Verificación que fue realizada en campo sobre los predios anotados y por especialistas en las áreas agrícolas, financiera, socioeconómico, entre otros.

**V.1.6.** Manifestó que una vez verificadas las condiciones de la propuesta y superadas las fases de la Convocatoria, el proyecto fue objeto de adjudicación mediante **Resolución No. 1207 del 11 de mayo de 2010**, mediante la cual se otorgó un subsidio integral a 63 familias para la compra de tierras y financiación del proyecto productivo "*Agrícolas*".

**V.1.7.** Explicó que el **INCODER** adjudicó los citados subsidios integrales cumpliendo con todos los requisitos técnicos y ambientales previstos en los términos de referencia y bajo la confianza legítima de haber contado con la certificación idónea expedida por la autoridad municipal competente y las restricciones de tipo ambiental que en su estudio de viabilidad del proyecto se dejaron establecidas, en cuanto a la preservación y manejo especial de la zona de montaña destinada a zona de protección y reserva forestal de los predios.

**V.1.8.** En cuanto a las posibles restricciones de los predios en materia ambiental, el apoderado judicial del **INCODER** expuso lo siguiente:

"[...] Obviamente de haber conocido anticipadamente alguna restricción ambiental a la explotación agrícola del predio y a la cual aluden los actores populares soportados en conceptos de la autoridad ambiental, en especial el de 3 de marzo de 2011, enviado por la Dirección Técnica Ambiental Centro Sur de la CVQ **otros hubieran sido los conceptos y, seguramente, no se hubiese comprometido los recursos estatales para la adquisición de estos predios [...]**"<sup>36</sup> (Negritas fuera de texto).

**V.1.9.** Adujo que no se entendía cómo luego de haberse cumplido todo un procedimiento administrativo que, en últimas, involucraba la explotación y uso de los predios Santa Teresa Cristalina y Santa Teresa Patagonia, no se registraron dentro de los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios involucrados, los límites o restricciones que hoy se predicen respecto de tales bienes por la autoridad ambiental, cuando aquellos, siendo antes de propiedad privada no las tenían pero que hoy en día se invocan.

**V.1.10.** Finalmente, el apoderado judicial formuló como excepción la "*falta de integración del litis consorcio necesario*", en la medida que considera que esta figura jurídica se da "[...] a raíz de la relación jurídica sustancial que surge sobre los efectos del

---

<sup>36</sup> Folio 271. Cuaderno No. 1. Expediente acción popular.

*acto que se cuestiona en la demanda por la existencia de una pluralidad de relaciones en calidad de demandados cuya presencia es indispensable para definir el litigio [...]”<sup>37</sup>.*

Lo anterior, por cuanto la demanda y sus pretensiones se centran en que el **Tribunal Administrativo del Valle del Cauca** le ordene al **INCODER** revoque la **Resolución No. 1207 de 2009**, mediante cual adjudicó a 63 familias el Subsidio Integral para la compra de los predios “*Santa Teresa Cristalina*” y “*Santa Teresa Patagonia*”, los cuales fueron adquiridos a los señores Eduardo Ayalde González y Alberto Guinaldo Ayalde González, en su condición de vendedores, quienes transfirieron a título de compraventa, en común y proindiviso, los citados predios a los beneficiarios del subsidio<sup>38</sup>.

## **V.2. CORPORACIÓN AUTÓNOMA DEL VALLE DEL CAUCA – CVC**

**V.2.1.** La representante legal de la **CVC** contestó la demanda<sup>39</sup> mediante la cual manifestó su oposición a todas y cada una de las pretensiones de la demanda, en especial, aquellas dirigidas a que se declare responsabilidad a la Corporación. “[...] *Pretensiones que carecen de sentido fáctico y legal, pretendiendo vincular a esta Corporación con base en juicios carentes de fundamento, sin aportar prueba siquiera sumaria de sus afirmaciones [...]”<sup>40</sup>.*

**V.2.2.** Señaló que la **CVC** no es responsable ni por acción ni por omisión de los hechos narrados por los actores populares en la demanda, porque de acuerdo con la normativa procedimental, ambiental y legal vigentes, la Corporación ha cumplido y seguirá cumpliendo con las funciones asignadas por el artículo 31 de la Ley 99 de diciembre 22 de 1993<sup>41</sup>, obrando dentro del ámbito de su competencia, en su jurisdicción, acatando las disposiciones constitucionales y legales existentes.

**V.2.3.** Adujo, además, que la **CVC** ha tomado las medidas conducentes para mitigar esta situación ambiental y ha estado atenta al desarrollo de esta problemática y ha brindado la asesoría que precisa una situación como la descrita en la acción popular; ha formulado medidas preventivas en el momento en que ha

---

<sup>37</sup> Folio 261. Cuaderno No. 1. Expediente acción popular.

<sup>38</sup> Folios 259 a 274. Cuaderno No. 3. Expediente acción popular.

<sup>39</sup> Folios 153 a 160. Cuaderno No. 1. Expediente acción popular 261.

<sup>40</sup> Folio 153. Cuaderno No. 1. Expediente acción popular.

<sup>41</sup> Ley 99 de 1993 “*Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones*”.

sido requerida; ha tenido en cuenta a las demás entidades y sobre todo a la comunidad, en cuanto a la toma de decisiones que las afectan.

**V.2.4.** Explicó que la **Ley 99 de diciembre 22 de 1993**<sup>42</sup> fijó como función de las corporaciones autónomas regionales el otorgar 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. Igualmente, dicha legislación le asignó la función de otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de las aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportivas. Con base en dicha función legal, la **CVC** reglamenta lo concerniente a las corrientes de agua y sus diferentes usos.

**V.2.5.** La representante legal formuló como excepciones, las siguientes:

- i)* la "**falta de integración del litis consorcio necesario**": Al respecto solicitó que fuese integrado el litis consorcio necesario con las demás entidades y organismos competentes para esclarecer los hechos del libelo, entre ellos los municipios de Guadalajara de Buga y Guacarí, las Secretarías de Planeación y Desarrollo Territorial de los mismos y las entidades encargadas de expedir y certificar de acuerdo con los Planes de Ordenamiento Territorial - POT y el Plan Básico de Ordenamiento Territorial PBOT, respectivamente, los usos de suelo y su vocación; y vincular también a las comunidades que se consideran afectadas; y
- ii)* la "**falta de legitimación en la causa por pasiva**", por cuanto la CVC no era la autoridad competente, para dar solución a la protección de los derechos colectivos que invocan las comunidades actoras y tampoco era competente "[...] para declarar el Derecho Sustantivo, en que se fundamentan los hechos que alegan los demandantes [...]"<sup>43</sup>.

### **V.3. ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES AGROPECUARIOS DE LA VEREDA POMARES – ASOPOMARES**

---

<sup>42</sup> Ley 99 de 1993 "por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones".

<sup>43</sup> Folio 159. Cuaderno No. 1. Expediente acción popular.

**V.3.1.** La asociación **ASOPOMARES**, por medio de apoderada judicial, contestó la demanda<sup>44</sup> mediante la cual expresó su intención de hacer valer los derechos adquiridos que les corresponden, debido a que sus comunidades adjudicatarias, son las más afectadas con la demanda presentada en contra del **INCODER** y la **CVC**.

**V.3.2.** En su escrito de contestación, la apoderada judicial manifestó que **ASOPOMARES** cumplió con los términos de referencia que hacen parte de la **Convocatoria Pública No. SIT-01-2009** del **INCODER**, cuyo objeto consistía en la asignación de un “*Subsidio Integral para la Compra de Tierras dirigida a la población campesina*” y cuya adjudicación se hizo mediante **Resolución No. 1207 del 11 de mayo de 2010**.

**V.3.3.** Adujo que si bien es cierto, la **CVC** emitió un concepto técnico ambiental respecto de los predios adjudicados a las familias campesinas, éste fue posterior al cumplimiento de los términos de referencia por parte de **ASOPOMARES**.

**V.3.4.** Señaló que las afirmaciones contenidas en la demanda no tienen sustento probatorio, toda vez que la contaminación de las aguas que surten el sistema de acueducto de los sectores de El Manantial, Zanjón Hondo y el Vínculo, se produce como consecuencia de los desechos vertidos al río en razón de las porquerizas y establos que se encuentran aguas abajo, demostrándose, por el contrario, la debida diligencia y el cuidado de la cuenca del río Sonsito, por parte de los miembros de **ASOPOMARES**. Anotó, además, que las familias que habitan los terrenos adjudicados han evitado realizar labores en la zona de reserva forestal.

**V.3.5.** Añadió que no resulta procedente la suspensión de las obras agrícolas que realizan los miembros de **ASOPOMARES**, en la medida que los cultivos que siembra dicha comunidad constituyen su mínimo vital; más aún, teniendo en cuenta su condición especial de vulnerabilidad.

**V.3.6.** Argumentó que el derecho al goce de un ambiente sano implica el desarrollo sostenible y la calidad de vida de las personas que habitan el territorio nacional, y por tanto, se puede colegir que la tierra adjudicada a la asociación **ASOPOMARES**, puede ser cultivada teniendo en cuenta planes de manejo

---

<sup>44</sup> Folios 141 a 146. Cuaderno No. 1. Expediente acción popular.

ambiental en coordinación con la **CVC**, con el fin de garantizar el mejoramiento de la calidad de vida no solo de dicha asociación, sino también de la parte accionante y de la comunidad en general.

**V.3.7.** La apoderada judicial formuló las excepciones:

- i)* la “**culpa del tercero**”. Aseverando para ello, que la contaminación de las aguas que surten el acueducto de los sectores de El Manantial, Zanjón Hondo y el Vínculo obedece al vertimiento de desechos por parte de dueños de porquerizas ubicadas aguas abajo sin que, de otro lado, se haya probado que dicha Asociación sea la causante de la alegada contaminación; y
- ii)* la “**falta de legitimación en la causa por pasiva**”, habida cuenta que la asociación **ASOPOMARES** y el **INCODER** no son responsables de la contaminación de las fuentes hídricas, en la medida que tal contaminación ocurre aguas abajo donde quedan ubicadas algunas porquerizas.

#### **V.4. COADYUVANTES**

##### **V.4.1. DEFENSORÍA REGIONAL DEL PUEBLO DEL VALLE DEL CAUCA**

**V.4.1.1.** El Defensor Regional coadyuvó<sup>45</sup> las pretensiones de la demanda y, en su escrito, que la amenaza de los intereses colectivos invocados por las comunidades actoras radicaba en la adjudicación por parte del **INCODER**, de terrenos baldíos son de especial importancia medioambiental, tanto por la flora y fauna del área, como por los recursos naturales renovables y no renovables existentes en la zona y por las fuentes hídricas ubicadas en la zona del conflicto, a personas o comunidades de particulares.

**V.4.1.2.** Adujo que, si bien es cierto, el Estado debe procurar por el derecho a la vivienda digna y el trabajo de los asociados, ello no debe ir en detrimento de intereses de carácter universal como lo es el medio ambiental, el cual también es un derecho constitucional, el cual la legislación lo ha clasificado como patrimonio público.

---

<sup>45</sup> Folios 874 a 881. Cuaderno No. 1A. Expediente acción popular.

**V.4.1.3.** Señaló que la inconsistencia de la adjudicación se genera al evidenciarse que la **Resolución No. 1207 de 11 de mayo de 2010** fue expedida sin contar con el concepto técnico de viabilidad medioambiental, lo cual además de pretermitir el procedimiento legal para la adjudicación de tierras, vulnera los derechos colectivos invocados por las comunidades actoras, en especial, el del goce a un ambiente sano, pues se adjudican tierras que son de gran trascendencia para la protección de fuentes hídricas que sirven de abasto para las comunidades aledañas y causan un deterioro de la fauna y la flora de dichos sectores<sup>46</sup>.

#### **V.4.2. PROCURADURÍA 21 JUDICIAL II PARA ASUNTOS AMBIENTALES Y AGRARIOS DEL VALLE DEL CAUCA**

**V.4.2.1.** La agente del Ministerio Público solicitó que fuera tenida como coadyuvante en el presente litigio y en su escrito argumentó que se debía acceder a las pretensiones de la demanda, ya que existe una clara vulneración a los derechos colectivos relacionados con el goce de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

**V.4.2.2.** Añadió que el **INCODER** no tuvo en cuenta la objeción de la comunidad hacia la tala indiscriminada de bosque nativo en los predios Santa Teresita Cristalina y Santa Teresita Patagonia ubicados en los municipios de Guacarí y Guadalajara de Buga, para proceder siembra de los árboles *eucaliptus* y pino, lo cual ha causado una alteración al ecosistema de la zona ocasionando una disminución en el caudal de los nacimientos del río Sonsito y la quebrada Tapias y, en consecuencia, produciendo racionamientos del agua que abastece los acueductos de las veredas de Zanjón Hondo, El Vínculo, Manantial, Sonsito y la Unidad.

### **VI.- AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO**

**VI.1.** El día 12 de junio de 2012<sup>47</sup> se llevó a cabo la audiencia especial de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998. A dicha diligencia comparecieron los representantes legales de la Junta Administradora del

---

<sup>46</sup> Folios 874 a 881. Cuaderno No. 1A. Expediente acción popular.

<sup>47</sup> Folios 899 a 905. Cuaderno No. 1A. Expediente acción popular.

Acueducto y Alcantarillado del Corregimiento de Zanjón Hondo; de la Junta Administradora del Acueducto y Alcantarillado del Corregimiento de El Vínculo y de la Junta Administradora del Acueducto y Alcantarillado del Corregimiento de Manantial – Sonsito; el apoderado del **INCODER**, la apoderada de la **CVC**; un Profesional Especializado de la **Dirección Ambiental DAR Centro Sur de la CVC del Valle del Cauca**; el apoderado judicial de **ASOPOMARES**; la representante legal de **ASOPOMARES** y el Procuradores 18 Judicial II para Asuntos Administrativos y la Procuradora 21 Judicial II para Asuntos Ambientales y Agrarios del Valle del Cauca.

**VI.2.** Ante la falta de ánimo conciliatorio de las partes, el Magistrado Sustanciador del proceso declaró fallida audiencia especial convocada y ordenó, en consecuencia, continuar con el trámite del proceso<sup>48</sup>.

## **VII.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN PRIMERA INSTANCIA**

**VII.1. INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL – INCODER** (Hoy Agencia Nacional de Tierras – ANT)

**VII.1.2.** El **5 de noviembre de 2013**, el apoderado judicial del **INCODER** presentó alegatos de conclusión en primera instancia<sup>49</sup>, reiterando los argumentos esbozados en la contestación de la demanda, en tanto se opuso a las declaraciones y condenas solicitadas por las comunidades actoras, así como también, frente a los hechos relatados por las mismas, y que fundamentaron la demanda.

**VII.1.3.** Expuso, de nuevo, todo lo relacionado con las características del subsidio integral de tierras y su procedimiento de adjudicación en el marco del artículo 26 de la **Ley 1151 de julio 24 de 2007**<sup>50</sup> y su **Decreto Reglamentario 2000 de junio 2 de 2009**<sup>51</sup>.

**VII.1.4.** Reiteró que “[...] **Obviamente de haber conocido anticipadamente alguna restricción ambiental a la explotación agrícola del predio y a la cual aluden los**

<sup>48</sup> Folio 905. Cuaderno No. 1. Expediente acción popular.

<sup>49</sup> Folios 1006 a 1018. Cuaderno No. 6. Expediente acción popular.

<sup>50</sup> Ley 1151 de 2007 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010”.

<sup>51</sup> Decreto Reglamentario de 2 de junio de 2000 “Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 26 de la Ley 1151 de 2007 en lo relacionado con el subsidio integral para la adquisición de tierras, se establecen los procedimientos operativos y se dictan otras disposiciones.

*actores populares soportados en conceptos de la autoridad ambiental, en especial el de 3 de marzo de 2011, enviado por la Dirección Técnica Ambiental Centro Sur de la CVO (sic) otros hubieran sido los conceptos y, seguramente, no se hubieran comprometido los recursos estatales para la adquisición de estos predios [...]*<sup>52</sup>  
(Negrillas y subrayas fuera de texto).

**VII.1.5.** No obstante lo anterior, resaltó que la entidad había cumplido con todos los pasos y las previsiones necesarias para la adjudicación del subsidio integral dentro del proceso de convocatoria pública y de los términos de referencia correspondientes.

**VII.1.6.** Enfatizó, asimismo, que en aplicación del principio de confianza legítima, la entidad contaba con una certificación en materia ambiental expedida por las autoridades municipales la cual el **INCODER**, en su momento, la consideró como idónea para efectos del proceso de adjudicación en curso. Dicha certificación daba cuenta de la vocación agrícola y del uso del suelo en los predios Santa Teresa Cristalina y Santa Teresa Patagonia, y, además, de las restricciones existentes en materia ambiental; circunstancias que fueron consignadas en el estudio de viabilidad del proyecto por parte del **INCODER**, sobre todo en lo que hace referencia a las zonas de montaña, frente a las cuales se debían tener un manejo especial con miras a garantizar la protección de la reserva forestal y de la fauna existentes en el sector.<sup>53</sup>

**VII.1.7.** Finalmente, el apoderado judicial del **INCODER** insistió que en el presente caso se configuraba la figura jurídica del **litisconsorcio necesario** en relación con los dos vendedores de los predios que transfirieron a título de compraventa, en común y proindiviso a los beneficiarios de los predios de Santa Teresa Cristalina y Santa Teresa Patagonia<sup>54</sup>.

## **VII.2. CORPORACIÓN AUTÓNOMA DEL VALLE DEL CAUCA – CVC**

**VII.2.1.** La apoderada judicial, la autoridad ambiental presentó el escrito de alegatos de conclusión<sup>55</sup> dentro del proceso de la referencia, reiterando su oposición a las pretensiones formuladas en la demanda y argumentando que no

---

<sup>52</sup> Folio 1017. Cuaderno No. 6. Expediente acción popular.

<sup>53</sup> Folios 1006 a 1018. Cuaderno No. 6. Expediente acción popular.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

<sup>55</sup> Folios 1028 a 1034. Cuaderno No. 6. Expediente acción popular.

existe responsabilidad de su poderdante ni por acción ni por omisión, en cuanto a la vulneración de los derechos colectivos reclamados por las comunidades actoras, por considerar que carecen de asidero fáctico y jurídico válido, lo cual fue sustentado y probado en el curso del proceso y porque el radio de sus funciones está claramente determinado en la Ley 99 de 1993.

**VII.2.2.** Señaló que durante el trámite constitucional se decretaron y recepcionaron testimonios de profesionales expertos en temas ambientales, quienes con base en su sapiencia y en su experiencia, y en el conocimiento de la zona, dieron cuenta de la gestión realizada por la **CVC** respecto a la problemática que dio origen a esta acción popular e indicaron cuáles fueron los lineamientos establecidos en términos del alcance y limitaciones a nivel ambiental existentes en la zona, para el establecimiento de las actividades productivas en los predios objeto de la presente acción popular<sup>56</sup>.

**VII.2.3.** Adujo, asimismo, que en dichos testimonios se informó acerca de los resultados obtenidos de las visitas técnicas realizadas al sector, que dieron lugar a la imposición, por parte de la CVC, de medidas preventivas. Además, ilustraron sobre los recursos naturales, que se han visto afectados y el estado o etapa en que se encuentran los procesos sancionatorios.<sup>57</sup>

**VII.2.4.** Finalmente, la apoderada judicial de la entidad reiteró su petición en cuanto a las dos excepciones propuestas en la contestación de la demanda, las cuales estaban referidas, a la “*configuración de un litisconsorcio necesario*” con todas las entidades y organismos competentes en la materia, y a la “*falta de legitimación en la causa por pasiva*” de la propia **CVC**.<sup>58</sup>

**VII.3.** En esta etapa procesal se registra que la agente del Ministerio Público **ASOPOMARES** guardaron silencio.

## VIII.- LA PROVIDENCIA APELADA

---

<sup>56</sup> Folio 1029. Cuaderno No. 6. Expediente acción popular.

<sup>57</sup> Folio 1030. Cuaderno No. 6. Expediente acción popular.

<sup>58</sup> *Ibidem*.

**VIII.1.** El 15 de diciembre de 2014, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA** profirió sentencia en primera instancia<sup>59</sup>, mediante la cual concedió el amparo de los derechos colectivos relacionados con el goce a un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la conservación de las especies animales y vegetales, a la protección de las áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente y a los derechos de los consumidores y usuarios.

**VIII.2.** Como cuestión previa frente a las excepciones presentadas por las partes accionadas, la sentencia del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, señaló lo siguiente:

**VIII.2.1.** En cuanto a la excepción previa denominada "*falta de integración del litisconsorcio necesario*", formulada por los apoderados judiciales de la **CVC** y el **INCODER**, la Corporación judicial señaló que no había lugar a emitir pronunciamiento alguno al respecto, toda vez que de conformidad con el artículo 23 de la Ley 472 de 1998<sup>60</sup>, en este tipo de acción constitucional sólo pueden proponerse las excepciones previas de "*falta de jurisdicción*" y "*cosa juzgada*", cualquier otra excepción previa está vedada, por lo cual dichas solicitudes se entienden desestimadas.

**VIII.2.2.** En lo referente a la excepción de "*falta de legitimación en la causa por pasiva*" alegada por la CVC, el Tribunal de instancia señaló que "[...] *En el sub-júdice, emerge con claridad meridiana, que a la C.V.C., le asiste legitimación en la causa, por cuanto de conformidad con el artículo 23 de la Ley 99 de 1.99314, las Corporaciones Autónomas Regionales, son las encargadas de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el ambiente y los recursos naturales renovables y propender por el desarrollo sostenible de los mismos, circunstancia que es precisamente el punto de discusión, pues se indicó en el libelo, que dicha entidad emitió concepto técnico ambiental respecto a la explotación de los terrenos objeto del presente litigio, con lo cual le asiste legitimidad*

---

<sup>59</sup> Folios 1050 a 1075. Cuaderno No. 6. Expediente acción popular

<sup>60</sup> Ley 472 de 1998, **Artículo 23º.- Excepciones.** *En la contestación de la demanda sólo podrá proponerse las excepciones de mérito y las previas de falta de jurisdicción y cosa juzgada, las cuales serán resueltas por el juez en la sentencia [...].*

*material en la causa, de suerte que dicho argumento no tiene vocación de prosperidad alguna [...]*"<sup>61</sup>.

**VIII.2.3.** En lo que atañe a las excepciones de "*culpa del tercero*" y "*falta de legitimación en la causa por pasiva*", propuestas por el apoderado judicial de la asociación **ASOPOMARES**, el fallador de instancia adujo que los argumentos que le servían de sustento a dichas excepciones, se confunden con el fondo del asunto, por lo cual su resolución habrá de efectuarse con el respectivo estudio de mérito a que haya lugar en el *sub examine*<sup>62</sup>.

**VIII.3.** De otra parte, de conformidad con los elementos materiales probatorios allegados al expediente, la Corporación judicial encontró que, en efecto, en el *sub lite* se presentó una vulneración a los derechos colectivos relacionados con el goce de un ambiente sano, con la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales y con los derechos de los consumidores y usuarios de los servicios públicos<sup>63</sup>.

**VIII.4.** Lo anterior, por cuanto se logró acreditar en el expediente, que algunos de los miembros de **ASOPOMARES**, venían realizando prácticas que atentaban en contra de la protección del medio ambiente por cuanto venían adelantando labores de adecuación de suelos por el sistema de rocería, sin ningún tipo de planificación y sin contar con los permisos de la autoridad ambiental **CVC**, en relación con el uso y aprovechamiento de los recursos naturales. Asimismo, se probó que se había realizado una adecuación irregular de los terrenos para las construcciones de viviendas y se registran tomas de agua potable ilegales.<sup>64</sup>

**VIII.5.** De otro lado, el Tribunal de instancia evidenció que conforme al **dictamen pericial** rendido por el Ingeniero Dorance, la contaminación del río Sonsito era mínima para la fecha en que se realizó la visita de campo, pues sólo algunas familias de **ASOPOMARES** se encontraban en los predios y habían hecho adecuaciones del terreno o tala de bosques y habían construido algunas viviendas. En cuanto a éstas últimas se exteriorizó que no contaban con sistemas de saneamiento básico de las aguas residuales<sup>65</sup>.

---

<sup>61</sup> Folio 1059. Cuaderno No. 6. Expediente de acción popular.

<sup>62</sup> *Ibidem*.

<sup>63</sup> Folio 1068. Cuaderno No. 6. Expediente acción popular.

<sup>64</sup> Folio 1069. Cuaderno No. 6. Expediente acción popular.

<sup>65</sup> *Ibidem*.

**VIII.6.** Sin embargo, en dicho dictamen se advirtió que la afectación del recurso hídrico podría aumentar potencialmente, cuando se asentaran la totalidad de las 63 familias a las que les fueron adjudicadas los predios arriba descritos, y en tal sentido el auxiliar de la justicia indicó: "[...] *sin embargo a futuro, una vez estén desarrolladas la totalidad de las parcelas, se espera un alto riesgo de contaminación sobre los recursos hídricos (por densificación poblacional, captación de agua para consumo desde nacimientos, vertimientos líquidos sin previo tratamiento, generación de residuos sólidos, y no conservación de la zona forestal protectora) [...]*"<sup>66</sup>, circunstancia que según el Tribunal, ratificaba la amenaza que se cernía sobre los derechos colectivos invocados por las comunidades actoras, lo cual hacía inminente su protección por parte de este operador judicial de instancia.

**VIII.7.** En este orden de ideas, el **Tribunal Administrativo del Valle del Cauca** consideró que se estaba produciendo una afectación a los derechos colectivos invocados en la demanda, en forma directa, por parte de los campesinos de **ASOPOMARES** asentados en los predios adjudicados por el **INCODER**.

**VIII.8.** A juicio de la Corporación judicial, también le asistía responsabilidad al **INCODER** y a la **CVC** en cuanto a la afectación de los derechos colectivos deprecados.

- Al **INCODER**, en razón a que dicha entidad fue la que adjudicó los predios denominados: "*Santa Teresa La Cristalina*" (con una extensión de 84.62 hectáreas); y "*Santa Teresa Patagonia*" (con una extensión de 211,78 hectáreas), sin que previamente se hubiera constatado con la autoridad ambiental competente, es decir, la **Corporación Regional Autónoma del Valle del Cauca - CVC**, la viabilidad de explotar tales terrenos y determinar si realmente contaban con el 80% de área útil agropecuaria y si existía alguna restricción ambiental dada la existencia de zonas de reserva forestal, concepto que sólo se solicitó por parte del **INCODER** el 26 de octubre de 2010 y evidenciarse mediante concepto por la **CVC** el 3 de marzo de 2011, cuando ya se habían adjudicado los subsidios para la compra de tales predios destinados a las 63 familias de **ASOPOMARES**<sup>67</sup>.
  
- En cuanto a la **CVC**, el juzgador de instancia avizoró que también le asiste

---

<sup>66</sup> *Ibíd.*

<sup>67</sup> Folio 1070. Cuaderno No. 6. Expediente acción popular.

responsabilidad a la **CVC.**, dado que en su calidad de autoridad ambiental le correspondía velar por la protección del ambiente y por el adecuado aprovechamiento y manejo de los recursos naturales, de conformidad con las funciones asignadas por el **artículo 31 de la Ley 99 de 1993.**<sup>68</sup>

- Señaló, además, que si bien es cierto la **CVC** había presidido una serie de reuniones interinstitucionales con los diferentes estamentos (**INCODER**, municipios de Guadalajara de Buga y Guacarí, **ASOPOMARES** y la propia **CVC**), con el fin de establecer lineamientos claros para el establecimiento de actividades productivas en áreas que se habían sido definidas como de vocación agrícola y con miras a la protección de las de reserva forestal, también lo era que estas acciones no habían mitigado el impacto ambiental causado por el asentamiento de **ASOPOMARES** en los predios citados.
- La Corporación judicial resaltó, igualmente, que una prueba de que la actuación de la **CVC** no había sido suficiente para cese la vulneración y amenaza de los derechos colectivos invocados en la demanda, radicaba en que la autoridad ambiental había tenido que iniciar varios procesos sancionatorios ambientales en contra de **ASOPOMARES**, en razón de sus intervenciones en la zona protectora del río Sonsito y de la quebrada Tapias, tales como la erradicación de árboles, la adecuación de terrenos por el sistema de rocería y la construcción de viviendas sin ningún tipo de planificación y autorización por parte de la citada autoridad ambiental, y, adicionalmente, realizando tomas ilegales de agua de dicho afluente hídrico.
- En cuanto a la asociación **ASOPOMARES**, la Corporación judicial acogiendo el dictamen pericial rendido por el Ingeniero Dorance, consideró que se cernía una amenaza a los derechos colectivos deprecados en la demanda, una vez se asentaran las 63 familias beneficiarias y las parcelas estuviesen desarrolladas en su totalidad, pues dicha circunstancia generaría un alto riesgo de contaminación sobre el río Sonsito y sobre la quebrada Tapias, dada la densificación poblacional, la captación de agua para consumo desde los nacimientos, el vertimiento de líquidos sin previo tratamiento, la generación de residuos sólidos y la no conservación de la

---

<sup>68</sup> Folio 1070. Cuaderno No. 6. Expediente acción popular.

zona forestal protectora, lo cual hacía inminente su protección por parte de este operador judicial de instancia.

**VIII.9.** Por todo lo anteriormente expuesto, y con el objeto de conjurar la amenaza que recae sobre los derechos colectivos invocados por las comunidades actoras, y para evitar el daño contingente sobre los mismos, la Corporación judicial ordenó a las partes accionadas que en forma coordinada y conjunta adelantaran una serie de acciones en los predios "*Santa Teresa La Cristalina*" y "*Santa Teresa Patagonia*", las cuales fueron consignadas en la parte resolutive de la sentencia de primera instancia.

En efecto, la sentencia de primera instancia decidió lo siguiente:

"[...] **PRIMERO: DECLÁRASE INFUNDADAS** las excepciones de "Falta de integración del litis consorcio necesario", "Culpa del Tercero" y "Falta de legitimación en la causa por pasiva", propuestas por las entidades accionadas.

**SEGUNDO: CONCÉDESE** el amparo de los derechos colectivos relacionados con el goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente y los derechos de los consumidores y usuarios, consagrados en los literales a), e) y n) del artículo 40 de la Ley 472 de 1998, de los cuales son titulares la parte accionante, conforme a lo explicado en acá pites que anteceden.

**TERCERO:** En consecuencia, **ORDÉNASE** al Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural-INCODER- a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca -C.V.C.- y a la Asociación de Productores Agropecuarios de la Vereda Pomares -ASOPOMARES, que en forma conjunta y coordinada, en el término de un (1) año, contado a partir de la ejecutoria del presente fallo, adopten las siguientes medidas, con el objeto de hacer cesar, conjurar la amenaza y precaver el daño contingente que recae sobre los enunciados derechos colectivos.

i) Iniciar un proceso de zonificación socio-ambiental productiva con el fin de establecer a una escala adecuada las zonas con viabilidad para el desarrollo de actividades agropecuarias y de infraestructura, incluyendo a los diferentes actores, para generar un proceso de planificación prospectiva de los predios que garantice la valoración y conservación de los ecosistemas presentes en dichas tierras, al igual que el aprovechamiento de las áreas susceptibles a la incorporación de la actividad productiva con criterios de sustentabilidad.

ii) Asegurar la preservación de la franja forestal protectora, con el fin de garantizar la conservación y sostenibilidad del recurso hídrico -Río Sonsito-.

iii) Realizar un estudio en donde se determine la verdadera capacidad de aprovechamiento y parcelación de los predios "*Santa Teresa La Cristalina*" y "*Santa Teresa Patagonia*", en función de las variables ambientales que puedan ser afectadas por el aprovechamiento de la tierra.

iv) Implementar en la zona, técnicas de agricultura agroecológica, con el fin de minimizar el impacto ambiental por el uso de agroquímicos.

v) Garantizar que las Unidades Agrícolas Familiares que se establezcan en los predios tengan un desarrollo planificado en términos de aprovechamiento y/o protección de

áreas (teniendo en cuenta variables ambientales, sociales y económicas), infraestructura de saneamiento adecuada, y conservación de los recursos naturales.

**CUARTO: INTÉGRASE** un Comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia, conformado por la parte accionante, un delegado de cada una de las entidades demandadas, de conformidad con lo dispuesto por el inciso 4° del Art. 34 de la Ley 472 de 1998, quienes deberán rendir informes periódicos de su gestión.

**QUINTO: REMÍTASE**, una vez ejecutoriado este fallo, copia del mismo a la Oficina de Registro Público de Acciones Populares y de Grupo de la Defensoría del Pueblo, en acatamiento a lo preceptuado por el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, quienes deberán [...]”<sup>69</sup>.

## IX.- FUNDAMENTOS DE LOS RECURSOS DE APELACIÓN

Mediante auto de 6 de julio de 2015<sup>70</sup> el Magistrado sustanciador del Consejo de Estado, admitió el recurso de apelación interpuesto por el **INCODER** y el recurso de apelación adhesiva de la **CVC**, en contra de la providencia de 15 de diciembre de 2014, proferida por el **Tribunal Administrativo del Valle del Cauca**.

### IX.1. INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL – INCODER (Hoy Agencia Nacional de Tierras – ANT)

**IX.1.1.** Por medio de apoderada judicial el **INCODER** interpuso recurso de apelación<sup>71</sup>, centrando su inconformidad, principalmente, en los siguientes aspectos:

**IX.1.1.1.** En la “*falta de integración del litis consorcio necesario*” al considerar que en el presente caso, de da esta figura jurídica al revisar la demanda de acción popular y sus pretensiones las cuales versan sobre la revocatoria de la Resolución No. 1207 de 2009, mediante la cual se adjudicó a 63 familias un subsidio integral para la compra de los predios “*Santa Teresa Cristalina*” y “*Santa Teresa Patagonia*”, a los señores Eduardo Ayalde González y Alberto Guinaldo Ayalde González.

**IX.1.1.2.** Señaló que teniendo en cuenta las características para la adjudicación del subsidio integral para la compra de tierras y del procedimiento seguido dentro del marco del artículo 26 de la Ley 1151 de 2007 y su Decreto Reglamentario 2000 de 2009, la entidad cumplió con todos los requerimientos legales consignados en la **Convocatoria Pública SIT-01-2009**, tales como los referidos a

---

<sup>69</sup> Folios 1073 y 1074. Cuaderno No. 6. Expediente acción popular.

<sup>70</sup> Folio 1192. Cuaderno No. 6. Expediente acción popular.

<sup>71</sup> Folios 1098 a 1106. Cuaderno No. 6. Expediente acción popular.

la presentación, verificación de las condiciones y los requisitos exigidos a los aspirantes a dicho subsidio y en cuanto a la condición de los predios a adquirir. Lo anterior, de conformidad con lo establecido en los términos de referencia, y de manera especial, el relacionado con el “*Certificado municipal donde conste el uso del suelo según el POT ó (sic) POT respecto de la ubicación del predio*”<sup>72</sup>.

**IX.1.1.3.** Finalmente, señaló que, una vez verificado el cumplimiento de las condiciones de la propuesta establecidas en los Términos de Referencia y superadas exitosamente las tres fases de la Convocatoria mencionada y al haber obtenido, por parte de las autoridades municipales, el concepto integral de viabilidad ambiental, el mencionado proyecto fue objeto de adjudicación del subsidio integral y, por tanto, se procedió a la expedición de la **Resolución No. 1207 de 2010**, razón por la cual la entidad solicita la revocatoria del fallo de primera instancia y, en consecuencia, la exoneración de responsabilidad del **INCODER** en cuanto a la presunta violación de los derechos colectivos deprecados..

## **IX.2. CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA - CVC**

**IX.2.1.** La **CVC**, por medio de apoderada judicial, se adhirió al recurso de apelación presentado por el **INCODER**<sup>73</sup>, en contra de la sentencia proferida por el **Tribunal Administrativo del Valle del Cauca** el 15 de diciembre de 2014.

**IX.2.2.** La apoderada judicial recurrió el fallo de primera instancia, con base en la consideración de que dentro del expediente no existía prueba alguna que permitiera concluir que por acción o por omisión, la entidad que ella representa tuviese responsabilidad en la degradación del medio ambiente acaecida en los predios que circulan al río Sonsito y a la quebrada Tapias, circunstancia que es materia de la presente acción popular.

**IX.2.3.** Manifestó, además, que no podía condenarse a la entidad porque sus medidas no hayan surtido efecto, en la medida en que dicha autoridad ambiental ejerció todas las atribuciones que la Constitución y la ley le confieren para proteger el medio ambiente; anotando que en el presente caso “[...] *habiendo conspirado en su contra que el co demandado INCODER haya adjudicado y entregado inmuebles de especial protección ambiental y solo “ex post” haya solicitado los permisos y*

---

<sup>72</sup> Folio 1103. Cuaderno No. 6. Expediente acción popular.

<sup>73</sup> Folios 1125 y 1126. Cuaderno No. 6. Expediente acción popular.

*autorizaciones de la autoridad ambiental, cuando los beneficiarios de la adjudicación se encontraban ejercitando actos de señor y dueño sobre los predios que fueron objeto de la presente acción popular [...]*<sup>74</sup>

**IX.2.4.** Finalmente, la apoderada judicial considera que la **CVC**, al haber cumplido las funciones que le eran exigibles, no se debió haber condenado por algo que no estaba dentro su ámbito de competencia legal, ampliamente explicado en sus escritos obrantes en el expediente<sup>75</sup>.

## **X. ALEGATOS EN SEGUNDA INSTANCIA**

El Magistrado sustanciador, en la medida en que consideró innecesaria la audiencia de que trata el numeral 4º del artículo 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, mediante auto de 1º de marzo de 2016<sup>76</sup>, dispuso correr traslado a las partes para que presentaran alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que, de considerarlo pertinente, rindiera concepto de conformidad con lo dispuesto en la precitada norma en armonía con el artículo 44 de la Ley 472 de 1998.

### **X.1. INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER**

**X.1.1.** Por medio de apoderada judicial, el INCODER presentó escrito de alegatos de conclusión en segunda instancia<sup>77</sup>, reiterando los argumentos esbozados en el recurso de apelación, concluyendo que “[...] *resulta claro que el a-quo ha incurrido en un abrupto yerro al proferir sentencia condenatoria en contra de su poderdante [...]*”<sup>78</sup>, por lo que solicitó, nuevamente, que fuera revocada la sentencia de primera instancia y se exonera de responsabilidad al Instituto que representa.

### **X.2. CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC**

**X.2.1.** La autoridad ambiental, por medio de apoderada judicial, presentó alegatos de conclusión<sup>79</sup>, en orden a insistir en la falta de legitimación en la causa por parte

---

<sup>74</sup> Folio 1126. Cuaderno No. 6. Expediente acción popular.

<sup>75</sup> Folios 1125 y 1126. Cuaderno No. 6. Expediente acción popular.

<sup>76</sup> Folio 1205. Cuaderno No. 6. Expediente acción popular.

<sup>77</sup> Folios 1214 a 1221. Cuaderno No. 6. Expediente de acción popular.

<sup>78</sup> Folio 1221. Cuaderno No. 6. Expediente de acción popular.

<sup>79</sup> Folios 1211 a 1213. Cuaderno No. 6. Expediente acción popular.

de su representada, reiterando los argumentos expuestos en los escritos obrantes en el plenario.

## XI.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

### XI.1. Las acciones populares y su procedencia

La acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 472 de 5 de agosto de 1998, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando estos resulten amenazados o vulnerados o exista peligro o agravio o un daño contingente, por la acción o la omisión de las autoridades, o de los particulares que actúan en desarrollo de funciones públicas.

La Corte Constitucional se ha pronunciado en distintas ocasiones<sup>80</sup> acerca de la **naturaleza** de la acción popular y ha establecido que este mecanismo se **caracteriza** por:

“[...] **(i)** por ser una acción constitucional especial, lo que significa **a)** que es el mecanismo dispuesto por el constituyente para la protección de un grupo específico de derechos constitucionales, los derechos colectivos, **b)** que el legislador ordinario no puede suprimir esta vía judicial y **c)** que le aplican, particularmente, los principios constitucionales; **(ii)** por ser pública, en tanto dota a todas las personas, sin necesidad de obrar por intermedio de un apoderado judicial, de un instrumento para poner en movimiento al Estado en su misión de respetar, proteger y garantizar los derechos colectivos frente a las actuaciones de autoridades o de cualquier particular; **(iii)** por ser de naturaleza preventiva, motivo por el cual, basta que exista la amenaza o riesgo de que se produzca una vulneración para que ésta proceda, pues su objetivo es ‘prevenir la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público y que por lo tanto no pueden esperar hasta la ocurrencia del daño’; **(iv)** por ser también de carácter restitutorio, en razón a que tiene como finalidad el restablecimiento del uso y goce de los derechos e intereses colectivos [...]”<sup>81</sup>.

En relación con el **carácter preventivo de las acciones populares**, tanto la Corte Constitucional<sup>82</sup> como el Consejo de Estado<sup>83</sup>, han establecido que la prosperidad de la acción popular no depende de que exista un daño o perjuicio, pues la posibilidad de que se vulnere un derecho colectivo es razón suficiente para que el juez conceda la acción y adopte las medidas necesarias para evitar que la vulneración se presente.

---

<sup>80</sup> Al respecto, se pueden consultar las sentencias C-215 de 1999, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez; T-466 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; T-443 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; y T-254 de 2014, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>81</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-443 de 2013; M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>82</sup> Sentencia C-215 de 1999, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

<sup>83</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 2 de septiembre de 2004, Consejera Ponente: María Elena Giraldo Gómez. Radicación número: N°2002-2693-01.

Según lo ha señalado la Sección, en forma reiterada<sup>84</sup>, los supuestos sustanciales para la procedencia de las acciones populares son: **(i)** la existencia de una acción u omisión por parte de autoridades públicas o de los particulares, en relación con el cumplimiento de sus deberes legales<sup>85</sup>, **(ii)** la existencia de un daño contingente, peligro, amenaza, o vulneración de derechos o intereses colectivos; y **(iii)** la relación de causalidad entre la acción u omisión, y la afectación de los derechos e intereses mencionados.<sup>86</sup>

## XI.2. Planteamiento del problema

El problema jurídico se contrae a dilucidar si las entidades involucradas en la presente acción popular, es decir, el **INCODER**, la **CVC** y **ASOPOMARES**, con su actuaciones y omisiones vulneran y/o amenazan los derechos colectivos de las comunidades actoras, relacionados: **(i)** con el goce del medio ambiente sano en la zona donde tienen ubicadas sus viviendas; **(ii)** con la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar los ecosistemas situados en la ribera del río Sonsito y la quebrada Tapias; en particular, todo lo concerniente a la protección de dichas cuencas hídricas y de las reservas naturales existentes en la zona; y finalmente, **(iii)** con los derechos colectivos como consumidores y usuarios de los servicios públicos domiciliarios, específicamente, frente al acceso y suministro de agua potable para consumo humano que se surte a través de acueductos veredales<sup>87</sup>.

Tal afectación de los derechos colectivos, según los actores populares, se produjo como consecuencia de la adjudicación un “*Subsidio Integral de Reforma Agraria*”<sup>88</sup> a

---

<sup>84</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Bogotá, D.C., 5 de marzo de 2015. Radicación número: 15001-23-33-000-2013-00086-01(AP). Actor: Defensoría del Pueblo - Regional Boyacá. Demandado: Fiscalía General de La Nación - Dirección Seccional de Fiscalías De Tunja – CTI.

<sup>85</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 9 de junio de 2011, Consejera Ponente: María Elizabeth García González. Radicación número: (AP) 25000-23-27-000-2005-00654-01. En aquella ocasión la Sección Primera estableció que la amenaza y/o vulneración de los derechos colectivos, se examina a la luz de la conducta diligente o negligente de las autoridades públicas o de los particulares, en cuanto al cumplimiento de sus deberes legales tendientes a protegerlos o a abstenerse de lesionarlos.

<sup>86</sup> Sobre el particular ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 30 de junio de 2011. Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación número: 50001-23-31-000-2004-00640-01(AP).

<sup>87</sup> Acueductos y Alcantarillados de los Corregimientos de Zanjón Hondo y El Vínculo y de las veredas El Manantial, La Unidad y Sonsito con sede en los municipios de Guadalajara de Buga y Guacarí (Valle del Cauca)

<sup>88</sup> De conformidad con lo establecido en la **Ley 1151 de julio 24 de 2007, Artículo 26**. Modifícanse los artículos 20 y 21 de la Ley 160 de 1994 los cuales se integran en adelante en un solo artículo con el siguiente texto: "Establézcase un Subsidio Integral de Reforma Agraria, con cargo al presupuesto del Incoder, que podrá cubrir hasta el 100% del valor de la tierra y de los requerimientos financieros del proyecto productivo agropecuario necesario para su aprovechamiento, según las

63 familias campesinas y desplazadas de los municipios de Guadalajara de Buga y Guacarí, departamento del Valle del Cauca; subsidio que estaba destinado, de una parte, a la compra de los terrenos denominados “*Santa Teresa Cristalina*” y “*Santa Teresita La Patagonia*”, ubicados en las riberas de las mencionadas fuentes hídricas; y, de otra, a la financiación del proyecto productivo “*Agrícolas*” propuesto por la **Asociación de Productores Agropecuarios de la Vereda Pomares - ASOPOMARES** (a la que pertenecen las 63 familias beneficiarias), proyecto que sería desarrollado en los terrenos mencionados.

Dicha vulneración también tiene como causa principal la expedición de la **Resolución No. 1207 del 11 de mayo de 2010** del **INCODER**, mediante la cual se adjudicó el mencionado *subsidio integral de reforma agraria* a las 63 familias campesinas y desplazadas de la zona, en tanto dichos predios no cumplían con el requisito ser aptos, en su mayor extensión, para el desarrollo de proyectos productivos agrícolas, habida cuenta que un importante porcentaje de los mismos estaban ubicados en zona de reserva forestal y, de manera importante, porque el asentamiento de las familias, la adecuación de sus viviendas y el desarrollo de proyectos agrícolas, sin planificación y sin la adopción de previsiones en materia ambiental, traían como consecuencia la contaminación y la afectación de cuenca del río Sonsito y de la quebrada Tapias, fuentes hídricas que abastecen los acueductos veredales de sus comunidades, y cuya protección es el objetivo central de la presente acción popular.

El **Tribunal Administrativo del Valle del Cauca** profirió fallo de primera instancia el 15 de diciembre de 2014, mediante el cual amparó los derechos colectivos cuya protección se depreca por las comunidades actoras.

En efecto, el Tribunal de instancia consideró que el **INCODER** era el principal responsable de la afectación de tales derechos colectivos, al haber expedido la

---

condiciones socioeconómicas de los beneficiarios. Este subsidio será equivalente al valor de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) y será otorgado, por una sola vez, con arreglo a las políticas que señale el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a los criterios de elegibilidad y de calificación que, para el efecto, determine el Gobierno Nacional. // El subsidio integral para la adquisición de tierras a que se refiere este artículo será administrado por el Incoder, ya sea directamente o mediante la celebración de contratos de encargo fiduciario o de fiducia pública, y será asignado, a través de procedimientos de libre concurrencia, por convocatorias abiertas que se llevarán a cabo al menos una vez al año. Los aspirantes a obtener el subsidio integral deben identificar previamente el predio a adquirir y presentar la correspondiente solicitud, acompañada de la descripción del proyecto productivo agropecuario. El Incoder tendrá a su cargo la difusión de los respectivos reglamentos y asesorará, directamente o a través de terceros debidamente autorizados, a los campesinos individualmente, a sus organizaciones y a las entidades privadas en la identificación y adecuada formulación de los proyectos productivos. // **Parágrafo.** Las entidades territoriales, las organizaciones campesinas, las entidades sin ánimo de lucro, las asociaciones mutuales, los gremios agropecuarios y demás organismos que sean autorizados por el reglamento, podrán presentar solicitudes de subsidio a nombre de los beneficiarios, siempre que hayan recibido de ellos la representación cuando se trate de adquisiciones en grupo, de alianzas productivas, de proyectos colectivos de interés regional o de integración de cooperativas de producción y podrán aportar recursos propios para la cofinanciación del subsidio.

resolución mediante la cual se adjudicaron los predios "*Santa Teresa La Cristalina*" (con una extensión de 84.62 hectáreas); y "*Santa Teresa Patagonia*" (con una extensión de 211,78 hectáreas) a 63 familias campesinas beneficiarias, sin que previamente se hubiera constatado la viabilidad de explotar tales terrenos con la autoridad ambiental competente, es decir, con la **Corporación Regional Autónoma del Valle del Cauca - CVC**, y sin determinar si tales predios tenían el 80% de área útil agropecuaria y si existía alguna restricción ambiental dada la existencia de zonas de reserva forestal en los mismos y su cercanía al río Sonsito y a la quebrada Tapias, fuentes hídricas que surten los acueductos veredales de las comunidades actoras.

En cuanto a la **CVC**, el juzgador de instancia consideró que también le asiste responsabilidad a dicha entidad, en tanto que su actuación no había sido lo suficiente idónea para evitar que persistiera la vulneración y la amenaza de los derechos colectivos invocados en la demanda, dado que, en su calidad de autoridad ambiental, le correspondía velar por la protección y el adecuado aprovechamiento de los recursos naturales de la zona y, en este caso, le concernía velar por la protección de las fuentes hídricas del río Sonsito y de la quebrada Tapias, las que, como se ha evidenciado surten los acueductos veredales de las comunidades actoras.

En lo concerniente a la asociación **ASOPOMARES**, la citada Corporación Judicial advirtió que, una vez estuviesen desarrolladas la totalidad de las Unidades Agrícolas Familiares - UAF, se esperaba un alto riesgo de afectación y contaminación sobre las fuentes hídricas frente a la cuales se reclama protección por parte de las comunidades actoras, es decir, sobre el río Sonsito y la quebrada Tapias.

Considera el Tribunal de instancia que dichos asentamientos podrían producir una alta densificación poblacional; generar la captación de agua para consumo humano desde sus propios nacimientos sin las debidas precauciones; conducir a la disposición de vertimientos líquidos sin previo tratamiento y la generación de abundantes residuos sólidos; conllevar al el uso y disposición inadecuada de agroquímicos y producir la tala de árboles y la no conservación de la zona forestal protectora de las mencionadas fuentes hidrográficas.

Asimismo, de acuerdo a los dictámenes periciales obrantes en el proceso, se esperaba un aumento de la presión en términos de la cantidad de agua demandada del río Sonsito (para consumo humano, agricultura y ganadería), lo cual podría generar problemas de salud y salubridad públicas por desabastecimiento del líquido para los habitantes de los Corregimientos de Zanjón Hondo, El Vínculo, Manantial, Sonsito y La Unidad.

En ese orden de ideas, la Corporación Judicial ordenó tanto al **INCODER** como a la **CVC** y a la asociación **ASOPOMARES** que, de manera conjunta, adoptaran una serie de medidas con el objeto de hacer cesar la vulneración de los derechos colectivos protegidos y precaver el daño contingente que recae sobre los mismos.

Tales medidas fueron del siguiente orden:

"[...] **i)** Iniciar un proceso de zonificación socio-ambiental productiva con el fin de establecer a una escala adecuada las zonas con viabilidad para el desarrollo de actividades agropecuarias y de infraestructura, incluyendo a los diferentes actores, para generar un proceso de planificación prospectiva de los predios que garantice la valoración y conservación de los ecosistemas presentes en dichas tierras, al igual que el aprovechamiento de las áreas susceptibles a la incorporación de la actividad productiva con criterios de sustentabilidad.

**ii)** Asegurar la preservación de la franja forestal protectora, con el fin de garantizar la conservación y sostenibilidad del recurso hídrico -Río Sonsito-.

**iii)** Realizar un estudio en donde se determine la verdadera capacidad de aprovechamiento y parcelación de los predios "Santa Teresa La Cristalina" y "Santa Teresa Patagonia", en función de las variables ambientales que puedan ser afectadas por el aprovechamiento de la tierra.

**iv)** Implementar en la zona, técnicas de agricultura agroecológica, con el fin de minimizar el impacto ambiental por el uso de agroquímicos.

**v)** Garantizar que las Unidades Agrícolas Familiares que se establezcan en los predios tengan un desarrollo planificado en términos de aprovechamiento y/o protección de áreas (teniendo en cuenta variables ambientales, sociales y económicas), infraestructura de saneamiento adecuada, y conservación de los recursos naturales [...]"<sup>89</sup>.

El **INCODER**, una vez notificado del fallo de primera instancia, el **INCODER** presentó recurso de apelación fundamentando su inconformidad en que el Instituto había llevado a cabo la adjudicación de los predios y la financiación del proyecto productivo, de acuerdo a las disposiciones establecidas en la **Ley 1152 de 2007**, en relación con la adjudicación del subsidio integral de reforma agraria para la compra de tierras para población campesina y desplazada y afirmó que ella se

---

<sup>89</sup> Folios 1073 y 1074. Cuaderno No. 6. Expediente acción popular.

produjo con la plena observancia de los requisitos exigidos en los Términos de Referencia de la **Convocatorias SIT-01-2009**.

La Corporación **CVC**, obrando en calidad de adherente adhesiva, la Corporación **CVC** presentó recurso de apelación basando su inconformidad, de una parte, en la ausencia dentro del expediente de pruebas suficientes para endilgar a dicha entidad, la vulneración por acción o por omisión de los derechos presuntamente conculcados; y, de otra, en que consideró que había desplegado todas las acciones, en su condición de autoridad ambiental, para prevenir y sancionar las irregularidades que se presentaban en el asentamiento de las 63 familias en los predios adjudicados.

Dichas acciones sancionatorias también se originaron en la ausencia de permisos y autorizaciones que debía haber solicitado la asociación **ASOPOMARES** para desarrollar de actividades en la zona de reserva forestal que hacía parte de los predios que les habían sido adjudicados, de manera que se garantizara la protección de las cuencas del río Sonsito y de la quebrada Tapias.

Por lo anteriormente expuesto, la **CVC** reiteró que, en su caso, se configuraba la excepción de *“falta de legitimación en la causa por pasiva”*.

Así las cosas, corresponde a la Sala determinar si de acuerdo con los hechos descritos en la demanda por las comunidades actoras, los argumentos de inconformidad consignados en los recursos de apelación y en los alegatos de segunda instancia presentados por las partes accionadas, así como la normativa aplicable al caso y el acervo probatorio arrimado al expediente, se debe confirmar el fallo proferido por el **Tribunal Administrativo del Valle del Cauca**, en tanto dicha Corporación Judicial concedió el amparo de los derechos colectivos deprecados por las comunidades actoras.

Además, la Sala debe pronunciarse en torno a otras dos peticiones de las comunidades actoras que no fueron objeto de examen por parte del Tribunal de instancia y son las referidas: **(i)** a ordenar al Gerente del INCODER revocar la **Resolución 1207 del 11 de mayo de 2010**, expedida por el **INCODER** y mediante la cual se adjudicó el subsidio integral de reforma agraria para la compra predios destinados a 63 familias campesinas y desplazadas y, en consecuencia, para que constituyeran Unidades Agrícolas Familiares – UAF; y **(ii)** a ordenar al mismo

servidor público gestionar la compra de tierras en otro lugar que no afecte el medio ambiente ni perjudique a las familias de las que se van a beneficiar, con dicho proyecto.

Antes de entrar a resolver el caso concreto, la Sala considera necesario abordar los siguientes temas: **(i)** núcleo esencial y alcance de los derechos colectivos alegados como vulnerados; **ii)** el marco jurídico de las convocatorias públicas para la adjudicación del subsidio integral para la compra de tierras para poblaciones campesinas y desplazadas; y, finalmente, proceder **iii)** a resolver el caso concreto.

### **XI.3. Núcleo esencial y alcance de los derechos colectivos alegados como vulnerados**

**X.3.1.** Respecto del concepto de **derecho colectivo** del Consejo de Estado ha establecido lo siguiente:

“[...] El **derecho colectivo**, ha dicho la Sala, no se deduce en su existencia porque varias personas estén en una misma situación ni porque se acumulen situaciones parecidas de varios sujetos, ni porque se sumen; el derecho colectivo es aquel que recae sobre una comunidad entera a diferencia del derecho individual que es el que recae sobre una persona determinada. Por lo tanto, la prosperidad de las pretensiones en la acción popular está ligada con la existencia real de los siguientes elementos, que para el momento de fallar deben estar establecidos: La acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares y la amenaza o la violación a derechos e intereses colectivos [...]”<sup>90</sup>.

En la misma línea conceptual esta Sección se ha pronunciado de la siguiente manera:

“[...] Esta Corporación, en reiteradas ocasiones, ha explicado el concepto y alcance de los derechos colectivos y ha señalado que: “**Los derechos colectivos son aquellos mediante los cuales aparecen comprometidos los intereses de la comunidad, y cuyo radio de acción va más allá de la esfera de lo individual o de los derechos subjetivos previamente definidos por la ley**” [...]”<sup>91</sup>.

**XI.3.2. El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca** amparó en la sentencia proferida el 15 de diciembre de 2014, los derechos colectivos relacionados con:

---

<sup>90</sup> Consejo De Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Consejera Ponente: María Elena Giraldo Gómez. Bogotá D. C., 10 de febrero de 2005. Radicación número: 25000-23-25-000-2003-00254-01(AP). Referencia: Acción Popular.

<sup>91</sup> Consejo de Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejera ponente (E): María Claudia Rojas Lasso. Bogotá D.C., dieciocho (18) de marzo de dos mil diez (2010). Radicación número: 44001-23-31-000-2005-00328-01(AC). Actor: Bartolo Poveda González. Demandado: Municipio de Maicao y Otros.

- i) el goce a un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentaria;
- ii) la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la conservación de la especies animales y vegetales, la protección de las áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente; y
- iii) los derechos de los consumidores y usuarios<sup>92</sup>,

#### **XI.3.2.1. Derechos colectivos relacionados con el goce de un ambiente sano y el equilibrio ecológico y la protección, el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales**

La importancia de este derecho colectivo ha sido abordada por esta Sección en la sentencia de 28 de marzo de 2014, relacionada con la descontaminación y saneamiento ambiental del río Bogotá, providencia en la cual se precisó:

“[...] En materia ambiental en Colombia, con la expedición del Código de Recursos Naturales (Decreto 2811 de 1974) se estableció el derecho de toda persona a gozar de un ambiente sano. No obstante lo anterior, el paso trascendental se produjo con la Constitución Política de 1991, toda vez que, además de contemplar en su artículo 79, el goce del ambiente sano como derecho colectivo, incluyó un compendio normativo para reglar el actuar del Estado y de los particulares respecto de la protección, explotación, uso y aprovechamiento de los recursos naturales. Se ha podido establecer que existen al menos 34 disposiciones que regulan la relación de los habitantes del territorio con la naturaleza y su entorno, en procura de proteger el medio ambiente, lo que ha llevado a calificar a la Carta de 1991 como una Constitución Ecológica. A partir de ahí, el desarrollo del concepto se ha dado con el avance de los criterios jurisprudenciales sobre el particular, otorgándole al derecho al ambiente sano su verdadera dimensión y estableciendo su núcleo esencial.”<sup>93</sup>

Ahora bien, en cuanto al derecho al goce del medio ambiente y su relación con la llamada “*constitución ecológica*”, esta Sección en reciente pronunciamiento<sup>94</sup>, ha señalado lo siguiente:

---

<sup>92</sup> Consagrados en el los literales a), c) y n) del artículo 4º de la Ley 472 de agosto 5 de 1998 “*por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones*”. Folio 1073. Cuaderno No. 6. Expediente acción popular.

<sup>93</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Bogotá, D.C., veintiocho (28) de marzo de dos mil catorce (2014). Radicación número: 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP). Actor: Gustavo Moya Ángel y Otros. Demandado: EMPRESA DE ENERGIA DE BOGOTA y otros.

<sup>94</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés. Bogotá, D.C., dieciocho (18) de mayo de dos mil diecisiete (2017). Radicación

"[...] En materia ambiental en Colombia, con la expedición del Código de Recursos Naturales (Decreto 2811 de 1974) se estableció el derecho de toda persona a gozar de un ambiente sano.

No obstante lo anterior, un paso trascendental se produjo con la Constitución Política de 1991, toda vez que, además de contemplar en su artículo 79 el goce del ambiente sano como derecho colectivo, incluyó un compendio normativo para reglar el actuar del Estado y de los particulares respecto de la protección, explotación, uso y aprovechamiento de los recursos naturales. Por este motivo se ha calificado a la Carta de 1991 como una Constitución Ecológica.

En relación con las disposiciones que integran la llamada "*constitución ecológica*", el máximo tribunal constitucional se ha pronunciado en los siguientes términos<sup>95</sup>:

"Con respecto a ese conjunto de normas que conforman la llamada "Constitución Ecológica", la jurisprudencia ha destacado el contenido de los artículos 8°, 49, 79 y 80, por considerar que en ellos se condensan los aspectos de mayor relevancia en materia ambiental, los cuales, a su vez, se proyectan sobre las demás disposiciones que tratan la materia. Así, en relación con las citadas normas, se encuentra lo siguiente:

- En el artículo 8° se impone al Estado y a las personas la obligación general de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.
- En el artículo 49 se reconoce el saneamiento ambiental como un servicio público a cargo del Estado.
- En el artículo 79 se consagra (i) el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano; (ii) se le atribuye a la ley el deber de garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo; y (iii) se radica en cabeza del Estado el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro efectivo de estos fines.
- Y en el artículo 80 se le encarga al Estado (i) la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; (ii) se le asigna la obligación de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados y, finalmente, (iii) se le impone el deber de cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas en las zonas fronterizas.

A partir de los citados mandatos, la jurisprudencia ha señalado que, desde el punto de vista constitucional, el medio ambiente "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."<sup>96</sup>

---

número: 13001-23-31-000-2011-00315-01(AC). Actor: David Leonardo Sandoval. Demandado: Presidencia De La República y otros.

<sup>95</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-632/11. Referencia: Expedientes D-8379. Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 31 y 40 (parcial) de la Ley 1333 de 2009 "Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones". Demandante: Luis Eduardo Montealegre Lynett. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Bogotá D.C., veinticuatro (24) de agosto de dos mil once (2011).

<sup>96</sup> Corte Constitucional, Sentencia T – 254 de 1993.

Ahora bien, acerca de la noción de medio ambiente y los alcances del derecho al goce del ambiente sano y existencia del equilibrio ecológico, la Sección Primera del Consejo de Estado<sup>97</sup> ha precisado lo siguiente:

“[...] Así, se ha entendido y desarrollado la noción de medio ambiente como todo lo que rodea a los seres vivos y comprende elementos biofísicos, los recursos naturales como el suelo, el agua, la atmósfera, la flora, la fauna, etc.; y los componentes sociales. Las distintas normativas buscan establecer la correcta interrelación de los distintos elementos en aras de salvaguardarlo.

En ese orden de ideas, resulta lógico que dicho derecho cuente con varias dimensiones, toda vez que ostenta la calidad de i) derecho fundamental (por encontrarse estrechamente ligado con los derechos fundamentales a la vida y a la salud); ii) de derecho-deber (todos son titulares del derecho a gozar de un ambiente sano pero, además, tienen la obligación correlativa de protegerlo); iii) de objetivo social (conservación de las condiciones del medio ambiente para garantizar la supervivencia de las generaciones presentes y futuras), iv) de deber del Estado (conservación del medio ambiente, eficiente manejo de los recursos, educación ambiental, fomento del desarrollo sostenible, e imposición las sanciones a que haya lugar) y v) de derecho colectivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 88 superior.

Es así como, en relación con la primera de las dimensiones reconocidas al derecho al ambiente sano, como derecho fundamental por su inescindible relación con los derechos a la vida y a la salud, la Corte Constitucional determinó:

“[...] El derecho al medio ambiente no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas. De hecho, los factores perturbadores del medio ambiente causan daños irreparables en los seres humanos y si ello es así habrá que decirse que el medio ambiente es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad. A esta conclusión se ha llegado cuando esta Corte ha evaluado la incidencia del medio ambiente en la vida de los hombres y por ello en sentencias anteriores de tutelas, se ha afirmado que el derecho al medio ambiente es un derecho fundamental.”<sup>98</sup>

Por su parte, respecto de la connotación de derecho deber, se ha precisado:

“Bajo ese entendido, uno de los principios fundamentales del nuevo régimen constitucional es la obligación estatal e individual de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, en virtud de la cual, la Constitución recoge en la forma de derechos colectivos y obligaciones específicas las pautas generales que rigen la relación entre el ser humano y el ecosistema. Estas disposiciones establecen, por ejemplo, (i) el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano, (ii) la obligación estatal y de todas las personas de proteger la diversidad e integridad del ambiente, (iii) la obligación del Estado de prevenir y controlar los factores de deterioro y garantizar un desarrollo sostenible y (iv) la función ecológica de la propiedad. [...].

De ahí que todos los habitantes del territorio colombiano tienen derecho a gozar un entorno o hábitat sano y el deber de velar por la conservación de éste.<sup>99</sup> (Subraya inserta en el texto)

Desde luego, la regulación normativa del medio ambiente no se limita a su consagración constitucional, pues se han ido promulgado normas, de diferente

<sup>97</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 28 de marzo de 2014. Rad.: AP-25000-23-27-000-2001-90479-01. Exps. Acumulados: 54001-23-31-004-2000-0428, 54001-23-31-004-2001-0122, 54001-23-31-004-2001-0343. Magistrado Ponente: Marco Antonio Vellilla Moreno.

<sup>98</sup> Corte Constitucional, Sentencia C – 671 de 2001.

<sup>99</sup> Corte Constitucional, Sentencia T – 1085 de 2012. M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

categoría, dirigidas a fortalecer su protección. Así, por ejemplo, desde el ámbito normativo legal, la Ley 99 de 1993, establece que la política ambiental colombiana seguirá, entre otros, los siguientes principios generales:

“[...] i) 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; ii) en la utilización de los recursos hídricos donde el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso; iii) 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; iv) 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; v) el paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido; vi) 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; y vii) 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”<sup>100</sup>.

De otro lado, se tiene que el **Decreto-Ley 2811 de 1974**, por el cual se dictó el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, en sus artículos 1º y 2º establece que el medio ambiente es un patrimonio común que debe preservarse, tal y como se lee a continuación:

“Artículo 1º. El ambiente es patrimonio común. El Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social.

La preservación y manejo de los recursos naturales renovables también son de utilidad pública e interés social.

Artículo 2º. Fundado en el principio de que el ambiente es patrimonio común de la humanidad y necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos, este Código tiene por objeto:

1º. Lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, según criterios de equidad que aseguren 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.

2º. Prevenir y controlar los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos.

3º. 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 de ambiente.”

---

<sup>100</sup> Ver Consejo de Estado, Sala Plena De Lo Contencioso Administrativo. Consejera ponente: María Claudia Rojas Lasso. Bogotá D.C., cinco (5) de noviembre de dos mil trece (2013). Radicación número: 25000-23-25-000-2005-00662-03(AP). Actor: Sonia Andrea Ramírez Lamy. Demandado: Ministerio Del Medio Ambiente y Otros

Por tanto, con fundamento en lo anterior, resulta evidente que la protección del medio ambiente es un tema transversal que tiene como gran garante al Estado, pero que, sin duda, termina involucrando a todas las personas (naturales y jurídicas) que habitan y coexisten en el ecosistema nacional y mundial<sup>101</sup>.

### **XI.3.2.3. Del derecho al agua potable**

El derecho a disponer de agua potable por parte de todos los habitantes del planeta ha sido un tema de primer orden en el concierto nacional e internacional por parte de los Estados y se ha erigido como uno de los objetivos del milenio.

Es así como las organizaciones de derechos humanos y las organizaciones especializadas en temas de la salud, lo han catalogado como un derecho humano por constituirse su acceso, en condiciones de estándares altos de calidad, en una condición *sine qua non* para garantizar el bienestar y la salud de los pueblos del mundo. En tal dirección, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación No. 15, exhorta a las administraciones públicas a prestarle la mayor atención a al control sanitario del líquido y a la protección como derecho colectivo.

Sobre el tema, la Sala considera importante citar apartes del siguiente pronunciamiento:

**“[...] El derecho al agua en los instrumentos internacionales, la Constitución y la jurisprudencia constitucional**

El derecho a disponer de agua potable es un derecho humano, debido a que es condición indispensable para llevar una vida digna. También es un factor determinante de la salud pública y de otros derechos tales como el derecho a la salud, al medio ambiente sano, a la alimentación, a la vivienda y al derecho colectivo a la prestación eficiente del servicio público de acueducto y alcantarillado; derechos que han sido reconocidos nacional e internacionalmente (28).

Dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), se establecen metas relacionadas con el agua potable para avanzar en la satisfacción de las necesidades de las personas. En efecto, la Declaración del Milenio de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, enunció entre los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): “reducir la mortalidad infantil” (Objetivo 4) y “garantizar la sostenibilidad del medio ambiente” (Objetivo 7); el primero, enfocado en la Enfermedad Diarreica Aguda por estar entre las principales causas de muerte en la infancia, producto de un abastecimiento de agua insalubre y de un saneamiento e higiene deficientes; y el segundo, el Objetivo 7, orientado a la reducción a la mitad de la proporción de población sin acceso a agua

---

<sup>101</sup> Ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés. Bogotá, D.C., dieciocho (18) de mayo de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 13001-23-31-000-2011-00315-01(AC). Actor: David Leonardo Sandoval. Demandado: Presidencia De La República y otros.

potable y a servicios básicos de saneamiento. Si bien esta meta en lo tocante a agua potable se cumplió en el año 2010, para el año 2015 no se había logrado alcanzar la meta relativa al saneamiento. A pesar del avance, persisten desigualdades en el goce efectivo del derecho al agua en las zonas urbanas y rurales, entre géneros (por ejemplo, la labor de recoger agua se recarga en la mujer), y nivel socioeconómico pues se observa una relativa exclusión de los pobres de los servicios de agua y saneamiento. Casi mil millones de personas defecaban al aire libre lo cual puso de manifiesto condiciones de pobreza extrema (2) y la contaminación del medio ambiente.

Vencido el plazo para el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo del Milenio, la Organización de las Naciones Unidas aborda las problemáticas de la población mundial con los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) (29).

Relacionado directamente con el agua el ODS 6 señala: “6. **Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos**”. El año para el cumplimiento de este objetivo es el 2030, para lo cual se considera necesario:

Realizar inversiones adecuadas en infraestructura, proporcionar instalaciones sanitarias y fomentar prácticas de higiene en todos los niveles, proteger y recuperar los ecosistemas relacionados con este recurso, como bosques, montañas, humedales y ríos. También se requiere más cooperación internacional para estimular la eficiencia hídrica y apoyar tecnologías de tratamiento en los países en desarrollo.2 (30)

Las metas relacionadas con agua de los ODS se describen en la tabla 3. Metas establecidas en los instrumentos de planificación y gestión.

**En Colombia, el derecho al agua potable se sustenta en las disposiciones de la Constitución, específicamente en la sección de los fines esenciales del Estado, en los derechos económicos, sociales y culturales y en los derechos colectivos y del medio ambiente. El artículo 49 constitucional establece el derecho a la salud en general y el saneamiento ambiental; el artículo 79 el derecho al medio ambiente sano; y el 366 consagra el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población como finalidades sociales del Estado, para la solución de necesidades insatisfechas de saneamiento ambiental y de agua potable (31).**

Según el artículo 367 de la Constitución, acueducto y alcantarillado, son servicios públicos domiciliarios que prestará directamente cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen. Los departamentos, por su parte, cumplirán funciones de apoyo y coordinación (31).

Los servicios públicos domiciliarios están sujetos al pago de unas tarifas, pero las personas de menores ingresos cuentan con la posibilidad de acceder a subsidios para que puedan pagar las tarifas y cubrir sus necesidades básicas (32).

**La Constitución y la jurisprudencia constitucional establecen el contenido del derecho al agua y de las obligaciones del Estado en su realización; lo mismo hacen las normas contenidas en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, siguiendo para ello la interpretación de los órganos internacionales encargados de vigilar la aplicación de esos tratados.**

De acuerdo con el artículo 93 de la Constitución, los tratados y convenios internacionales que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, debidamente aprobados por el Congreso, prevalecen en el orden interno, por tanto, el derecho al agua forma parte del catálogo de derechos fundamentales de nuestra Constitución, al haber sido ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Pidesc) (33).

**El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano autorizado para interpretar el Pidesc, expidió la Observación General No.15 de noviembre del 2002, en desarrollo de los artículos 11 y 12 del Pacto, en la que reconoció implícitamente el derecho al agua por tratarse de una condición fundamental**

**para la supervivencia humana y la realización de otros derechos. Esta misma Observación determina el contenido normativo del derecho al agua y las obligaciones de los Estados en su realización sin ningún tipo de discriminación (27).**

**La Corte Constitucional ha señalado que la jurisprudencia de las instancias internacionales de derechos humanos constituye una pauta relevante para interpretar el alcance de los tratados sobre derechos humanos y de los propios derechos constitucionales, como la Observación No. 15. Por tanto, esta debe ser atendida por el Estado colombiano en razón de sus obligaciones de respeto, protección y garantía de los derechos consagrados en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (34) [...]”<sup>102</sup>.**

Sobre la importancia del agua y el derecho al agua, como derecho humano indispensable para vivir dignamente y condición previa para la realización de otros derechos humanos, esta Sección se ha pronunciado en los siguientes términos:

“[...] Del latín *aqua*, el agua es la sustancia más importante de la naturaleza y uno de los principales componentes del medio en que vivimos y de la vida en general. Se trata de un compuesto de características únicas, determinante en los procesos físicos, biológicos y químicos del medio natural. De las anteriores, el químico es sobresaliente, dado que la mayoría de dichos procesos se realizan con sustancias disueltas en ella. La importancia del agua es notoria, interviene en la composición de los seres vivos, es indispensable para la vida humana, por lo que su protección y conservación resulta preponderante e imperiosa, es así como desde el punto de vista jurídico cuenta con una regulación excepcional y de trascendencia. La Constitución Política consagra como deber fundamental del Estado no solo el de velar por la existencia de todos los ciudadanos y su vida en condiciones de dignas, sino también por la obligación de asegurar la utilización racional de los recursos naturales, con el fin de mejorar la calidad de vida de todos y asegurar su subsistencia futura. Es así como el constituyente protege el ambiente y, en especial, el agua como fuente de vida y como condicionante para el disfrute de otros derechos fundamentales, tales como los derechos a la salud y a la alimentación. [...] [...] Resulta importante recordar que la titularidad del derecho al agua como derecho subjetivo se encuentra en cabeza no sólo de las personas individualmente consideradas, sino también de la comunidad. En otras palabras, dicho derecho cuenta con una doble naturaleza (individual y colectiva). En relación con su naturaleza colectiva, la Corte Constitucional anotó que hay dimensiones del derecho que generan obligaciones de respeto, de protección y de garantía, de las cuales no son titulares las personas individualmente, sino colectivamente. Las protecciones de las fuentes hídricas de las cuales puede depender eventualmente el consumo de agua de las futuras generaciones, hace parte, sin duda, de los ámbitos de protección del derecho al agua, pero no se trata de un derecho individual. Estas obligaciones serán entonces reclamables ya no a través de la acción de tutela, sino por medio de la acción popular... Al buscar el reconocimiento del derecho al agua como un derecho del hombre, el Comité de Derechos Políticos, Económicos y Sociales de naciones unidas busca beneficiar este derecho de la concepción ideológica sobre la cual se fundan los derechos del hombre, y aplicarle el régimen jurídico y prioritario correspondiente. El acceso al agua tiene vocación de ser reconocido como un derecho que debe ser objeto de una protección universal y superior. [...]”<sup>103</sup>.

---

<sup>102</sup> SA5. Propuesta para el Diseño Conceptual, Metodológico e Instrumental del Programa Nacional de Agua Potable (PNAP). Convenio 519 del 2015. Bogotá, Julio del 2016. Ministerio de Salud de Colombia. Organización Mundial de la Salud (Oficina Regional para las Américas). Organización Panamericana de la Salud.

<sup>103</sup> Consejo De Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO. Bogotá, D.C., veintiocho (28) de marzo de dos mil catorce (2014). Radicación número: 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP). Actor: GUSTAVO MOYA ANGEL Y OTROS. Demandado: EMPRESA DE ENERGIA DE BOGOTA Y OTROS

#### **XI.3.2.4. Derechos colectivos relacionados con los derechos de los consumidores y usuarios**

"[...] La Corte ha señalado que el derecho de consumidores y usuarios se enmarca dentro de los derechos colectivos cuya interpretación la determina, entre otros principios, el principio de Estado social que se consagra en el artículo 1º de la Constitución. En este sentido, se ha entendido que el contenido de este derecho apunta a la protección sustancial de los ciudadanos que entran en relación con proveedores y distribuidores de bienes y servicios, respectivamente. Dicha concepción de protección sustancial en un contexto de Estado social es plenamente distinguible de la concepción liberal basada en una relación en igualdad de condiciones y absoluta libertad de negociación entre consumidor y productor o distribuidor de bienes, o prestador de servicios, la cual es una situación ficta en la gran mayoría de los casos en que dicha relación se presenta [...]."

#### **XI.4. El marco jurídico de las convocatorias públicas para la adjudicación del "subsidio integral de reforma agraria" para la compra de tierras para población campesina y desplazada**

De conformidad con lo establecido en la **Ley 1151 de julio 24 de 2007**<sup>104</sup>, el artículo 26 que modificó los artículos 20 y 21 de la Ley 160 de agosto 3 de 1994<sup>105</sup> establece lo siguiente:

"[...] **Establézcase un Subsidio Integral de Reforma Agraria, con cargo al presupuesto del Incoder, que podrá cubrir hasta el 100% del valor de la tierra y de los requerimientos financieros del proyecto productivo agropecuario necesario para su aprovechamiento, según las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios. Este subsidio será equivalente al valor de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) y será otorgado, por una sola vez, con arreglo a las políticas que señale el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a los criterios de elegibilidad y de calificación que, para el efecto, determine el Gobierno Nacional.**

**El subsidio integral para la adquisición de tierras a que se refiere este artículo será administrado por el Incoder, ya sea directamente o mediante la celebración de contratos de encargo fiduciario o de fiducia pública, y será asignado, a través de procedimientos de libre concurrencia, por convocatorias abiertas que se llevarán a cabo al menos una vez al año.** Los aspirantes a obtener el subsidio integral deben identificar previamente el predio a adquirir y presentar la correspondiente solicitud, acompañada de la descripción del proyecto productivo agropecuario. El Incoder tendrá a su cargo la difusión de los respectivos reglamentos y asesorará, directamente o a través de terceros debidamente autorizados, a los campesinos individualmente, a sus organizaciones y a las entidades privadas en la identificación y adecuada formulación de los proyectos productivos.

**Parágrafo.** Las entidades territoriales, **las organizaciones campesinas**, las entidades sin ánimo de lucro, las asociaciones mutuales, los gremios agropecuarios y demás organismos que sean autorizados por el reglamento, **podrán presentar solicitudes de subsidio a nombre de los beneficiarios, siempre que hayan recibido de ellos la representación cuando se trate de adquisiciones en grupo, de alianzas productivas, de proyectos colectivos de interés regional o de**

<sup>104</sup> Ley 1151 de 2007 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010".

<sup>105</sup> Ley 160 de 1994 "Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria<sup>12</sup> y se dictan otras disposiciones.

**integración de cooperativas de producción y podrán aportar recursos propios para la cofinanciación del subsidio [...]**".

Por su parte el **Decreto 2000 de junio 2 de 2009**<sup>106</sup>, reglamentario de la Ley 1151 de 2007, establece lo siguiente:

"[...] **Artículo 2°. Definiciones.**

**2.2. Beneficiario:** Es el postulante que tras haber superado todas las etapas de la convocatoria, ha resultado acreedor al subsidio integral para la adquisición de tierras.

**2.3 Convocatoria abierta:** Procedimiento público de carácter abierto y objetivo, que tiene por finalidad adjudicar el subsidio integral para la adquisición de tierras, en el contexto de un concurso transparente, que operará según las reglas generales establecidas en el presente decreto y en los términos de referencia de cada convocatoria, a fin de lograr la concurrencia masiva de postulantes, tras adelantar un proceso de divulgación y promoción.

**2.4. Postulante:** Es el aspirante que ha superado la etapa de verificación de las condiciones y requisitos mínimos y procede a presentar para consideración del Incoder un proyecto productivo para adelantar en el predio propuesto, de conformidad con los requisitos establecidos en el presente decreto y en los términos de referencia.

**2.5. Predio a adquirir:** Comprende el bien inmueble rural perteneciente a una persona natural o jurídica, objeto de compra y venta, que tiene la capacidad potencial o actual de ser utilizado para uso agrícola, pecuario, acuícola o forestal de forma rentable, y que posee condiciones agroecológicas favorables para establecer y sostener cultivos o sistemas de producción agrarios.

**2.6. Proyecto Productivo:** Es el conjunto de objetivos, metas y actividades económicas que la Unidad Familiar se propone adelantar en la UAF con el fin de generar un nivel de ingresos mensuales equivalente a dos salarios mínimos legales mensuales vigentes, en condiciones de viabilidad técnica, económica y social que garanticen su competitividad, equidad y sostenibilidad.

**2.6. Proyecto Productivo:** Es el conjunto de objetivos, metas y actividades económicas que la Unidad Familiar se propone adelantar en la UAF con el fin de generar un nivel de ingresos mensuales equivalente a dos salarios mínimos legales mensuales vigentes, en condiciones de viabilidad técnica, económica y social que garanticen su competitividad, equidad y sostenibilidad.

**2.7. Subsidio Integral para la adquisición de Tierras:** El subsidio integral para la adquisición de tierras es un aporte estatal equivalente al valor de una Unidad Agrícola Familiar (UAF), que se otorga por una sola vez a favor de los pequeños productores y trabajadores del sector rural, para facilitar su acceso a la tierra como un factor productivo, siempre que cumplan las condiciones que establezcan la ley, el presente decreto y las demás disposiciones que emita el Consejo Directivo del Incoder sobre la materia. El subsidio para adquisición de tierras es integral y, por tanto, podrá ser utilizado para los siguientes fines:

a) Cancelar el valor del predio a adquirir, en los términos que se establecen en el presente decreto;

b) Cancelar parte de los requerimientos financieros del proyecto productivo, de acuerdo con las disposiciones que al respecto se incluyen en el presente decreto.

**2.8. Unidad Agrícola Familiar:** Se entiende por Unidad Agrícola Familiar (UAF), la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión,

---

<sup>106</sup> Decreto 2000 de 2009 "por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 26 de la Ley 1151 de 2007 en lo relacionado con el subsidio integral para la adquisición de tierras, se establecen los procedimientos operativos y se dictan otras disposiciones".

conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio. El tamaño de la Unidad Agrícola Familiar (UAF), será determinada por el Consejo Directivo del Incoder [...].”

En desarrollo de dicha legislación, el **INCODER** abrió una “**CONVOCATORIA ABIERTA No. INCODER – SIT-01-2009**” para el “**OTORGAMIENTO DEL SUBSIDIO INTEGRAL PARA LA COMPRA DE TIERRAS PARA POBLACIÓN CAMPESINA - TÉRMINOS DE REFERENCIA**”<sup>107</sup>.

De dicha Convocatoria se resaltan los siguientes aspectos:

#### “[...] 1.1 OBJETO DE LA CONVOCATORIA

La presente convocatoria tiene por objeto la adjudicación del **subsidio integral para la compra de tierras**, a que se refiere el Título IV, Capítulo I de la Ley 1152 de 2007, el cual consiste en un aporte en dinero efectivo, que el Estado Colombiano otorga por una sola vez, a los pequeños productores y trabajadores del sector rural para:

- A.** Pagar total o parcialmente el valor de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) que se pretende adquirir para desarrollar el proyecto productivo propuesto; cuando el valor de la tierra supere el costo del subsidio, se realizará un aporte parcial que cubre hasta el valor máximo del subsidio, el resto deberá ser aportado por el postulante como contrapartida.
- B.** Cancelar parte de los requerimientos financieros del proyecto productivo que se desea adelantar en el predio a adquirir.

El subsidio integral para la compra de tierras tiene cobertura nacional y se otorgará sólo a quienes presenten proyectos productivos que tengan como uno de sus componentes la adquisición de un predio situado en suelo rural, de conformidad con la zonificación adoptada por los respectivos Municipios en los Planes o Esquemas de Ordenamiento Territorial de que trata la Ley 388 de 1997, y lo previsto en el Artículo 62 de la Ley 1152. Las propuestas deberán estar en correspondencia con los programas de desarrollo productivo de orden local, regional o nacional que están definidos en la política sectorial [...].”

[...]

#### **2.3 FASE I: PRESENTACIÓN Y VERIFICACIÓN DE LAS CONDICIONES Y REQUISITOS MÍNIMOS DE LOS Y LAS ASPIRANTES Y DEL PREDIO POR ADQUIRIR.**

Las propuestas a presentar en esta Fase I, para verificación de las condiciones de requisitos mínimos de los aspirantes, deberán presentar a consideración del INCODER, la siguiente documentación y diligenciar los anexos del 1 al 5:

##### Documentos

1. Copia autenticada del Título de Propiedad del Predio a adquirir.
2. Fotocopia de las cédulas y/o registros civiles del grupo familiar.
3. Certificación del nivel 1 y 2 del SISBEN para cada grupo familiar.
4. Certificado de Libertad y tradición del predio a adquirir no mayor a 30 días de expedición.
5. Plano topográfico (perimetral y con relleno predial), georeferenciado en el que se especifique la ubicación del predio, los colindantes el área y la infraestructura existente; el mismo deberá ser aportado por el propietario y debe estar acorde con lo establecido en la Resolución N° 1207 del 20 de junio del 2008 emanada del INCODER o sobre la cartografía del IGA

<sup>107</sup> Ver página web: file:///C:/Users/lpuyov/Downloads/terminos\_de\_referencia\_campesinos\_sit-01\_2009\_2%20(1).pdf

**6. Certificado municipal donde conste el uso del suelo según el POT o EOT respecto a la ubicación del predio.**

**7. ANEXOS A DILIGENCIAR**

Anexo 1: Carta de Presentación y Compromiso

Anexo 2: Resumen de Propuesta (Portada de Sobre)

Anexo 3: Declaración Juramentada de negociación del predio

Anexo 4: Ficha de Inscripción del Aspirante

Anexo 5: Certificado de Vinculación Laboral

**2.3.1 Condiciones de los y las Aspirantes**

Serán beneficiarios del subsidio hombres y mujeres campesinos, y los trabajadores agrarios que tengan tradición en las labores rurales que se hallen en condición de pobreza o marginalidad, que deriven de la actividad agropecuaria, pesquera y/o forestal la mayor parte de sus ingresos, carezcan de tierra propia o tuvieren la condición de minifundistas y que cumplan con las siguientes condiciones:

A. Ser mayor de dieciocho (18) años de edad.

B. Ser poblador rural que no posean tierra o que la posean en extensiones inferiores a una Unidad Agrícola Familiar (UAF).

C. Derivar la mayor parte de sus ingresos de actividades agropecuarias, pesqueras y/o forestales.

D. Estar inscritos en los niveles 1 ó 2 del SISBEN.

E. No haber sido beneficiarios del subsidio de tierras o de adjudicación de tierras o titulación de baldíos, de tamaño igual o superior a una (UAF).

F. No tener penas privativas de la libertad pendientes de cumplimiento, impuestas mediante fallo penal en firme.

Cada uno de los integrantes de la Unidad Familiar debe cumplir con los requisitos de elegibilidad anteriormente señalados.

Si se tratare de proyectos colectivos, que impliquen la participación de varias personas naturales, las condiciones deberán aplicar para cada uno de los miembros del proyecto y sus unidades familiares.

Las calidades anteriormente referidas deberán ser verificadas por el INCODER.

Las Oficinas Departamentales del INCODER, verificarán que todos los Anexos solicitados, estén completos e incluidos en la propuesta mediante la lista de

**2.3.2 Condiciones de los Predios por Adquirir**

En el marco de la presente convocatoria y con cargo a los recursos aportados por el INCODER, **únicamente se podrá financiar la compra de los predios que cumplan con las siguientes características:**

**2.3.2.1 Extensión**

**Los predios a adquirir no podrán tener una extensión superior a una (1) Unidad Agrícola Familiar (UAF), por familia postulante.** Un proyecto puede incluir la adquisición de un predio de una extensión mayor a una (1) (UAF), proporcionalmente al número de subsidios solicitados, para beneficiar un número mayor de familias, siempre y cuando cumplan con la generación de los dos (2), salarios mínimos mensuales legales vigentes-(s.m.m.l.v.) promedio, para cada una de ellas; en cuyo caso la solicitud debe contener la propuesta de división del predio, bajo las consideraciones técnicas del uso potencial de las tierras y del proyecto, dando cumplimiento a todos los requisitos de la convocatoria.

**2.3.2.2 Ubicación**

**Los predios a adquirir deben estar ubicados en zonas aptas para la producción agropecuaria, pesquera o forestal, determinados como suelo rural en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), o los respectivos Esquemas de Ordenamiento de cada Municipio, el cual deberá ANEXARSE junto con el avalúo comercial. No se evaluarán propuestas para las que se postulen predios que se encuentren localizados en áreas de conservación y protección ambiental, así: A)**

En áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, **B) En las áreas de Reserva Forestal conceptualizadas por las respectivas Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) o las Corporaciones de Desarrollo Sostenibles (CAS)** o, C) En áreas de manejo especial, consideradas como limitaciones expresas contenidas en el Decreto 3600 de 2007 emitido por Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. **Por lo anterior NO se considerarán predios que presenten restricciones de orden ambiental, de protección especial, de niveles máximos de riesgos tales como inundaciones, deslizamientos, sismos y sequías, de explotación de recursos naturales no renovables o que estén localizados en áreas ocupadas por obras de infraestructura como vías y otros servicios públicos actuales o proyectados [...]**”.

[...] **2.3.2.4 Superficie Agropecuaria Utilizable en el Proyecto Productivo Planificado**

Los predios rurales objeto de los programas de Desarrollo Rural y Reforma Agraria, deberán tener una extensión que asegure el desarrollo competitivo y sostenible del proyecto productivo formulado. **La extensión de la superficie agropecuaria utilizable no podrá ser inferior al ochenta por ciento (80%) del área total del inmueble [...]**<sup>108</sup>.

## XII. SOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO

### XII.1. De la vulneración de los derechos colectivos invocados por las comunidades de los Corregimientos de Zanjón Hondo y El Vínculo y de las veredas El Manantial, La Unidad y Sonsito, ubicados en los municipios de Guadalajara de Buga y Guacarí (Valle del Cauca)

Para examinar lo referente a la presunta vulneración de los derechos colectivos relacionados con el goce de un ambiente sano; con el equilibrio ecológico y la protección, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales; y con los derechos de los usuarios y consumidores de los servicios públicos domiciliarios y, en particular, en cuanto a la afectación de las fuentes hídricas que surten los acueductos veredales de las comunidades actoras, la Sala advierte las siguientes situaciones:

El **INCODER**, en el año 2009, abrió la **Convocatoria Pública No. SIT-01-2009**,) con el objeto de adjudicar un “*Subsidio Integral para la Compra de Tierras*” y, de esta manera, apoyar los proyectos productivos de familias campesinas y desplazadas de los municipios de Guadalajara de Buga y Guacarí (centro del Valle del Cauca), y con miras a lograr dicho objetivo expidió los “**Términos de Referencia**”, a través de los cuales fijó las reglas de para la mencionada adjudicación<sup>109</sup>.

<sup>108</sup> Ver página web: file:///C:/Users/lpuyov/Downloads/terminos\_de\_referencia\_campesinos\_sit-01\_2009\_2%20(1).pdf

<sup>109</sup> Folios 1 a 78. Cuaderno No. 2. Expediente de acción popular.

Ante dicha convocatoria, la **Asociación de Productores Agropecuarios de la Vereda Pomares – ASOPOMARES**<sup>110</sup> presentó una propuesta para la compra de los predios rurales "Santa Teresa La Cristalina" y "Santa Teresita Patagonia", ubicados en las veredas Monterrey y Alto Pomares de los municipios de Guadalajara de Buga y Guacarí, respectivamente, (centro del Valle del Cauca); e, igualmente, para desarrollar un proyecto productivo denominado "Agrícolas" para ser desarrollado en dichos fundos<sup>111</sup>.

Con miras a adelantar el proceso de selección objetiva de los beneficiarios del "subsidio integral de reforma agraria", el **INCODER** celebró el **Contrato No. 581 de octubre 2 de 2009** con la **Corporación para el Desarrollo de las Microempresas - CDM**, cuyo objeto consistía en que un tercero idóneo, evaluara y calificara los proyectos presentados por las comunidades campesinas y desplazadas, previa verificación, en campo, del cumplimiento de los requisitos exigidos en los términos de referencia.

Debe resaltarse que la Corporación **CDM**, antes de emitir el respectivo concepto de viabilidad para la adjudicación de los subsidios destinados a la adquisición de predios, mediante comunicación de **noviembre de 2009**<sup>112</sup> solicitó a la **CVC** **certificar la existencia de restricciones ambientales en los mismos**. Tal comunicación fue del siguiente tenor:

"[...] A la fecha el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER- se encuentra desarrollando el proceso de Verificación en Campo de los proyectos presentados en el marco de las Convocatorias Públicas para el otorgamiento de Subsidio Integral de Tierras a Campesinos y Desplazados por la Violencia; INCODER SIT -01 y SIT -02 de 2009 para lo cual contrató a la Corporación para el Desarrollo de las Microempresas - CDM-

[...].

"[...] Por lo anterior, y **con el fin de emitir concepto sobre la viabilidad de la asignación del subsidio integral de tierras, para la adquisición de los predios mencionados, de manera muy atenta, me permito solicitarle, se sirva certificar si efectivamente estos predios poseen algún tipo de restricción de tipo ambiental que impida emitir un concepto de viabilidad de los mismos** [...]"<sup>113</sup>.

Al respecto se registra en el expediente que, de acuerdo a lo consignado en un informe rendido por el **INCODER** a la entonces Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, "Ref.: *Concepto Técnico Ambiental expedido por la*

---

<sup>110</sup> La financiación del proyecto productivo ascendía a la suma de 424.979.200,00

<sup>111</sup> Folios 79 a 185. Cuaderno No. 2. Expediente de acción popular.

<sup>112</sup> Folio 312. Cuaderno No. 2. Expediente acción popular.

<sup>113</sup> *Ibidem*.

**CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA**<sup>114</sup>, dicha solicitud no fue respondida por la **CVC**<sup>115</sup>.

Ahora bien, en relación con la propuesta de la asociación **ASOPOMARES**, en lo referente al componente del proyecto productivo, la **CDM** conceptuó que ésta se cumplía con los requisitos exigidos, toda vez que:

“[...] Las líneas productivas propuestas (97 ha de café asociado con banano, 30 ha de mora, 34 ha de lulo y 10 ha de tomate de árbol), se ajustan a las condiciones agroclimáticas y las clases de suelos (IV y VI) que presentan las 235.94 has, potencialmente útiles del predio, el resto del área corresponde a suelos de la parte montañosa definidos como clase VII que presentan pendientes superiores al 50%, son superficiales, de condición textural franco arcillosa [...] Las líneas productivas están probadas en la zona donde se pretende implementar el proyecto, lo cual permite obtener con mayor certeza el rendimiento propuesto [...]”<sup>116</sup>.

Una vez cumplidas las exigencias consignadas en los “**Términos de Referencia**” de la **Convocatoria SIT-01-2009** y evaluadas las propuestas presentadas por las comunidades campesinas, el **INCODER**, mediante **Resolución No. 1207 del 11 de mayo de 2010**, adjudicó el “*Subsidio Integral de Reforma Agraria*” a las 63 familias de la asociación **ASOPOMARES**, el cual debía ser destinado a la compra de los predios rurales “*Santa Teresa La Cristalina*” y “*Santa Teresita Patagonia*”, ubicados en las veredas Monterrey y Alto Pomares de los municipios de Guadalajara de Buga y Guacarí, respectivamente; y a la financiación del proyecto productivo “*Agrícolas*” presentado por la mencionada asociación, subsidio que en total ascendía a la suma de \$1.614.004.300<sup>117</sup>.

Asimismo, mediante Escritura Pública No. 1.542 del **23 de junio de 2010**, protocolizada en la Notaría Doce del Círculo de Cali, el **INCODER** legalizó la compraventa de los mencionados predios, cuyos destinatarios serían las familias campesinas y desplazadas vinculadas a la asociación **ASOPOMARES**<sup>118</sup>.

Según obra copia en el expediente, el **24 de julio de 2010**, el **INCODER** realizó la entrega material de los predios mencionados a la señora Ana María Sánchez Tascón, en representación de la asociación **ASOPOMARES**<sup>119</sup>.

---

<sup>114</sup> Folios 309 a 325. Cuaderno No. 2. Expediente de popular.

<sup>115</sup> Folio 313. Cuaderno No. 2. Expediente acción popular.

<sup>116</sup> Folio 83. Cuaderno No. 2. Expediente acción popular.

<sup>117</sup> Folios 186 a 195. Cuaderno No. 2. Expediente acción popular.

<sup>118</sup> Folios 223 a 282. Cuaderno No. 2. Expediente acción popular.

<sup>119</sup> Folios 283 a 288. Cuaderno No. 2. Expediente acción popular.

Ahora bien, cabe resaltar que, mediante Oficio No. 20102133437 calendado **el 26 de octubre de 2010** (fecha posterior a la adjudicación y entrega de los predios), la Directora Técnica de Convocatorias – Subgerencia de Gestión y Desarrollo Productivo del **INCODER**, solicitó a la **CVC** un concepto técnico ambiental ante las reiteradas quejas de las comunidades actoras, ante la ausencia de un concepto de viabilidad ambiental para el establecimiento del proyecto adjudicado a **ASOPOMARES** en los predios antes mencionados. La solicitud fue formulada por el **INCODER** en los siguientes términos:

[...] teniendo en cuenta la queja aquí referida (de la Junta Administradora del Acueducto y Alcantarillado del corregimiento de El Vínculo), y que a la fecha el INCODER se encuentra siendo requerida (sic) por el vendedor de los predios y el proponente del proyecto para efectuar los desembolsos correspondientes según la resolución de adjudicación (cuyo trámite ha sido suspendido mientras se aclara la situación), **de manera atenta nos permitimos solicitar su colaboración, a fin que de conformidad con sus funciones y competencias, se proceda a emitir CONCEPTO TÉCNICO sobre la viabilidad del establecimiento del proyecto mencionado en los predios ya citados, determinando si realmente cuentan con el 80% de la área útil agropecuaria y que no exista restricción ambiental respecto de las áreas de reserva forestal [...]**<sup>120</sup>. (Paréntesis y subrayas fuera de texto)

Cabe resaltar que, mediante **Resolución No. 0740 del 7 de marzo de 2011** “*Por la cual se impone una medida*”, expedida en virtud de un procedimiento administrativo ambiental, la Directora Territorial (C) Dar Centro Sur de la **CVC**, impuso una medida preventiva a la asociación **ASOPOMARES**, consistente en suspensión de actividades de extracción de material forestal, adecuación de terrenos en márgenes forestales protectoras de nacimientos y corrientes de agua, las cuales surten al río Sonsito, fuente hídrica que abastece acueductos comunitarios y zonas de reserva de interés general en los pluricitados predios<sup>121</sup>.

Dicha medida tenía vigencia hasta tanto la asociación **ASOPOMARES** tramitara los permisos correspondientes ante la autoridad ambiental. Dicho procedimiento se adelantó después de una visita a los predios adjudicados **el 16 de febrero de 2011**, la cual fue realizada por parte de funcionarios de la **CVC**. En tal diligencia, se constató la adecuación de terrenos en un área de 0.64 hectáreas, en la cual se talaron árboles y se apropiaron terrenos pertenecientes a zonas de reserva forestal.<sup>122</sup>

Se advierte que solamente hasta el **3 de marzo de 2011** la **C.V.C.** expidió el “**CONCEPTO AMBIENTAL PREDIOS LA PATAGONIA, SANTA TERESA Y SANTA**

<sup>120</sup> Folio 300. Cuaderno No. 2. Expediente acción popular.

<sup>121</sup> Folios 282 a 288. Cuaderno No. 2. Expediente acción popular.

<sup>122</sup> Folios 289 a 292. Cuaderno No. 2. Expediente acción popular.

**TERESITA, MUNICIPIOS DE BUGA Y GUACARÍ, DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA** solicitado, el cual fue elaborado por la Dirección Técnica Ambiental, la Dirección de Gestión Ambiental y la Dirección Ambiental Regional Centro Sur de dicha Corporación.

En dicho concepto, respecto de la distribución de las áreas de reserva en los citados predios, la **CVC** presentó el siguiente cuadro:

“[...]”

CATEGORIA	ÁREA (Ha)	PORCENTAJE (%)
Tierras cultivables C3	1.17	0.40
Tierras cultivables C4	60.17	20.95
Tierras Forestales Productoras Protectoras F2	31.82	11.08
Tierras para la Protección	194.11	67.57
<b>TOTAL ÁREA</b>	<b>287.27</b>	<b>100.00</b>

**Tierras Cultivables C3:** Corresponden a terrenos fuertemente ondulados a quebrados con pendientes entre el 12 y 25%. Pueden poseer suelos moderadamente profundos, mecanización restringida, únicamente maquinaria de tracción animal. La gama de cultivos que se puede establecer es limitada.

**Tierras Cultivables C4:** Corresponde a terrenos fuertemente quebrados con pendientes entre el 25% y 50%. Los cultivos deben ser aquellos que den cobertura de semibosque y policultivos. Las prácticas de conservación de suelos que exigen son abundantes, necesarias y de carácter obligatorio y se deben realizar a mano.

**Tierras Forestales Productoras Protectoras F2:** Son aquellas cuyas condiciones ecológicas exigen una cobertura forestal permanente, permitiendo un aprovechamiento ordenado del bosque (madera y otros productos) como puede ser por cuarteles, fajas o entresacas con prácticas exigentes de manejo de suelos, protección de cauces, labores silviculturales y de cosecha. Corresponden aproximadamente a 31.84 hectáreas, un 11.08% del total de los predios.

**Tierras para la protección:** Son aquellas áreas del predio cuyas condiciones ecológicas exigen una cobertura boscosa o similar permanente por ser áreas muy susceptibles a la degradación; son tierras que exigen manejo con fines exclusivamente de protección y conservación para los cauces y afloramientos hídricos. **Corresponden aproximadamente a 194.11 hectáreas, un 67.57% del total de los predios.**

**Lo anterior permite inferir que los predios Santa Teresita y la Patagonia, tiene capacidad para el establecimiento de aproximadamente 20 unidades Agrícola Familiar - UAF- [...]”<sup>123</sup>. (Negrillas fuera de texto)**

En el mencionado concepto, la autoridad ambiental indicó que en las visitas realizadas a los predios adjudicados se constató que algunas de las Unidades Agrícolas Familiares - UAF, se encontraban realizando labores **de adecuación de suelos** para el establecimiento de sistemas productivos, **sin ningún tipo de**

<sup>123</sup> Folios 224-249 Cuaderno principal; 326 a 351, Cuaderno No. 2. Expediente acción popular.

**planificación y sin contar con los permisos de la autoridad ambiental para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales.**

En cuanto al tema de **construcción de viviendas** advirtió que tampoco se había desarrollado algún tipo de planificación que indicara su ubicación y viabilidad para el abastecimiento de aguas y programas de saneamiento básico, lo cual, señaló, podía derivar en la contaminación por vertimientos y los residuos sólidos que iban a parar a los nacimientos y corrientes de agua del río Sonsito y de la quebrada Tapias, así como lo cual podría afectar a otras comunidades de la zona cuyos acueductos se alimentaban de dichas fuentes hídricas.

Frente a la problemática presentada en los predios arriba mencionados, la **CVC** efectuó una serie de reuniones de acercamiento con la asociación campesina **ASOPOMARES**, con la finalidad de concretar estrategias, compromisos y organizar el buen uso del suelo, para tratar de evitar la generación de conflictos con la población de las zonas aledañas, específicamente, en lo relacionado con las fuentes hídricas que nutren los acueductos veredales de las comunidades actoras.

La **CVC** también convocó varias reuniones interinstitucionales con los diferentes estamentos (el **INCODER**, los municipios de Guadalajara de Buga y Guacarí, la asociación **ASOPOMARES** y la **CVC**), con el fin de establecer lineamientos claros, en términos del alcance y limitaciones existentes para el establecimiento de actividades productivas en las áreas que se habían definido como de vocación agropecuaria, para así garantizar así el desarrollo de las mismas.

Igualmente, la **CVC** propuso iniciar un **proceso de zonificación socio-ambiental productiva** con el fin de establecer a una escala adecuada las zonas con viabilidad para el desarrollo de actividades agropecuarias y de infraestructura, incluyendo a los diferentes actores, para así generar un **proceso de planificación prospectiva de los predios**, de manera que se garantizara la valoración y conservación de los ecosistemas presentes en dichas tierras, así como el aprovechamiento de las áreas susceptibles de ser incorporadas a la actividad productiva con criterios de sustentabilidad<sup>124</sup>.

---

<sup>124</sup> Folios 166 a 122. Cuaderno principal. Expediente acción popular.

En el curso del trámite de la acción popular la **CVC** allegó al proceso el concepto técnico referente a zonas de protección ambiental en los predios **La Patagonia, Santa Teresa y Santa Teresita**, el cual tiene por objeto establecer la existencia de zonas protegidas ambientalmente en dichos terrenos. En tal sentido, la autoridad ambiental concluyó que si bien dichos predios, propiamente, no hacen parte de la zona de reserva natural, lo cierto es que al interior de los mismos se encuentran zonas protegidas ambientalmente, clasificadas como zonas forestales protectoras de las que trata el **Decreto 1449 de 1977**<sup>125126</sup>.

Las **recomendaciones** de la **CVC** consignadas en el "**CONCEPTO AMBIENTAL PREDIOS LA PATAGONIA, SANTA TERESA Y SANTA TERESITA, MUNICIPIOS DE BUGA Y GUACARÍ, DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA**"<sup>127</sup> fueron los siguientes:

"[...] 1) Realizar una redefinición de la capacidad de carga del predio, teniendo en cuenta la clasificación de uso, tipos y clasificación de los suelos, las áreas de recarga de acuíferos y las funciones ambientales de las coberturas vegetales-existentes en el inmueble; de acuerdo a los resultados este estudio se debe tomar la decisión con relación al número de familias a ubicar en el predio.

2) Conforme a los parámetros Biofísicos, a la zonificación ambiental de los predios, a las observaciones de las visitas al terreno, en el predio La Patagonia, se debe considerar que por encontrarse gran parte de su área en zona reguladora de aguas, amortiguadora de la zona de la Reserva Forestal Nacional Sonso –Guabas, con bosques y rastrojos sucesionales en desarrollo y pendientes mayores al 50%, **no es viable la ocupación del mismo para desarrollar actividades productivas dada la riqueza hídrica que se encuentra en esta zona y que surte aproximadamente a 2.000 familias localizadas en los corregimientos de Monterrey, Santa Rosa de Tapias, Zanjón Hondo y El Vínculo y las veredas Guacas, Pomares, La Unión, Miravalle, El Bosque y Sonsito, por lo tanto debe procurarse la protección y conservación de estas áreas relictuales de gran valor ecológico y social para garantizar el abastecimiento del recurso hídrico para estas comunidades y evitar la generación de conflictos.**

3) Realizar los aislamientos pertinentes en corrientes y nacimientos de agua ubicados dentro de los predios, teniendo en cuenta la franja protectora de acuerdo a la normatividad vigente, permitiendo su generación natural.

4) Realizar socializaciones y concertaciones con las comunidades vecinas sobre la aceptación del asentamiento de la comunidad en el predio, bajo el cumplimiento de los criterios técnicos establecidos para el desarrollo de actividades productivas en el mismo.

5) Formular el **Plan de Ordenación y Manejo de la cuenca Hidrográfica - POMCH del Río Sonso**, el cual deberá considerar la zonificación definida en el presente concepto y establecer los programas y proyectos tendientes recuperación y conservación de las áreas de protección **Por competencia dicho Plan debe ser formulado por la CVC.**

6) Los proyectos productivos de explotación agrícola o pecuaria a desarrollar en los predios, deben considerar la vocación de los suelos (uso potencial), manejo adecuado

<sup>125</sup> Folios 936 a 941. Cuaderno 1A. Expediente acción popular.

<sup>126</sup> Decreto 1449 de 27 de junio de 1977 "Por el cual se reglamentan parcialmente el inciso 1 del numeral 5 del artículo 56 de la Ley 135 de 1961 y el Decreto Ley No. 2811 de 1974".

<sup>127</sup> Folios 326 a 351. Cuaderno No. 2. Expediente acción popular.

del recurso agua y prácticas de conservación de suelos para evitar procesos erosivos y mecanismos de producción limpia tendientes a reducir el uso de agroquímicos (cultivos orgánicos) que puedan afectar la calidad de las fuentes superficiales de las cuales se surten las comunidades localizadas aguas abajo.

7) Se deben definir claramente las áreas para el establecimiento de infraestructura de vivienda con el fin de garantizar el correcto aprovechamiento del recurso hídrico y las condiciones de saneamiento básico.

**En los procesos de adjudicación de terrenos que adelante el INCODER, se debe realizar una zonificación ambiental previa, que contemple los criterios establecidos en el presente concepto. Lo anterior, con el fin de evitar la generación de conflictos de ocupación o densificación de áreas relevantes para la conservación de los recursos naturales [...]"<sup>128</sup>.**

También reposa en el plenario un **dictamen pericial rendido por el Ingeniero Sanitario Dorance Becerra Moreno**, perito de la lista de auxiliares de la justicia, decretado por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Buga (Valle del Cauca) dentro del trámite de la presente acción popular, dictamen que tiene por objeto verificar si la contaminación de la cuenca hidrológica del río Sonsito y la quebrada Tapias (que abastecen de agua a los corregimientos de Zanjón Hondo, El Vínculo, Manantial, Sonsito y La Unidad), derivada de la labor de los campesinos de la asociación **ASOPOMARES** en los predios de Santa Teresa, Santa Teresita y La Patagonia, ubicados en los municipios de Guadalajara Buga y Guacarí. Los apartes principales de la experticia realizada por el auxiliar de la justicia señalan lo siguiente:

"[...] Los días 7 (entre las 14:00 y las 18:00) y 10 (entre las 9:00 y las 14:00) de junio de 2013, se realizó visita de inspección técnica a los predios Santa Teresa, Santa Teresita y La Patagonia, en jurisdicción de los Municipios de Buga y Guacarí, Departamento del Valle del Cauca. Durante estas visitas se observó que:

Los predios de Santa Teresa, Santa Teresita y La Patagonia poseen en conjunto una extensión total cercana a las 290 hectáreas, las cuales tienen la siguiente distribución aproximada: bosques 15 (bosque primario 3 y bosque secundario 12), pastizales 70 (potreros para ganadería extensiva en desuso), rastrojos 10 (zona de recuperación de suelos usados en el pasado para ganadería y agricultura), y cultivos 5 (principalmente de maíz, plátano, café y mora).

Los suelos de la zona se caracterizan por tener pendientes de moderadas a fuertes, procesos de erosión sectorizados, y presencia de cárcavas menores (principalmente sobre las vías de acceso).

**En cuanto a los recursos hídricos, los predios Santa Teresa y Santa Teresita se encuentran en la cuenca hidrográfica del río Sonsito, mientras que el predio La Patagonia abarca territorio de la cuenca hidrográfica del río Sonsito y la quebrada Tapias. Este aspecto es de vital importancia desde el punto de vista ambiental y social, ya que en los predios se encuentran ubicados diversos nacimientos que alimentan estos cuerpos de agua superficial, que a su vez abastecen de agua para consumo humano y fines agrícolas a los corregimientos de Zanjón Hondo, El Vínculo, Manantial, Sonsito y La Unidad, entre otros.**

---

<sup>128</sup> Folios 349 a 351. Cuaderno 2. Expediente acción popular.

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER - adjudicó en los predios de Santa Teresa, Santa Teresita y La Patagonia, un total de 63 parcelas a igual número de familias a través de subsidios integrales de tierras. Estas parcelas tienen un tamaño aproximado de entre 4 y 5 hectáreas (según versiones de la comunidad) y tienen como función el constituirse en Unidades Agrícolas Familiares, permitiendo en teoría generar al menos dos salarios mínimos legales mensuales vigentes a partir de su explotación (por familia/parcela).

Si bien el INCODER ya adjudicó y entregó la totalidad de las parcelas, **son pocas las familias que desarrollan una real explotación de las Unidades Agrícolas Familiares, o que están desarrollando la adecuación de las mismas para su posterior aprovechamiento (construcción de viviendas, adecuación de tierras, limpieza de rastrojos y tala de bosque).**

En cuanto a las familias que ya se asentaron en las parcelas, estas construyeron edificaciones rústicas sin contar con sistemas de saneamiento adecuados (el agua para consumo es captada desde nacimientos y los desechos líquidos son dispuestos sin previo tratamiento), lo cual genera un riesgo potencial de contaminación sobre el medio ambiente.

El aprovechamiento de la tierra en estos predios se da principalmente mediante ganadería extensiva de pequeña escala y cultivos de maíz, plátano, café y mora (ver Fotografía No. 6). **Durante las visitas no se observó el uso de agroquímicos, en cercanías de fuentes de agua, que puedan significar un riesgo de contaminación por estas sustancias sobre el río Sonsito; sin embargo, no se descarta que una vez se dé el aprovechamiento de la totalidad de las Unidades Agrícolas Familiares el riesgo de contaminación por plaguicidas y fertilizantes aumente de manera significativa.**

Al momento de las visitas el impacto ambiental por actividades antrópicas es mínimo debido a la baja densidad poblacional de la zona (específicamente sobre la cuenca hidrográfica del río Sonsito - Fotografía No. 7), sin embargo a futuro, una vez estén desarrolladas la totalidad de las parcelas, se espera un alto riesgo de contaminación sobre los recursos hídricos (por densificación poblacional, captación de agua para consumo desde nacimientos, vertimientos líquidos sin previo tratamiento, generación de residuos sólidos, y no conservación de la zona forestal protectora).

Sobre el cauce del río Sonsito (en el área cubierta por los predios Santa Teresa, Santa Teresita y La Patagonia), se observa que a la fecha los propietarios de las parcelas han respetado la franja forestal protectora de que trata los artículos 83 (literal d) y 204 del Decreto 2811 de 1974, el artículo 7 del Decreto 877 de 1976, el artículo 3 del Decreto 1449 de 1977, y el Acuerdo CD-18 de 1998 de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC (Estatuto de Bosques y Flora Silvestre).

**Sin embargo, se advierte sobre el riesgo potencial de que en un futuro la presión antrópica sobre esta franja aumente, debido a la densificación de la población y al aprovechamiento agrícola y pecuario de las Unidades Agrícolas Familiares actualmente sin uso.** Esta franja forestal protectora, de mínimo 100 metros para nacimientos y 30 metros en cauces de agua, debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales, a fin de proteger el recurso hídrico.

A partir de lo anteriormente expuesto, considero que es poco probable que las actividades que se desarrollan actualmente en los predios Santa Teresa, Santa Teresita y La Patagonia, tengan un impacto significativo sobre las condiciones de calidad y cantidad del recurso hídrico en el río Sonsito.

**No obstante en el futuro, una vez estén desarrolladas la totalidad de las Unidades Agrícolas Familiares, se espera un alto riesgo de contaminación sobre los recursos hídricos por densificación poblacional, captación de agua para consumo desde nacimientos, disposición de vertimientos líquidos sin previo tratamiento, generación de residuos sólidos, uso y disposición inadecuada de agroquímicos, y no conservación de la zona forestal protectora (uso del suelo para agricultura y ganadería). Así mismo, se espera que aumente la presión en términos de la cantidad de agua demandada del río Sonsito (para consumo humano, agricultura y ganadería), lo cual puede generar problemas de salud**

**pública por desabastecimiento sobre los habitantes de los Corregimientos de Zanjón Hondo, El Vínculo, Manantial, Sonsito y La Unidad [...]**<sup>129</sup>

Asimismo, el Ingeniero **Dorance Becerra Moreno**, perito de la lista de auxiliares de la justicia, en el dictamen ordenado por el Juzgado el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Buga (Valle del Cauca), presentó algunas recomendaciones respecto de las actuaciones que podrían adelantar la autoridad ambiental y los demás actores involucrados en el *sub examine*, con el fin de actuar en forma conjunta para prevenir, remediar y mitigar los posibles impactos ambientales generados sobre el río Sonsito. Al respecto indicó:

"[...] Finalmente y con el fin de prevenir, remediar y mitigar los posibles impactos ambientales generados sobre el río Sonsito, considero que es necesario que las autoridades ambientales competentes y los actores involucrados en este proyecto, públicos y privados, promuevan e implementen acciones conjuntas con el fin de:

- Asegurar la preservación de la franja forestal protectora, con el fin de garantizar la conservación y sostenibilidad del recurso hídrico.
- Realizar un estudio en donde se determine la verdadera capacidad de aprovechamiento y parcelación de los predios Santa Teresa, Santa Teresita y La Patagonia, en función de las variables ambientales que puedan ser afectadas por el aprovechamiento de la tierra.
- Implementar en la zona técnicas de agricultura agroecológica, con el fin de minimizar el impacto ambiental por el uso de agroquímicos.
- Garantizar que las Unidades Agrícolas Familiares que se establezcan en los predios tengan un desarrollo planificado en términos de aprovechamiento y/o protección de áreas (teniendo en cuenta variables ambientales, sociales y económicas), infraestructura de saneamiento adecuada, y conservación de los recursos naturales [...]"<sup>130</sup>.

Con base en lo anteriormente expuesto, la Sala considera que en el presente caso, efectivamente, se presenta una vulneración y amenaza de los derechos colectivos relacionados con el goce al ambiente sano, al equilibrio ecológico y la protección de los recursos naturales y el derecho como consumidoras y usuarias de los servicios públicos de las comunidades actoras.

Lo anterior, en tanto está demostrado que el **INCODER**, en el procedimiento de adjudicación del "*subsidio integral de reforma agraria*" cuyo propósito era la adquisición de los predios "*Santa Teresa de la Cristalina*" y "*Santa Teresita de la Patagonia*", no tuvo en cuenta que dichos predios estaban ubicados en las riberas del río Sonsito y la quebrada Tapias, fuentes hídricas que abastecen los acueductos veredales de las comunidades actoras y que se verían afectadas por

---

<sup>129</sup> Folios 93 a 99. Cuaderno No. 4. Expediente acción popular.

<sup>130</sup> Folios 93 a 99. Cuaderno No. 4. Expediente acción popular.

la presencia de las 63 familias campesina y desplazadas de los municipios de Guadalajara de Buga y Guacarí (departamento del Valle del Cauca),.

En efecto, el alto número de familias asentadas en predios con escasa vocación agrícola y la falta de previsiones para la protección de las mencionadas fuentes hídricas, trajo como consecuencia la contaminación del río Sonsito y la quebrada Tapias, afectándose de esta forma el derecho humano y colectivo al agua potable para las comunidades actoras.

A lo anterior debe agregarse las deficiencias de la Corporación **CVC** en cuanto al cumplimiento oportuno e idóneo de sus funciones como autoridad ambiental en relación con los predios objeto de adjudicación, circunstancia que también generó la falta de protección de fuentes hídricas que surten los acueductos veredales de las comunidades actoras.

En este orden de ideas la Sala considera pertinente precisar el grado de responsabilidad de las entidades accionadas en cuanto a la vulneración y amenaza de los derechos reclamados en la presente acción popular.

## **XII.2. De la responsabilidad y grado de afectación de los derechos colectivos presuntamente vulnerados por parte de cada una de las entidades públicas y particulares involucrados en la controversia**

### **XII.2.1. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER**

En *el sub examine*, a juicio de la Sala, se concluye que le asiste responsabilidad al **INCODER** en cuanto a la afectación de los derechos colectivos invocados en la demanda, en tanto fue dicha entidad la que adjudicó los predios denominados "*Santa Teresa La Cristalina*"<sup>131</sup> y "*Santa Teresa Patagonia*"<sup>132</sup>, sin que previamente se hubiera constatado con la autoridad ambiental competente, es decir, con la **CVC**, la existencia de zonas de reserva forestal y/o con restricciones en materia ambiental, en los predios objeto de la **Convocatoria Pública INCODER SIT-01-2009**, en particular, en cuanto al manejo y protección de las fuentes hídricas existentes en la zona, como lo son el río Sonsito y la quebrada Tapias.

---

<sup>131</sup> Con una extensión de 84,62 hectáreas.

<sup>132</sup> Con una extensión de 211,78 hectáreas.

En efecto, dicha consulta, la cual estaba prevista en los “*Términos de Referencia*” de la citada Convocatoria, solamente se formuló por parte del **INCODER** el día **26 de octubre de 2010**<sup>133</sup>, pese a que la **Resolución No. 1207** que autoriza la adjudicación de los subsidios integrales de reforma agraria para la compra de predios data del **11 de mayo de 2010**. Es decir, que el **INCODER** solo cinco meses después de la expedición de la mencionada resolución, procedió a solicitar a la autoridad ambiental un concepto técnico ambiental para soportar tal adjudicación.

Es así como la solicitud de concepto versa, principalmente, sobre tres aspectos, a saber: **(i)** viabilidad del establecimiento del proyecto agrícola en los predios objeto de la adjudicación; **(ii)** establecer si dichos predios contaban con una área útil para la actividad agropecuaria del orden del 80%; y **(iii)** si en los predios adquiridos existían restricciones ambientales respecto a las áreas de reserva forestal y frente al manejo y protección de los recursos naturales que hacen parte de los mismos, incluidas las fuentes hídricas.

Cabe resaltar que el propio **INCODER** reconoció en su escrito de apelación que “[...] **Obviamente de haber conocido anticipadamente alguna restricción ambiental a la explotación agrícola del predio y a la cual aluden los actores populares soportados en conceptos de la autoridad ambiental, en especial el de 3 de marzo de 2011, enviado por la Dirección Técnica Ambiental Centro Sur de la CVO (sic) otros hubieran sido los conceptos y, seguramente, no se hubieran comprometido los recursos estatales para la adquisición de estos predios** [...]”<sup>134</sup> (Negrillas y subrayas fuera de texto).

Se advierte, además, que el **INCODER** desconoció los fundamentos legales que informaban la **Convocatoria Pública INCODER SIT-01-2009**, tales como las **Leyes 388 de julio 18 de 1997** “*Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones*”; y **1152 de julio 25 de 2007** “*Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones*”, en lo concerniente a las condiciones que deben cumplir los predios que se adquieran producto de la adjudicación del “*Subsidio Integral de Reforma Agraria*”.

---

<sup>133</sup> Folios 293 a 301. Cuaderno No. 2. Expediente acción popular.

<sup>134</sup> Folio 1017. Cuaderno No. 6. Expediente acción popular.

Para ilustrar el aserto anterior, la Sala anota que el **INCODER**, a instancias de la mencionada Convocatoria Pública, hizo caso omiso de uno de los principios establecidos en la **Ley 388 de 1997** que fundamentan el ordenamiento territorial en Colombia, como lo es “[...] 1. *La función social y ecológica de la propiedad* [...]”<sup>135</sup>, habida cuenta que no tuvo en cuenta las restricciones en materia ambiental existentes en los predios objeto de dicha Convocatoria, al constatarse que en su mayor parte correspondían a zona de reserva forestal y que en cuanto a la conformación de las Unidades Agrícolas Familiares (UAF).

En efecto, por parte del **INCODER** no se planificó todo lo concerniente a la construcción y ubicación de las viviendas y de los servicios públicos domiciliarios de las familias beneficiarias de la adjudicación, omisión que se hizo extensiva en relación con los proyectos productivos a desarrollar en los predios adquiridos, desconociendo, por tanto, las previsiones a tener en cuenta en cuanto a la función social y ecológica de la propiedad, en cuanto a la protección al goce al medio ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico y, para el caso que ocupa la atención de la Sala, en cuanto a la protección y el manejo adecuado de las fuentes hídricas que surten los acueductos veredales de las comunidades actoras.

En cuanto a lo establecido en la **Ley 1152 de 2007**, el **INCODER** desconoció lo referente a los requisitos o exigencias mínimas que deben cumplir los predios a adquirir mediante el subsidio integral de reforma agraria, destinados a la compra de tierras y, por consiguiente, la verificación de los mismos, de conformidad con lo consignado en los artículos 59 y 61 de dicha Ley. Dichos artículos establecen lo siguiente:

“[...] **ARTÍCULO 59. Para establecer las condiciones de acceso al mecanismo del subsidio, el Gobierno Nacional señalará los requisitos o exigencias mínimas que deben cumplir los predios rurales propuestos por los aspirantes**, en los que se considerarán, entre otros, los relacionados con el precio de las tierras y las mejoras, la clase agrológica, la ubicación geográfica, **la disponibilidad de aguas**, la altura sobre el nivel del mar, la topografía del terreno, las condiciones climáticas, **la cercanía a zonas de manejo especial o de conservación de los recursos naturales renovables**, y las condiciones de mercadeo de los productos agropecuarios y/o forestales en la región [...]”.

“[...] **ARTÍCULO 61.**

[...]

---

<sup>135</sup> Ley 388 de 1997, artículo 2°.

Una vez adjudicado el subsidio y previo al primer desembolso, el Incoder adelantará las acciones necesarias para verificar las condiciones de los predios y proyectos productivos, cuyo subsidio de adquisición fue aprobado.

En el caso en el cual el Incoder encuentre que el predio o el proyecto productivo no satisface completamente uno o más requisitos de los contenidos en las condiciones de la convocatoria, el beneficiario deberá subsanar las deficiencias en el término de quince (15) días hábiles so pena de perder el derecho al subsidio por virtud de la ley.

En la misma dirección, la Sala advierte que el **INCODER**, en el trámite de la **Convocatoria Pública INCODER SIT-01-2009**, desconoció lo previsto en los Términos de Referencia precisamente en cuanto a los siguientes temas: **(i)** la ubicación de los predios a adquirir con base en los “*subsidios integrales de reforma agraria*” adjudicados; **(ii)** la obligatoriedad de contar, previamente con el concepto de las Corporaciones Autónomas Regionales – CAR, en relación con las áreas de reserva forestal y **(iii)** la extensión de la superficie agropecuaria utilizable de dichos predios.

Dichos Términos de Referencia, valga resaltarlo, señalan, en su parte pertinente, lo siguiente:

#### **2.3.2.2 Ubicación**

Los predios a adquirir deben estar ubicados en zonas aptas para la producción agropecuaria, pesquera o forestal, determinados como suelo rural en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), o los respectivos Esquemas de Ordenamiento de cada Municipio, el cual deberá ANEXARSE junto con el avalúo comercial. No se evaluarán propuestas para las que se postulen predios que se encuentren localizados en áreas de conservación y protección ambiental, así: A) En áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, **B) En las áreas de Reserva Forestal conceptualizadas por las respectivas Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) o las Corporaciones de Desarrollo Sostenibles (CAS)** o, C) En áreas de manejo especial, consideradas como limitaciones expresas contenidas en el Decreto 3600 de 2007 emitido por Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Por lo anterior NO se considerarán predios que presenten restricciones de orden ambiental, de protección especial, de niveles máximos de riesgos tales como inundaciones, deslizamientos, sismos y sequías, de explotación de recursos naturales no renovables o que estén localizados en áreas ocupadas por obras de infraestructura como vías y otros servicios públicos actuales o proyectados.

[...]”.

#### **[...] 2.3.2.4 Superficie Agropecuaria Utilizable en el Proyecto Productivo Planificado**

Los predios rurales objeto de los programas de Desarrollo Rural y Reforma Agraria, deberán tener una extensión que asegure el desarrollo competitivo y sostenible del proyecto productivo formulado. La extensión de la superficie agropecuaria utilizable no podrá ser inferior al ochenta por ciento (80%) del área total del inmueble [...]<sup>136</sup>.

<sup>136</sup> Ver página web: file:///C:/Users/lpuyov/Downloads/terminos\_de\_referencia\_campesinos\_sit-01\_2009\_2%20(1).pdf

Así las cosas, es evidente que de conformidad con los citados “*Términos de Referencia*” de la Convocatoria, la extensión de la superficie agropecuaria utilizable no podía ser inferior al ochenta por ciento (80%) del área total del inmueble, mientras que en el Concepto Técnico ambiental, expedido por la **CVC** el 3 de marzo de 2011, se señala que “[...] *el 61.4% del terreno corresponde a zona de reserva forestal y, solamente, podrían establecerse 20 familias, es decir, 20 Unidades Familiares Agrícolas, en el terreno restante apto para proyectos agrícolas [...]*”<sup>137</sup>.

Ahora bien, la Sala destaca que los reclamos de las comunidades actoras populares se centran en la vulneración al derecho al agua potable para el consumo humano, considerado como un derecho de primer orden para garantizar el bienestar y la salud de sus comunidades, debido a la falta de protección de fuentes hídricas como el río Sonsito y de la quebrada Tapias, las cuales abastecen los acueductos veredales de los Corregimientos en que las mismas habitan, es decir, Zanjón Hondo y El Vínculo y de las veredas El Manantial, La Unidad y Sonsito ubicados en los municipios de Guadalajara de Buga y Guacarí (Valle del Cauca).

Por lo anteriormente expuesto, la Sala concluye que el **INCODER** resulta responsable de la vulneración de los derechos colectivos deprecados por las comunidades actoras, pues está demostrado en el plenario que dicha entidad, con ocasión de la **Convocatoria Pública INCODER SIT-01-2009**, mediante la cual adjudicó los subsidios integrales de reforma agraria a 63 familias campesinas y desplazadas de los municipios Guadalajara de Buga y Guacarí (Valle del Cauca) destinados a la compra de los predios denominados "*Santa Teresa La Cristalina*"<sup>138</sup> y "*Santa Teresa Patagonia*"<sup>139</sup> y al desarrollo de proyectos productivos agrícolas en los mismos, llevó a cabo sus actuaciones sin prever que en dichos terrenos existían zonas de reserva forestal y que existían limitaciones para el establecimiento de las UAF.

En efecto, las actuaciones y omisiones del **INCODER**, en este caso, generaron la ausencia de protección de los recursos naturales existentes en la zona, en especial, de las fuentes hídricas como el río Sonsito y la quebrada Tapias, que surten los acueductos veredales de las comunidades actoras, cuyas viviendas se

---

<sup>137</sup> Folio 1017. Cuaderno No. 6. Expediente acción popular.

<sup>138</sup> Con una extensión de 84,62 hectáreas.

<sup>139</sup> Con una extensión de 211,78 hectáreas.

encuentran ubicadas en predios aledaños a los que fueron comprados y adjudicados a instancias de la mencionada convocatoria.

En ese orden de ideas, los fundamentos del recurso de apelación impetrado por el **INCODER** no están llamados a prosperar habida cuenta del desconocimiento de las disposiciones que rigen la adjudicación de los subsidios integrales de reforma agraria y la propia convocatoria pública que tenía por objeto la adjudicación de dicha clase de subsidios, situación que conllevó a la afectación de los derechos colectivos deprecados por las comunidades actoras.

### **XII.2.2. Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC**

La Sala encuentra, igualmente, que le asiste responsabilidad a la **CVC** dado que en su calidad de autoridad ambiental en la jurisdicción en la que tuvo lugar la **Convocatoria Pública INCODER SIT-01-2009**, debía velar por la protección del goce al ambiente sano, por el adecuado aprovechamiento y por el manejo de los recursos naturales y, en este caso, por la salvaguardia de las fuentes hídricas que surten los acueductos veredales de las comunidades actoras.

Lo anterior, de conformidad con las funciones asignadas por el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, "*por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones*".

Es así como el mencionado artículo establece, entre otras, las siguientes funciones a cargo de las Corporaciones Autónomas Regionales:

"[...] **ARTÍCULO 31. FUNCIONES.** Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

[...]

2) **Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción**, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente;

[...]

9) **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;

[...]

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 en 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 expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos concesiones, autorizaciones y salvoconductos;

16) [...] **Administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción.**

[...]"

La Sala resalta que en el año 2006, la **CVC** se opuso al proyecto de la empresa SMURFIT KAPPA - Cartón de Colombia para, ejecutarse en los predios objeto de la Convocatoria en examen, habida cuenta del impacto ambiental negativo que soportaría la cuenca del río Sonsito con la siembra de los árboles "*eucaliptus grandis*", y la escasez de agua potable para las comunidades ubicadas en la ribera de dicha fuente hidrográfica ocasionaría dicha siembra.

Sin embargo, en el presente caso, la **CVC** no atendió la solicitud formulada en noviembre de 2009 por la Corporación para el Desarrollo de las Microempresas – CDM, para que emitiera un concepto sobre la viabilidad de la asignación del subsidio integral de tierras para la adquisición de los predios mencionados, con miras a que certificara si, efectivamente, dichos predios poseían algún tipo de restricción de tipo ambiental, evidenciando de esta forma un incumplimiento de sus funciones como autoridad ambiental en su respectiva jurisdicción.

Asimismo, la Sala advierte que la **CVC** también incumplió sus funciones como autoridad ambiental en su jurisdicción, pues a pesar de que el INCODER le solicitó, el **26 de octubre de 2010**, emitir un concepto técnico sobre la viabilidad del establecimiento del proyecto objeto de la Convocatoria en los predios: "La Patagonia", "Santa Teresa" y "Santa Teresita", ubicados en los municipios de Guadalajara de Buga y Guacarí (departamento del Valle del Cauca) para determinar "[...] si realmente cuentan con el 80% de la área útil agropecuaria y que no exista restricción ambiental respecto de las áreas de reserva forestal [...]"<sup>140</sup>, lo cierto es

---

<sup>140</sup> Folio 300. Cuaderno No. 2. Expediente acción popular.

que la CVC solo respondió tal petición cuatro meses después de haber sido solicitado.

En efecto, en virtud de la petición anterior del INCODER la CVC expidió sólo hasta el 3 de marzo de 2011, el “*CONCEPTO AMBIENTAL PREDIOS LA PATAGONIA, SANTA TERESA Y SANTA TERESITA, MUNICIPIOS DE BUGA Y GUACARÍ, DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA*”, elaborado por la Dirección Técnica Ambiental, la Dirección de Gestión Ambiental y la Dirección Ambiental Regional Centro Sur de dicha Corporación.

De otra parte, se tiene que si bien la **CVC** convocó y presidió una serie de reuniones interinstitucionales con los diferentes estamentos (**INCODER**, **CVC**, municipios de Buga y Guacarí, y **ASOPOMARES**), con el fin de establecer lineamientos sobre el alcance y limitaciones existentes para el establecimiento de actividades productivas en los predios adjudicados, también lo es que estas acciones, como lo advirtió el Tribunal de instancia, no han mitigado el impacto ambiental causado por el asentamiento de las familias de **ASOPOMARES**.

Prueba de tal advertencia es el hecho de que la **CVC** debió iniciar varios procesos sancionatorios ambientales en contra de dicha Asociación, debido a su intervención y desarrollo de actividades irregulares en la zona protectora del río Sonsito y la quebrada Tapias, tales como con erradicación de árboles y la adecuación de terrenos y construcción de viviendas sin ningún tipo de planificación o autorización por parte de la citada autoridad ambiental; sin descontar los problemas detectados en cuanto a la afectación de las aguas de dicho afluente hídrico, es decir, del río Sonsito.

Por lo anteriormente expuesto, la Sala considera que le asiste responsabilidad a la CVC en cuanto a la vulneración de los derechos colectivos invocados por las comunidades, en particular, frente a la protección de las fuentes hídricas que abastecen los acueductos veredales de las comunidades actoras que residen en la parte de debajo de los predios adjudicados, y cuyo derecho al agua potable nace del río Sonsito y de la quebrada Tapias.

Es así como dentro de las funciones de la **CVC** estaban las de velar porque las recomendaciones contenidas en los conceptos técnicos ambientales frente a los predios objeto de la Convocatoria mencionada, se concretaran con miras a la

protección efectiva de los recursos naturales existentes en la zona, y, especialmente, los que garantizaban la preservación de fuentes hídricas como el río Sonsito la quebrada Tapias. Sin embargo, está probado que la autoridad ambiental no desplegó en forma oportuna y de manera idónea y efectiva todas las actividades que garantizaran la protección reclamada por las comunidades ubicadas en las zonas aledañas a dichas fuentes hídricas y, por lo tanto, a garantizarles el derecho humano a consumir agua potable.

### **XII.2.3. Asociación de Productores Agropecuarios de la Vereda Pomares – ASOPOMARES**

Ahora bien, en cuanto a la asociación campesina **ASOPOMARES**, si bien en el dictamen pericial que obra en el expediente, se indicó que eran pocas las familias que desarrollan una real explotación de las Unidades Agrícolas Familiares, o que estaban desarrollando la adecuación de las mismas para su posterior aprovechamiento (construcción de viviendas, adecuación de tierras, limpieza de rastrojos y tala de bosque), se registró que se estaban construyeron edificaciones rústicas sin contar con sistemas de saneamiento adecuados (el agua para consumo es captada desde nacimientos y los desechos líquidos son dispuestos sin previo tratamiento), lo cual generaba un riesgo potencial de contaminación sobre el medio ambiente.

Dichas actividades generan un impacto ambiental negativo y se están desplegando sin ningún tipo de autorización por parte de la autoridad ambiental **CVC**, que les permitiera en una forma organizada y planeada aprovechar adecuadamente los recursos naturales de dicho sector.

Se advierte que tal afectación al recurso hídrico podría aumentar potencialmente, cuando se asentaran la totalidad de las 63 familias a quienes les fueron adjudicadas los predios arriba descritos, riesgo advertido en el dictamen pericial que obra en el expediente, en los siguientes términos: "[...] *sin embargo a futuro, una vez estén desarrolladas la totalidad de las parcelas, se espera un alto riesgo de contaminación sobre los recursos hídricos (por densificación poblacional, captación de agua para consumo desde nacimientos, vertimientos líquidos sin previo tratamiento, generación de residuos sólidos, y no conservación de la zona forestal protectora)* [...]"<sup>141</sup>.

---

<sup>141</sup> Ver numeral XI.5.1.15. del presente proveído.

La anterior circunstancia que ratifica, aún más, la amenaza que se cierne sobre los derechos colectivos invocados por la parte actora, lo cual, en aplicación de los principios de desarrollo sostenible y de prevención, hace inminente su protección por parte de este operador judicial de instancia.

En este orden de ideas, resulta evidente que de manera preventiva se debe exhortar a los miembros de la asociación **ASOPOMARES**, para que desarrollen en forma conjunta y coordinada con las entidades accionadas, todas las actividades tendientes al amparo de los derechos colectivos invocados en la demanda, en especial, las dirigidas a evitar la afectación y contaminación del río Sonsito y de la quebrada Tapias, fuentes hídricas esenciales para garantizarles el derecho humano y colectivo al agua potable para todos los habitantes de dicha zona, incluidas las comunidades actoras.

### **XII.3. Medidas de protección ordenadas por el juez colegiado de primera instancia**

En la sentencia de primera instancia, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, luego de amparar los derechos invocados por las comunidades actoras, dispuso que **conjunta y coordinadamente**, las entidades demandadas (INCODER y CVC) y la asociación campesina ASOPOMARES adoptaran, entre otras medidas, las siguientes:

***i)*** Iniciar un proceso de zonificación socio-ambiental productiva con el fin de establecer a una escala adecuada las zonas con viabilidad para el desarrollo de actividades agropecuarias y de infraestructura, incluyendo a los diferentes actores, para generar un proceso de planificación prospectiva de los predios que garantice la valoración y conservación de los ecosistemas presentes en dichas tierras, al igual que el aprovechamiento de las áreas susceptibles a la incorporación de la actividad productiva con criterios de sustentabilidad.

***ii)*** Asegurar la preservación de la franja forestal protectora, con el fin de garantizar la conservación y sostenibilidad del recurso hídrico -Río Sonsito-.

***iii)*** Realizar un estudio en donde se determine la verdadera capacidad de aprovechamiento y parcelación de los predios "*Santa Teresa La Cristalina*" y "*Santa Teresa Patagonia*", en función de las variables ambientales que puedan ser afectadas por el aprovechamiento de la tierra.

***iv)*** Implementar en la zona, técnicas de agricultura agroecológica, con el fin de minimizar el impacto ambiental por el uso de agroquímicos.

***v)*** Garantizar que las Unidades Agrícolas Familiares que se establezcan en los predios tengan un desarrollo planificado en términos de aprovechamiento y/o protección de áreas (teniendo en cuenta variables ambientales, sociales y

económicas), infraestructura de saneamiento adecuada, y conservación de los recursos naturales [...]”<sup>142</sup>.

Frente a estas medidas la Sala considera que debe continuarse con la implementación de las mismas, y adicionalmente, deben ejecutarse las siguientes:

“[...] vi) Ordenar a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, formule el Plan de Ordenación y Manejo de la cuenca Hidrográfica - POMCH del Río Sonso, el cual deberá considerar la zonificación definida en el concepto emitido por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca y establecer los programas y proyectos tendientes recuperación y conservación de las áreas de protección [...]”.

vii) Ordenar a la CVC diseñar para los predios Santa Teresa Cristalina y Santa Teresita de la Patagonia, programas de saneamiento básico que garanticen el menor impacto por generación de aguas residuales domésticas, basuras o agroquímicos.

viii) Ordenar a la CVC que adopte las medidas necesarias en los predios Santa Teresa Cristalina y Santa Teresita de la Patagonia, para que las áreas pertenecientes a nacimientos y corrientes de agua sean aisladas para garantizar la no intervención ya sea por el hombre o por animales y en aquellas zonas que presenten déficit de cobertura, realizar programas de reforestación.

ix) Realizar un acompañamiento continuo por parte de entidades como UMATAS, CVC y SENA, en programas de sensibilización y educación ambiental, programas de agroecología, seguridad o soberanía alimentaria y conservación de suelos, que garanticen la sostenibilidad de las fuentes hídricas de la zona.

x) Exhortar a la asociación ASOPOMARES que apoye y participe de manera activa en la concreción de las medidas descritas en los ordinales anteriores, con el fin de garantizar la protección de las fuentes hídricas existentes en la zona y evitar así que los habitantes de las riberas del río Sonsito y de la quebrada Tapias contaminen el agua que fluye por sus cauces.

Como en efecto se ordenará en la parte resolutoria de la sentencia.

#### **XII.4. De las otras pretensiones de las comunidades actoras insertas en la demanda**

**XII.4.1.** La Sala considera que la pretensión de las comunidades actoras consistente en “[...] *Ordenar al señor Gerente del INCODER, revocar la resolución 1207 del 11 de mayo de 2010, emitida por ese mismo Despacho, mediante la cual se ordenó (sic) comprar los predios antes descritos, y su posterior adjudicación subsidiando la compra de estas tierras a 63 familias [...]*”<sup>143</sup>, no tiene vocación de prosperidad, dado que no es la acción popular el mecanismo idóneo para solicitar dicha revocatoria.

Es sabido que el instituto jurídico de la revocatoria opera en sede administrativa frente a la entidad que expidió el acto que se pretende revocar y, por tanto, no está dentro de la órbita del juez constitucional ordenar la revocatoria de un acto

<sup>142</sup> Folios 1073 y 1074. Cuaderno No. 6. Expediente acción popular.

<sup>143</sup> Folios 6 y 7. Cuaderno No. 4. Expediente acción popular.

administrativo ni la nulidad del mismo. Su labor está dirigida fundamentalmente a adoptar las medidas para que cese la vulneración de los derechos colectivos que considera se encuentran vulnerados o las que sean necesarias para volver las cosas a su estado anterior, y es por ello que no puede acceder a tal petición.

Ahora bien, en cuanto a la petición de “[...] Ordenar al mismo funcionario público que gestione la compra de tierras en otro lugar que no afecte el medio ambiente ni se perjudiquen mas (sic) familias de las que se van a beneficiar, con dicho proyecto [...]”<sup>144</sup>, es decir, al hoy al Director de la Agencia Nacional de Tierras - ANT, la Sala considera que rebasa el ámbito de la presente acción popular, pues en últimas el objeto de la presente acción popular es el de velar por la protección de fuentes hídricas como el río Sonsito y la quebrada Tapias, dado que su ausencia de protección afecta el suministro de agua potable para los acueductos veredales de las comunidades actoras y no los derechos de las familias agrupadas en **ASOPOMARES**.

Por lo anterior, esta petición no tiene vocación de prosperidad pues en aplicación del principio de congruencia, no le está dado al juez constitucional ordenar en el presente caso a la ANT, la compra de otros predios para ubicar familias de la asociación **ASOPOMARES**, pues dicha petición no es derivada de la causa *petendi* de la presente acción popular.

## **XII.5. De las excepciones propuestas por las entidades accionadas**

La Sala considera que no tienen vocación de prosperidad los recursos de apelación interpuestos por el **INCODER** y por la **CVC**, en primer término, porque la alegada “*falta de integración del litisconsorcio necesario*” que alegan las dos entidades accionadas, no se configura en los términos del artículo 61 del Código General del Proceso, aplicable por remisión del artículo 44 de la Ley 472 de 1998, el cual es del siguiente tenor:

“[...] **ARTÍCULO 61. LITISCONSORCIO NECESARIO E INTEGRACIÓN DEL CONTRADICTORIO.** Cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, haya de resolverse de manera uniforme y no sea posible decidir de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos, la demanda deberá formularse por todas o dirigirse contra todas; si no se hiciere así, el juez, en el auto que admite la demanda, ordenará notificar y dar traslado de esta a

---

<sup>144</sup> Folios 6 y 7. Cuaderno No. 4. Expediente acción popular.

quienes falten para integrar el contradictorio, en la forma y con el término de comparecencia dispuestos para el demandado.

En caso de no haberse ordenado el traslado al admitirse la demanda, el juez dispondrá la citación de las mencionadas personas, de oficio o a petición de parte, mientras no se haya dictado sentencia de primera instancia, y concederá a los citados el mismo término para que comparezcan. El proceso se suspenderá durante dicho término [...].”.

La no configuración se explica en razón a que el objeto de la presente acción popular, en ningún caso residía en el control de legalidad de la **Resolución 1207 de 2010** expedida por el INCODER, pues dicho juicio corresponde al juez de lo contencioso administrativo y no, precisamente, al juez constitucional.

Por lo tanto, uno de los frentes de análisis en la presente acción popular, fue como lo señala el artículo 44 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo la “*conducta vulnerante*” a los derechos colectivos, con ocasión de la expedición de un acto administrativo como lo es la mencionada Resolución, y, en el presente caso, la Sala considera que en el trámite de la acción popular, sobre las dos entidades y la asociación accionadas (**INCODER, CVC y ASOPOMARES**), correspondía hacer el examen de responsabilidad en cuanto a la afectación de los derechos colectivos invocados por la parte actora; y en estos términos, se considera que estaba integrado el litisconsorcio necesario.

De otra parte, la excepción de “*falta de legitimación en la causa por pasiva*”, alegada por la CVC, de acuerdo a las consideraciones expuestas no tiene vocación de prosperidad, teniendo en cuenta las funciones que como autoridad ambiental en la zona detenta dicha entidad y el compromiso y la responsabilidad que tiene en contribuir a cesar la vulneración y amenaza de los derechos colectivos invocados, que se traducen en medidas de prevención, como la formulación del Plan de Ordenación y Manejo de la cuenca Hidrográfica - POMCH de! Río Sonso, recomendación hecha por dicha entidad en el Concepto Técnico ambiental plurimencionado, del 3 de marzo de 2011.

## **XII.5. De la sucesión procesal del INCODER en la Agencia Nacional De Tierras - ANT**

De conformidad con el artículo 68 del Código General del Proceso, si en el curso del proceso sobrevienen la extinción de personas jurídicas o la fusión de una

sociedad que figure como parte, los sucesores en el derecho debatido podrán comparecer para que se les reconozca tal carácter.

En tal sentido, como lo advierte la Sección Tercera de esta Corporación<sup>145</sup>, la sucesión procesal constituye un fenómeno en virtud del cual el hecho jurídico de la extinción, fusión o escisión de las personas jurídicas que integren uno de los extremos procesales de un litigio, produce la alteración sin solución de continuidad de los sujetos procesales que la integran, de suerte que, en lo sucesivo, intervenga aquella otra u otras que en derecho estén llamadas a sucederla, sin que tal circunstancia suponga la suspensión o interrupción del proceso. Para el efecto, los sucesores del derecho debatido en el proceso podrán comparecer al mismo para que se les reconozca su carácter de tal y hacer valer sus intereses en el litigio, tomando el proceso en el estado en que se encuentre.

Ahora bien, para el *sub lite*, se tiene que través del Decreto N. ° 2365 del 7 de diciembre de 2015, el Gobierno Nacional ordenó la supresión y liquidación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER. Posteriormente, se expidió el Decreto N. ° 1850 del 15 de noviembre de 2016, que respecto de los procesos judiciales y el cumplimiento de los mismos, dispuso:

**Artículo 16°.** Representación Judicial. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER en Liquidación, continuará ejerciendo la representación judicial en los procesos en curso en que sea parte el INCORA, el INAT, el DRI, el INPA y el INCODER, hasta la culminación de la transferencia de los mismos a las entidades correspondientes antes del cierre de la liquidación.

**El INCODER en Liquidación**, antes del cierre de su liquidación, entregará los procesos judiciales a la Agencia Nacional de Tierras o a la Agencia de Desarrollo Rural, según corresponda a sus respectivos objetos misionales, teniendo en cuenta el origen de la controversia judicial (...).

Resulta entonces necesario precisar que respecto de las disposiciones normativas llamadas a ser aplicadas en el presente caso, y atendiendo al escrito remitido por la Jefe de la Oficina Jurídica de la **Agencia Nacional de Tierras -ANT**, en el sentido de conceder poder a la doctora Ana Marcela Carolina García Carrillo (a folio 1036) para que actúe dentro de la presente acción popular, se entiende que esta entidad seguiría ejerciendo la representación judicial en los procesos que

---

<sup>145</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH. Bogotá D. C., seis (6) de septiembre de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 41001-23-31-000-2008-00328-01(59009). Actor: Tulia Callejas Perdomo. Demandado: Instituto Colombiano De Desarrollo Rural-Incoder. Referencia: ACCIÓN DE NULIDAD (AUTO).

fuera parte hasta que se culminara la transferencia de los asuntos a la correspondiente entidad sucesora.

En consecuencia, y de conformidad con el citado Decreto N. ° 1850 de 2016, se reconocerá como sucesor procesal del extinto Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-**INCODER**, para todos los efectos en el presente asunto, a la **Agencia Nacional de Tierras - ANT**, como en efecto lo dispondrá en la parte resolutive de este proveído.

De otra parte, ordenará tener como parte accionada a la Agencia Nacional de Tierras - ANT, en su condición de sucesora procesal del extinto INCODER, dentro del presente proceso de acción popular.

## **XII.6. De los reconocimiento de personería jurídica para actuar a los apoderados judiciales del INCODER (hoy Agencia Nacional de Tierras -ANT), de la CVC y de la Defensoría Regional del Valle del Cauca**

Dado el poder otorgado por la **Agencia Nacional de Tierras - ANT** a la abogada Ana Marcela Carolina García Carrillo -supra párr. 4-, toda vez que se cumple con los requisitos legales para el efecto, se procederá a reconocer la respectiva personería.

Igualmente, de conformidad con los poderes que obran en el expediente, la Sala reconocerá personería jurídica a los apoderados judiciales de la **Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC**, parte accionada dentro de la presente acción popular y al apoderado de la **Defensoría Regional del Valle del Cauca**, en su condición de coadyuvante.

## **Conclusión**

Recapitulando y con base en la revisión del acervo probatorio allegado al plenario, el cual ha sido objeto de examen por parte de la Sala<sup>146</sup>, y con fundamento en la revisión de la legislación referida a la protección del medio ambiente y a la

---

<sup>146</sup> Es decir: *(i)* el proceso de Convocatoria Pública INCODER SIT-01-2009; *(ii)* el **CONCEPTO AMBIENTAL PREDIOS LA PATAGONIA, SANTA TERESA Y SANTA TERESITA, MUNICIPIOS DE BUGA Y GUACARÍ, DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA**; *(iv)* las visitas de la Dirección Ambiental Regional Centro Sur de la CVC, las recomendaciones de la CVC; *(iii)* el dictamen pericial rendido por el Ingeniero Dorance; y *(v)* las acciones sancionatorias y demás actuaciones como autoridad ambiental adelantadas por la **CVC** en relación con el presente caso

protección de los recursos naturales, a la adjudicación del “*subsidio integral de reforma agraria*” para la compra de tierras y a las funciones de las entidades involucradas en la controversia, la Sala encuentra, que está probada la vulneración y amenaza de los derechos colectivos invocados por las comunidades actoras dentro de la presente acción popular.

En efecto, la Sala considera que en el presente caso, está demostrada la vulneración de los derechos colectivos relacionados con: **(i)** el goce del medio ambiente sano en la zona donde las comunidades actoras tienen ubicadas sus viviendas; **(ii)** la existencia del equilibrio ecológico y el adecuado manejo y aprovechamiento de los recursos naturales tendientes a garantizar la protección de los ecosistemas situados en la ribera del río Sonsito y la quebrada Tapias, fuentes hídricas que abastecen los acueductos veredales de la comunidades actoras; y finalmente, **(iii)** los derechos colectivos de dichas comunidades como consumidoras y usuarias de los servicios públicos domiciliarios, específicamente, frente al acceso y suministro de agua potable para consumo humano que se surte a través de tales acueductos veredales<sup>147</sup>.

Destaca la Sala que las comunidades actoras reclaman su **derecho al agua potable** proveniente de las fuentes hídricas como el río Sonsito y la quebrada Tapias, frente a las cuales, por una parte el **INCODER** en desarrollo de la **Convocatoria Pública SIT-01-2009**, mediante la cual se adjudicó el subsidio integral de reforma agraria para la compra de los predios “*Santa Teresa de la Cristalina*” y “*Santa Teresita de la Patagonia*”, hizo caso omiso de las previsiones en cuanto a la protección del río Sonsito y la quebrada Tapias, fuentes hídricas que abastecen el agua para los acueductos veredales de las comunidades actoras.

En el mismo sentido, se registra en el plenario, que las actuaciones de la **CVC** han sido insuficientes para garantizar la protección de las citadas fuentes hídricas y, en general, de los recursos naturales existentes en la zona, factores esenciales para garantizar el bienestar de las comunidades actoras y de las familias campesinas y desplazadas beneficiarias de la citada convocatoria.

Finalmente, se evidencia que la asociación **ASOPOMARES** con la construcción de viviendas y los respectivos servicios públicos, y el desarrollo de los proyectos

---

<sup>147</sup> Acueductos y Alcantarillados de los Corregimientos de Zanjón Hondo y El Vínculo y de las veredas El Manantial, La Unidad y Sonsito con sede en los municipios de Guadalajara de Buga y Guacarí (Valle del Cauca)

productivos agrícolas sin planificación y sin atender las medidas tendientes a la protección de los recursos naturales existentes en los predios adjudicados, en especial, lo referido a la protección de las fuentes hídricas, han contribuido a la vulneración de los derechos colectivos deprecados por las comunidades actoras.

La Sala resalta que el **derecho al agua potable**, como lo ha reiterado la jurisprudencia de la Sección<sup>148</sup>, es un derecho indispensable para garantizar el bienestar y la vida digna para las comunidades actoras y condición previa para la realización de otros de sus derechos. La titularidad de este derecho como derecho subjetivo se encuentra en cabeza no sólo de las personas individualmente consideradas, sino también de la comunidad.

En este sentido, la Sala<sup>149</sup> advierte que dicho derecho cuenta con una doble naturaleza individual y colectiva y, al unísono con la Corte Constitucional, destaca que dicha dimensión colectiva generan obligaciones de respeto, de protección y de garantía de las cuales no son titulares las personas individuales sino también las colectividades; verbi gracia, las comunidades actoras. Al respecto, vale la pena hacer énfasis en el siguiente apartado aplicable al caso en examen:

**“[...] Las protecciones de las fuentes hídricas de las cuales puede depender eventualmente el consumo de agua de las futuras generaciones, hace parte, sin duda, de los ámbitos de protección del derecho al agua, pero no se trata de un derecho individual. Estas obligaciones serán entonces reclamables ya no a través de la acción de tutela, sino por medio de la acción popular [...]**

En tal virtud, y con el objeto de conjurar la amenaza que recae sobre los derechos colectivos invocados por las comunidades actoras, y para evitar el daño contingente sobre los mismos, la Sala confirmará en su integridad la decisión adoptada por el el **Tribunal Administrativo del Valle del Cauca el 15 de diciembre de 2014**, en el sentido de acoger las recomendaciones formuladas tanto por la **Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC** como por el Ingeniero Sanitario Dorance Becerra Moreno, en su calidad de perito auxiliar de justicia, en relación con los predios "*Santa Teresa La Cristalina*" y "*Santa*

---

<sup>148</sup> Consejo De Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Bogotá, D.C., veintiocho (28) de marzo de dos mil catorce (2014). Radicación número: 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP). Demandado: Empresa de Energía de Bogotá y otros.

<sup>149</sup> Consejo De Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Bogotá, D.C., veintiocho (28) de marzo de dos mil catorce (2014). Radicación número: 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP). Demandado: Empresa de Energía de Bogotá y otros.

*Teresa Patagonia*"<sup>150</sup>, y al respecto, hace un llamado a las partes accionadas para que de manera conjunta y coordinada las materialicen, en caso de no hayan sido adoptadas a la fecha presente.

En la misma dirección, ordenará adicionar el ordinal tercero de la parte resolutive de dicha sentencia, en el sentido de ordenar que la **Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC** formule el **Plan de Ordenación y Manejo de la cuenca Hidrográfica - POMCH del Río Sonso**, el cual deberá considerar la zonificación definida en el concepto emitido por la **CVC** el 3 de marzo de 2011, y establecer los programas y proyectos tendientes recuperación y conservación de las áreas de protección de los recursos naturales; como en efecto lo ordenará en la parte resolutive del presente proveído.

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

#### **FALLA:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** las órdenes contenidas en los ordinales primero, segundo, cuarto y quinto de la sentencia de **15 de diciembre de 2014**, proferida por el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO VALLE DEL CAUCA**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: ADICIONAR** al ordinal tercero de la sentencia de primera instancia, proferida el **15 de diciembre de 2014** por el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO VALLE DEL CAUCA**, el cual quedará así:

"[...]

**TERCERO:** En consecuencia, **ORDÉNASE** a la Agencia Nacional de Tierras - ANT -, a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC - y a la Asociación de Productores Agropecuarios de la Vereda Pomares - ASOPOMARES, que en forma conjunta y coordinada, en el término de un (1) año, contado a partir de la ejecutoria del presente fallo, adopten las siguientes medidas, con el objeto de hacer cesar, conjurar la amenaza y precaver el daño contingente que recae sobre los enunciados derechos colectivos.

---

<sup>150</sup> Ver numeral VIII.10. del presente proveído.

i) Iniciar un proceso de zonificación socio-ambiental productiva con el fin de establecer a una escala adecuada las zonas con viabilidad para el desarrollo de actividades agropecuarias y de infraestructura, incluyendo a los diferentes actores, para generar un proceso de planificación prospectiva de los predios que garantice la valoración y conservación de los ecosistemas presentes en dichas tierras, al igual que el aprovechamiento de las áreas susceptibles a la incorporación de la actividad productiva con criterios de sustentabilidad.

ii) Asegurar la preservación de la franja forestal protectora, con el fin de garantizar la conservación y sostenibilidad del recurso hídrico -Río Sonsito-.

iii) Realizar un estudio en donde se determine la verdadera capacidad de aprovechamiento y parcelación de los predios "Santa Teresa La Cristalina" y "Santa Teresa Patagonia", en función de las variables ambientales que puedan ser afectadas por el aprovechamiento de la tierra.

iv) Implementar en la zona, técnicas de agricultura agroecológica, con el fin de minimizar el impacto ambiental por el uso de agroquímicos.

v) Garantizar que las Unidades Agrícolas Familiares que se establezcan en los predios tengan un desarrollo planificado en términos de aprovechamiento y/o protección de áreas (teniendo en cuenta variables ambientales, sociales y económicas), infraestructura de saneamiento adecuada, y conservación de los recursos naturales.

vi) Formular el Plan de Ordenación y Manejo de la cuenca Hidrográfica - POMCH del Río Sonso, el cual deberá considerar la zonificación definida en el concepto emitido por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca y establecer los programas y proyectos tendientes recuperación y conservación de las áreas de protección [...].

vii) Ordenar conjuntamente con las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria UMATAS de la zona, diseñen programas de saneamiento básico a implementar en los predios Santa Teresa de la Cristalina y Santa Teresita de la Patagonia, de manera que garanticen el menor impacto por generación de aguas residuales domésticas, basuras o agroquímicos.

viii) Adoptar las medidas necesarias en los predios Santa Teresa Cristalina y Santa Teresita de la Patagonia, para que las áreas pertenecientes a nacimientos y corrientes de agua sean aisladas para garantizar la no intervención ya sea por el hombre o por animales y en aquellas zonas que presenten déficit de cobertura, realizar programas de reforestación.

ix) Realizar un acompañamiento continuo y conjunto con las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria – UMATAS y el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA-, en programas de sensibilización, educación ambiental, agroecología, seguridad o soberanía alimentaria y conservación de suelos, que garanticen la sostenibilidad de las fuentes hídricas de la zona.

**PARÁGRAFO:** Exhortar a la asociación ASOPOMARES que apoye y participe de manera activa en la concreción de las medidas descritas en los ordinales anteriores, con el fin de garantizar la protección de las fuentes hídricas existentes en la zona y evitar así que los habitantes de las riberas del río Sonsito y de la quebrada Tapias contaminen el aguas que fluye por sus cauces.

**TERCERO: CONFIRMAR** como sucesora procesal en la presente acción popular a la Agencia Nacional de Tierras **ANT**, en reemplazo del extinto **INCODER**.

**CUARTO: RECONOCER** personería jurídica para actuar en el presente proceso a la doctora **ANA MARCELA CAROLINA GARCÍA CARRILLO**, como apoderada judicial de la Agencia Nacional de Tierras **ANT**, en los términos y para efectos del

poder que le fue conferido visible a folio 1036 del Cuaderno No. 1. Expediente acción popular.

**QUINTO:** Reconocer personería jurídica para actuar en el presente proceso al doctor **CARLOS OLMEDO ARIAS REY**, como apoderado judicial de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca –CVC, en los términos y para efectos del poder que le fue conferido visible a folio 1025 del Cuaderno No. 1. Expediente acción popular.

**SEXTO:** Reconocer personería jurídica para actuar en el presente proceso al doctor **JOSÉ EYNER OBONAGA CALDÓN**, como apoderado judicial de la Defensoría del Pueblo Regional del Valle del Cauca, en los términos y para efectos del poder que le fue conferido como coadyuvante, en los términos y para efectos del poder que le fue conferido visible a folio 1251 del Cuaderno No. 1. Expediente acción popular.

**SÉPTIMO:** Reconocer personería jurídica para actuar en el presente proceso al doctor **JOSÉ EYNER OBONAGA CALDÓN**, como apoderado.

**OCTAVO: REMITIR** copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

**NOVENO: DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen una vez ejecutoriado este proveído.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Se deja constancia que la anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala de la Sección Primera, en la sesión de la fecha.

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase,

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Presidente

**MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**  
Consejera de Estado

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Consejero de Estado

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**  
Consejero de Estado