

INDEMNIZACION DE PERJUICIO EN ACCION POPULAR-No procede a favor de particulares pero si de entidad pública

La pretensión de los actores encaminada a que se indemnicen los daños y perjuicios ocasionados por el daño ambiental al ecosistema de la Laguna de Fúquene a las personas directamente afectadas y a las que llegaren a demostrarlo en concreto es impróspera, pues según el artículo 34 de la Ley 472 de 1998 la condena al pago de los perjuicios causados por el daño a un derecho o interés colectivo y, en particular a los recursos naturales, se hace en favor de la entidad pública que los tenga a su cargo, para la restauración del área afectada.

COSA JUZGADA EN ACCION POPULAR-Exige identidad de objeto y causa%LAGUNA DE FUQUENE-Cosa juzgada en relación únicamente con la CAR%SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL-Orden jerárquico descendiente

La prosperidad de la excepción de cosa juzgada exige que entre la acción que se tramita y la ya juzgada exista identidad de objeto y de causa. La identidad de objeto exige que la petición en los dos procesos sea la misma, y la identidad de causa implica que los fundamentos fácticos y jurídicos de la pretensión sean los mismos. Los hechos en que se fundamentan los actores coinciden con los que dieron lugar a la interposición de la demanda en la ocasión precedente, y ambas pretenden recuperar el ecosistema de la Laguna de Fúquene y prevenir su contaminación. Existe, pues, identidad de causa petendi. En sentencias de 12 de febrero de 2004 (C. P. Dr. Alíer Eduardo Hernández Enríquez) y 2 de junio de 2005 (C.P. Dr. Ramiro Saavedra Saavedra) la Sección Tercera de esta Corporación ha precisado que en materia de acciones populares la excepción de cosa juzgada ocurre así las partes actoras no sean absolutamente idénticas en los procesos que se cotejan, pues lo relevante es que los responsables por la afectación del derecho colectivo invocado sean los mismos, y que no obstante la calidad difusa de la comunidad titular del derecho, el grupo –determinado o determinable- afectado con la amenaza o vulneración de los derechos colectivos comprometidos, también sea el mismo. No existiendo en el caso presente identidad de parte demandada, sólo se declarará probada la excepción de cosa juzgada en relación con la CAR. No así en relación con los Ministerios de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Desarrollo Rural, Desarrollo Económico, los departamentos de Boyacá y de Cundinamarca, las Beneficencias de Boyacá y Cundinamarca y a los municipios de Chiquinquirá, Simijaca, Susa y San Miguel de Sema, puesto que, como se verá, las funciones y competencias que en materia ambiental conciernen a estos están claramente diferenciadas en las Leyes 99 de 1993, 136 de 1994 y 715 de 2001, comoquiera que los niveles central y territorial confluyen a integrar el Sistema Nacional Ambiental, formado, desde el punto de vista orgánico, por el conjunto de «entidades responsables de la política y de la acción ambiental señaladas en la Ley», que siguen el siguiente orden jerárquico descendente: Ministerio del Medio Ambiente, Corporaciones Autónomas Regionales, Departamentos y Distritos o Municipios. NOTA DE RELATORIA: El Consejo de Estado en esta Sala ha prohijado este criterio jurisprudencial en sentencias de 29 de junio de 2006 (C.P. Dr. Rafael Ostau de Lafont Planeta) y 19 de octubre de 2006 (C. P. Dra. Martha Sofía Sanz Tobón).

SANEAMIENTO AMBIENTAL-Competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares

Las competencias de los niveles territoriales en materia de saneamiento ambiental. El artículo 49 CP dispone que el saneamiento ambiental y la atención de la salud son servicios públicos a cargo del Estado, en cuya prestación debe garantizarse a toda persona el acceso a los servicios orientados a su promoción, protección y recuperación. El Estado debe organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud y de saneamiento ambiental a los habitantes conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También establecer las políticas para la prestación de los servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo, en los términos y condiciones señalados en la ley. No puede ignorarse el categórico mandato del artículo 366 de la Constitución Política que prescribe como prioritario el gasto público social ni tampoco pasarse por alto que para darle debido desarrollo se expidieron la Ley 60 de 1993, y más recientemente la 715 de 2001, que radican en los departamentos y municipios responsabilidades concretas en materia de saneamiento ambiental. El artículo 366 de la Constitución Política dispone lo siguiente: (...). Tampoco puede ignorarse que la Constitución Política estableció en su artículo 365 inciso 1º una vinculación esencial entre el Estado social de derecho y la prestación de los servicios públicos. **NOTA DE RELATORIA:** La Sentencia describe las funciones del sector central (Ministerios del Medio Ambiente, Agricultura, Hacienda y Departamento Nacional de Planeación) y del sector descentralizado (Departamentos y Municipios) en materia de salud y saneamiento ambiental.

VERTIMIENTO DE RESIDUOS-Prohibición%USOS DEL AGUA Y DE LOS RESIDUOS LIQUIDOS-Reglamentación%PLAN DE SANEAMIENTO Y MANEJO DE VERTIMIENTOS-Definición, fines; estructura institucional

El artículo 211 del Decreto 1541 de 1978 (28 de julio), reglamentario de la Ley 23 de 1973 prohíbe verter, sin tratamiento, residuos sólidos, líquidos o gaseosos, que puedan contaminar o eutroficar las aguas, causar daño o poner en peligro la salud humana o el normal desarrollo de la flora o fauna, o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos y que el grado de tratamiento para cada tipo de vertimiento dependerá de la destinación de los tramos o cuerpo de aguas, de los efectos para la salud y de las implicaciones ecológicas y económicas. El Decreto 1594 de 1984 (21 de junio), reglamentario de la Ley 9ª de 1979, gobierna el uso del agua y los residuos líquidos, y en su Capítulo VI estableció la prohibición de verter residuos líquidos a un acuífero. El artículo 12 del Decreto 3100 de 2003 establece que los usuarios prestadores del servicio de alcantarillado sujetos al pago de la tasa retributiva deberán presentar a la autoridad ambiental competente el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (PSMV), de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el cual deberá contener las actividades e inversiones necesarias para avanzar en el saneamiento y tratamiento de los vertimientos. Dicho, plan contendrá la meta, individual de reducción de carga contaminante de los usuarios mencionados que se fijará por la autoridad ambiental competente, cuyo cumplimiento se evaluará de acuerdo con los compromisos establecidos en el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos. El Plan Nacional de Manejo de Aguas Residuales (PMAR) de junio de 2004 propuesto por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en el capítulo 2º establece la estructura Institucional para la gestión de aguas residuales, en tres niveles, así: (... Nacional, Regional, Local ...).

HUMEDALES-Régimen jurídico: Convención de Ramsar%LAGUNA DE FUQUENE-Ubicación y características

El artículo 1º de la Ley 357 de 1997 (21 de enero), aprobatoria de la «Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas» (en adelante Convención de Ramsar) define los humedales como las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de 6 metros. Como resultado de la Convención de Ramsar, en la Séptima Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes de la Convención sobre los Humedales se aprobaron los «Lineamientos para elaborar y aplicar Políticas Nacionales de Humedales» en los cuales se fijaron los elementos para lograr su conservación. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo fijó la «Política Nacional para humedales interiores de Colombia» en diciembre de 2001 para garantizar la sostenibilidad de los recursos hídricos mediante el uso racional y la conservación de los humedales internos, como ecosistemas estratégicos dentro del ciclo hidrológico, que sirven de soporte a las actividades económicas, sociales, ambientales y culturales. La Laguna de Fúquene está situada en la Cordillera Oriental de Colombia, en los límites de los departamentos de Boyacá y Cundinamarca, mide 1,752 km² es el epicentro hídrico de la cuenca, y mantiene una estrecha relación con los niveles de las aguas freáticas, la fertilidad de las tierras y el equilibrio del ecosistema en su conjunto, recoge una buena cantidad de la escorrentía de las aguas lluvias de la región y almacena la de los ríos, quebradas y subsuelo. Recibe las aguas del río Ubaté, que es su principal afluente, que le vierte sus aguas por el costado sur después de captar las aguas de la represa de El Hato, del río Suta y de las lagunas de Cucunubá y Palacios a través del río Lenguazaque, y las aguas de otras importantes quebradas como Monroy, Tagua, Honda, La chorrera, Fúquene y Santa Ana entre otras.

LAGUNA DE FUQUENE-Vulneración de Derechos Colectivos: sedimentación, eutrofización y desecación; responsabilidad de entidades territoriales y no del nivel central%PLANTAS DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES-Inexistencia en Simijaca, Susa, San Miguel de Sema y Chiquinquirá: laguna de Fúquene%ESPEJO DE AGUA-Recuperación policiva por INCODER

En el caso concreto se encuentra acreditado que el ecosistema de la Laguna de Fúquene presenta graves problemas de degradación debido a la sedimentación, eutrofización y desecación derivados de los procesos erosivos y del vertimiento de aguas servidas sin tratamiento a los principales ríos que lo surten. Sin embargo, no se puede predicar omisión de las autoridades del nivel central (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; de Hacienda y Crédito Público, de Industria, Comercio y Turismo, de Agricultura y del Departamento de Planeación Nacional) pues quedó demostrado que en desarrollo de sus respectivas competencias sectoriales, en los términos del artículo 58 de la Ley 489 de 1998 han formulado y adoptado las políticas, planes generales, programas y proyectos del sector administrativo que dirigen. Cosa diferente ocurre con las entidades territoriales demandadas pues quedó plenamente probado que el departamento de Boyacá no ha expedido normativa ni ha realizado estudios técnicos o científicos para la protección y recuperación del ecosistema de la Laguna de Fúquene. Pese a que el departamento de Cundinamarca aún cuando en su Plan de Desarrollo Departamental ha planteado programas tendientes a la recuperación del ecosistema de la Laguna de Fúquene se advierte que el proyecto denominado

«Proyección, conservación y manejo ambiental de los ecosistemas lénticos en el Departamento de Cundinamarca» y el Convenio Interadministrativo de Cooperación y Cofinanciación 001 entre la Secretaría del Medio Ambiente y el municipio de Fúquene, datan de fecha posterior a la notificación de la presente acción popular. Por su parte, probó que los municipios demandados no tienen plantas de tratamiento de aguas residuales por lo que el vertimiento de los residuos líquidos sin el adecuado tratamiento los hace responsables de la contaminación del ecosistema de la Laguna de Fúquene. Para la Sala no es del caso ordenar al INCODER que recupere los terrenos que corresponden al espejo de agua de la Laguna de Fúquene pues quedó plenamente probado que esa entidad realizó una actuación administrativa para determinar la extensión actual del humedal la que finalizó con la expedición de la Resolución 081 de 2004 (2 de junio), por lo que bien hizo el Tribunal en ordenarle adelantar ante las autoridades policivas las acciones para la restitución de los terrenos ribereños que en dicho acto administrativo se ordenaron.

AMPARO DE POBREZA EN ACCION POPULAR-Peritazgo a cargo del Fondo para la Defensa de los Derechos e intereses colectivos%FONDO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS-Reembolso de costos de peritazgos por la demandada%GARANTIA BACARIA O POLIZA DE SEGUROS: EN ACCION POPULAR-Cumplimiento de la Sentencia%GARANTIA DE CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA-Constitución de póliza de seguros: Laguna de Fúquene%INCENTIVO-Previsto para demandante y no para coadyuvantes

El párrafo del artículo 19 de la Ley 472 de 1998 establece que el costo de los peritazgos, en los casos de amparo de pobreza, correrá a cargo del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos pero que el demandado los reembolsará, en el momento de satisfacer la liquidación de costas, siempre y cuando resulte condenado. Así mismo, el artículo 42 de la Ley 472 de 1998 prevé que la parte vencida en el juicio deberá otorgar una garantía bancaria o póliza de seguros, por el monto que el juez determine, la que se hará efectiva en caso de incumplimiento a lo dispuesto por la sentencia. Por lo anterior, acertó el Tribunal al ordenar el reembolso del valor del dictamen pericial con cargo Fondo para la Defensa de los Derechos e Interés Colectivos y constituir la póliza de seguros. De lo anterior, se colige que el incentivo fue establecido de manera restrictiva para el demandante, no para los coadyuvantes. En igual sentido se pronunció ésta Corporación en sentencia de 30 de abril de 2004 proferida por la Sección Quinta: «[...]También se modificará el ordinal 5° de la sentencia apelada en el sentido de asignar el incentivo allí fijado exclusivamente al demandante, que es el ciudadano Jesús Antonio Rojas Basto, pues la Universidad de Los Llanos y la Asociación de Profesores de la misma Universidad no actuaron como demandantes sino como coadyuvantes, en los términos del artículo 24 de la Ley 472 de 1998, a quienes no les cobija el derecho al incentivo, establecido para quienes actúan como demandantes, conforme a las previsiones de los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998.».

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero Ponente: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

Bogotá D.C., quince (15) de febrero de dos mil siete (2007)

Radicación número: 15001-23-31-000-2001-00085-01

Actor: JAIRO HELY ÁVILA SUÁREZ y TITO SIMÓN ÁVILA SUÁREZ.

Demandado: Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y otros

ACCIÓN POPULAR

Se decide el recurso de apelación interpuesto por el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca– CAR, el Departamento de Cundinamarca y los actores contra la sentencia de 14 de enero de 2005 mediante la cual el Tribunal Administrativo de Boyacá declaró no probadas las excepciones propuestas por el municipio de San Miguel de Sema, la Secretaría de Salud del Departamento de Cundinamarca y el Departamento Nacional de Planeación; declaró probada la excepción de *«falta de legitimación en la causa por pasiva»* propuesta por los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Económico, la Beneficencia de Cundinamarca, el Departamento Nacional de Planeación y la Secretaría de Salud de Cundinamarca y la de *«haberse notificado la admisión de la acción popular a persona distinta a la que fue demandada»*, propuesta por la Lotería de Boyacá; declaró responsables de la vulneración de los derechos colectivos al goce al ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico, la defensa del patrimonio público y cultural de la Nación al Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR, al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-, a los Departamentos de Cundinamarca y Boyacá y a los municipios de San Miguel de Sema, Simijaca, Susa y Chiquinquirá; denegó las pretensiones en cuanto al derecho colectivo a la moralidad administrativa, fijó el incentivo a favor de los actores y coadyuvantes, ordenó a las entidades condenadas a constituir una póliza de seguros para garantizar el cumplimiento de la sentencia y absolvió a la Secretaría de Salud de Cundinamarca como entidad responsable de la contaminación del ecosistema formado por el humedal de la Laguna de Fúquene y

el río Suárez.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

El 12 de julio de 2001, JAIRO HELY ÁVILA SUÁREZ y TITO SIMÓN ÁVILA SUÁREZ entablaron acción popular contra los MINISTERIOS DEL MEDIO AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL, DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, DE DESARROLLO ECONÓMICO; EL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, EL INSTITUTO DE HIDROLOGÍA, METEOROLOGÍA, Y ESTUDIOS AMBIENTALES –IDEAM, EL INSTITUTO COLOMBIANO DE REFORMA AGRARIA –INCORA, LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA–CAR, LOS DEPARTAMENTOS DE BOYACÁ Y CUNDINAMARCA, LAS BENEFICENCIAS DE BOYACÁ Y CUNDINAMARCA Y LOS MUNICIPIOS DE CHIQUINQUIRÁ, SIMIJACA, SUSA Y SAN MIGUEL DE SEMA para reclamar protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la seguridad y la salubridad públicas.

1.1. Hechos

Por el crecimiento no planificado de la frontera agrícola y ganadera la Laguna de Fúquene presenta sedimentación con lodos y otros residuos sólidos orgánicos e inorgánicos y fue invadida por una especie foránea denominada «elodea» lo que trajo como consecuencia que se colmatara, perdiera su ámbito y se saturara.

El río Suárez y sus afluentes, pertenecientes al ecosistema de la Laguna de Fúquene que atraviesan los municipios de Susa, Simijaca, San Miguel de Sema, Chiquinquirá, Saboyá y Puente Nacional, entre otros, se convirtieron en depósito de sus aguas servidas que son arrojadas al cauce sin ningún tratamiento generando un grave deterioro ambiental.

Por esta situación, la salubridad de la población de los municipios aledaños al ecosistema de la Laguna de Fúquene se ha visto afectada con infecciones respiratorias, gástricas y urinarias; se ha afectado la ganadería, la vida acuática y vegetal del suelo, y los predios han perdido su valor comercial.

Las autoridades locales, departamentales y nacionales no ha propuesto ni implementado una solución a la problemática del ecosistema de la Laguna de Fúquene.

1.2 Pretensiones

Los actores solicitan que se hagan las siguientes declaraciones y condenas:

Que se declare a las entidades demandadas responsables, por acción u omisión, del deterioro del equilibrio ambiental del ecosistema de la Laguna de Fúquene, de la flora y fauna, del suelo, del aire y de la amenaza a la salubridad ocasional de los habitantes de su área de influencia.

Que se ordene a las demandadas solucionar y resolver la problemática por los riesgos contingentes a los derechos colectivos amenazados.

Que se ordene pagar los daños y perjuicios ocasionados por el grave deterioro ambiental a las personas directamente afectadas y a las que llegaren a demostrarlo en concreto.

Que se les condene a pagar las costas y gastos del proceso.

2. LA CONTESTACIÓN

2.1. El apoderado del municipio de San Miguel de Sema sostuvo que implementó un sistema de control a la contaminación por vertimientos y una planta de oxidación y pozos sépticos en la zona rural.

Afirmó que los actores plantean una culpa genérica y objetiva de las entidades públicas sin advertir que es necesario explotar los recursos naturales y que su explotación tiene un impacto.

Precisó que compete a la CAR conservar, proteger y vigilar los recursos naturales renovables como el ecosistema de la Laguna de Fúquene y que el municipio tiene a su cargo el saneamiento básico mediante la asignación de recursos para alcantarillado, acueducto, disposición final de basuras, construcción de una planta de oxidación, instalación de pozos sépticos y la expedición de normas

encaminadas a la protección al medio ambiente.

2.2. El apoderado del municipio de Susa argumentó que no ha contribuido al deterioro del Ecosistema de la Laguna de Fúquene pues sus aguas servidas no se depositan allí y no existen fábricas o empresas que produzcan altos volúmenes de fuentes contaminantes.

Advirtió que ha priorizado la ejecución del proyecto «*Planta de Tratamiento Urbana*» y que están gestionando los recursos presupuestales para construir el alcantarillado rural y reforestar de las fuentes acuíferas de las zonas de la alta región.

2.3. El apoderado del municipio de Simijaca sostuvo que los municipios del área de influencia del Ecosistema de la Laguna de Fúquene y la CAR suscribieron con la firma japonesa JICA un convenio para desarrollar un estudio denominado «*Alcances de trabajo para el estudio sobre la planta de mejoramiento ambiental, regional para la cuenca de la laguna de Fúquene*» con miras a formular el «*Plan Maestro para el Mejoramiento Ambiental de la Cuenca de la Laguna*».

Expuso que el problema ambiental del Ecosistema de la Laguna de Fúquene es ocasionado por la erosión de los suelos de las laderas que no le es atribuible a los demandados.

Expresó que la CAR en convenio con el gobierno Alemán está desarrollando el proyecto de control de erosión «*Río Checua II*» que busca controlar el aporte del sedimento que viaja a lo largo de los causes que tributan a la laguna y que, en desarrollo de este, han construido pocetas, banquetas y trinchos para detener la creciente de aguas lluvias provenientes en las laderas y ha puesto en práctica la labranza mínima para cultivos de ladera.

Advirtió que está gestionando la apropiación de recursos ante el Fondo Nacional de Regalías para desarrollar el proyecto de construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales y obras complementarias.

2.4. El apoderado del municipio de Chiquinquirá argumentó que los demandantes no probaron los hechos de la demanda y los perjuicios que les atribuyen.

Afirmó que el municipio no capta aguas del río Suárez para usos agrícolas y de abrevadero y que está en trámite ante la CAR una concesión de aguas provenientes de la fuente denominada «Cantoco», que está pendiente de la entrega de los análisis fisicoquímicos y bacteriológicos de potabilidad.

Precisó que capta del río Suárez el agua para el consumo humano que somete a un proceso de potabilización y que carece de planta de tratamiento de aguas residuales debido a que no cuenta con los recursos presupuestales para financiar el proyecto.

Advirtió que no puede ordenarse la reubicación del matadero municipal pues la Resolución 1322 de 2000 (22 de agosto) proferida por la CAR autorizó a la Sociedad Frigorífico Chiquinquirá S.A. a construir uno clase III para sacrificar bovinos, porcinos y carnicos en turnos de 8 horas el que entrará a funcionar en el primer semestre de 2003.

2.5 El apoderado del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural propuso la excepción de *«falta legitimación en la causa por pasiva»* ya que según sus funciones generales y específicas establecidas en el artículo 3º del Decreto 2372 de 1999 no es la competente para efectuar la vigilancia y conservación de los cauces, lechos, riveras de los recursos hídricos ni para realizar controles sanitarios ni ambientales en general, por lo que precisó que no le asiste responsabilidad sobre los hechos de la demanda.

2.6 La apoderada de la Secretaría del Departamento de Cundinamarca propuso la excepción de *«inepta demanda por indebida acumulación de pretensiones»* contra el numeral 3º del acápite de declaraciones y condenas de la demanda por ser una pretensión impropia de las acciones populares.

Sostuvo que el Decreto 2192 de 1998, por el cual se adoptó la estructura orgánica de la Secretaría del Medio Ambiente de Cundinamarca, señaló que dentro de sus funciones se encuentra la de darle solución a los problemas salubres y ambientales en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales en lo referente a la promoción, coordinación y ejecución de las obras y proyectos de regulación de cauces, manejo adecuado y aprovechamiento de las cuencas hidrográficas.

2.7 El apoderado del departamento de Cundinamarca afirmó que ha destinado recursos presupuestales para la recuperación y control de la vida acuática del Ecosistema de la Laguna de Fúquene pues ha suscrito contratos para la compra de materiales y maquinaria destinada al saneamiento y prevención de la contaminación y el desequilibrio ecológico.

Afirmó que su competencia se circunscribe al saneamiento, prevención y protección de la laguna dentro de su jurisdicción territorial y en los límites del presupuesto pues aún con las inversiones realizadas se requiere la coadyuvancia de otras entidades para sufragar los gastos para ejercer control total sobre la laguna y su nicho ecológico.

2.8 La apoderada de la Beneficencia de Cundinamarca propuso la excepción de «*falta de legitimación en la causa por pasiva*» pues le compete la conservación de los recursos hídricos.

Afirmó que no es responsable de la contaminación del ecosistema de la Laguna de Fúquene pues no ha ocasionado perjuicios a personas naturales o jurídicas o contribuido a la contaminación por el vertimiento de sustancias en sus aguas.

Precisó que los actores no aportaron pruebas que demostrar la causalidad entre los hechos y los supuestos perjuicios.

2.9 El apoderado de INCORA sostuvo que es ajeno a los hechos y conductas que originan el deterioro ambiental en el ecosistema de la laguna de Fúquene pues no existe nexo de causalidad entre sus acciones y el deterioro a que se refieren los actores.

Precisó que la Ley 160 de 1994 adoptó el «Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino» por el que se le creó como organismo ejecutor y rector de la reforma agraria en Colombia y estableció funciones tales como la de otorgar subsidios con destino a la compra de tierras por los campesinos pobres y minifundistas, realizar programas de gestión empresarial rural, administración y titulación de tierras baldías.

2.10 El apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público propuso la

excepción de «*falta legitimación en la causa por pasiva*» ya que no le compete la conservación y saneamiento ambiental de la Laguna de Fúquene, el río Suárez y su cuenca hidrográfica.

2.11 El apoderado del Ministerio de Desarrollo Económico expresó que dentro del objeto y funciones contempladas en los artículos 2º y 3º del Decreto 219 de 2000 no está la de realizar inspección, vigilancia y control ambiental preventivo o correctivo y que no obra prueba que relacione la acción u omisión del Ministerio con la presunta afectación al Ecosistema de la Laguna de Fúquene.

Advirtió que los principales factores de deterioro de los mencionados cuerpos hídricos son las plantas acuáticas como la «*elodea*», la deforestación y desecación, las inadecuadas prácticas culturales de los agricultores y ganaderos, la falta de tratamiento de residuos sólidos y líquidos y la invasión de amortiguamiento y que, en consecuencia, son los sectores agropecuario, ganadero, industrial y las empresas prestadoras del servicio del alcantarillado las llamadas a responder.

2.12 El apoderado del IDEAM afirmó carecer de competencia en la materia pues según los artículos 17 de la Ley 99 de 1993, y 2º, 5º y 6º del Decreto 1277 de 1994 es un organismo eminentemente técnico, encargado del manejo, obtención, procesamiento y divulgación de la información relacionada con los recursos naturales de la acción, que promueve y realizar estudios, asesorando y suministrando información para los planes de ordenamiento territorial.

Sostuvo que ha instalado estaciones hidrométricas aguas arriba de la Laguna de Fúquene, con programas de medición de caudales y niveles, dispuestos en las estaciones Boquerón, La Boyera y Puente Nacional, la que cuenta con programa de medición de sedimentos, con el fin de hacer seguimiento y diagnóstico de la calidad ambiental en el ámbito nacional, diseñando y operando una red de calidad del agua superficial pero que el control le compete a las Corporaciones Autónomas Regionales.

2.13 La apoderada del Ministerio del Medio Ambiente advirtió que carece de responsabilidad respecto de las imputaciones hechas pues según el artículo 2º de la Ley 99 de 1993, le compete formular las políticas ambientales, reglamentar las normas y que la CAR es la encargada de ejecutar y administrar el medio ambiente

y los recursos naturales renovables en la zona.

2.14 El apoderado del Departamento Nacional de Planeación propuso la excepción de «*falta de legitimación en la causa por pasiva*» pues ninguno de los hechos de la demanda es atribuible a esa entidad ya que su función es brindar apoyo a las entidades encargadas de formular políticas, planes y programas, pero no le compete ejecutarlos directamente.

Afirmó que la acción popular es improcedente para reclamar el pago de indemnización por daños para lo cual deberá ejercerse la acción de grupo.

2.15 El apoderado de la CAR sostuvo que ejerce sus funciones con los municipios y departamentos y que no le es atribuible omisión pues las está ejecutando.

Advirtió que la mayoría de predios se destinan a actividades agrícolas y ganaderas, cuyo manejo, cuidado y preservación involucra también a la comunidad.

2.16 El apoderado del departamento de Boyacá puso de presente que no le compete adelantar acciones para prevenir el deterioro ambiental en la Laguna de Fúquene, ni los vertimientos al río Suárez ya que los artículos 20, 21-9 22 y 29 asignan a las Corporaciones Autónomas Regionales la protección y conservación del medio ambiente.

Advirtió que la pretensión tendiente al pago de perjuicios es propia de las acciones de grupo y no procede indemnizar los causados por particulares.

2.17 El apoderado de la Lotería de Boyacá expresó que se le notificó indebidamente la admisión de la acción popular pues iba dirigida contra la Beneficencia de Boyacá y que su único objeto es la explotación del monopolio departamental de juegos de suerte y azar.

2.17 Las Secretarías de Agricultura y de Planeación de Boyacá guardaron silencio.

2.2 COADYUVANCIA. En el curso del trámite de la acción popular el ciudadano HUMBERTO GONZÁLEZ VILLANUEVA, manifestó que se ha visto afectado

con el proceso de contaminación del río Suárez ocasionado por el vertimiento efectuado en el municipio de Chiquinquirá y el sector agroindustrial.

Agregó que el espejo de agua de la Laguna de Fúquene se ha venido reduciendo y que las entidades del orden nacional, departamental y municipal junto a las comunidades ribereñas deben encontrar solución a este hecho.

3. LA AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

Tuvo lugar el 14 de febrero de 2004, se suspendió para continuarla el 4 de marzo de 2004 y se la declaró fallida pues no se logró un acuerdo conciliatorio.

4. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador Judicial para Asuntos Agrarios y Ambientales consideró que la acción popular está llamada a prosperar ya que se probó la degradación ambiental de la Laguna de Fúquene y el río Suárez pues tanto en la Inspección Judicial de 30 de noviembre de 2001 como en el peritaje se concluyó la presencia de altos grados de contaminación.

Afirmó que para dar solución a éste problema ambiental se deben acoger las recomendaciones enunciadas en el peritaje como son la construcción de plantas de tratamiento para evitar vertimientos directos que causen la contaminación hídrica, la reforestación, el manejo integral de residuos sólidos, los programas de limpieza y dragado de plantas acuáticas, la capacitación y concienciación de la comunidad.

Precisó que se demostró que los municipios de Chiquinquirá, Simijaca, San Miguel de Sema y Susa realizan vertimientos en el ecosistema de la Laguna de Fúquene que afectan directa o indirectamente los cuerpos de aguas desconociendo las normas como el artículo 214 del Decreto 1541 de 1978.

Sostuvo que procede ordenar a la CAR cumplir las funciones de evaluación, control y seguimiento y prohibir si se hayan vertimientos que contaminen el ecosistema, que en los términos de la Ley 99 de 1993 recupere el cuerpo de agua de la laguna y el río eliminando las especies foráneas como el «buchón de agua» y la «elodea»

Solicitó que INCODER clarifique la propiedad de las áreas de la laguna que se dicen invadidas y para su posterior recuperación.

Expresó que las demás entidades demandadas deben realizar las gestiones que les competen en su atribución funcional y que sean necesarias para recuperar los cuerpos hídricos afectados.

Frente a las demás entidades demandadas expresó que deben realizar las gestiones que sean necesarias en aras de la recuperación de los cuerpos hídricos afectados por lo que deberá destinar los recursos suficientes para ello.

II. LA SENTENCIA APELADA

Mediante sentencia de 30 de marzo de 2005 el Tribunal declaró no probadas las excepciones propuestas por el municipio de San Miguel de Sema, la Secretaría de Salud del Departamento de Cundinamarca y el Departamento Nacional de Planeación; declaró probada la excepción de «*falta de legitimación en la causa por pasiva*» propuesta por los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Económico, la Beneficencia de Cundinamarca, el Departamento Nacional de Planeación y la Secretaría de Salud de Cundinamarca; y la de «*haberse notificado la admisión de la acción popular a persona distinta a la que fue demandada*» propuesta por la Lotería de Boyacá; declaró responsables de la vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico, a la defensa del patrimonio público y cultural de la Nación al Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a la CAR, a INCODER, a los departamentos de Cundinamarca y Boyacá y a los municipios de San Miguel de Sema, Simijaca, Susa y Chiquinquirá; denegó las pretensiones en cuanto al derecho colectivo a la moralidad administrativa, fijó el incentivo a favor de los actores, ordenó a las entidades condenadas a constituir póliza de seguros para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas para recuperar el ecosistema formado por el humedal de la Laguna de Fúquene y el río Suárez.

Frente a las excepciones propuestas por el municipio de San Miguel de Sema precisó que obra mérito para convocarlo pues está llamado a responder por el ecosistema de la Laguna de Fúquene.

Expresó que la gestión de INCODER fue tardía en cuanto a la adopción de medidas que delimitaran en forma oportuna los terrenos aledaños a la Laguna de Fúquene, propiciando la invasión paulatina de tierras.

Tras apreciar el acervo probatorio, puso de presente que el ecosistema conformado por la Laguna de Fúquene sufre una incontrolada recepción de desechos contaminantes provenientes de los municipios y predios ribereños que han deteriorado sus calidades y características naturales, al punto de poner en peligro su conservación y existencia lo que sin dudas reclama la intervención las entidades con competencia en materia para recuperarlo.

Sostuvo que el departamento de Boyacá ha omitido formular un proyecto ambiental, fijar políticas e implementar planes de control y saneamiento de la Laguna y su área de influencia.

Advirtió que aun cuando el municipio de Susa ha sido pasivo ha ejercido funciones reglamentarias, su casco urbano carece de planta de tratamiento de aguas residuales lo que prueba que es agente contaminante de la Laguna de Fúquene.

Expresó que el municipio de Chiquinquirá es otro de los contaminantes del Río Suárez y que no probó contar con proyecto, plan o programa para el tratamiento técnico y adecuado de sus aguas residuales.

Afirmó que aun cuando el Departamento de Cundinamarca, por medio de su Secretaría de Medio Ambiente, ha formulado proyectos y ejecutado programas para recuperar el ecosistema de la Laguna de Fúquene, restaurar la calidad del agua, repoblar el cuerpo de agua con especies acuáticas, animales y vegetales, estos se han ejecutado en forma antitécnica por la ausencia de control de calidad y de inspección y seguimiento permanentes.

El *a quo* consideró que la CAR no ha sido diligente en el cumplimiento de las contempladas en los numerales 10, 12 y 17 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993.

Sostuvo que se demostró que el ecosistema de la Laguna de Fúquene reclama, con urgencia, una intervención estatal por su importancia ambiental, el estado de deterioro en que se encuentra y que se debe, además, al comportamiento

antiecológico de los habitantes de la región.

Observó que los estudios aportados y el dictamen pericial evidenciaron los daños ocasionados a la laguna y el río, sus responsables directos por acción y por omisión así como las alternativas para su solución, indicando los costos y beneficios económicos que de las estrategias para su recuperación y adecuación. Se remitió a estos para ordenar a la CAR, a los Departamentos de Boyacá y Cundinamarca, a los municipios de San Miguel de Sema, Susa, Simijaca, Chiquinquirá, a INCODER, a IDEAM y al Ministerio del Medio Ambiente, implementar las siguientes medidas:

- Construir plantas de tratamiento de aguas residuales en los Municipios que afectan directa o indirectamente laguna de Fúquene y el Río Suárez.
- Construir plantas de tratamiento de aguas residuales en los mataderos municipales antes de su vertimiento a los alcantarillados o a las fuentes receptoras.
- Construir plantas de tratamiento en las diferentes industrias de la región.
- Garantizar la eficiencia de los procesos desarrollando adecuadas prácticas de operación y mantenimiento que cumplan con el fin para el cual fueron construidas las plantas de tratamiento.
- Acoger políticas de protección ambiental implementando y reglamentando las rondas (porción de terreno aledaño al cuerpo de agua donde no se permite el desarrollo de actividades agropecuarias, industriales, mineras sino que por el contrario sólo se desarrollan actividades de protección ambiental) de quebradas, ríos y laguna de Fúquene, establecidos en los diferentes planes y esquemas de ordenamiento territorial desarrollados en los municipios de la región.
- Implementar prácticas de reforestación, protección de erosión en las cuencas y subcuencas del sector, minimizando el grado de escorrentía.
- Fomentar planes de manejo integral de residuos sólidos domésticos e industriales en la región para minimizar impactos negativos producidos por lixiviados en las fuentes de agua.
- Continuar y fortalecer los programas de limpieza y dragado de plantas acuáticas en la laguna de Fúquene para de esta manera evitar su colmatación y pérdida de volumen de almacenamiento.
- Capacitar y concienciar a la comunidad de la importancia del adecuado manejo y conservación de los recursos naturales propios y de gran relevancia para el desarrollo individual y de la región.

Definió las conductas y órdenes a ejecutarse para la efectiva protección de los derechos colectivos vulnerados; previniendo a las demandadas a cumplir lo dispuesto bajo los parámetros indicados en esta sentencia. Advirtió que los planes y programas que se proponen y adelanten serían inocuos si no se tiene en cuenta que se debe cambiar la mentalidad y actitud de los habitantes de la región respecto de su entorno natural y el recurso ambiental que motiva la acción, siguiendo los parámetros contenidos en el estudio efectuado por la agencia JICA que propone un programa de educación ambiental encaminado a la población por segmentos.

Finalmente, en cuanto al derecho colectivo a la moralidad administrativa, expresó que no fue demostrado que las entidades demandadas hayan coonestado el enriquecimiento patrimonial de particulares que se apropiaron de los terrenos desecados y que una prueba en contrario es la inspección administrativa adelantada por la Procuraduría Judicial Agraria delegada ante las Oficinas Centrales Regional Cundinamarca, al INCORA, hoy INCODER, expediente N° 401077, en la que por Resolución N° 081 del 2 de junio de 2004 declaró que no existen títulos suficientes para acreditar la propiedad sobre los terrenos que conforman la Laguna de Fúquene, y en su lugar, clarificó su extensión de 3.096-4275 hectáreas, que conforman el actual vaso de agua de la Laguna las cuales adquieren la condición de bienes de uso público.

En cuanto a las posibles irregularidades en la contratación de los planes y programas adelantados, tampoco se colectó el material suficiente para una declaración de fondo y poder adoptar medidas concretas, pues en estricto sentido no fue tema específico de ésta acción, porque además no fue citado de la demanda, a ella se hizo referencia sólo en los alegatos de conclusión.

Por lo expuesto, ordenó a la CAR adelantar, liderar, formular y poner en práctica, bajo la inspección, vigilancia y control del Ministerio del Medio Ambiente, con la participación de los Departamentos de Cundinamarca y Boyacá y los municipios de San Miguel de Sema, Susa, Simijaca, Chiquinquirá y demás que integran el entorno geográfico de influencia de la laguna y el río Suárez lo siguiente:

Elaborar un plan integral de intervención conjunto del ecosistema, teniendo en cuenta el «Plan de Manejo, Control y Disposición de Malezas Acuáticas en la Laguna de Fúquene», a menos que se cuente con un plan o instrumento similar de

mayor contenido científico, existencia y actualidad, atendiendo en particular lo siguiente:

- Involucrar la colaboración de todos los usuarios del sistema hídrico.
- Aplicar en forma conjugada y complementaria mediante programas concertados entre la CAR, las Gobernaciones de Cundinamarca y Boyacá y los municipios del área de influencia.
- Medidas Indirectas: A desarrollar en la cuenca del sistema de drenaje para desacelerar el proceso de eutricación y sus consecuencias negativas.
- Control de nutrientes en las descargas; Diseño y construcción dentro de un plazo razonable de sistemas de tratamiento de aguas servidas que garanticen una determinada calidad del efluente, en especial la remoción de nitrógeno fósforo y sólidos suspendidos.
- Control de nutrientes en los ríos:
- Medidas directas: Acciones en las Aguas de la laguna:
 - Dragado del lecho de la laguna.
 - Zonas para Desarrollo Controlado
 - Aireación de la Laguna
 - Remoción Mecánica del Buchón
 - Control del Junto y Estudio de Fauna Asociada.
 - Cosecha de elodeo y producción de compostaje de plantas acuáticas.
 - Control por la carpa herbívora
 - Control del área de planta acuática y mejoramiento del sistema de monitoreo.
- Controlar y mejorar el tratamiento del alcantarillado en los centros urbanos y el tratamiento de aguas residuales industriales existentes así:
 - Constatar, en forma inmediata, si las entidades territoriales involucradas cuentan con el permiso de vertimientos, exigido por el artículo 22 del Decreto 1541 de 1978, en caso negativo adoptar las medidas legales pertinentes. Inclusive examinar la posibilidad de eliminación progresiva de los puntos de recibo de vertimientos de aguas servidas, sin perjuicio de su proceso adecuado y correcto conforme a las normas mínimas de saneamiento básico.
 - Mantener y modernizar, técnicamente, las compuertas de la laguna existentes, preservar su funcionamiento e impedir el rebosamiento de las aguas.
 - Terminar la construcción del canal perimetral de la laguna de Fúquene, delimitar las cotas de variación de los niveles de agua, sus áreas de ronda y definir las extensiones de propiedad de la nación, en colaboración con el INCODER y sus disposiciones administrativas en esta materia.

- Expedir, respetando sus competencias, o poner en vigencia las medidas de control, corrección y coerción tendientes a corregir, prevenir y sancionar las conductas que atente contra el recurso, como labores indiscriminadas de desecación, tala y quema de bosques, practicas agrícolas en lugares prohibidos, construcciones e intervenciones sin permiso de autoridad competente en la zona lagunar y sus alrededores, aplicando en particular las normas sobre sanciones y medias de policía previstas en los artículos 83 y siguientes de la Ley 99 de 1993.
- Promover la conciencia ciudadana sobre los aspectos ambientales; dirigido a cuatro sectores, escuelas, agricultores, usuarios del distrito de riego, dueños de fábricas lecheras y público en general. Debe individualizar y reconocer las características propias de cada sector poblacional, a partir de sus generalidades y especificidades diseñar las estrategias educativas que faciliten su adopción voluntaria por cada sector, implementando los correctivos que inicien o reanuden el mejoramiento material de su relación con el medio, acompañado de seguimiento, establecimiento y control permanente de resultados.
- Establecer la existencia del área correspondiente al sector conocido como la «Laguna Verde», en caso afirmativo, determinar su ubicación geográfica específica, su estado y desempeño natural dentro de ecosistema, y de ser necesario, adelantar programas especiales de protección y recuperación.
- Gestionar ante la Policía Nacional y el Ejército Nacional el acantonamiento en la región del «Cuerpo Especializado de Policía Ambiental» como la disponibilidad de bachilleres seleccionados para prestar el servicio militar obligatorio asignados al Servicio Ambiental, conforme a los artículos 101 y 102 de la Ley 99 de 1993.
- Ordenó a los Alcaldes Municipales de San Miguel de Sema, Susa, Simijaca y Chiquinquirá adoptar, en forma inmediata, las medidas necesarias para garantizar la operación óptima y pleno funcionamiento de las plantas de tratamiento de aguas servidas existentes o iniciar proyectos para la construcción en aquellas entidades que carezcan de estas.
- Los alcaldes de los municipios citados deben iniciar los trámites necesarios para implementar proyectos en los que las aguas servidas que se producen en el sector rural lleguen finalmente en una planta de tratamiento en la que sean sometidas a un proceso de descontaminación dentro de estándares mínimos permitidos por las autoridades ambientales, y en lo posible arriben a destinos distintos del ecosistema cuando estén completamente saneados.
- Ordenar al IDEAM adelantar la información científica y técnica necesaria sobre hidrología, demás aspectos geográficos y físicos indispensables para definir el patrimonio ambiental, el manejo y aprovechamiento de recursos biofísicos que

integran el ecosistema formado por el humedal de la laguna de Fúquene y el río Suárez, atendiendo lo manifestado por el Instituto sobre la instalación de estaciones hidrométricas aguas arriba de la Laguna, con estaciones, igual que la propuesta de monitor y operación óptima de la laguna, del que habla el estudio del JICA.

- Ordenar al municipio de Chiquinquirá realizar obras de modernización y adecuación técnica de los sistemas de tratamiento de alcantarillado o manejo de aguas residuales de acuerdo al sector que genere los desechos.
- Exigir al INCODER cumplir la Resolución 0081 de 2 de junio de 2004 y adelantar ante las autoridades competentes en forma inmediata los procesos de desalojo de aquellos particulares que poseen sin justo título terrenos ribereños y aledaños al cuerpo de agua, que pertenece a la Nación y que en el evento que todavía existan terrenos circundantes a la laguna de Fúquene, cuya propiedad esté en duda, inicie los proceso de clasificación y deslinde, conforme a los procedimiento establecidos en el Decreto 2663 de 1994 para deleitar, de una vez por todas, las cotas de la laguna, áreas de ronda, recuperar los terrenos invadidos por desecación sin autorización de autoridad competente.

Estableció que para la elaboración de los planes, programas y tareas a realizar, como la inclusión de las respectivas partidas presupuestales para ejecutar conforme a los respectivos instrumentos, debe imponerse la práctica dentro de un plazo de seis (6) meses siguientes a la ejecutoria del presente fallo

Concedió un incentivo a favor de cada uno de los actores el equivalente a 15 salarios mínimos legales mensuales vigentes y al coadyuvante 7.5 salarios mínimos legales mensuales.

Ordenó a las entidades involucradas constituir una póliza de seguros que garantice el cumplimiento de las medidas ordenadas en la presente sentencia, equivalente a \$ 100.000.000 e igualmente, condenó a las entidades demandas a pagar con destino al Fondo para la Defensa de los Derechos Colectivos el valor del dictamen pericial realizado dentro de este proceso las que se ordenó fueran cubiertas así: 50% a prorrata, por los municipios condenados, 15% por el departamento de Boyacá, 15% por la CAR, 20% a prorrata por el Ministerio del Medio Ambiente, el INCODER y el Departamento de Cundinamarca.

III. LA IMPUGNACIÓN

3.1 El apoderado del Ministerio de Ambiente solicitó que se revoque la sentencia en cuanto se le declara responsable de la vulneración a los derechos colectivos invocados, se fija el incentivo a favor de los actores y coadyuvantes, se le ordena a constituir una póliza de seguros para garantizar el cumplimiento de la sentencia y al pago del valor del dictamen pericial a favor del Fondo para la Defensa de los Derechos Colectivos.

Expresó que no le es atribuible la violación al derecho colectivo al goce de un ambiente sano pues no ha incurrido en omisión en su función de formulación de políticas y según los artículos 23, 30 y 31 de la Ley 99 de 1993 compete a la CAR la administración del medio ambiente y los recursos naturales renovables, propender por su desarrollo sostenible, ejecutar las políticas, planes, programas, proyectados sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida aplicación a las disposiciones legales vigentes conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente.

3.2 El apoderado de la CAR argumentó que el plazo fijado no se ajusta a la realidad pues la gestión ordenada deberá desarrollarse a corto, mediano y largo plazo, y que las medidas de largo plazo requieren por lo menos diez años.

Solicitó revocar el numeral 9 de la sentencia pues considera que los actores no realizaron gastos dentro del proceso y que según el artículo 39 de la Ley 472 de 1998 los coadyuvantes no tienen derecho a recibir incentivo.

En cuanto a la constitución de las pólizas y otros pagos expresó que tampoco se le debe condenar en costas pues ha adelantado dentro del ejercicio ordinario de sus funciones, independientes del presente fallo, y que ha hecho cuantiosas inversiones y tiene proyectadas muchas más con miras a la recuperación de la Laguna de Fúquene y que según el parágrafo del artículo 19 de la Ley 472 de 1998 pues el valor del peritaje está a costa del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.

Expuso que definió 32 proyectos a corto, mediano y largo plazo (10 años), tendientes a solucionar las cinco grandes problemáticas que afectan la laguna de Fúquene y su cuenca aportante: 1. Pérdida de volumen del cuerpo hídrico y aumento de la frontera agropecuaria, 2. Disminución de la calidad del agua y

procesos de eutroficación, 3. Sedimentación, 4. Disminución de la Biodiversidad y 5. Falta de conocimiento comunitario de la problemática ambiental.

En cuanto a las medidas ordenadas por el Tribunal precisó que se encuentran enmarcadas dentro de los programas y proyectos, desarrollados y actividades a ejecutar durante el 2004 - 2006 identificados dentro de la problemática 1 y 2 por lo que han implementado un programa de limpieza, dragados y remoción mecánica y manual de malezas para el mejoramiento de la dinámica fluvial de la cuenca de la Laguna de Fúquene, utilizando maquinaria por contrato y de la Corporación (mantenimiento, insumos, controladores, operarios, servicio de taller, combustible y vigilancia maquinaria pesada y combustible vehículos asignados).

Expresó que durante el año 2004 se realizaron las actividades.

- Adquisición de insumos para garantizar el funcionamiento de la maquinaria necesaria para el programa de dragado y limpieza de canales.
- Se contrató la limpieza manual de maleza acuática del río Ubaté, en el tramo comprendido entre la compuerta Cubio y la Laguna
- Se contrató la remoción mecánica de malezas acuáticas y dragado sedimentado en la sección de la Quebrada Sosiego.
- Limpieza mecánica del Río Madrón y Vallado Negro.
- Remoción mecánica de malezas acuáticas y dragado sedimentado en el cauce del desagüe de Cucunubá.
- Remoción mecánica y dragado de sedimentos en el cauce del canal de interconexión de las lagunas de Cucunubá, Palacios de un tramo del canal perimetral de la Laguna Palacios y del desagüe de Palacios.

Que durante el año 2005 se realizarán las siguientes actividades:

- Contratar durante 5 meses una persona que contabilice el material de «elodea» y buchón extraído de la laguna de Fúquene.
- Limpieza manual de malezas acuáticas en el río Ubaté, desembocadura en la Laguna y 4.4 km aguas arriba.

Señaló que la remoción de las plantas acuáticas se efectúa con «máquina cosechadora», que corta la «elodea» y el «buchón», y dispone el material cortado en botes que lo transportan hacia el cargador de orilla. El recorrido de los botes hacia la orilla es de aproximadamente 2.5 km y el material será colocado por el

cargador en volquetas que lo dispondrán a una distancia no mayor de 5 km y que para ello se desarrollarán las siguientes actividades:

- Diseño y construcción de un bongo para retroexcavadora.
- Contratar operador para retroexcavadora, 2 trasladados en cama baja, un oficial de cuadrilla y una comisión de 5 obreros para remoción de malezas acuáticas en los canales perimetrales de la laguna y en la boca el río Suárez.
- Para el año 2005 se tiene una actividad definida como la Implementación de un programa de limpieza, dragados y remoción mecánica y manual de malezas para el mejoramiento de la dinámica fluvial de la cuenca de la laguna de Fúquene, utilizando maquinaria por contrato y de la Corporación (mantenimiento, insumos, controladores, operarios, servicio de taller)

Precisó que como autoridad ambiental es consciente del problema que genera para las diferentes fuentes hídricas el aporte de vertimientos no tratados por lo cual dentro de su plan de acción definió actividades que en este punto se enmarca en la problemática de eutrofización y pérdida de la calidad del agua pero que los entes encargados de la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado son los Municipios o en su defecto la entidad que haga la función, por lo que se hace necesario optimización la operación plantas de tratamiento de aguas residuales existentes mediante la realización de diagnóstico técnico.

Por tal razón, precisó, que se hace necesario emprender dos proyectos independientes, uno tendiente a proyectar la adecuación y/u optimización de los sistemas existentes, y el otro a buscar soluciones para lograr la proyección y priorización de nuevos sistemas de tratamiento que minimicen el impacto de los vertimientos al recurso hídrico.

Para efectos de la ejecución de este proyecto se plantea 2 etapas. La primera se desarrollará en los municipios de Ubaté, Lenguazaque, San Miguel de Seme y Saboya y la segunda en aquellos donde se hace necesario adelantar estudios y diseños complementarios para lograr una mayor remoción de las cargas contaminantes ó una mayor cobertura del sistema.

Etapa 1

- Realizar el diagnóstico de los sistemas de tratamiento de aguas residuales de los

municipios de Ubaté, Lenguazaque, San Miguel de Sema y Saboyá, con el fin de determinar las obras y actividades necesarias para su optimización.

- Adelantar obras y actividades tendientes a la optimización de los sistemas de tratamiento y/o contar con estudios técnicos y diseños para la optimización de los sistemas de tratamiento de aguas residuales.

- Generar una carga contaminante de mínima incidencia sobre la calidad del agua que ingresa a la laguna de Fúquene y, sensibilizar y concienciar a la población de los centros poblados, en cuanto al uso eficiente del recurso hídrico y el manejo y control de los vertimientos.

- Promover una cobertura total de las redes de alcantarillado

- Etapa 2

- Contemplar la posibilidad de cofinanciar o apoyar la búsqueda de recursos económicos para la optimización de los sistemas de tratamiento.

- Generar una carga contaminante de mínima incidencia sobre la calidad del agua que ingresa a la Laguna de Fúquene y sensibilizar a la población de los centros poblados de la cuenca, en cuanto a la necesidad de un uso eficiente del recurso hídrico y el manejo y control de los vertimientos.

Al respecto manifestó que durante el año 2004 realizó la adición contrato obra No 234 de 2003 para suministro, instalación y adecuación de los elementos necesarios para poner en funcionamiento la planta de tratamiento de aguas residuales de Ubaté y los requerimientos a los municipios involucrados.

De acuerdo con las características de los vertimientos (calidad y cantidad), el estado de conservación de los cauces de las corrientes que reciben las descargas (factor determinante de la capacidad de autodepuración) y la distancia del punto de descarga a la Laguna, entre otros factores, la incidencia de los vertimientos de los centros poblados es variable, por lo que se hace necesario determinar los sistemas de tratamiento prioritarios que se deben construir, definir para cada caso la alternativa de tratamiento viable desde los puntos de vista técnico, operativo y ambiental y las metas de reducción de la carga contaminante en el tiempo.

Expresó respecto del proyecto de «*Minimización de la carga contaminante aportada por la industria láctea asentada en la cuenca de la Laguna de Fúquene*» mantener actualizado el diagnóstico del subsector lácteo ubicado en la cuenca de la Laguna de Fúquene, con prioridad sobre aquellos municipios que vierten sus

aguas residuales a la laguna; establecer las prácticas adelantadas en los procesos productivos; determinar la incidencia sobre los recursos naturales, especialmente el hídrico y fomentar la aplicación de estrategias de «*Producción Más Limpia*» articuladas con mecanismos que promuevan el cumplimiento de las normas ambientales relacionadas con el uso o aprovechamiento de los recursos naturales, con el fin de minimizar el impacto ambiental sobre el recurso hídrico por el desarrollo de esta actividad económica.

Respecto del proyecto de «*Minimización de la carga contaminante aportada por la actividad minera asentada en la cuenca de la Laguna de Fúquene*» precisó que se pretende mantener actualizado el diagnóstico del Sector Minero ubicado en la cuenca de la Laguna de Fúquene; establecer las prácticas adelantadas en los procesos productivos; determinar la incidencia sobre los recursos naturales, especialmente el hídrico y fomentar la aplicación de estrategias de «*Producción Más Limpia*» articuladas con mecanismos que permitan el cumplimiento de las normas ambientales relacionadas con el uso o aprovechamiento de los recursos naturales, con el fin de minimizar el impacto ambiental generado sobre el recurso hídrico por el desarrollo de esta actividad económica.

Afirma que se encuentra desarrollando el modelo de simulación de caudales que busca generar simulaciones de niveles por encima de la cota del espejo de agua actual, realizar simulaciones según criterios de operación, componente ambiental y lineamientos de la aplicación de la resolución 329/02 del INCORA, disponer de una herramienta para la operación de las principales estructuras de regulación del Distrito de Riego y Drenaje de Fúquene – Cucunubá, mantener y reparar 5 estructuras hidráulicas y el vertedero de Piedras Gordas, las cuales se encuentran en regular estado de funcionamiento

Una de las actividades más importantes con el fin de recuperar niveles en la Laguna es entonces la construcción de una nueva compuerta cercana a la Laguna sobre el nacimiento del río Suárez producto de las recomendaciones dadas por el estudio de viabilidad, para lo cual se contrato la realización de perforaciones con taladro rotatorio de percusión y/o trincheras exploratorias para la construcción nueva compuerta cercana a la Laguna sobre nacimiento Río Suárez y la construcción de una estructura hidráulica con compuertas y sistema de rebose para el control de los niveles de la Laguna de Fúquene en los municipios de Simijaca y San Miguel \$ 2.900.000.000.

Precisó que continuará con la construcción del anillo perimetral que inició en el año 1999, con el fin de evitar el avance de la frontera agrícola por los sectores donde este falta, dichas obras se realizarán teniendo en cuenta el realce de jarillones y la culminación del mismo.

Expresó que la Resolución 081 del 2004, el INCODER definió 5 zonas con el fin de clarificar la propiedad en la ronda hidráulica de la Laguna de Fúquene, por lo cual determinó que cuatro de estas son de propiedad privada y una de ellas compete al estado resultado de una revisión de títulos y levantamientos topográficos, una vez entregada esta resolución de manera oficial la corporación inició un proceso con el fin de emprender las acciones necesarias para delimitar dicha ronda y de esta manera definir los niveles de operación de la Laguna.

Afirmó que la oficina territorial Ubaté y Suárez a 31 de diciembre 2004, adelanta procesos en 258 expedientes, ya sea por tala movilización ilegal, afectación de zonas protectoras forestales (zonas de nacimiento de ronda y paramos), al igual que se siguen 110 procesos por afectación al recurso hídrico, uso irracional o ilegal del agua y por vertimientos, del mismo modo se tienen 76 expedientes por afectaciones al recurso suelo, por desarrollo de actividades mineras y agrícolas en zonas no aptas para ejercer esas actividades, por emisiones atmosféricas ya sea por quemas a cielo abierto entre otras y que continuada a procesos sancionatorios que cursaban contra las Administraciones Municipales por la contravención de normas ambientales, tanto por localización como por la operación de plantas de beneficio. También se adelantó proceso contra un particular por el ejercicio de las labres de sacrificio y faenado de ganado bovino generando afectaciones ambientales.

En lo concerniente a promover la conciencia ciudadana sobre los aspectos ambientales dirigido a las escuelas, agricultores, usuarios del distrito de riego y dueños de fabricas lecheras, medida 6, aclaró que desde el año 2001 adelanta charlas dirigidas a mineros de los Municipios de Cucunubá y Lenguaque sobre la implementación de Planes de Manejo Ambiental y su obligatoriedad, se realizaron durante el año 2004, 5 reuniones con la asistencia de 240 mineros y que se realizaron reuniones con la comunidad minera en general en compañía de funcionarios de la Corporación y de Ingeominas, se dio asistencia técnica a las canteras para la implementación de programas de producción más limpia

Agregó que realizó convocatoria y apoyo logístico para la realización de jornadas de capacitación denominadas «*Manejo Integral del Matadero*», dictada por instructores del SENA en las instalaciones de la CAR Chiquinquirá, las cuales se desarrollaron en 5 jornadas de capacitación con una asistencia promedio de 20 personas entre los funcionarios de UMATAS y operarios de plantas de sacrificio de la jurisdicción, brindó apoyo y acompañamiento al instituto de Salud Seccional Boyacá en la preparación y desarrollo del seminario Mataderos Municipales y su viabilidad frente a la salud pública y el medio ambiente y asistió a programas municipales de educación ambiental y participación comunitaria en la jurisdicción de la CAR, se realizaron 54 eventos con la participación de 2824 asistentes.

Afirmó que está proyectado declarar como reserva forestal protectora el Páramo de Guargua y Laguna Verde en el primer semestre de 2004 y que como acciones propuestas para la recuperación se tienen contemplado el manejo de «*ulex europacos*», la sustitución de especies arbóreas, plan de abandono y restauración de zonas mineras de hierro, plan de manejo de disposición de residuos líquidos, sólidos y domésticos y empaques agroquímicos, procesos de formulación desde el año 1999.

Expresó que ya ha emprendido acercamientos para lograr el acompañamiento del ente Policivo en las diferentes actividades de control y educación ambiental y que ya ha formulado los requerimientos necesarios a los municipios demandados para tratar las aguas servidas.

Anotó que desde su creación en el año 1961 ya contaba con una red estaciones de todo tipo desde limnigraficas hasta automáticas contando con un total de 365, dicha información suministrada a diario permite operar de manera adecuada los hidrosistemas de la jurisdicción. Dicha red se encuentra en proceso de expansión.

3.3 Los actores insisten en que debió vincularse al Ministerio de Agricultura pues uno de los factores preponderantes en el deterioro del recurso es su vocación agrícola y pecuaria; las áreas circundantes de la laguna y la hoya del río Suárez son tierras muy apetecidas para la agricultura y la ganadería que se desarrolla de manera intensiva pero sin los cuidados y consideraciones que amerita el medio ambiente, las que resultan tan rentables que casualmente el ánimo de lucro ha llevado a que sin escrúpulos se invada el espejo de agua para

efectuar prolijos cultivos o alimentar ganadería, obviamente con provecho para unos pocos y en perjuicio del interés general.

De igual forma, que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público también es responsable pues le compete asignar recursos y dar el visto bueno o coadyuvar la obtención de créditos nacionales e internacionales y que le compete al Departamento Nacional de Planeación asegurar la permanencia de los recursos representativos del país y determinar las metas del desarrollo constitucional y proyectar a futuro los servicios públicos y la preservación de los recursos, entre ellos, el hídrico.

Considera que el Ministerio de Desarrollo y Turismo (antes de desarrollo) advirtió que lejos de ser totalmente ajeno al problema, ha de estar presente y atender los asuntos de relevancia nacional que impliquen el desarrollo del país dentro de un Medio Ambiente sostenible.

Afirma que INCODER, no puede limitarse a expedir unos actos administrativos y si acaso velar por su cumplimiento pues debió recobrar en su integridad todos y cada uno de los terrenos que según se probó correspondían al espejo de agua y que por grave culpa de los accionados fueron ocupados por individuos.

Insta a que se ordene el cumplimiento del Decreto 1449 de 1977 y que se ordene la recuperación y mantenimiento de las rondas de protección de nacederos y vertientes en la distancia y dimensión que allí se dispone y la construcción de una compuerta en el sitio denominado la «*copetona*» en Saboya para que los habitantes campesinos del sector podamos hacer uso de las aguas del río al recuperar su nivel.

Con relación de la moralidad administrativa afirmó que según con el acervo recaudado y las consideraciones de los diferentes actores, se puede concluir con suprema claridad que en el manejo del ecosistema, los diferentes planes, proyectos y programas que sobre el se han ejecutado han existido protuberantes fallas, negligencia, acciones, omisiones y malos manejos de recursos, no de otra manera se explica, que el recurso público este en manos de los particulares y que este apoderamiento hubiere ocurrido con su consentimiento o al menos con su pasivo contemplar.

IV. CONSIDERACIONES

6.1. Consideraciones preliminares

6.1.1. La improcedencia de la indemnización de perjuicios por daños causados a los recursos naturales a favor de los particulares.

La pretensión de los actores encaminada a que se indemnicen los daños y perjuicios ocasionados por el daño ambiental al ecosistema de la Laguna de Fúquene a las personas directamente afectadas y a las que llegaren a demostrarlo en concreto es impróspera, pues según el artículo 34 de la Ley 472 de 1998 la condena al pago de los perjuicios causados por el daño a un derecho o interés colectivo y, en particular a los recursos naturales, se hace **en favor de la entidad pública que los tenga a su cargo**, para la restauración del área afectada.

6.1.2. La alegada violación a los derechos colectivos a la salubridad, seguridad públicas y moralidad administrativa.

La Sala no halla fundamento en el cargo que alega la violación a los derechos colectivos a la salubridad, seguridad públicas y moralidad administrativa por lo que se estudiará únicamente la vulneración al goce del derecho de un ambiente sano.

6.1.3. No se configura la excepción de cosa juzgada por no existir absoluta identidad de partes demandadas

Mediante sentencia de 18 de mayo de 2006, ésta Sala (C.P. Dr. Camilo Arciniegas Andrade), al decidir la acción popular instaurada por Vicente Ferrer Apráez Apráez contra la Corporación Autónoma Regional de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá –CAR y EMPOCHIQUINQUIRÁ E.S.P., denegó las pretensiones de la demanda por cuanto halló demostrado que la CAR, con anterioridad a la presentación de la demanda, puso en marcha el Plan de Acción para la recuperación de la Laguna de Fúquene con base, entre otros, en los estudios elaborados por JICA y por Thomas Van Der Hammen.

La prosperidad de la excepción de cosa juzgada exige que entre la acción que se tramita y la ya juzgada exista identidad de objeto y de causa. La identidad de objeto exige que la petición en los dos procesos sea la misma, y la identidad de causa implica que los fundamentos fácticos y jurídicos de la pretensión sean los mismos.

Los hechos en que se fundamentan los actores coinciden con los que dieron lugar a la interposición de la demanda en la ocasión precedente ¹, y ambas pretenden recuperar el ecosistema de la Laguna de Fúquene y prevenir su contaminación. Existe, pues, identidad de causa petendi.

En sentencias ² de 12 de febrero de 2004 (C. P. Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez) y 2 de junio de 2005 (C.P. Dr. Ramiro Saavedra Saavedra) ³ la Sección Tercera de esta Corporación ha precisado que en materia de acciones populares la excepción de cosa juzgada ocurre así las partes actoras no sean absolutamente idénticas en los procesos que se cotejan, pues lo relevante es que los responsables por la afectación del derecho colectivo invocado sean los mismos, y que no obstante la calidad difusa de la comunidad titular del derecho, el grupo –determinado o determinable- afectado con la amenaza o vulneración del los derechos colectivos comprometidos, también sea el mismo. Esta Sala ha prohijado este criterio jurisprudencial en sentencias de 29 de junio de 2006 ⁴ (C.P. Dr. Rafael Ostau de Lafont Planeta) y 19 de octubre de 2006 ⁵ (C. P. Dra. Martha Sofía Sanz Tobón)

En el caso presente se demanda a los Ministerios de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Desarrollo Rural, Desarrollo Económico, a los departamentos de Boyacá y de Cundinamarca, las Beneficencias de Boyacá y Cundinamarca y a los municipios de Chiquinquirá, Simijaca, Susa y San Miguel de Sema, en tanto que en la acción popular decidida por ésta Sala en sentencia de 18 de mayo de 2006, se demandó a la CAR y a EMPOCHIQUINQUIRÁ.

¹ AP2002 – 2828.

²

Radicación 1.9001-23-31-000-2002-1700-01(AP) Actor: JAIRO ÑAÑEZ COLLAZOS Y OTROS.
Demandado: MUNICIPIO DE POPAYÁN.

³ Radicación No. 19001-23-31-000-2004-00814-01. Actores: Martha Lucia Velasco Sánchez y Otros. Demandados: Ministerio de la Protección Social y Otro.

⁴ Radicación No. 85001-23-31-000-2004-00022-01. Actor: FUNDEGENTE. Demandado: Municipio de Paz de Ariporo. (Casanare)

⁵ Radicación No. 73001-23-31-2002-02362-01. Actor: Félix Antonio campos Cruz.

No existiendo en el caso presente identidad de parte demandada, sólo se declarará probada la excepción de cosa juzgada en relación con la CAR. No así en relación con los Ministerios de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Desarrollo Rural, Desarrollo Económico, los departamentos de Boyacá y de Cundinamarca, las Beneficencias de Boyacá y Cundinamarca y a los municipios de Chiquinquirá, Simijaca, Susa y San Miguel de Sema, puesto que, como se verá, las funciones y competencias que en materia ambiental conciernen a estos están claramente diferenciadas en las Leyes 99 de 1993, 136 de 1994 y 715 de 2001, comoquiera que los niveles central y territorial confluyen a integrar el Sistema Nacional Ambiental, formado, desde el punto de vista orgánico, por el conjunto de «entidades responsables de la política y de la acción ambiental señaladas en la Ley», que siguen el siguiente orden jerárquico descendente: Ministerio del Medio Ambiente, Corporaciones Autónomas Regionales, Departamentos y Distritos o Municipios.

6.2. Las competencias de los niveles territoriales en materia de saneamiento ambiental.

El artículo 49 CP dispone que el saneamiento ambiental y la atención de la salud son servicios públicos a cargo del Estado, en cuya prestación debe garantizarse a toda persona el acceso a los servicios orientados a su promoción, protección y recuperación. El Estado debe organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud y de saneamiento ambiental a los habitantes conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También establecer las políticas para la prestación de los servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo, en los términos y condiciones señalados en la ley.

No puede ignorarse el categórico mandato del artículo 366 de la Constitución Política que prescribe como prioritario el gasto público social ni tampoco pasarse por alto que para darle debido desarrollo se expidieron la Ley 60 de 1993, y más recientemente la 715 de 2001, que radican en los departamentos y municipios responsabilidades concretas en materia de saneamiento ambiental. El artículo 366 de la Constitución Política dispone lo siguiente:

«**Artículo 366.-** El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, **de saneamiento ambiental** y

de agua potable.

Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación».

Tampoco puede ignorarse que la Constitución Política estableció en su artículo 365 inciso 1º una vinculación esencial entre el Estado social de derecho y la prestación de los servicios públicos:

«**Artículo 365.-** Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio.»

6.2.1. Nivel Central

El artículo 58 de la Ley 489 de 1998 dispone que los objetivos primordiales de los Ministerios son la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del sector que dirigen.

A su vez, el artículo 59 ibidem asigna a los ministerios, sin perjuicio de lo dispuesto en sus actos de creación o en leyes especiales; las siguientes atribuciones:

- «1. Preparar los proyectos de ley relacionados con su ramo.
2. Preparar los proyectos de decretos y resoluciones ejecutivas que deban dictarse en ejercicio de las atribuciones que corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa y dar desarrollo a sus órdenes que se relacionen con tales atribuciones.
3. Cumplir las funciones y atender los servicios que les están asignados y dictar, en desarrollo de la ley y de los decretos respectivos, las normas necesarias para tal efecto.
4. Preparar los anteproyectos de planes o programas de inversiones y otros desembolsos públicos correspondientes a su sector y los planes de desarrollo administrativo del mismo.
5. Coordinar la ejecución de sus planes y programas con las entidades territoriales y prestarles asesoría, cooperación y asistencia técnica.
6. Participar en la formulación de la política del Gobierno en los temas que les correspondan y adelantar su ejecución.
7. Orientar, coordinar y controlar, en la forma contemplada por las respectivas leyes y estructuras orgánicas, las superintendencias, las entidades descentralizadas y las sociedades de economía mixta que

a cada uno de ellos estén adscritas o vinculadas.

8. Impulsar y poner en ejecución planes de desconcentración y delegación de las actividades y funciones en el respectivo sector.

9. <Aparte subrayado **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE**>
Promover, de conformidad con los principios constitucionales, la participación de entidades y personas privadas en la prestación de servicios y actividades relacionados con su ámbito de competencia.
»

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

El artículo 5° de la Ley 99 de 1993 definió las competencias específicas del Ministerio del Medio Ambiente.

«ARTÍCULO 5.- Funciones del Ministerio. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente:

Formular la política nacional en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente;

Regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural;

Preparar, con la asesoría del Departamento Nacional de Planeación, los planes, programas y proyectos que en materia ambiental, o en relación con los recursos naturales renovables y el ordenamiento ambiental del territorio, deban incorporarse a los proyectos del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones que el Gobierno someta a consideración del Congreso;

[...]

Definir la ejecución de programas y proyectos que la Nación, o ésta en asocio con otras entidades públicas, deba adelantar para el saneamiento del medio ambiente o en relación con el manejo, aprovechamiento, conservación, recuperación o protección de los recursos naturales renovables y del medio ambiente.»

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

El artículo 3° del Decreto 2478 de 1999 detalla las funciones del Ministerio de

Agricultura y Desarrollo Rural así:

1. **Velar** por la efectividad y cumplimiento de los fines que para el sector consagran los artículos 64 a 66 de la Constitución Política, con sujeción a las normas contenidas en las leyes que los desarrollan.
2. **Participar** en la definición de las políticas macroeconómica y social y en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, con el objeto de lograr el crecimiento económico y el bienestar social del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.
3. **Fijar** la política de cultivos forestales, productores y protectores con fines comerciales, de especies introducidas o autóctonas, en coordinación con la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables establecida por el Ministerio del Medio Ambiente.
4. **Armonizar y coordinar** la formulación y adopción de la política de protección y uso productivo de los servicios ambientales, agua, suelo, captura de carbono y biodiversidad con el Ministerio del Medio Ambiente.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Las funciones generales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público están contempladas en el Decreto 2112 de 1992. Por Decreto 1133 de 1999 se reestructura este Ministerio.

«DECRETO 2112 DE 1992.

Corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público el ejercicio de las siguientes funciones:

Dirigir y desarrollar la política económica y fiscal del Estado;

Coordinar la administración y recaudación de los impuestos que administra la Unidad Administrativa Especial, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales; dirigir la administración y recaudo de las rentas, tasas, contribuciones fiscales y parafiscales y multas nacionales, de conformidad con la ley y registrar su contabilización;

[...]

Fijar las políticas de financiamiento externo e interno de la Nación, de las entidades territoriales y de las entidades descentralizadas; registrar y controlar su ejecución y servicio, y administrar la deuda pública de la Nación;

Asesorar y asistir a las entidades territoriales en el manejo de su política fiscal;

DECRETO 1133 DE 1999.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público tendrá, las siguientes funciones:

Participar en la definición y dirigir la ejecución de la política económica y fiscal del Estado;

Preparar, para ser sometidos a consideración del Congreso de la Republica, los proyectos de acto legislativo y ley, las leyes del Plan Nacional de Desarrollo, de Presupuesto General de la Nación y en general del área de su competencia;

Preparar los proyectos de decreto y expedir las resoluciones, circulares y demás actos administrativos de carácter general o particular, necesarios para el cumplimiento de sus funciones;

[...]

Dirigir la preparación, modificación y seguimiento del Presupuesto General de la Nación, del presupuesto de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, de las Sociedades de Economía Mixta asimiladas a estas, de las entidades financieras de carácter publico y de los recursos parafiscales en las condiciones establecidas en la ley;»

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (antes Ministerio de Desarrollo) ⁶

El artículo 2º del Decreto 210 de 2003 (febrero 3) ⁷ confió al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo las siguientes funciones generales, entre otras:

1. Participar en la formulación de la política, los planes y programas de desarrollo económico y social.
2. Formular la política en materia de desarrollo económico y social del país relacionada con la competitividad, integración y desarrollo de los sectores productivos de bienes, servicios entre ellos el turismo y tecnología para la micro, pequeña y mediana empresa, el comercio interno y el comercio exterior.

Departamento Nacional de Planeación

El artículo 1º del Decreto 2167 de 1992 (30 de diciembre) establece las funciones de esa entidad así:

1. Desarrollar las orientaciones de planeación impartidas por el Presidente de la República y coordinar el trabajo de formulación del Plan Nacional de Desarrollo con las oficinas de planeación

⁶ Por medio de la Ley 790 de 2002 (diciembre 27) se dispuso fusionar el Ministerio de Comercio Exterior y el Ministerio de Desarrollo Económico en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

⁷ Diario Oficial No. 45.086 de 2003 (3 de febrero).

de los ministerios, departamentos administrativos, entidades territoriales, y con las unidades técnicas de los Corpes o las regiones administrativas y de planificación que se organicen en desarrollo de los Artículos 306 y 307 de la Constitución Política;

2. Elaborar las metodologías para la preparación y evaluación de los programas y subprogramas del Plan Nacional de Desarrollo, así como para la identificación, formulación y evaluación de los proyectos financiados con los recursos del Presupuesto general de la Nación;

3. Diseñar y organizar sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, y señalar los responsables, términos y condiciones para realizar la evaluación;

4. Organizar y poner en funcionamiento un sistema de evaluación posterior del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades territoriales, que será coordinado, dirigido y orientado por el mismo Departamento:

5. Coordinar a todas las entidades y organismos públicos para garantizar el debido cumplimiento y ejecución de las políticas, programas y proyectos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

6.2.2. Nivel Territorial

Los Departamentos

Los artículos 64 de la Ley 99 de 1993 y 43 de la Ley 715 de 2001 establecen la competencia de los Departamentos en materia de saneamiento ambiental:

Ley 99 de 1993

«**Artículo 64.- Funciones de los Departamentos.** Corresponde a los departamentos en materia ambiental, además de las funciones que les sean delegadas por la ley o de las que se deleguen a los gobernadores por el Ministerio Del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales:

1. Promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables;
- 2.- Expedir, con sujeción a las normas superiores, las disposiciones departamentales especiales relacionadas con el medio ambiente;
- 3.- Dar apoyo presupuestal, técnico, financiero y administrativo a los municipios y a las demás entidades territoriales que se creen en el ámbito departamental, en la ejecución de programas y proyectos y en las tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables;»

Ley 715 de 2001

«Artículo 43. **Competencias de los Departamentos en salud.** Sin perjuicio de las competencias establecidas en otras disposiciones legales, corresponde a los departamentos, dirigir, coordinar y vigilar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el territorio de su jurisdicción, atendiendo las disposiciones nacionales sobre la materia. Para tal efecto, se le asignan las siguientes funciones:

[...]

44.3. **De Salud Pública**

[...]

43.3.8. **Ejecutar las acciones de inspección, vigilancia y control de los factores de riesgo del ambiente que afectan la salud humana**, y de control de vectores y zoonosis de competencia del sector salud, en coordinación con las autoridades ambientales, en los corregimientos departamentales y en los municipios de categorías 4a., 5a. y 6a. de su jurisdicción.»

Por su parte, los artículos 2° de la Ley 60 de 1993, 65 de la Ley 99 de 1993, 3° de la Ley 136 de 1994 y 44 de la Ley 715 de 2001 determinan las competencias de los municipios:

Ley 60 de 1993

«**Artículo 2°.-** Competencias de los municipios. Corresponde a los Municipios, a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas municipales competentes, en su carácter de entidades ejecutoras principales de las acciones en materia social, dirigir, prestar o participar en la prestación de los servicios directamente, conforme a la ley, a las normas técnicas de carácter nacional, a las ordenanzas y a los respectivos acuerdos municipales así:

[...]

3. **Ejercer la vigilancia y control del saneamiento ambiental**, y de los factores de riesgo del consumo, las cuales podrán realizarse en coordinación con otros municipios y con el departamento.

Ley 99 de 1993

Artículo 65.- Funciones de los Municipios, de los Distritos y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá.

Corresponde en materia ambiental a los municipios y a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que les sean delegadas por la ley o de las que se deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales:

Promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables; elaborar los planes, programas y proyectos ambientales municipales articulados a los planes, programas y proyectos regionales, departamentales y nacionales;

Dictar con sujeción a las disposiciones legales reglamentarias superiores las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio;

Adoptar los planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables, que hayan sido discutidos y aprobados a nivel regional, conforme a las normas de planificación ambiental de que trata la presente ley;

Participar en la elaboración de planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables a nivel departamental.»

Ley 136 de 1994

«**Artículo 3º.** Funciones. Corresponde al municipio:

[...]

Solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos, domiciliarios, vivienda, recreación y deporte, con especial énfasis en la niñez, la mujer, la tercera edad y los sectores discapacitados, directamente y, en concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales y la Nación, en los términos que defina la ley»

Ley 715 de 2001

«**Artículo 44.-** Competencias de los municipios. Corresponde a los municipios dirigir y coordinar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el ámbito de su jurisdicción, para lo cual cumplirán las siguientes funciones, sin perjuicio de las asignadas en otras disposiciones:

[...]

44.3.3.3. **Vigilar en su jurisdicción**, la calidad del agua para consumo humano; la recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos; **manejo y disposición final** de radiaciones ionizantes, **excretas, residuos líquidos y aguas servidas**; así como la calidad del aire. **Para tal efecto, coordinará con las autoridades competentes las acciones de control a que haya lugar».**

- **La prohibición legal de vertimiento en cuerpos de aguas de residuos líquidos y sólidos sin previo tratamiento, para evitar su contaminación y el daño ambiental**

El artículo 211 del Decreto 1541 de 1978 (28 de julio), reglamentario de la Ley 23 de 1973 prohíbe verter, sin tratamiento, residuos sólidos, líquidos o gaseosos, que puedan contaminar o eutroficar las aguas, causar daño o poner en peligro la salud humana o el normal desarrollo de la flora o fauna, o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos y que el grado de tratamiento para cada tipo de vertimiento dependerá de la destinación de los tramos o cuerpo de aguas, de los efectos para la salud y de las implicaciones ecológicas y económicas.

El Decreto 1594 de 1984 (21 de junio), reglamentario de la Ley 9ª de 1979, gobierna el uso del agua y los residuos líquidos, y en su Capítulo VI estableció la prohibición de verter residuos líquidos a un acuífero. A esos efectos, establece que los sedimentos, lodos, y sustancias sólidos provenientes de sistemas de tratamiento de agua o equipos que causen contaminación ambiental, y otras tales como cenizas, cachaza y bagazo, no podrán disponerse en cuerpos de aguas superficiales, subterráneas, marinas, estuarinas o sistemas de alcantarillado, y para su disposición deberá cumplirse con las normas legales en materia de residuos sólidos.

El artículo 12 del Decreto 3100 de 2003 ⁸ establece que los usuarios prestadores del servicio de alcantarillado sujetos al pago de la tasa retributiva deberán presentar a la autoridad ambiental competente el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (PSMV), de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el cual deberá contener las actividades e inversiones necesarias para avanzar en el saneamiento y tratamiento de los vertimientos. Dicho, plan contendrá la meta, individual de reducción de carga contaminante de los usuarios mencionados que se fijará por la autoridad ambiental competente, cuyo cumplimiento se evaluará de acuerdo con los compromisos establecidos en el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos.

El artículo 1º de la Resolución 1433 de 2004 ⁹ (13 de diciembre) establece que el PSMV es el conjunto de programas, proyectos y actividades, con sus respectivos cronogramas e inversiones necesarias para avanzar en el saneamiento y

⁸ «Por medio del cual se reglamentan las tasas retributivas por la utilización directa del agua como receptor de los vertimientos puntuales y se toman otras determinaciones.»

⁹ «Por la cual se reglamenta el artículo 12 del Decreto 3100 de 2003, sobre Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (PSMV) y se adoptan otras determinaciones.»

tratamiento de los vertimientos, incluyendo la recolección, transporte, tratamiento y disposición final de las aguas residuales descargadas al sistema público de alcantarillado, tanto sanitario como pluvial, los cuales deberán estar articulados con los objetivos y las metas de calidad y uso que defina la autoridad ambiental competente para la corriente, tramo o cuerpo de agua, el cual será aprobado por la autoridad ambiental competente.

El Plan Nacional de Manejo de Aguas Residuales (PMAR) de junio de 2004 propuesto por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en el capítulo 2º establece la estructura Institucional para la gestión de aguas residuales, en tres niveles, así:

1º. Nivel nacional

La estructura institucional para la gestión de las aguas residuales municipales comprende un primer nivel jerárquico que determina las políticas y regulación, y orienta la gestión en aguas residuales en Colombia. Está conformado por el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, el Ministerio Protección Social (MPS) y el DNP. Igualmente la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, adscrita al DNP, que desarrollan actividades de regulación, control y seguimiento.

2º.- Nivel regional

En este nivel se encuentran las autoridades ambientales regionales (Corporaciones Autónomas Regionales, Corporaciones para el Desarrollo Sostenible y Autoridades Ambientales de los Grandes Centros Urbanos) y los Departamentos, entidades encargadas de participar en procesos de planificación, y brindar asistencia financiera, técnica y administrativa a los municipios para la implementación de las políticas nacionales de descontaminación.

3º.- Nivel local

Está a cargo de los municipios, por lo que afirma que es necesario fortalecer este componente en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), y la elaboración de estudios técnicos de preinversión.

El régimen jurídico para la protección de los Humedales.

El artículo 1º de la Ley 357 de 1997 ¹⁰ (21 de enero), aprobatoria de la «*Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas*» (en adelante Convención de Ramsar) define los humedales como las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de 6 metros.

Como resultado de la Convención de Ramsar, en la Séptima Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes de la Convención sobre los Humedales ¹¹ se aprobaron los «*Lineamientos para elaborar y aplicar Políticas Nacionales de Humedales*» en los cuales se fijaron los elementos para lograr su conservación.

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo fijó la «*Política Nacional para humedales interiores de Colombia*» en diciembre de 2001 para garantizar la sostenibilidad de los recursos hídricos mediante el uso racional y la conservación de los humedales internos, como ecosistemas estratégicos dentro del ciclo hidrológico, que sirven de soporte a las actividades económicas, sociales, ambientales y culturales.

La Laguna de Fúquene está situada en la Cordillera Oriental de Colombia, en los límites de los departamentos de Boyacá y Cundinamarca, mide 1,752 km² es el epicentro hídrico de la cuenca, y mantiene una estrecha relación con los niveles de las aguas freáticas, la fertilidad de las tierras y el equilibrio del ecosistema en su conjunto, recoge una buena cantidad de la escorrentía de las aguas lluvias de la región y almacena la de los ríos, quebradas y subsuelo ¹². Recibe las aguas del río Ubaté, que es su principal afluente, que le vierte sus aguas por el costado sur después de captar las aguas de la represa de El Hato, del río Suta y de las lagunas de Cucunubá y Palacios a través del río Lenguazaque, y las aguas de otras importantes quebradas como Monroy, Tagua, Honda, La chorrera, Fúquene y Santa Ana entre otras.

¹⁰ Diario Oficial No. 42.967 de 1997 (27 de enero).

¹¹ Realizada en San José (Costa Rica) del 10 al 18 de mayo de 1999.

¹² Tomado del documento titulado «Plan de Recuperación de la Cuenca de Drenaje de la Laguna de Fúquene – CAR»

Del abundante acervo probatorio debe destacarse:

- El estudio realizado la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) y la CAR sobre el Plan de Mejoramiento Ambiental Regional para la Cuenca de la Laguna de Fúquene de Mayo de 2000 ¹³ y el informe sobre el estado actual de los humedales de Cundinamarca ¹⁴ elaborado por la Contraloría General de la República coincidentes en que ese humedal presenta graves problemas de degradación como la sedimentación, eutrofización y desecación, creados por los procesos erosivos y vertimientos de aguas servidas sin tratamiento a los principales ríos que surten ese ecosistema.

- **Nivel Central**

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

El Secretario General del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial allegó el documento «*Política Nacional de Humedales Internos de Colombia*» que contempla las estrategias para la conservación y uso racional de humedales como la Laguna de Fúquene.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Director General de Presupuesto Nacional con Oficio 13468 de 2001 (20 de noviembre) ¹⁵ remitió la información correspondiente al valor de transferencias y partidas del presupuesto que se han destinado para la conservación y saneamiento ambiental de la Laguna de Fúquene y del Río Suárez de su cuenca hidrográfica, consolidada en cuadro adjunto de los presupuestos asignados y la ejecución de gastos de los proyectos en mención, reportados por la Comisión Nacional de Regalías – CRN y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR y precisó que no se extiende a los recursos de las Corporaciones Autónomas Regionales pues sus ingresos no hacen parte del Presupuesto Nacional.

Secc.	C T A PRGO	S C T I PRY	O B J P R Y	ORD	R E C	CONCEPTO	A P R O P .	COMPR	P A G O S VIGENCIA	RESER PRESU	CUENTA POR	PAGOS REZAGO	TOTAL EJECUT
-------	---------------	----------------	----------------	-----	-------	----------	-------------	-------	-----------------------	----------------	---------------	-----------------	-----------------

¹³ Folios 8 a 13 Anexo No. 1.

¹⁴ Folios 804 a 810.

¹⁵ Folios 817 a 819

											CONS	PAGAR			
VIGENCIA 1997															
3206-00 CAR	113	900	07		90	Protección y Conservación de la Laguna de Fúquene	100,000,000	41,199,720	36,977,444	4,222,276	0	4,222,276	41,199,720		
VIGENCIA 1998															
2101-11 CNR	111	900	19		16	Conservación saneamiento y descontaminación municipios comprendidos entre las jurisdicciones de la Laguna de Fúquene.	99,556,164	99,000,000	0	99,000,000	0	97,020,000	97,020,000		
VIGENCIA 1999															
0301-05 CNR	113	900	23		16	Conservación saneamiento y descontaminación municipios comprendidos entre las jurisdicciones de la Laguna de Fúquene.	508,942,000	339,331,861	0	339,331,861	0	191,147,520	191,147,520		
3235-00 CORPO BOYACÁ	111	900	107		13	Asistencia en el control de la erosión en la cuenca de la Laguna de Fúquene.	153,000,000	152,989,945	70,246,000	82,743,945	0	82,743,945	152,989,945		
SUBTOTAL							661,942,000	492,321,806	70,246,000	422,075,806	0	273,891,465	344,137,465		
VIGENCIA 2000															
0301-05 CNR	113	900	23		16	Conservación saneamiento y descontaminación municipios comprendidos entre las jurisdicciones de la Laguna de Fúquene.	560,758,477	407,363,933	0	407,363,933	0	90,690,045	90,690,045		
3235-00 CORPO BOYACÁ	111	900	108		13	Asistencia en el control de la erosión en la cuenca de la Laguna de Fúquene.	150,000,000	100,000,000	89,000,000	0	11,000,000	0	89,000,000		
SUBTOTAL							710,758,477	507,363,933	89,000,000	407,363,933	11,000,000	90,690,045	179,690,045		
VIGENCIA FISCAL 2001															
0301-05 CNR	113	900	23		16	Conservación saneamiento y descontaminación municipios comprendidos entre las jurisdicciones de la Laguna de Fúquene.	181,297,800	110,667,068	4,426,683	0	0	0	4,426,683		
0301-05 CNR	113	900	42		16	Conservación saneamiento y descontaminación municipios comprendidos entre las jurisdicciones de la Laguna de Fúquene.	134,611,200	134,611,200	67,305,600	0	0	0	67,305,600		
3235-00 CORPOBO YACÁ	111	900	108		10	Asistencia en el control de la erosión en la cuenca de la Laguna de Fúquene.	90,476,000	90,476,000	44,786,329	0	0	0	44,786,329		
SUBTOTAL							406,385,000	335,754,268	116,518,612	0	0	0	116,518,612		
GRAN TOTAL							1,978,641,641	1,475,639,727	312,742,056	932,662,015	11,000,000	465,823,786	778,565,842		

- **Del Nivel Territorial**

Departamento de Boyacá

El Secretario de Planeación de Boyacá en oficio de 20 de junio de 2001¹⁶ expresó que no se han expedido Ordenanzas para la protección del medio ambiente del nivel departamental ni existen estudios técnicos o científicos para la protección y recuperación de la Laguna de Fúquene, el Río Suárez y sus afluentes.

¹⁶ Folio 404

Departamento de Cundinamarca

El Secretario de Medio Ambiente de Cundinamarca en oficio 1351 de 2003 (16 de diciembre) ¹⁷ sostuvo que desde 1992 el Departamento viene orientando y apoyando el desarrollo de proyectos y actividades relacionadas con la mitigación de impactos en pro de la recuperación de la Laguna de Fúquene, entre los cuales destaca los de extracción de los excesos de vegetación acuática, mayormente elodea y buchón.

Agregó que para el óptimo funcionamiento de estos trabajos, invirtió cuatrocientos siete millones de pesos (\$407.000.000.00) durante un lapso de seis años (1992-1997), en la adquisición de maquinaria representada en una cosechadora de vegetación acuática, botes de carga, adecuación de la estación de Gautancuy, así como en la contratación de mano de obra de la región para la operación de estos equipos en igual tiempo, por valor aproximado de trescientos millones de pesos (\$300.000.000.00).

Advirtió que actualmente se adelanta el proyecto de *«Protección, conservación y manejo ambiental de los ecosistemas Lénticos en el Departamento de Cundinamarca, Laguna de Fúquene»*, por medio del cual se están efectuando trabajos de extracción, completados con un proceso de educación comunitaria, buscando generar conciencia en la comunidad para detener los procesos erosivos cuyos procesos productivos, dentro de una visión de sostenibilidad del ecosistema, disparan los índices de crecimiento de la vegetación, debido a que los desechos de tales procesos van directamente a la laguna.

El Capítulo 2 del Plan Departamental de Desarrollo de Cundinamarca 2004 – 2008 ¹⁸ contempla el programa de *«Recuperación, Rehabilitación, Conservación y Administración de los Recursos Naturales»* cuyo objetivo es impulsar el manejo adecuado de los ecosistemas proveedores de servicios ambientales y de recursos hídricos, de forma que se preserve el sustrato ecológico para contribuir al incremento y mantenimiento de la oferta ambiental del Departamento y se propenda por la preservación y restauración de la estructura ecológica regional y para su desarrollo proyecta ejecutar acciones tendientes a la rehabilitación y saneamiento ambiental de los ecosistemas lénticos como la laguna de Fúquene.

¹⁷ Folios 1020 a 1022, Cuaderno 2

¹⁸ Anexo 4.

Así mismo, proyectó el subprograma de Saneamiento Básico Ambiental por el cual busca potenciar la recuperación y saneamiento de los diferentes recursos naturales mediante la planificación y racionalización de procesos inherente al saneamiento básico, como el manejo integral de residuos sólidos, recuperación de las fuentes hídricas y preservación del medio ambiente, cuya línea de acción propende a fomentar el manejo adecuado de las aguas residuales y la promoción de la cultura de reutilización del agua en las zonas rurales y urbanas que afectan las cuencas hidrográficas, con el fin de mitigar el impacto negativo en los cuerpos de agua y preservar sus ecosistemas y la producción de servicios ambientales.

Pese a lo anterior, el Grupo de Control Fiscal, Sector Desarrollo y Costos Ambientales, de la Contraloría General de Cundinamarca en visita realizada a la Laguna de Fúquene el 30 de marzo de 2000 concluyó que dentro del programa «*Recuperación Laguna de Fúquene*» realizado por la Secretaría de Desarrollo Económico de Cundinamarca existen tres proyectos bandera: el Repoblamiento Íctico, Lombricultura y Recuperación de la Calidad de la Laguna dentro de los cuales encontró las siguientes fallas:

Recuperación de la calidad de la Laguna: No tuvieron en cuenta que la sedimentación producida por estas máquinas ayuda a la pérdida de profundidad del espejo de agua, hasta el momento la presentación de este informe no se conoce como se determinó la potencia requerida por los aireadores y que la empresa seleccionada para proveer los equipos no cumple con todos los requerimientos fijados en los criterios de selección.

Repoblamiento íctico: En este proyecto se compraron 600 alevinos, de los cuales en este momento existen 200, lo que demuestra un mal manejo en el cuidado de los peces, 400 kilos de lombriz para alimentar a un pez (Capitán de la Sabana) que nunca se compró, 61 tablas de madera burra en Zapán y 25 repisas para facilitar el proceso de alimentación de los peces, por lo que es necesario revisar el uso que se está dando a esta área y que una Profesional Universitaria, encargada de los programas de Recuperación de la Laguna de Fúquene, hace un balance sobre los peces que se sembraron, en el que no coinciden las cifras de peces relacionadas con las compras hechas, la venta realizada y el estado de los peces que quedan en la Laguna.

La Subdirectora de Inversión y Finanzas del Departamento Administrativo de Planeación de Cundinamarca, en cumplimiento de lo dispuesto en el parágrafo 3° del artículo 30 del Decreto 00377 de 30 de diciembre de 2004 allegó al Certificado de inscripción 0100 en el que sostiene que el proyecto «*Proyección, conservación y manejo ambiental de los ecosistemas lénticos en el Departamento de Cundinamarca*» fue registrado en el Banco departamental de Programas y Proyectos de Inversión Pública.¹⁹

Afirma que el Departamento de Cundinamarca –Secretaría del Medio Ambiente y el municipio de Fúquene suscribieron el Convenio Interadministrativo de Cooperación y Cofinanciación 001 cuyo objeto es aunar esfuerzos financieros, técnicos y administrativos para desarrollar acciones encaminadas a la protección, conservación y manejo ambiental de la Laguna de Fúquene por valor de \$341.000.000,00 para un plazo de 12 meses.²⁰

Allegó copia informal del Convenio Interadministrativo marco de cooperación entre el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, departamentos de Cundinamarca y Boyacá, CAR, municipios de Buenavista, Caldas, Chiquinquirá, Ráquira, Saboya, San Miguel de Sema, Carmen de Carupa, Cucunubá, Fúquene, Guachetá, Lenguzaque, Simijaca, Susa, Sutatausa, Tausa y Ubaté cuyo objeto es aunar esfuerzos técnicos, logísticos y administrativos para optimizar el manejo y uso racional del recurso hídrico y del medio ambiente en la zona de influencia de las Lagunas de Fúquene, Cucunubá, Palacio y otros acuíferos existentes en la región con el fin de implementar acciones estratégicas que permitan su recuperación y desarrollo sostenible, de acuerdo con el proyecto de recuperación de la Laguna de Fúquene formulado por la CAR. Se advierte que este carece de fecha de suscripción y de firmas.²¹

Municipios de San Miguel de Sema, Susa, Simijaca, Chiquinquirá

El Dictamen Pericial practicado en mayo de 2004 evidenció que los municipios demandados vierten los residuos líquidos a los afluentes de la laguna de Fúquene sin tratamiento previo de las aguas domésticas e industriales.

Municipio de Chiquinquirá

¹⁹ Folio 1300.

²⁰ Folios 1301 a 1307.

²¹ Folios 1706 a 1718.

Consta en el artículo 5 del Acuerdo 018 de 30 de junio de 2000 ²², que adoptó el POT de Chiquinquirá, que recibe las aguas del río Suárez en un punto en el que las condiciones organolépticas no son las mejores, pues desde su nacimiento, el río viene soportando las cargas contaminantes de las aguas residuales industriales y domésticas, así como infinidad de vertimientos con consumos agroquímicos.

Se probó que Chiquinquirá también se suma con sus vertimientos contaminantes al daño ambiental del río y que éste también es su principal fuente de abastecimiento para el acueducto municipal y de algunos rurales, principalmente para el distrito de riego y drenaje. Así que plantean que es necesario el liderazgo de Chiquinquirá para abanderar la gestión de proyectos y acciones tendientes a la Descontaminación del río Suárez.

De la misma manera, la Alcaldía de Chiquinquirá ha formulado solicitudes²³ a la Dirección General de la CAR, la Subdirección de Planeación de la CAR, la Dirección de la Regional Ubaté y Chiquinquirá de la CAR, la Secretaría Departamental de Agricultura y Medio Ambiente de Boyacá, a la Dirección de Aguas del Ministerio de Desarrollo, ²⁴ la Oficina de la ONU para Colombia y Ecuador, la Organización de Estados Ibero-Americanos, las Agencias de Cooperación de Francia, de Canadá, de la Unión Europea, de Japón (JICA), de Alemana (GTZ) y la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos de América con el fin de obtener apoyo en los estudios técnicos financieros preliminares, de diseños y la realización de las obras necesarias para la construcción de una planta de tratamiento de las aguas servidas al río Suarez para depurar, recuperar y recircular dichas aguas.

El Secretario de Desarrollo Agropecuario del Medio Ambiente del Departamento de Boyacá allegó certificación ²⁵ de 16 de julio de 2001 en el que consta que da su aval sectorial y que acepta el proyecto «*Limpieza, Reforestación y Mantenimiento del Cauce y de las Rondas del Río Chiquinquirá Sector 1*».

²² Folios 725 a 727.

²³ Folios 729 a 731,

²⁴ Folio 443.

²⁵ Folio 745.

Municipio de Susa

Su Alcalde allegó Informe de Gestión Ambiental ²⁶ de 15 de noviembre de 2001 en que informó que el Concejo expidió el Acuerdo No. 5 de 2001, mediante el cual creó incentivos tributarios para los ciudadanos que colaboren con planes de reforestación y conservación de recursos hídricos; están ejecutando \$150.000.000,00 en labores de reforestación en las zonas aledañas a la Laguna de Fúquene, dando prioridad a las zonas altas, está adelantando el estudio y diseño de la Planta de Tratamiento para aguas residuales generadas por el Alcantarillado Urbano, al tiempo que se culminan las obras relacionadas con la Planta de Tratamiento para agua potable; ha promovido la construcción de pozetas o reservorios en la zona rural de la localidad para la implementación de un programa de letrinaje con sus posibilidades y recursos.

En oficio de la misma fecha aseguró que no ha efectuado directamente estudios técnicos y científicos respecto al problema de contaminación del Río Suárez y de la Laguna de Fúquene, por considerar que siendo un problema macro que no solo compromete a esta localidad, sino a todo el ecosistema del que hace parte, sin entidades del nivel Departamental y Nacional, asumir dicha tarea. ²⁷

En el caso concreto se encuentra acreditado que el ecosistema de la Laguna de Fúquene presenta graves problemas de degradación debido a la sedimentación, eutroficación y desecación derivados de los procesos erosivos y del vertimiento de aguas servidas sin tratamiento a los principales ríos que lo surten.

Sin embargo, no se puede predicar omisión de las autoridades del nivel central (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; de Hacienda y Crédito Público, de Industria, Comercio y Turismo, de Agricultura y del Departamento de Planeación Nacional) pues quedó demostrado que en desarrollo de sus respectivas competencias sectoriales, en los términos del artículo 58 de la Ley 489 de 1998 han formulado y adoptado las políticas, planes generales, programas y proyectos del sector administrativo que dirigen.

Cosa diferente ocurre con las entidades territoriales demandadas pues quedó plenamente probado que el departamento de Boyacá no ha expedido normativa ni ha realizado estudios técnicos o científicos para la protección y recuperación del ecosistema de la Laguna de Fúquene.

²⁶ Folios 890 y 891.

²⁷ Folio 907.

Pese a que el departamento de Cundinamarca aún cuando en su Plan de Desarrollo Departamental ha planteado programas tendientes a la recuperación del ecosistema de la Laguna de Fúquene se advierte que el proyecto denominado «*Proyección, conservación y manejo ambiental de los ecosistemas lénticos en el Departamento de Cundinamarca*» y el Convenio Interadministrativo de Cooperación y Cofinanciación 001 entre la Secretaría del Medio Ambiente y el municipio de Fúquene, datan de fecha posterior a la notificación de la presente acción popular.

Por su parte, probó que los municipios demandados no tienen plantas de tratamiento de aguas residuales por lo que el vertimiento de los residuos líquidos sin el adecuado tratamiento los hace responsables de la contaminación del ecosistema de la Laguna de Fúquene.

Para la Sala no es del caso ordenar al INCODER que recupere los terrenos que corresponden al espejo de agua de la Laguna de Fúquene pues quedó plenamente probado que esa entidad realizó una actuación administrativa para determinar la extensión actual del humedal la que finalizó con la expedición de la Resolución 081 de 2004 (2 de junio), por lo que bien hizo el Tribunal en ordenarle adelantar antes las autoridades policivas las acciones para la restitución de los terrenos ribereños que en dicho acto administrativo se ordenaron.

El parágrafo del artículo 19 de la Ley 472 de 1998 establece que el costo de los peritazgos, en los casos de amparo de pobreza, correrá a cargo del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos pero que el demandado los reembolsará, en el momento de satisfacer la liquidación de costas, siempre y cuando resulte condenado.

Así mismo, el artículo 42 de la Ley 472 de 1998 prevé que la parte vencida en el juicio deberá otorgar una garantía bancaria o póliza de seguros, por el monto que el juez determine, la que se hará efectiva en caso de incumplimiento a lo dispuesto por la sentencia.

Por lo anterior, acertó el Tribunal al ordenar el reembolso del valor del dictamen pericial con cargo Fondo para la Defensa de los Derechos e Interés Colectivos y constituir la póliza de seguros.

El incentivo establecido por el artículo 39 de la Ley 472 de 1998 constituye un reconocimiento a la labor diligente y oportuna desplegada por el demandante en defensa de los derechos colectivos. Según esta norma, el actor popular tendrá derecho a que se le reconozca un incentivo que puede oscilar entre los 10 y 150 salarios mínimos mensuales, siendo tazado y reconocido por el juez popular, siempre y cuando se haya demostrado con las pruebas legal y oportunamente allegadas al proceso que el demandado con su actuación o con su omisión efectivamente amenazó o vulneró el derecho colectivo señalado.

Con todo, el artículo 34, ibídem, prevé que «la sentencia que acoja las pretensiones del demandante» igualmente fijará el monto del incentivo para el actor popular.

De lo anterior, se colige que el incentivo fue establecido de manera restrictiva para el demandante, no para los coadyuvantes.

En igual sentido se pronunció ésta Corporación en sentencia de 30 de abril de 2004 proferida por la Sección Quinta:

«[...]También se modificará el ordinal 5° de la sentencia apelada en el sentido de asignar el incentivo allí fijado exclusivamente al demandante, que es el ciudadano Jesús Antonio Rojas Basto, pues la Universidad de Los Llanos y la Asociación de Profesores de la misma Universidad no actuaron como demandantes sino como coadyuvantes, en los términos del artículo 24 de la Ley 472 de 1998, a quienes no les cobija el derecho al incentivo, establecido para quienes actúan como demandantes, conforme a las previsiones de los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998.»

En tal sentido se modificará el numeral noveno de la sentencia apelada en el sentido de fijar el incentivo a los demandantes en la suma establecida en el Tribunal.

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

F A L L A :

Primero.- DECLÁRASE probada la excepción de cosa juzgada en relación con la CAR. En consecuencia, **ÉSTESE A LO RESUELTO**, en la sentencia proferida

por esta Sala el 18 de mayo de 2006. (Actor: Vicente Ferrer Apráez Apráez.)

Segundo.- DECLÁRASE no probada la excepción de cosa juzgada en relación con los municipios de Susa, Simijaca, San Miguel de Sema y Chiquinquirá, y los departamentos de Cundinamarca y Boyacá.

Tercero.- MODIFÍCASE el numeral quinto de la sentencia apelada, así

Quinto.- **DECLÁRASE** a los municipios de Simijaca, Susa, San Miguel de Sema y Chiquinquirá, a los departamentos de Cundinamarca y Boyacá y al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, responsables de la vulneración del derecho colectivo al goce de un ambiente sano.

Cuarto.- MODIFÍCASE el numeral sexto de la sentencia apelada, así

Sexto.- **ORDÉNASE** a los municipios de Simijaca, Susa, San Miguel de Sema y Chiquinquirá, y a los departamentos de Cundinamarca y Boyacá que dentro del mes siguiente a la ejecutoria de esta sentencia y a más tardar en los dos (2) meses siguientes, adoptar e implementar las medidas enunciadas en los numerales 8 a 10 del capítulo «Medidas» de la parte motiva de la sentencia impugnada.

Quinto.- MODIFÍCASE el numeral noveno de la sentencia apelada, así

Noveno.- **RECONÓCESE** a los actores el incentivo de que trata el artículo 39 de la Ley 472 de 1998 en cuantía de 15 salarios mínimos legales mensuales a cargo de los municipios de Simijaca, Susa, San Miguel de Sema y Chiquinquirá y los departamentos de Cundinamarca y Boyacá, por partes iguales.

Sexto.- CONFÍRMASE en lo demás la sentencia apelada

Cópiese, notifíquese y, en firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en reunión celebrada el 15 de febrero de 2007.

MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN
Presidenta

CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

RAFAEL E OSTAU DE LAFONT PIANETA

GABRIEL E MENDOZA MARTELO