

CONTAMINACION AMBIENTAL – Descarga de desechos a quebradas

Una vez realizada la valoración probatoria, empieza la Sala por precisar que en el caso sub-judice, está demostrado que, desde hace un tiempo atrás, las quebradas que desembocan en el río Las Ceibas, específicamente, las de San Bartolo, El Mico, motilón y La Plata, presentan problemas de contaminación causada, principalmente, por los desechos que son arrojados en sus cauces generando, como consecuencia, la contaminación hídrica y ambiental. La anterior afirmación, se infiere del concepto técnico emitido por la Corporación Autónoma regional del Alto Magdalena, en virtud del cual se concluyó que las aguas provenientes de las quebradas antes mencionadas, no son aptas para el consumo humano ni para su uso en los cultivos, toda vez que se comprobó la existencia de sustancias tóxicas que resultan nocivas para la salud. Así pues, la Sala pone de presente que la contaminación de las quebradas se extiende, en razón a que constituyen su afluente más importante, al río “Las Ceibas”, el cual, se reitera, es la principal fuente de agua que abastece el acueducto del Municipio de Neiva.

ADQUISICION DE AREAS DE IMPORTANCIA ESTRATEGICA PARA EL RECURSO HIDRICO EN EL HUILA - No se vulneran los derechos colectivos porque se ha cumplido con la normativa ambiental / AREAS DE IMPORTANCIA ESTRATEGICA PARA EL RECURSO HIDRICO EN EL DEPARTAMENTO DEL HUILA - Cumplimiento de los recursos legales en su adquisición

Procede la Sala a establecer si, en virtud del programa de recuperación y de protección del recurso hídrico adoptado por el Departamento del Huila y los Municipios de Neiva y Rivera, los predios ubicados en la Vereda “Las Colinas” son susceptibles de ser adquiridos por los entes territoriales demandado. Se precisa que tanto el Departamento de Huila como los Municipios de Neiva y Rivera, en razón de lo estipulado en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, incorporaron al Plan de Ordenamiento Territorial las disposiciones encaminadas a obtener las áreas de importancia para el recurso hídrico por encontrarse en ellos los afluentes directos de los acueductos, lo anterior con la finalidad de convertirlos en reservas ecológicas y ambientales. No obstante, se advierte que tal y como se evidenció en las pruebas que reposan en el expediente, la adquisición de predios por parte de los entes territoriales no aplica para todas las propiedades que se encuentren rodeadas por quebradas o riachuelos. En efecto, quedó demostrado que para que proceda la adquisición es necesario que las quebradas abastezcan a los principales ríos o caudales es decir, que constituyan fuente de agua para el acueducto Municipal y que, además los predios estén ubicados precisamente en los nacimientos de dichos afluentes. Por otra parte, es de precisar que la adquisición de predios, además requiere de la elaboración de un plan de diseño, es decir, que cada ente territorial debe elaborar de acuerdo con sus necesidades ambientales un proyecto de adquisición en el que se priorice la compra de las propiedades de acuerdo con la incidencia que tengan en las descontaminación de las quebradas, cuencas y ríos. En cumplimiento de los requisitos señalados, encuentra la Sala que los Municipios demandados crearon su proyecto de adquisición de predios, en el cual determinaron la compra sólo de aquellas propiedades ubicadas en la parte alta y media de las montañas, en razón a que en ellas se encuentran los nacimientos de las quebradas que vierten sus aguas en el río “Las Ceibas”, el cual es el principal objeto de descontaminación del Municipio de Neiva. (...) Se advierte que la quebrada ubicada en el predio “Manzanares” de propiedad del señor Reinaldo Losada Barreto solo abastece del agua a algunas fincas colindantes pero, no incide de manera directa en la prestación del servicio de agua potable en el Municipio de Rivera. Así las cosas, para la Sala es claro que el mencionado predio no cumple con los requerimientos señalados por el Plan de Ordenamiento Territorial y por tanto, se considera que el Municipio no está obligado a adoptar las medidas de adquisición sobre dicho predio. (...) Con fundamento en lo

anterior, la Sala estima que no se encontró probado en el expediente que los predios relacionados por los demandantes ubicados en el Municipio de Neiva deban ser considerados zona de importancia para la recuperación del recurso hídrico. Por último, es de precisar que todo lo anterior revela que los Municipios de Neiva y Rivera y el Departamento del Huila han venido observando su obligación de velar, preservar y conservar los recursos hídricos de la zona, puesto que han tomado medidas para que en los presupuestos de las diferentes vigencias se cuente con los rubros necesarios con miras a la adquisición de terrenos. No figura, entonces, en el expediente prueba de la vulneración de los derechos colectivos, con ocasión de la inobservancia de lo dispuesto en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, encontrándose además que los municipios de Neiva y Rivera y el Departamento del Huila, dentro del plazo establecido por dicha norma, han realizado actos tendientes a obtener la adquisición de los predios que constituyen áreas de importancia ecológica para la protección de las fuentes de agua que abastecen el acueducto de cada ente territorial.

FUENTE FORMAL: LEY 99 DE 1993 - ARTICULO 111

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ

Bogotá, D.C., doce (12) de mayo de dos mil once (2011)

Radicación número: 41001-23-31-000-2004-01156-01(AP)

Actor: SIXTO FRANCISCO CERQUERA RIVERA Y OTROS

Demandado: DEPARTAMENTO DEL HUILA

Se decide el recurso de apelación interpuesto por el señor **SIXTO FRANCISCO CERQUERA RIVERA**, quien actúa en nombre propio y en representación de los demás los accionantes, contra la sentencia del 11 de julio de 2006, proferida por el Tribunal Administrativo del Huila, que denegó las pretensiones de la demanda.

I.- ANTECEDENTES.

I.1.- LA DEMANDA.

SIXTO FRANCISCO CERQUERA RIVERA, obrando en nombre propio y en representación de los señores **JOSÉ MARÍA TOVAR LOSADA, RAMÓN TOVAR, BLANCA ZEA DE POLANIA, ARCESIO GALINDO, GENTIL GARCIA, ENRIQUE POLANIA, ULISES GALINDO, RUBIEL TOVAR, HERNANDO MOSQUERA OTERO, HERNANDO MOSQUERA MORENO Y LIDUVINA TORRES DE ZEA**, residente de la Vereda “La Colonia” ubicada en el Municipio de Neiva y del señor **REINALDO LOSADA BARRETO**, propietario de un predio ubicado en el Municipio de Rivera, en ejercicio de la acción popular consagrada en el artículo 88 de la Carta Política y desarrollada por la Ley 472 de 1998, presentó demanda ante el Tribunal Administrativo del Huila, contra **EL DEPARTAMENTO DEL HUILA, EL MUNICIPIO DE NEIVA y EL MUNICIPIO DE RIVERA**, con miras a obtener la protección del derecho colectivo a gozar de un ambiente sano, previsto en el literal a) del artículo 4° de la referida Ley, que estiman vulnerado.

I.2.- LOS HECHOS.

1.2.1. En primer lugar, manifiestan los accionantes que en las distintas veredas ubicadas en el área rural de los Municipios de Neiva y de Rivera, se asentaron desde hace, aproximadamente, 60 años, algunas familias que iniciaron desde ese entonces actividades de tala de árboles en búsqueda de un espacio para la construcción de casa y cambuches. Señalan que como consecuencia de ello, se generó la contaminación en los nacederos de las quebradas y riachuelos que abastecen de agua el lugar.

1.2.2. Advierten que las quebradas que rodean el área, específicamente, El Mico, El Cidral, La Zanja, San Miguel, San Bartolo, Motilón y La Plata son los principales afluentes del río “Las Ceibas” por lo que, también se encuentra contaminado el único río abastecedor de agua en el servicio de acueducto de los Municipios demandados.

1.2.3. Como consecuencia de ello, solicitan que se obligue al Departamento del Huila y a los Municipios de Neiva y Rivera que, de conformidad con lo estipulado en el Plan de Ordenamiento Territorial, adquieran los predios colindantes con las quebradas que abastecen de agua al río “Las Ceibas”. Lo anterior, en aras de mantener la calidad del agua y obtener el debido abastecimiento del recurso hídrico.

1.2.4. Al respecto, señalan que el Plan de Ordenamiento Territorial contempla como una prioridad la compra de los predios ubicados en los afluentes de los ríos.

I.3. PRETENSIONES.- los actores pretenden:

“Que se ordene tanto a los Municipios de Neiva y de Rivera como al Departamento del Huila que compren, de conformidad con el avalúo catastral, de los predios rurales de cada uno de los accionantes, lo cuales colindan con el cause del río Las Ceibas”.

I.4. VINCULACIÓN. Mediante auto del 30 de septiembre de 2004, el *a-quo* dispuso rechazar la demanda respecto del señor Enrique Polania por no subsanarse la presentación personal y admitir la demanda instaurada respecto del resto de accionantes. A su vez, decidió vincular al trámite de la acción popular al **DEPARTAMENTO DEL HUILA**, al **MUNICIPIO DE NEIVA** y al **MUNICIPIO DE RIVERA**.

Cabe precisar que obra en el expediente un escrito presentado por el señor Sixto Francisco Cerquera Rivera, en el cual manifiesta que debido a la imposibilidad de subsanar el error desistió de la representación legal del señor Enrique Polania.

II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

II. 1. EL DEPARTAMENTO DEL HUILA, contestó la demanda y se opuso a sus pretensiones. En primer lugar, solicitó que se declare la improcedencia de la presente acción popular, toda vez que considera que los accionantes no pretenden obtener soluciones que les permitan mitigar las condiciones ambientales del río “Las Ceibas”, pues la demanda está encaminada a conseguir, únicamente, la compra de sus predios.

Argumentó que el Departamento del Huila no está obligado a adquirir los bienes relacionados por los actores, pues considera que son los Municipios los encargados de avalar comercialmente los bienes, presentar las propuestas presupuestales y realizar un convenio con base en el cual, se comprometa a celebrar los acuerdos de pagos a los que hubiere lugar para lograr la adquisición de los predios.

En todo caso, adujo que en el evento en que se ordene al ente territorial la compra de estos inmuebles, la misma debe realizarse de conformidad con la priorización que de los predios realice cada Municipio de acuerdo con la importancia estratégica que se tenga sobre la conservación del recurso hídrico.

Por último, señaló que el Departamento debe destinar los recursos obtenidos para tal fin entre los 37 Municipios que lo conforman, según los proyectos que le sean presentados.

II.2. EL MUNICIPIO DE NEIVA, no presentó escrito de contestación de la demanda; sin embargo, allegó al expediente todos los documentos que le fueron solicitados por el *a-quo* y en sus alegatos de conclusión ejerció su derecho de defensa, argumentando lo siguiente:

En primer lugar, informó que el Municipio es el ente territorial responsable de cuidar las cuencas que hacen parte de su territorio y de atender las problemáticas ambientales de conformidad con las prioridades que hayan sido establecidas para la recuperación de las cuencas en el Plan de Ordenamiento Territorial.

Manifestó que implementó dentro del POT el programa de recuperación y protección de las cuencas permitiendo la adquisición por parte del Municipio de los predios colindantes con las quebradas y riachuelos importantes para la región. Así pues, argumentó que en vigencia de los años 1994-2005 el Municipio realizó la compra y adquisición de algunos predios ubicados en distintas veredas para lograr la regeneración natural y obtener zonas de reserva forestal.

Respecto a la solicitud presentada por los accionantes, indicó que para que proceda la adquisición de predios es necesario iniciar un trámite con base en los estudios ambientales en los que se establezca la necesidad de recuperar las cuencas; sostuvo que los accionantes no han solicitado ante la Alcaldía Municipal la compra de sus inmuebles y tampoco han iniciado algún estudio tendiente a verificar las condiciones ambientales de las cuencas ubicadas en el sector rural en el que residen.

II.3. MUNICIPIO DE RIVERA, no presentó escrito de contestación de la demanda; sin embargo, allegó al expediente todos los documentos que le fueron solicitados por el *a-quo* y ejerció su derecho de defensa en su alegato de conclusión, en el cual manifestó lo siguiente:

Indicó que en la demanda se solicita que se ordene al Municipio de Rivera la compra del predio rural denominado Manzanares, de propiedad del señor Reinaldo Losada Barreto, el cual es el único predio relacionado en la acción popular que corresponde a la jurisdicción de dicho Municipio.

Al respecto, sostuvo que no puede acceder a la pretensión incoada en la acción, toda vez que el predio ubicado en su circunscripción no es de interés público, pues su área no constituye importancia estratégica para la conservación de los recursos hídricos.

En efecto, señala que los cuerpos de aguas ubicados en el predio Manzanares no abastecen los acueductos veredales ni el acueducto municipal sino, únicamente, algunas fincas del sector, por lo que no cumple con el requisito indispensable para que el ente territorial adquiera el predio.

Por lo anteriormente expuesto, solicita que se desestime la pretensión invocada por los demandantes respecto de la compra del predio ubicado en el Municipio de Rivera.

III.- LA SENTENCIA RECURRIDA.

Mediante sentencia del 11 de julio de 2006, el Tribunal Administrativo del Huila denegó las suplicas de la demanda y fundamentó dicha decisión en los siguientes argumentos:

Respecto del predio Manzanares localizado en el área rural del Municipio de Rivera, indicó que la quebrada “El Madroña” que atraviesa la vereda sólo abastece de agua al sector y no es afluente principal del río “Las Ceibas” por lo que sus aguas no contribuyen a la prestación del servicio de acueducto del ente territorial y por tanto, el Municipio no está obligado a adquirirlo.

En relación con los predios ubicados en el Municipio de Neiva, indicó que en ese sector si están localizadas las microcuencas del Río Las Ceibas, pues las quebradas El Mico, El Cedral, La Zanja, San Miguel, San Bartolo, Motilón y La Plata, son afluentes del río y, por tanto, sus aguas contribuyen con la prestación del servicio público de acueducto en dicho Municipio.

No obstante lo anterior, consideró que respecto de estos predios las pretensiones no están llamadas a prosperar, toda vez que el Municipio de Neiva adoptó las medidas tendientes a obtener la recuperación de las quebradas, pues decidió implementar el Plan de Inversión para la Protección y Recuperación del río Las Ceibas.

Señaló que con fundamento en dicho Plan, el Municipio adquirió primero los terrenos de la parte alta y los de mayor densidad de drenaje. Así las cosas, consideró que a *contrario sensu* de lo indicado por los accionantes, el Municipio de Neiva sí ha realizado las gestiones concernientes a obtener la compra de los predios ubicados en los nacimientos de las quebradas y riachuelos.

IV.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO.

LOS ACCIONANTES, en representación del señor Sixto Francisco Cerquera Rivera, apelaron la sentencia de primera instancia, con miras a lograr su revocatoria, al considerar que el *a-quo* no resolvió de fondo las pretensiones formuladas en la demanda.

Al respecto, sostuvieron que el juez de primera instancia no endilgó, de conformidad con lo estipulado en la Ley 99 de 1993, ninguna responsabilidad sobre el Departamento del Huila, pues simplemente se limitó a indicar que sí se encuentra legitimado pero no determinó si está obligado o no a comprar las tierras ubicadas en los afluentes de río “Las Ceibas”.

Ahora bien, respecto al Municipio de Neiva indicaron que el mismo no ha realizado la reserva a la que está obligado del 1% de sus ingresos para contribuir con la adquisición de los predios rurales que colinden con los afluentes del río “Las Ceibas”.

Sostienen que el juez de primera instancia consideró que el Municipio ha realizado las actuaciones encaminadas a cumplir con lo establecido en la Ley 99 de 1993 y, basó su afirmación en unas supuestas inversiones que realizó sin que las mismas culminaran con la efectiva compra de los predios, pues argumentan que sólo hasta el año 1996 verdaderamente se hizo la compra de los predios.

V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:

V.1. En desarrollo del artículo 88 de la Carta Política, el inciso 2° del artículo 2° de la Ley 472 de 1998 dispone que las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible y, al tenor de lo dispuesto en el artículo 9°, ibídem, dichas acciones proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amanecen violar tales derechos o intereses.

Se tienen, entonces, como supuestos sustanciales para la procedencia de las acciones populares, los siguientes: A) Una acción u omisión de la parte demandada, B) Un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; peligro o amenaza que no es en modo alguno la que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana, y C) La relación de causalidad entre la acción, la omisión y la señalada afectación de los referidos derechos e intereses. Estos supuestos deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo.

V.2. Con el ejercicio de la presente acción, los demandantes, quienes actúan representados por el señor **SIXTO FRANCISCO CERQUERA RIVERA**, pretenden la protección de su derecho colectivo a gozar de un ambiente sano.

Les atribuyen la vulneración de los derechos mencionados a las 60 familias que se han asentado en las montañas que rodean la Vereda donde residen, quienes con tala de árboles y las construcciones de sus casas y cambuches han contaminado las quebradas que alimentan el cauce del río “Las Ceibas”.

En virtud de lo anterior, solicitan a los Municipios de Neiva y Rivera y al Departamento del Huila que compren sus predios localizados en el área rural de estos Municipios con el fin de obtener la recuperación de las quebradas El Mico, La Zanja, San Miguel, San Bartolo, Motilón, La Plata y otros afluentes que tienen sus nacimientos en la mencionada zona.

V.4. A efectos de dirimir el caso bajo examen, considera la Sala que es pertinente hacer referencia a las normas que reglamentan el derecho invocado como vulnerado, en concordancia con las disposiciones legales que regulan lo concerniente a la obligación de los entes territoriales de adoptar medidas ambientales, específicamente, la de compra de predios aledaños a quebradas y ríos.

DEL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE:

En este orden de ideas, se tiene que el artículo 79 de la Constitución Política, establece que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano e impone la obligación al Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de importancia ecológica.

Desde el punto de vista constitucional, el medio ambiente involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural.

Tal consideración es reafirmada por el legislador en el artículo 7° del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente¹ al disponer que “Toda persona tiene derecho a disfrutar de ambiente sano” y al relacionar en el artículo 8, ibídem, como factores que deterioran el ambiente, entre otros:

“La contaminación del aire, de las aguas, del suelo y de los demás recursos naturales renovables. *Se entiende por contaminación la alteración del ambiente con sustancias o formas de energía puestas en él, por actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del ambiente de los recursos de la Nación o de los particulares. Se entiende por contaminante cualquier elemento, combinación de elementos, o forma de energía que actual o potencialmente pueda producir alteración ambiental de las precedentemente descritas. La contaminación puede ser física, química o biológica;*

La degradación, la erosión y el revenimiento de suelos y tierras;

Las alteraciones nocivas de la topografía;

Las alteraciones nocivas del flujo natural de las aguas;

La sedimentación en los cursos y depósitos de agua;

Los cambios nocivos del lecho de las aguas;

La extinción o disminución cuantitativa o cualitativa de especies animales y vegetales o de recursos genéticos;

La introducción y propagación de enfermedades y de plagas;

La introducción, utilización y transporte de especies animales o vegetales dañinas o de productos de sustancias peligrosas;

La alteración perjudicial o antiestética de paisajes naturales;

La disminución o extinción de fuentes naturales de energía primaria

La acumulación o disposición inadecuada de residuos, basuras, desechos y desperdicios;

m. El ruido nocivo;

n. El uso inadecuado de sustancias peligrosas;

o. La eutricación, es decir, el crecimiento excesivo y anormal de la flora en lagos y lagunas;

p. La concentración de población humana urbana o rural en condiciones habitacionales que atenten contra el bienestar y la salud”. (Negritas fuera del texto).

¹ Decreto 2811 de 1974.

ADQUISICIÓN DE ÁREAS DE INTERÉS PARA LOS ACUEDUCTOS MUNICIPALES

El artículo 111 de la Ley 99 de 1993 dispone respecto a la adquisición de predios importantes para la recuperación del recurso hídrico lo siguiente:

“ADQUISICIÓN DE ÁREAS DE INTERÉS PARA ACUEDUCTOS MUNICIPALES. *Decláranse de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua de los acueductos municipales y distritales.*

“Los Departamentos y municipios dedicaran durante quince años un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos, de tal forma que antes de concluido tal período, haya adquirido dichas zonas.

“La administración de estas zonas corresponderán al respectivo distrito o municipio en forma conjunta con la respectiva Corporación Autónoma Regional y con la opcional participación de la sociedad civil.

“PARÁGRAFO. Los proyectos de construcción de distritos de riego deberán dedicar un porcentaje no inferior al 3% del valor de la obra a la adquisición de áreas estratégicas para la conservación de los recursos hídricos que los surten de agua”.

Así pues, a través de la mencionada norma, se consideró la importancia de que los entes territoriales destinen un porcentaje de sus ingresos a la adquisición de zonas consideradas como importantes para la preservación del recurso hídrico.

V.6 De conformidad con las anteriores disposiciones legales y constitucionales, la Sala entrará a analizar el acervo probatorio allegado al expediente, en aras de determinar si en el caso *sub-judice*, se han vulnerado o no los derechos colectivos invocados por los accionantes.

De Las pruebas allegadas al expediente la Sala consideró determinantes las siguientes:

- A folios 169 a 174 del cuaderno principal de expediente, se observan copias del proyecto “**Adquisición de predios de importancia estratégica para la conservación del recurso hídrico en las cuencas hidrográficas que abastecen el acueducto del Departamento del Huila**”, en el que se pone de presente la problemática ambiental del Departamento y la solución adoptada consistente en cofinanciar, conjuntamente con los municipios, la adquisición de las tierras para la conservación del recurso hídrico.

Para poner en marcha el proyecto antes mencionado, de conformidad con lo estipulado en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, se incluyeron en el Plan de Ordenamiento Territorial de los Municipios y del Departamento la obligación de generar contribuciones del 1% de sus ingresos anuales, los cuales deben estar destinados a la adquisición de áreas de importancia estratégicas.

- A folios 286 a 350 del cuaderno principal reposan las copias del Acuerdo Núm. 026 “*por el cual se adopta el esquema de ordenamientos territorial para el Municipio de Rivera*”, en virtud del cual se define la estructura ambiental en las zonas urbanizables o zonas de expansión tanto en el predio urbano como rural y las zonas de expansión y conservación en el Municipio de Rivera.

Cabe precisar que el mencionado Acuerdo en su artículo 53 contempla los principios reguladores de la estructura ambiental y consideran como componentes ambientales los lagos, cuencas o microcuencas de los ríos o quebradas, cerros y bosques.

A su vez, en su artículo 85 señala las áreas de interés para el acueducto del Municipio de Rivera, en la cual se encuentra la microcuenca del río Negro y se advierte que el Municipio debe adquirir a corto plazo unas hectáreas en las zonas adyacentes a los nacimientos de sus distintas vertientes para reforestar con las especies nativas e incentivar el crecimiento espontáneo de la vegetación.

- A folio 353 a 419 del cuaderno Núm. 2 se allegó copia del Acuerdo Núm. 046 de 2000 *“por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Neiva”*, en el que se evidencia las disposiciones adoptadas para obtener por parte del Municipio la adquisición de áreas importantes por constituir afluentes de los acueductos Municipales o Veredales. Así pues, en su artículo 234 se especificó que:

“De conformidad con la Ley del Medio Ambiente, artículo 111, y lo establecido en la ley 373 de 1997, sobre uso eficiente y el ahorro del agua, artículo 2° y 16, se delimitará y procurará la adquisición de las áreas de importancia estratégica para la conservación de los recursos hidrológicos que surten el acueducto Municipal o de los acueductos y saneamiento en corregimientos y veredas del Municipio de Neiva.

Parágrafo 1°: se dará prioridad a la adquisición de predio para la protección de los nacimientos y corrientes de agua de las siguientes quebradas de acuerdo con la utilización que de ellas hacen las empresas públicas de Neiva o las juntas administradoras de acueductos veredales.

Parágrafo 2°: Dicha área se debe cercar con una barrera física natural, la cual impida el ingreso del hombre y de animales domésticos al interior de la misma.

Parágrafo 3°: El Departamento Administrativo de Planeación Municipal realizará en el corto plazo de la vigencia del POT, los estudios pertinentes para la reglamentación de los acueductos veredales, los cuales deberán quedar incluidos dentro los proyectos de acueductos de los centros poblados.

Artículo 235: Del tratamiento. Dentro del área de protección de los nacimientos de las corrientes naturales de agua abastecedoras de acueductos veredales se deben plantar especies nativas que permitan la recuperación y regulación del caudal del agua, de la fauna y de la flora (...).”

Cabe resaltar que en el mencionado acuerdo se especificaron las zonas y las fuentes de aguas sobre las cuales el Municipio inició en orden priorizado las gestiones para la adquisición de predios. Así las cosas, se tiene que dentro de las zonas indicadas se encontraron entre otras, la Vereda El Motilón con sus respectivas quebradas que son afluentes directos del río “Las Ceibas”. No obstante, se advierte que con anterioridad a los afluentes antes mencionados se encuentran otros que deben ser atendidos con antelación a los propuestos por los accionantes.

- Obra a folios 422 a 426 del cuaderno Núm. 2, el informe de predios adquiridos por el Municipio de Rivera en los años 1994-2004 en cumplimiento del artículo 111 de la

Ley 99 de 1993, el cual no registra el predio demandado que pertenece al mencionado Municipio.

- Copia del Convenio Interadministrativo Núm. 008 de 2009 suscrito entre el Departamento del Huila y el Municipio de Rivera, en el cual se acordó lo siguiente:

“El Departamento del Huila aportará cuarenta y seis millones trescientos dos mil setecientos cuarenta y cinco pesos (46.302.745) moneda corriente con cargo al rubro de Adquisición y Conservación de 1100 hectáreas de importancia estratégica y Conservación Recurso Hídrico” valor que será imputado a la vigencia fiscal de 2002” (folios 561-569 cuaderno Núm.2).

De la mencionada prueba se deduce que la asignación presupuestal destinada al proyecto de adquisición de vivienda proviene en parte, de la distribución que para ello haga el Departamento del Huila entre los 37 Municipios que lo componen, sin perjuicio del 1% de los ingresos anuales que por Ley deben recaudar, de manera independiente, los Municipios para tal fin.

- A folio 590 se observa copia del informe allegado por parte de ARD Colombia entidad internacional de naturaleza privada, la cual desarrolló a solicitud del Municipio de Neiva el proyecto denominado “Plan de Inversiones para la protección y recuperación del río “las Ceibas”, mediante el cual se constató el grado de contaminación del río y se establecieron las medidas necesarias para mitigar el impacto ambiental. En virtud de lo anterior, se implementó la necesidad de adquirir con cargo al Municipio y al Departamento algunos predios aledaños al río y a las quebradas que desembocan en el mismo.

En efecto, en el informe referenciado se estudió la zona y se priorizaron los predios que, de conformidad con los necesidades ecológicas, requieren ser adquiridos con urgencia. Al respecto indicó lo siguiente:

‘Documento Temático Plan de Inversiones. Acciones - Regeneración natural: Para lograr la regeneración natural se propone incrementar la zona de reserva de 2415 hectáreas adquiriendo 265 predios que incluyen 9878 hectáreas para aumentar la zona protectora en un 59%. La información cartográfica muestra en forma clara los diferentes predios y delimitación del área protectora que se proyecta adquirir en un término de cinco años. *El proyecto estará dirigido únicamente a aquellas áreas que se considera entraran a formar parte de la reserva forestal para proteger los nacimientos del río las Ceibas y sus principales afluentes, principalmente ubicados en la geografía de la parte alta de la cuenca, exceptuando únicamente el caso específico de la quebrada Los Micos cuya parte alta se encuentra en mejor estado de conservación debido principalmente a que los suelos ha sido manejados adecuadamente tal como se muestra en el registro fotográfico. Cuando se refiere a la parte alta hacemos alusión a las veredas Santa Rosalía, La Plata, Alto Motilón, Motilón y San Bartolo especialmente, cuando hace alusión a la quebrada El Mico nos encontramos sobre las veredas Canoas y Santa Lucia especialmente ya que sobre estas se localiza el nacimiento.*

La prioridad para la realización de las compras en primera instancia se orienta a adquirir los terrenos del área de influencia de la Quebrada de la Plata por su alto grado de deterioro, extensión de su zona de recarga y por ser vital para formar un corredor biológico entre dos ecosistemas de gran importancia como son La Rosalía y la Siberia; en segundo lugar la Parte alta de la microcuenca de la quebrada San Bartolo, por ser la que aporta mayor caudal y además por su elevado estado de deterioro, haciendo énfasis en adquirir primero los terrenos de la parte alta y los de mayor densidad de drenaje.

Caracterización de la zona. Teniendo como lineamiento la conservación de los nacimientos y cauces encontramos que se deben tener en cuenta dos zonas, La Alta y la Media.

En la zona la encontramos unos suelos poco fértiles en su mayoría, con altas pendientes, que unidas a los manejos de sobre-pastoreo mala explotación agrícola en algunos casos hacen que se tenga un deterioro creciente y peligroso a corto plazo sobre todo en lo referente a la regulación hídrica de la zona. La dispersión de la población por toda el área hace que esta problemática deba ser frenada de una manera pronta con proyectos que apunten a la conservación de estas áreas (...).’

En virtud de la prueba mencionada se concluye que la adquisición de predios no se realizó al arbitrio del Municipio sino que, por el contrario se fundamentó en un estudio técnico que determinó, de conformidad con información cartográfica, las áreas de mayor importancia para la recuperación del recurso hídrico. Así las cosas, se priorizaron los predios aledaños a las quebradas que se encuentran en mayor estado de deterioro y aquellas que aporten mayor caudal al río, empezando por las zonas altas y medias de la Quebrada la Plata y la microcuenca de San Bartolo.

- Obra a folio 608 el concepto técnico emitido por el Municipio de Rivera en el cual se advierte que en el predio Manzanares ubicado en la Vereda Arrayanal “no se encuentra ningún cuerpo de agua que abastezca el acueducto Municipal; ya que los cuerpos de agua que se ubican en dicho predio proveen las Quebradas el Madroñal y Río Blanco, mientras que el acueducto Municipal de Rivera se abastece de la Quebrada Río negro, sobre la cual el predio Manzanares no tiene ninguna influencia”. Con fundamento en lo anterior, se pone de manifiesto que el predio Manzanares ubicado en el Municipio no es considerado área de importancia para la recuperación del recurso hídrico, pues las quebradas que lo rodean no influyen en la prestación del servicio de acueducto y agua potable, pues sólo abastecen de agua potable a algunas fincas del sector.
- A folios 613-615 del Cuaderno Núm.2, se evidencia el Acuerdo Núm.011 de 2005 de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena “Por la cual se establecen criterios para orientar la compra de predios en el Departamento del Huila”, en el que se establecen los criterios para la priorización de predios de importancia estratégica y, al respecto señaló:

“Artículo Tercero: Criterios para la Priorización. Dada la naturaleza de los recursos a aplicar y el espíritu de la norma, los criterios básicos a tener en cuenta por parte de los Municipios y Gobernación del Huila en los procesos de identificación, priorización y compra de predios con los recursos de que trata el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 son los siguientes, que serán aplicados de acuerdo con las particularidades propias de cada ente territorial: Predios ubicados dentro de las zonas de amortiguación del Sistema de Parques Naturales Nacionales o dentro del Sistema Regional de Áreas Protegidas.

Predios ubicados en cuencas abastecedoras de acueductos municipales, que beneficien al mayor número de población en condiciones de vulnerabilidad alta por la baja disponibilidad del recurso hídrico para consumo humano.

Predios ubicados dentro de la cuenca principal tendrán prioridades sobre los localizados en cuencas secundarias que drenan a la fuente abastecedora de los acueductos municipales.

Predios que contribuyan a recuperar y/o generar conectividad ecosistémica y de áreas naturales dentro de la cuenca abastecedora y la localidad.

Predios donde se evidencia que existen posibilidades verificables de implementar esquemas de administración con participación de la sociedad civil organizada y la autoridad ambiental regional.

Los procesos de adquisición en los que se cuente con aportes económicos de la comunidad organizada para realizar la compra de los predios.” (Negrilla o subrayado por fuera del texto).

Con base en lo anterior, se deduce que el requisito *sine qua non* para que los predios sean incluidos en los programas de adquisición por parte de los Municipios es que los mismos estén ubicados en cuencas abastecedoras de los acueductos Municipales. En consecuencia, se tiene que de los predios relacionados en la presente acción algunos no cumplen con dicha condición por lo que, no habría lugar a que soliciten la inclusión en los proyectos que para tal fin han sido creados.

- Se allegó a folios 1-340 Anexo Num. 8 el informe presentado por la Corporación Autónoma Regional Alto Magdalena en el cual se relacionan los estudios realizados en los acueductos Municipales de Neiva y Rivera y se determinó que el Río Las Ceibas es el de mayor importancia en el Departamento del Huila, pues es la única fuente de agua que abastece el acueducto del Municipio de Neiva y estableció que, según su orden de importancia, el río “Las Ceibas” lo abastecen las quebradas San Bartolo, el Mico, Motilón y la Plata.

Así mismo, en el citado concepto técnico se concluyó que tanto las aguas del río “Las ceibas” como las de sus principales afluentes no son aptas para el consumo humano, debido al grado de contaminación en que se encuentran en razón a los vertimientos de desechos tóxicos en las quebradas, lo cual a su vez ocasiona la contaminación del río principal del Municipio.

Una vez realizada la valoración probatoria, empieza la Sala por precisar que en el caso sub-judice, está demostrado que, desde hace un tiempo atrás, las quebradas que desembocan en el río Las Ceibas, específicamente, las de San Bartolo, El Mico, motilón y La Plata, presentan problemas de contaminación causada, principalmente, por los desechos que son arrojados en sus cauces generando, como consecuencia, la contaminación hídrica y ambiental.

La anterior afirmación, se infiere del concepto técnico emitido por la Corporación Autónoma regional del Alto Magdalena, en virtud del cual se concluyó que las aguas provenientes de las quebradas antes mencionadas, no son aptas para el consumo humano ni para su uso en los cultivos, toda vez que se comprobó la existencia de sustancias tóxicas que resultan nocivas para la salud.

Así pues, la Sala pone de presente que la contaminación de las quebradas se extiende, en razón a que constituyen su afluente más importante, al río “Las Ceibas”, el cual, se reitera, es la principal fuente de agua que abastece el acueducto del Municipio de Neiva.

Ahora bien, una vez esclarecida la situación ambiental de las quebradas antes mencionadas y del río “Las Ceibas”, procede la Sala a establecer si, en virtud del programa de recuperación y de protección del recurso hídrico adoptado por el Departamento del Huila y los Municipios de Neiva y Rivera, los predios ubicados en la Vereda “Las Colinas” son susceptibles de ser adquiridos por los entes territoriales demandado.

En primer lugar, se precisa que tanto el Departamento de Huila como los Municipios de Neiva y Rivera, en razón de lo estipulado en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, incorporaron al Plan de Ordenamiento Territorial las disposiciones encaminadas a

obtener las áreas de importancia para el recurso hídrico por encontrarse en ellos los afluentes directos de los acueductos, lo anterior con la finalidad de convertirlos en reservas ecológicas y ambientales.

No obstante, se advierte que tal y como se evidenció en las pruebas que reposan en el expediente, la adquisición de predios por parte de los entes territoriales no aplica para todas las propiedades que se encuentren rodeadas por quebradas o riachuelos.

En efecto, quedó demostrado que para que proceda la adquisición es necesario que las quebradas abastezcan a los principales ríos o caudales es decir, que constituyan fuente de agua para el acueducto Municipal y que, además los predios estén ubicados precisamente en los nacimientos de dichos afluentes.

Por otra parte, es de precisar que la adquisición de predios, además requiere de la elaboración de un plan de diseño, es decir, que cada ente territorial debe elaborar de acuerdo con sus necesidades ambientales un proyecto de adquisición en el que se priorice la compra de las propiedades de acuerdo con la incidencia que tengan en las descontaminación de las quebradas, cuencas y ríos.

En cumplimiento de los requisitos señalados, encuentra la Sala que los Municipios demandados crearon su proyecto de adquisición de predios, en el cual determinaron la compra sólo de aquellas propiedades ubicadas en la parte alta y media de las montañas, en razón a que en ellas se encuentran los nacimientos de las quebradas que vierten sus aguas en el río "Las Ceibas", el cual es el principal objeto de descontaminación del Municipio de Neiva.

De conformidad con el escrito que reposa en el expediente a folio 608, se demostró que el predio ubicado en la circunscripción del Municipio de Rivera no constituye áreas de

mayor importancia para la recuperación del recurso hídrico, toda vez que se precisó que los afluentes en él ubicados no son fuente que abastecen de agua el acueducto Municipal.

Al respecto, se advierte que la quebrada ubicada en el predio “Manzanares” de propiedad del señor Reinaldo Losada Barreto solo abastece del agua a algunas fincas colindantes pero, no incide de manera directa en la prestación del servicio de agua potable en el Municipio de Rivera. Así las cosas, para la Sala es claro que el mencionado predio no cumple con los requerimientos señalados por el Plan de Ordenamiento Territorial y por tanto, se considera que el Municipio no está obligado a adoptar las medidas de adquisición sobre dicho predio.

Por otra parte, en lo referente a los predios ubicados en el Municipio de Neiva, cabe precisar que, no obstante que las veredas relacionadas por los accionantes sí están incluidas dentro del plan de acción para la recuperación del recurso hídrico, no se evidenció dentro del proceso que los predios relacionados estén ubicados en el área de aplicación del proyecto, es decir, en las partes altas y medias de las veredas así como tampoco se demostró que en ellos se encuentren los nacimientos de las quebradas que confluyen en el río “Las Ceibas”.

Con fundamento en lo anterior, la Sala estima que no se encontró probado en el expediente que los predios relacionados por los demandantes ubicados en el Municipio de Neiva deban ser considerados zona de importancia para la recuperación del recurso hídrico.

Por último, es de precisar que todo lo anterior revela que los Municipios de Neiva y Rivera y el Departamento del Huila han venido observando su obligación de velar, preservar y conservar los recursos hídricos de la zona, puesto que han tomado medidas

para que en los presupuestos de las diferentes vigencias se cuente con los rubros necesarios con miras a la adquisición de terrenos.

No figura, entonces, en el expediente prueba de la vulneración de los derechos colectivos, con ocasión de la inobservancia de lo dispuesto en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, encontrándose además que los municipios de Neiva y Rivera y el Departamento del Huila, dentro del plazo establecido por dicha norma, han realizado actos tendientes a obtener la adquisición de los predios que constituyen áreas de importancia ecológica para la protección de las fuentes de agua que abastecen el acueducto de cada ente territorial.

Cabe resaltar que la acción popular es un mecanismo constitucional en virtud del cual se garantiza la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos por lo tanto y, en relación con ello, no se puede acudir a ella para sacar adelante con su presentación incoar las pretensiones particulares y mucho menos cuando las mismas llevan implícitas beneficios pecuniarios.

De conformidad con lo precedentemente expresado, se confirmará la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Huila el 11 de julio de 2006.

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

F A L L A:

Primero: CONFÍRMASE la sentencia apelada.

Segundo: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del 12 de mayo 2011.

MARCO ANTONIO VELLILLA MORENO
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

RAFAEL E. OSTAÚ DE LAFONTPIANETA

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO