

AMBIENTALES -IDEAM-, INSTITUTO COLOMBIANO DE REFORMA AGRARIA -INCORA-, CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR, DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, BENEFICENCIA DE BOYACÁ, DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA, BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA, MUNICIPIOS DE CHIQUINQUIRÁ, SIMIJACA, SUSÁ Y SAN MIGUEL DE SEMA, con el fin de obtener la protección de los derechos colectivos enunciados en los literales a) y g), artículo 4° de la Ley 472 de 1998, para lo cual formularon las siguientes

1. Pretensiones

1. *Que se declare que las personas y/o Entidades demandadas, por acción o por omisión son directa y solidariamente responsables del desequilibrio de toda índole, presentado con ocasión del deterioro de la LAGUNA DE FUQUENE y la contaminación por los vertimientos efectuados sobre el RÍO SUÁREZ Y SUS AFLUENTES, generalmente sin ningún tipo de tratamiento previo, lo cual ha ocasionado perjuicios graves al Medio y a su Comunidad; la amenaza de desaparición y/o inutilización de la Laguna y por ende del Río, la profunda alteración de la flora y fauna, del suelo, del aire y de la salud, lo cual atenta directamente contra la población del Municipio de Saboyá y en general de los habitantes del área de influencia de la Laguna de Fúquene y el Río Suárez.*

2. *Que como consecuencia de lo anterior se condene solidariamente a los demandados a reparar el grave daño ambiental ocasionado dentro del término prudencial que se determine y se les ordene la recuperación total del ecosistema de la LAGUNA DE FUQUENE y la CUENCA DEL RÍO SUÁREZ, su entorno paisajístico; su preservación como zona de especial protección ambiental y patrimonio natural de la provincia de occidente, el Departamento de Boyacá y la Nación; para que se enmarque dentro de un desarrollo sostenible de la región, que redunde en el restablecimiento de los derechos colectivos ambientales vulnerados y que repercuta en el mejoramiento de la calidad de vida de todas las personas directa o indirectamente perjudicadas.*

3. *Que se condene solidariamente a los demandados al pago de los daños y perjuicios ocasionados con ocasión (sic) del grave daño ambiental denunciado, a favor de las personas directamente afectadas y a las personas que lleguen a demostrarlo en concreto y/o los que se lleguen a establecer por medio de peritos idóneos que solicito se designen, teniendo en cuenta los daños ambientales causados hasta la fecha de la admisión de esta acción popular por parte del Despacho, en concordancia con lo establecido en el inciso primero del art. 34 de la Ley 472 de 1998.*

4. *Que se condene solidariamente a los demandados al pago de costas y gastos del proceso y demás emolumentos a que hubiere lugar." (fs 1-2)*

292 3

1.2. Hechos

Los demandantes fundan sus pretensiones en los siguientes supuestos fácticos:

- La Laguna de Fúquene ubicada en el Municipio de Fúquene está sometida a un proceso de colmatación, sedimentación con lodos y otros residuos sólidos orgánicos e inorgánicos, invasión de plantas acuáticas, expansión de la frontera agrícola y ganadera por parte de los propietarios y/o poseedores de predios ribereños, situación que ha reducido su espejo de agua, capacidad de almacenamiento, y hace inminente su desaparición, si no se adoptan las medidas necesarias para asegurar su permanencia.

- Por su parte, el río Suárez, que atraviesa los municipios de Susa, Simijaca, San Miguel de Sema, Chiquinquirá, Saboya y Puente Nacional, entre otros, para desembocar al río Chicamocha, pasó de ser la principal fuente hídrica de las entidades relacionadas, a convertirse en depósito de los vertimientos y residuos contaminantes que éstos y algunas personas naturales y jurídicas producen y arrojan a su cauce sin ningún tratamiento, generando un grave problema ambiental.

- Que los vertimientos al río Suárez y sus afluentes han generado problemas como: presencia de vectores zoonóticos (roedores, moscos, zancudos); afectan la salud humana, especialmente en el municipio de Saboya, cuya población se ve afectada por enfermedades respiratorias y diarreicas agudas, entre otras; afectación de la ganadería, la vida acuática y vegetal; del suelo por utilización de las aguas contaminadas en riego y de las fuentes de agua subterránea; afectación del aire; consecuencias de orden socio económico, como pérdida del valor comercial de los predios, pérdida de su capacidad productiva, aumento en costos de producción, entre otros.

- Que a pesar de las inversiones para la recuperación de la laguna, así como de diferentes estudios, ningún proyecto se ha concretado o sus resultados han sido los mejores, debido en parte a la negligencia de los mandatarios locales, a la falta de gestión política y pasividad de los Ministerios, la falta de control efectivo por parte del Estado, y la ausencia de un acto administrativo o judicial que obligue a los entes demandados para que de manera



244 1102

TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN N° 05

Magistrado Ponente: ALFONSO SARMIENTO CASTRO

Tunja,

14 ENE

Acción Popular

Radicado N°: 2001-0085

Demandantes: Jairo Hely Ávila Suárez y Tito Simón Ávila Suárez

Demandados: Nación – Ministerio del Medio Ambiente, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Desarrollo Económico, Departamento Nacional de Planeación, Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM-, Instituto Colombiano de Reforma Agraria - INCORA-, Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, Departamento de Boyacá, Beneficencia de Boyacá, Departamento de Cundinamarca, Beneficencia de Cundinamarca, Municipios de Chiquinquirá, Simijaca, Susa y San Miguel de Sema

Agotados los ritos propios del proceso de Acción Popular que nos ocupa, se profiere sentencia de mérito dentro de la presente acción.

ANTECEDENTES

I. DE LA ACCIÓN

Los ciudadanos JAIRO HELY ÁVILA SUÁREZ y TITO SIMÓN ÁVILA SUÁREZ, en nombre propio y ejercicio de la acción popular, presentan demanda contra la NACIÓN – MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, INSTITUTO DE HIDROLOGÍA, METEOROLOGÍA Y ESTUDIOS

concertada ofrezcan una solución integral y concreta al problema de colmatación de la laguna de Fúquene y contaminación del río Suárez y afluentes, fijando plazos razonables para la ejecución de las obras (fs. 4-9)

1.3. Fundamentos de Derecho

Los accionantes fundamentan sus pretensiones en las normas que se relacionan a continuación:

- Constitución Política, artículos 79 y 80 y 366.
- Ley 99 de 1993, artículos 5, 23 y 31.
- Ley 23 de 1973, artículos 1 a 20.
- Decreto 2811 de 1974, Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (fs 9-11).

2.- CONTESTACIÓN

2.1.- Del Municipio de San Miguel de Sema

El Municipio de San Miguel de Sema a través de apoderado se opone a las pretensiones de la demanda por considerar que plantea una culpa genérica y objetiva de las entidades públicas sin examinar la necesidad de explotación de los recursos naturales y los impactos normales por el uso, debiendo procurarse reducir los impactos al medio ambiente pero no pretender la absoluta conservación.

A manera de excepción plantea la *"inexistencia de causa frente al municipio"*, por cuanto San Miguel de Sema ha puesto en marcha un sistema de control a la contaminación por vertimientos de desechos consistente en una planta de oxidación y pozos sépticos en zona rural, por lo cual los pobladores del municipio no contribuyen a la afectación ambiental de la laguna de Fúquene y el río Suárez, por ende no existen razones para ser llamado a responder por los presuntos perjuicios que ese deterioro haya podido ocasionar.

dr



240 1100

Igualmente plantea la excepción denominada "*falta de competencia para asumir control y vigilancia*", fundada en que la ley asignó a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca competencias frente a la conservación, protección y vigilancia de los recursos naturales renovables como la laguna de Fúquene y el río Suárez; mientras que el municipio tiene asignadas competencias relativas a saneamiento básico, lo cual ha hecho a través de la asignación de recursos para alcantarillado, acueducto, disposición final de basuras, construcción de una planta de oxidación, instalación de pozos sépticos y expedición de normas de protección al medio ambiente (fs. 45-48)

2.2.- Del Municipio de Susa

El Municipio de Susa a través de apoderado se opone a las pretensiones de la demanda argumentando que esa entidad no ha contribuido al deterioro de la laguna de Fúquene, el río Suárez y sus afluentes, pues las aguas negras que producen no se depositan en ninguna de estas fuentes, son mínimas, no existen fábricas o empresas que produzcan altos volúmenes de residuos contaminantes y ha priorizado la construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales para el alcantarillado urbano, y está buscando recursos para el alcantarillado rural y programas de reforestación con especies nativas para proteger las fuentes acuíferas de las zonas altas de la región (fs. 57-59).

2.3.- Del Municipio de Simijaca

El Alcalde Municipal de Simijaca solicita se declaren no procedentes las pretensiones de la demanda, por las siguientes razones:

- Que son de público conocimiento los estudios tendientes a recuperar los cauces del río Suárez, sus afluentes y la laguna de Fúquene, por los municipios del área de influencia, así como por la CAR, entidad que ha adelantado convenio con la firma japonesa JICA para desarrollar el estudio denominado "Alcances de trabajo para el estudio sobre el plan de mejoramiento ambiental, regional para la cuenca de la laguna de Fúquene", cuyo objeto es formular el plan maestro para el mejoramiento ambiental de la cuenca de la laguna.



- Que el problema ambiental de la laguna de Fúquene, del río Suárez y afluentes es de erosión de los suelos de laderas que vierten residuos vegetales y arenas, problema del sistema ecológico en conjunto no atribuible a los entes territoriales; aunado al bajo nivel cultural general.
- Que el plan de ordenamiento territorial del municipio orienta el desarrollo y manejo del recurso hídrico, y que la CAR en convenio con el gobierno Alemán está desarrollando el proyecto de control de erosión "Río Checua II", con el que se busca controlar el aporte del sedimento que viaja a lo largo de los cauces que tributan a la laguna; en desarrollo del proyecto se han construido pocetas, banquetas y trinchos para detener la corriente de aguas lluvias provenientes de las laderas y depositar los sedimentos, también ha puesto en práctica la labranza mínima para cultivos de ladera, actividades que han sido monitoreadas por la CAR.
- Que en lo referente al control de vertimientos de aguas servidas el municipio cuenta con el proyecto de construcción de su planta de tratamiento de aguas residuales y obras complementarias, y está gestionando los recursos ante el Fondo Nacional de Regalías por la suma de \$253'230.000.oo. (fs. 60-64)

2.4.- Del Municipio de Chiquinquirá

El Municipio de Chiquinquirá a través de apoderado solicita se rechacen las pretensiones de la demanda, por considerar:

- Que los accionantes no aportan prueba alguna sobre las supuestas enfermedades que están ocasionando la muerte de personas de las comunidades aledañas; tampoco demuestran la relación de causalidad entre los vertimientos a la laguna y al río con las supuestas enfermedades, que el ganado vacuno no consume el buchón de agua, y que el municipio no capta aguas del río Suárez para uso agrícola y abrevadero, pues tramita ante la CAR un concesión de aguas provenientes de la fuente denominada "Cantoco", según el expediente N° 973, estando pendiente la entrega de unos análisis físico químicos y bacteriológicos.



- Que el municipio capta aguas del río Suárez para consumo humano, las que son sometidas a un proceso de potabilización, por lo que no se ha originado epidemia o contaminación alguna.
- Que la CAR ha construido plantas de tratamiento en los municipios de Ubaté, Simijaca, San Miguel de Sema y Saboyá, que cuentan con todas las exigencias técnicas. En cuanto al municipio de Chiquinquirá, la entidad no cuenta con planta de tratamiento de aguas residuales debido a la crisis económica que afronta y al valor de la planta, que rebasa el presupuesto anual local; no obstante tiene proyectado conseguir la financiación a nivel departamental y nacional.
- Que no puede ordenarse la reubicación del matadero municipal, pues con Resolución N° 1322 del 22 de agosto de 2000, expedida por la CAR, se autorizó a la sociedad Frigorífico Chiquinquirá S.A. a construir un matadero clase III, para sacrificar bovinos, porcinos y caprinos, en turnos de 8 horas, que entraría a funcionar en el primer semestre de 2003 (fs. 69-71).

2.5.- De la Nación - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de apoderado, acepta como ciertos algunos hechos de la demanda, pero aclara que en ninguno de ellos existe responsabilidad suya. Propone la excepción de *"falta de legitimación en la causa por pasiva"*, sustentada en que dentro de las funciones generales y específicas del Ministerio de Agricultura (Decreto 2472 del 15 de diciembre de 1999, art. 3°), no está prevista la vigilancia y conservación de los cauces, lechos, riveras de los recursos hídricos, como tampoco controles sanitarios ni ambientales en general, pues sus funciones están encaminadas a formular políticas, armonizarlas, coordinarlas, fijarlas, etc.; que excluyen en forma directa su ejecución, independientemente que correspondan o no a algunos organismos adscritos o vinculados al Ministerio sobre los que ejerce control de tutela, pues gozan de autonomía administrativa. Evidencia la participación activa del Ministerio en la expedición de normas protectoras del medio ambiente, algunas invocadas por los accionantes en la demanda, cumpliendo las funciones asignadas en la Carta Política.



Por lo anterior, considera que al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural no le asiste responsabilidad alguna sobre los hechos de la demanda, debiendo absolvérsele (fs 86-88)

2.6.- De la Secretaría de Salud del Departamento de Cundinamarca

A través de apoderada señala que de conformidad con el Decreto 2192 de 1998, por el cual se adopta la estructura orgánica de la Secretaría del Medio Ambiente de Cundinamarca, se fijaron las funciones de sus dependencias, algunas de las cuales consisten en promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales, obras y proyectos de regulación de cauces, adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas hidrográficas, por tanto, le corresponde, en forma directa, la solución de los problemas salubres y ambientales referidos en la demanda. Que la Secretaría de Salud tiene como función "orientar las Políticas y Programas en materia de seguridad social en salud".

Propone la excepción de "**inepta demanda por indebida acumulación de pretensiones**", contra el numeral 3° del acápite de declaraciones y condenas de la demanda, por tratarse de una pretensión impropia de las acciones populares que persiguen evitar daños contingentes, hacer cesar el peligro, la amenaza, vulneración o agravio de los derechos colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior, pero en ningún caso el pago de daños y perjuicios causados a particulares. (fs. 92-93, 237-238)

✓ 2.7.- Del Departamento de Cundinamarca

A través de apoderada se opone a todas y cada una de las pretensiones de la demanda, por carecer de fundamentos jurídicos y fácticos, los cuales deben probarse. Más, aún cuando el Departamento ha destinado recursos para la recuperación y control de la vida acuática de la laguna de Fúquene, como lo demuestran los contratos para compra de material y maquinaria destinada a trabajos de saneamiento y prevención de la contaminación y desequilibrio ecológico dentro y fuera del entorno de la laguna, por ello no existe responsabilidad por omisión ni por acción, pues su actividad se circunscribe al saneamiento, prevención y protección de la laguna dentro de



su jurisdicción territorial hasta donde el presupuesto lo permite, además del desarrollo de campañas para la preservación de la vida acuática y de un ambiente sano.

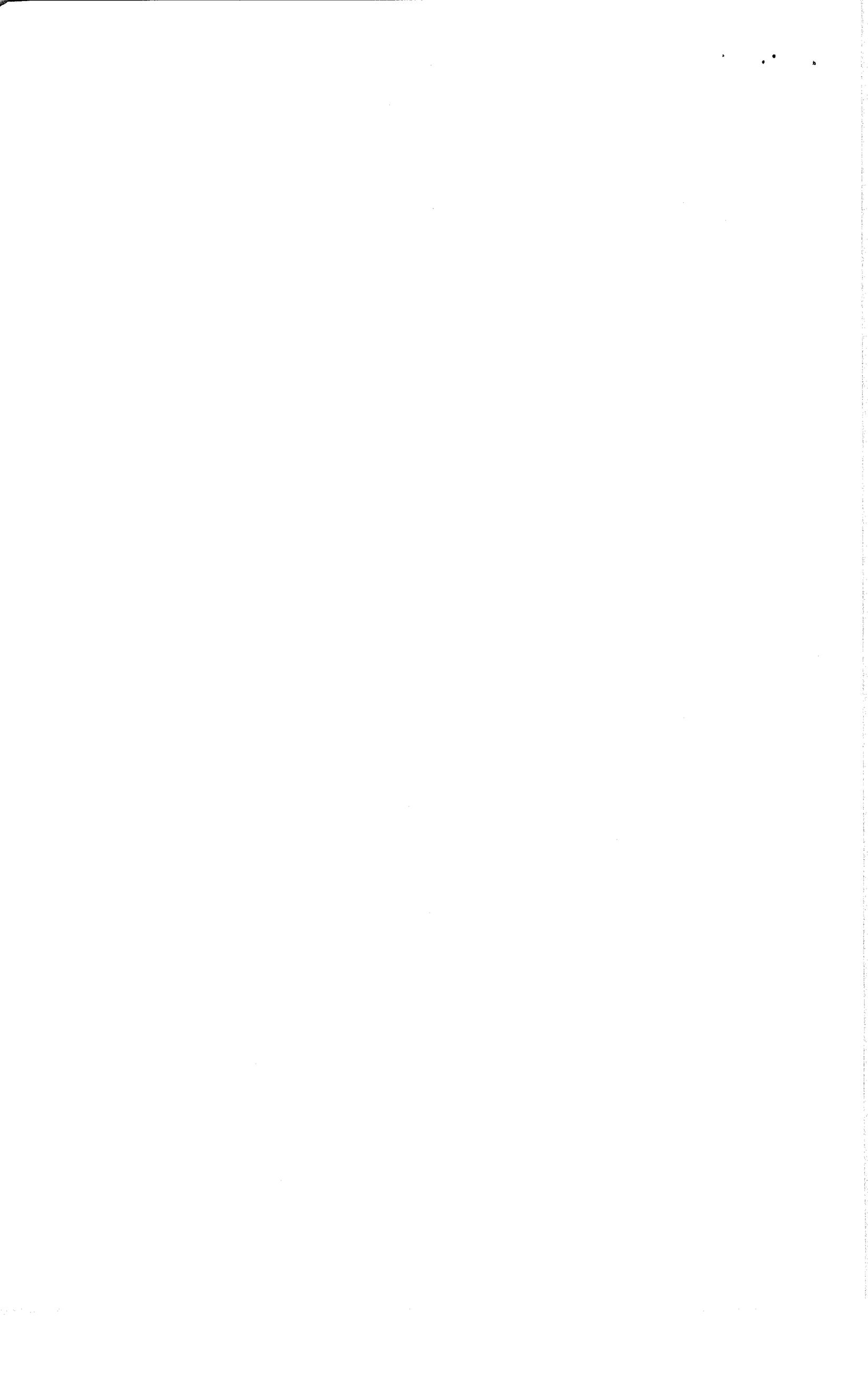
Que no obstante las inversiones realizadas por esa entidad territorial, para que se vean resultados se requiere la coadyuvancia de otras entidades, aunar esfuerzos y conseguir recursos, pues difícilmente el Departamento podría sufragar todos los gastos para ejercer control total sobre la laguna y su nicho ecológico. (fs 184-188)

2.8.- Beneficencia de Cundinamarca

Expresa el apoderado de la entidad que se opone a las pretensiones de la demanda, pues la Beneficencia de Cundinamarca no es responsable de la contaminación de la laguna de Fúquene y el río Suárez, pues no ejerce actividad industrial o posee instituciones a su cargo en las áreas de influencia, por tanto, no ha ocasionado perjuicios a personas naturales o jurídicas por acción u omisión, ni contribuido a la contaminación, al vertimiento de sustancias en sus aguas, tampoco se aportó prueba que demuestre la causalidad entre el hecho y los presuntos perjuicios ocasionados por ésta.

Señala que la Beneficencia no es la entidad encargada del control sobre la actividad de las industrias y otros factores de contaminación a las fuentes hídricas, pues su misión y funciones son otras, tampoco ejerce actividad industrial.

Propone la excepción de *"falta de legitimación en la causa por pasiva"*, porque no es agente contaminante, no ejerce actividad industrial, ni es el competente para el control de los recursos hídricos, tampoco probarse daño alguno que pueda atribuirsele. La misión de la entidad se define en el artículo 4° del Decreto 2202 del 30 de septiembre de 1998 que establece: *"La Beneficencia de Cundinamarca tendrá como misión prestar servicios sociales y de salud de acuerdo a los lineamientos legales, a la población infantil, juvenil, de tercera edad y discapacitada más pobre y vulnerable del Departamento de Cundinamarca y Santa fe de Bogotá D.C., mediante*



251141
10

programas orientados a la protección, prevención, formación integral, asistencia social, tratamiento, rehabilitación y otorgamiento de aportes y subsidio alimentario en caso de indigencia, de conformidad con las normas constitucionales, garantizando el principio de solidaridad mediante una eficiente y eficaz administración de los bienes, legados, donaciones, rentas y demás recursos financieros que permitan dar sostenibilidad a los programas sociales.” (fs 208-212)

2.9.- Del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -INCORA-

El INCORA a través de apoderado se opone a las pretensiones de la demanda, por cuanto, en su parecer el instituto es ajeno a los hechos y conductas que por acción u omisión puedan estar originando deterioro ambiental en la laguna de Fúquene, el río Suárez y sus afluentes. Que basado en la Ley 160 de 1994 que creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se mantiene como organismo ejecutor y rector de la reforma agraria en Colombia, entre cuyas actividades están las de otorgar subsidios con destino a la compra de tierras por los campesinos pobres y minifundistas que no las posean, realizar programas de gestión empresarial rural, administración y titulación de tierras baldías, dotar de tierras a las comunidades indígenas y negras, entre otras.

Manifiesta que no existe nexo de causalidad entre el accionar del INCORA y el deterioro que se dice ocurre en los cuerpos de agua objeto de la acción, por lo cual la acción resulta improcedente. (fs 226-227)

2.10.- De la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La apoderada indica que al Ministerio de Hacienda y Crédito Público no se le asignó la función de conservación y saneamiento ambiental de la laguna de Fúquene, el río Suárez y su cuenca hidrográfica, por corresponder a otros organismos, por lo que no es la entidad llamada a responder por los hechos de la demanda, ya que obrar por fuera de lo que expresamente le ordena la Constitución y la ley implica extralimitarse en sus funciones, según el artículo 121 Superior, por lo cual solicita su desvinculación del proceso por *falta de legitimación en la causa por pasiva*. (fs. 230-231)

65



1142
23/11

2.11.- De la Nación – Ministerio de Desarrollo Económico

A través de apoderado se opondrá a las pretensiones de la demanda, teniendo en cuenta que no existe prueba alguna en relación con la acción u omisión del Ministerio que afecte la laguna de Fúquene y el río Suárez; tampoco ha expedido actos administrativos que vulneren el derecho colectivo al medio ambiente. Dentro del objeto y funciones asignadas a través del Decreto 219 de 2000, artículos 2º y 3º, no figuran las relacionadas con la inspección, vigilancia y control ambiental preventivos o correctivos, pues tales situaciones son de conocimiento de las autoridades territoriales y ambientales conforme a la Carta Política y la Ley.

Indica que los principales factores de deterioro en la laguna de Fúquene y el río Suárez, son las plantas acuáticas como la elodea, la deforestación y desecación, inadecuadas prácticas culturales de los agricultores y ganaderos, falta de tratamiento de residuos sólidos y líquidos e invasión de amortiguamiento, que los llamados a responder son los sectores agropecuario, ganaderos, industriales y empresas prestadoras del servicio de alcantarillado. Según esto, el Ministerio de Desarrollo Económico no tiene competencia para adoptar decisiones, iniciar o gestionar medidas preventivas o correctivas en materia ambiental. (fs. 256-261)

2.12.- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM

A través de apoderado solicita se nieguen las pretensiones de la demanda, teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de esa entidad, sus funciones y competencias, lo que implica que no puede ser responsable de los supuestos daños ocasionados por la inadecuada conservación de la Laguna de Fúquene y el río Suárez; máxime cuando en el libelo demandatorio no se relacionan las acciones y omisiones en que presuntamente incurrió el IDEAM, haciendo acusaciones indeterminadas y abstractas.

Argumenta que de conformidad con la Ley 99 de 1993, artículo 17 que creó el Instituto, el Decreto 1277 de 1994, artículos 2, 5 y 6, que establecen sus objetivos, y articula sus funciones con relación a las demás autoridades ambientales, el IDEAM es un organismo eminentemente técnico, encargado

do



del manejo, obtención, procesamiento y divulgación de la información relacionada con los recursos naturales de la Nación, que promueve y realiza estudios, asesorando, suministrando información para los planes de ordenamiento territorial. Sus funciones no lo habilitan como ejecutor, sino como ente científico de carácter asesor para la formulación de la política ambiental en Colombia, lo cual ha venido haciendo desde su creación.

En cuanto a Laguna de Fúquene y el río Suárez manifiesta que esa entidad ha instalado estaciones hidrométricas aguas arriba de la Laguna, con programas de medición de caudales y niveles dispuestos en las estaciones Boquerón, La Boyera y Estación Puente Nacional, esta última además cuenta con programa de medición de sedimentos; es decir que su función se concreta en hacer un seguimiento y diagnóstico de la calidad ambiental a nivel nacional, diseñando y operando una red de calidad del agua superficial, mientras que las funciones de monitoreo y control corresponden a las Corporaciones Autónomas Regionales. (fs. 296-304)

2.13.- De la Nación – Ministerio del Medio Ambiente

El Ministerio del Medio Ambiente, a través de apoderada, aduce que de acuerdo con la Ley 99 de 1993, artículo 2, como rector de la gestión del medio ambiente formula las políticas ambientales, reglamenta las normas, más no ejecuta ni administra el medio ambiente y los recursos naturales renovables. Que de conformidad con los artículos 23, 30, 31 numeral 2 y 66 de la Ley 99 de 1993, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR- es la entidad administradora del medio ambiente y los recursos naturales renovables en la zona, correspondiendo a ella defender los derechos colectivos amenazados y vulnerados en la Laguna de Fúquene. (fs. 336-337)

2.14.- Del Departamento Nacional de Planeación

El Departamento Nacional de Planeación, a través de apoderado, se opone a todas las pretensiones porque carecen de asidero legal y fáctico.

Propone la excepción de *"falta de legitimación en la causa por pasiva e improcedencia de la acción"*.



En cuanto a la primera señala que ese Departamento no puede ser demandado, porque revisados los hechos de la demanda ninguno es atribuible a esa entidad. Además, de conformidad con el artículo 14 de la Ley 472 de 1998, no es responsable de la contaminación de las fuentes hídricas mencionadas, ni le corresponde su protección o conservación, ya que su función es brindar apoyo a las entidades encargadas de formular políticas, planes y programas, pero no le compete ejecutarlos directamente, por tanto, no está legalmente facultado para interferir directamente o efectuar apropiaciones presupuestales para fines como el referido en la demanda.

En cuanto a la segunda, manifiesta que no es viable condenar a las entidades al pago de daños, como se indica en el numeral 3 del acápite de pretensiones, pues la acción popular no es el mecanismo idóneo para tales fines, dado que para el efecto fueron creadas las acciones de grupo o clase. (fs. 351-354)

2.15.- De la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-.

La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca a través de apoderado se opone a las pretensiones de la demanda, bajo los siguientes argumentos:

Relaciona diferentes normas, como el artículo 31 numeral 10 de la Ley 99 de 1993, los artículos 8, 215, 333, 334, 336 de la Carta Política, para concluir que corresponde al Estado, en toda su estructura y organización, incluidas la comunidad y personas que a él pertenezcan, como obligaciones mancomunadas, velar por la preservación y conservación de los recursos naturales en general.

Refiere que a las Corporaciones Autónomas como autoridades ambientales dentro de su jurisdicción, en lo relacionado con actividades que pongan en peligro el medio ambiente, su función no es exclusiva, sino coordinada con las demás autoridades competentes, en este caso con los municipios y Departamentos a quienes les compete el tratamiento y prevención de dichas situaciones. En cuanto al caso concreto, la mayoría de los predios son destinados a actividades agrícolas y ganaderas, cuyo manejo, cuidado y preservación corresponde conjuntamente a la comunidad.



231 14 114

Entiende que no debe hablarse de omisión por parte de la CAR, sobre la base de una complejidad de acciones de las autoridades locales, regionales y nacionales, que la Corporación viene ejerciendo en cuanto le compete como autoridad, vigilancia, control, investigaciones, trámite de permisos, entre otras, de las cuales reposan los respectivos registros en las oficinas de Ubaté y Chiquinquirá (fs. 410-413)

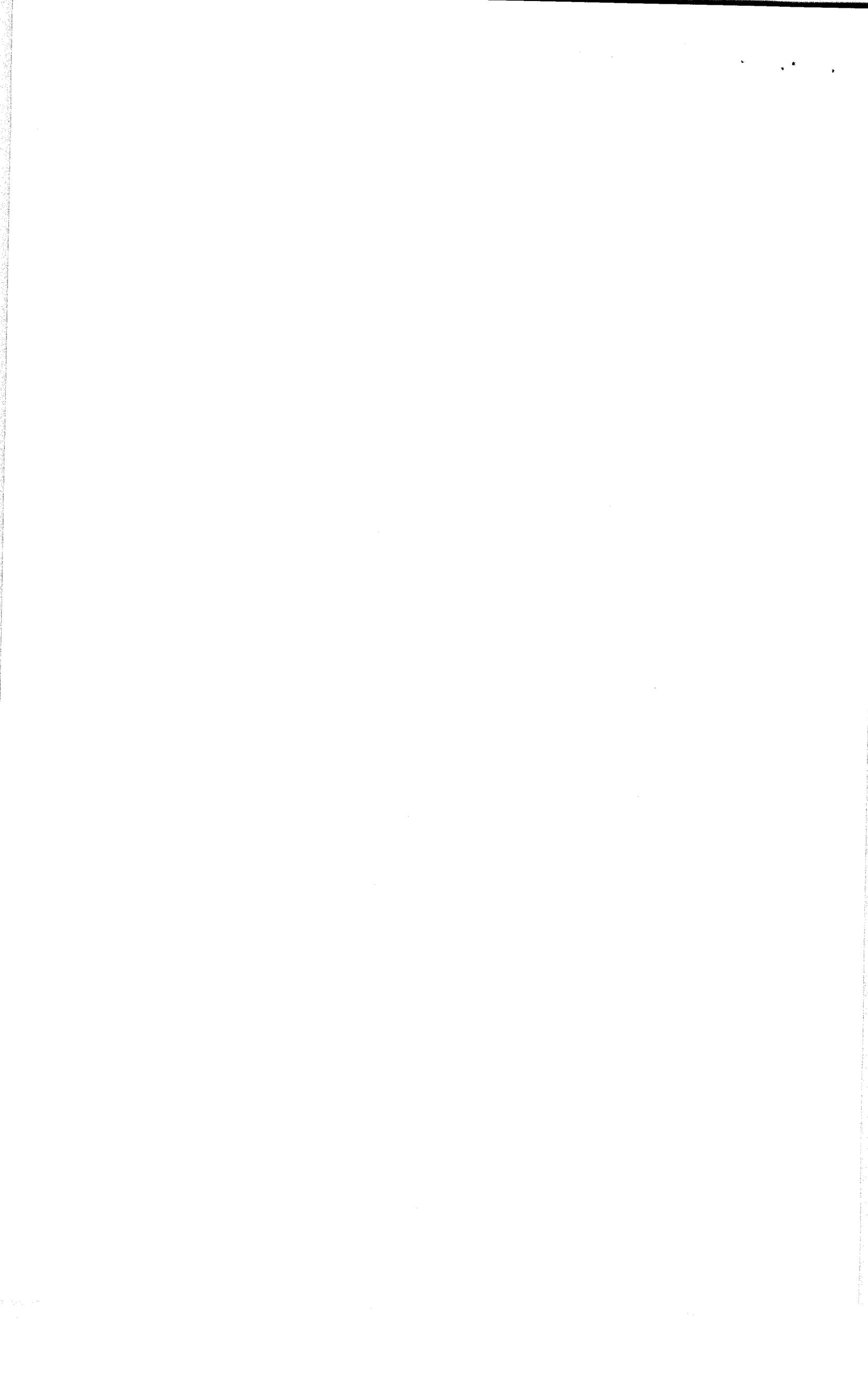
2.16.- Del Departamento de Boyacá

Se opone a las pretensiones de la demanda por carencia de fundamentos jurídicos, teniendo en cuenta que el Departamento de Boyacá no es competente para ejercer controles que eviten el desequilibrio ambiental en la Laguna de Fúquene, ni los vertimientos al río Suárez. Sobre la petición de pago de perjuicios indica que estas son propias de las acciones de grupo. Advierte que el Departamento de Boyacá no es responsable ni por acción ni por omisión, pues de acuerdo con la Ley 99 de 1993, artículos 33, 31 numerales 2, 9, 10 a 19, la función de protección y conservación del medio ambiente está adjudicada a las Corporaciones Autónomas Regionales con jurisdicción en el área, la CAR, Corpoboyacá y Corpochivor (fs. 420-425)

2.17.- De la Beneficencia de Boyacá

La LOTERIA DE BOYACÁ a través de apoderado expresa que los hechos de la demanda deben probarse y se opone a sus pretensiones, solicitando que en su lugar se declare probada la excepción de **"haberse notificado la admisión de la acción popular a persona distinta a la que fue demandada"**, sustentada en que la demanda se notificó al señor Abel Soler Vargas, que funge como Gerente de la Lotería de Boyacá, persona jurídica distinta de la Beneficencia de Boyacá, que figura como demandada. Por lo tanto, de acuerdo con el artículo 4° del Decreto Ordenanza N° 000722 de 1996, su objeto principal y único es la explotación del monopolio departamental de juegos de suerte y azar, lo que a la luz de los hechos de la demanda no guarda ninguna relación, por ende resulta imposible atribuirle responsabilidad alguna. (fs 442-443)

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



3. DE LA COADYUVANCIA

Mediante escrito radicado el 25 de septiembre de 2001, el ciudadano HUMBERTO GONZÁLEZ VILLANUEVA, en uso de la facultad establecida en el artículo 24 de la Ley 472 de 1998, coadyuva la demanda, manifestando:

- Que por ser oriundo y residente del municipio de Saboyá, en proximidades al río Suárez, se ha visto afectado por el proceso de contaminación de este recurso hídrico, originado en los vertimientos efectuados aguas arriba por el municipio de Chiquinquirá y el sector agroindustrial, que origina deterioro en la calidad del agua y la hace inapta para el consumo humano y animal; genera putrefacción, malos olores y presencia de insectos (moscos y zancudos), haciendo casi imposible permanecer en sus predios.
- Que el espejo de agua de la laguna de Fúquene se ha venido reduciendo sin que en forma concertada las entidades del orden nacional, departamental y municipal, en asocio con las comunidades ribereñas encuentren una solución al problema, mientras día a día se agota este recurso; por lo cual la acción es importante en la medida en que a través de la jurisdicción se ordene a esas entidades encontrar y ejecutar soluciones efectivas. (fs 557-558)

La coadyuvancia fue aceptada en el curso de la diligencia de pacto de cumplimiento del 28 de septiembre de 2001, teniendo en cuenta que reunía los requisitos establecidos en la Ley 472, pues fue presentada en su oportunidad procesal (fl. 565)

4. TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue admitida el 23 de enero de 2001 (fs 20-23), notificados los representantes legales de las entidades demandadas, éstas contestaron en los términos transcritos. Con auto de 6 de agosto de 2001 se citó a las partes a pacto de cumplimiento (fl. 454), que luego de suspendido (fs.516-521), se surtió el 26 de septiembre de 2001, sin acuerdo alguno entre las partes (fs. 563-569). El 3 de octubre de 2001, se abrió el proceso a pruebas, decretando las solicitadas por las partes y las que de oficio ordenó el

85



Despacho de conocimiento (fs. 586-589), auto que fue objeto de recurso de reposición, resuelto el 23 de octubre de 2.001 (f.603).

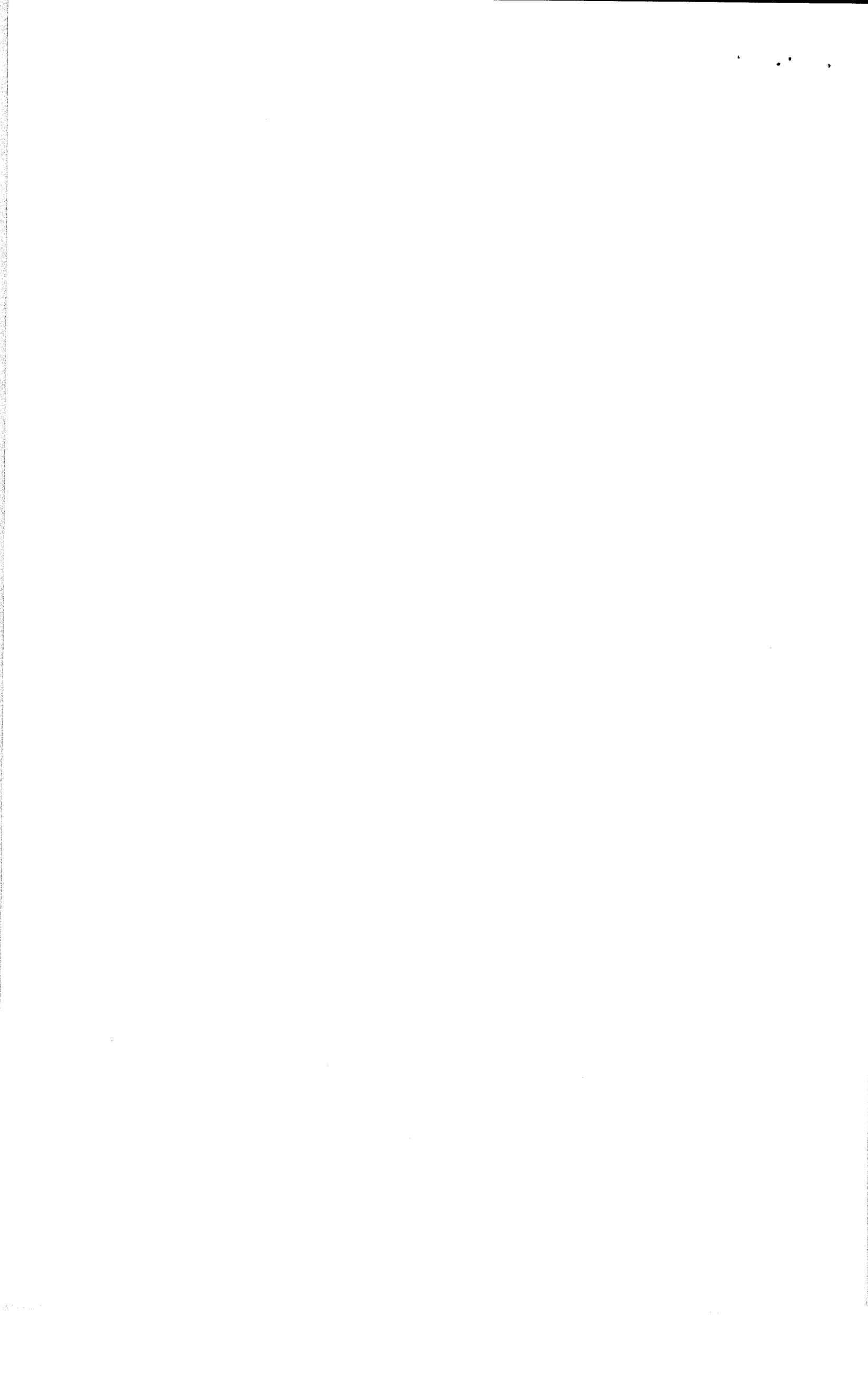
El 22 de enero 2003, se favoreció con amparo de pobreza a los accionantes Tito Simón Ávila y Jairo Hely Ávila (fs.959-960). El 21 de agosto de 2003, se resolvió recurso de reposición contra auto del 27 de junio de 2003 (f.979), ratificando denegar las medidas cautelares solicitadas y reponerlo en relación con una de las pruebas decretadas (fs.1001-1004). El 6 de agosto de 2004 se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión (fl.1084)., Presentaron alegatos: la Beneficencia de Cundinamarca (fs 1087-1088), el Departamento de Cundinamarca (fs.1089-1101), los actores populares (fs.1102-1117), el señor Procurador Judicial Agrario de Boyacá rindió concepto (fs.118-1129).

5. DILIGENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

En el curso de la audiencia especial de pacto de cumplimiento, celebrada el día 14 de febrero de 2001, el apoderado de la CAR expresó que la entidad no ha sido negligente pues ha efectuado una serie de actividades, reseñadas en la contestación de la demanda. Además, hizo énfasis en la sentencias de la acción de cumplimiento instaurada por el actor, que determinó que la CAR ha venido cumpliendo con sus funciones, por lo que considera que no hay lugar a que prosperen las pretensiones.

Por su parte, el accionante indicó que en la acción de cumplimiento fue proferido fallo sin decretar las pruebas solicitadas, que el único sustento de éstos fue un acto administrativo sancionatorio expedido por la CAR, con lo que no puede demostrarse el cumplimiento de las funciones de protección del medio ambiente, pues durante más de 20 años no se ha hecho efectiva ninguna de estas medida tendiente a protegerlo efectivamente.

La representante del Ministerio Público manifestó que: *"existen serios motivos que atentan contra el interés colectivo, considero que la acción de cumplimiento no excluye la acción popular, y por tanto si el juez encuentra afectación al interés colectivo deberá proceder a tomar las medidas para la efectiva protección del mismo."* Atendiendo las circunstancias precedentes la diligencia se declaró fallida. (fs. 636 a 658 cuaderno segundo)



1140
17

6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

6.1.- De la Beneficencia de Cundinamarca

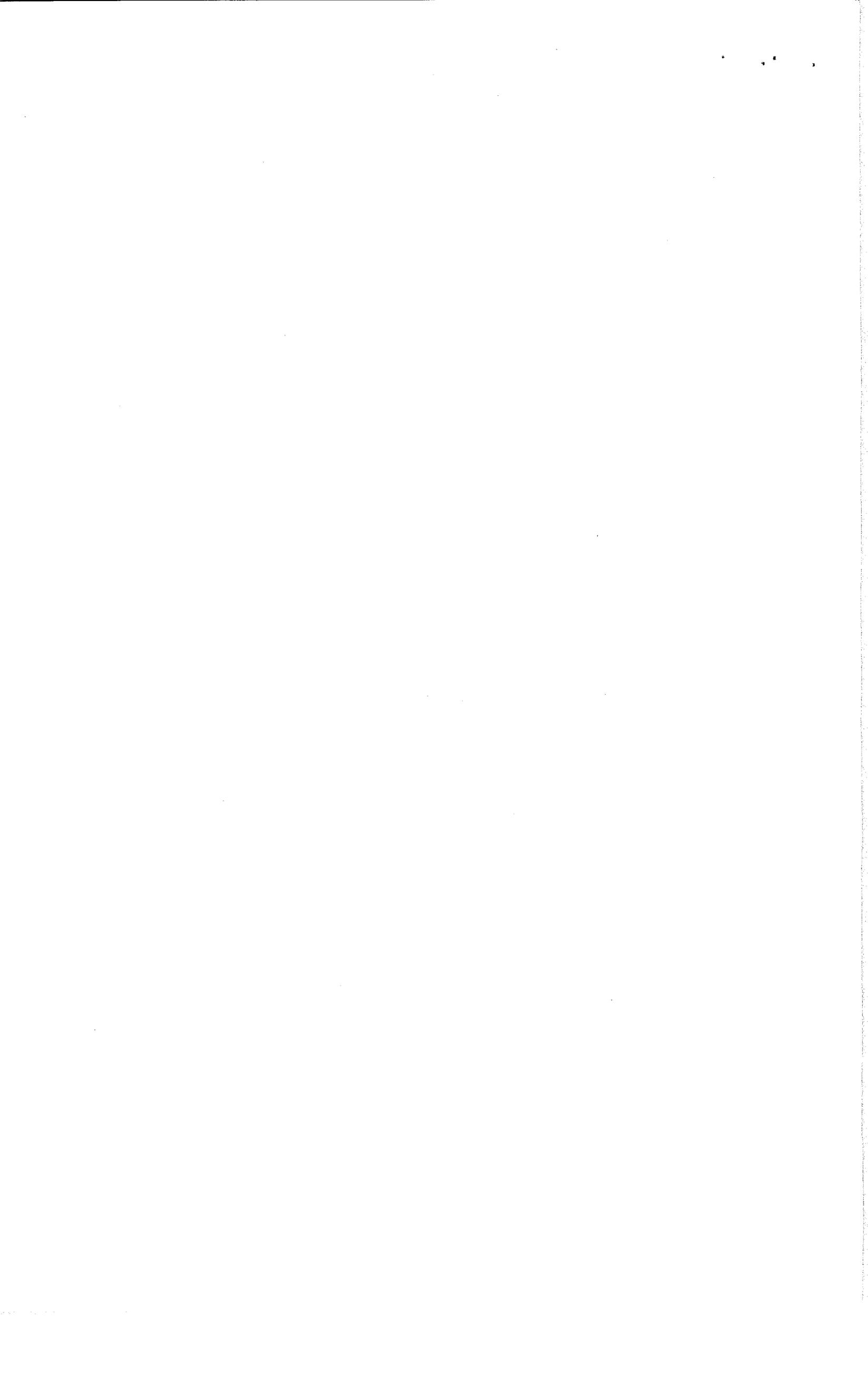
El apoderado de la Beneficencia de Cundinamarca manifiesta que su representada no debe ser llamada al proceso como agente contaminante de la Laguna de Fúquene, pues no tiene el deber constitucional o legal de velar por su preservación, ni posee bienes inmuebles ubicados en el área de influencia de la laguna o del río Suárez que los contamine directa o indirectamente, configurándose falta de legitimación en la causa por pasiva. Señala que se pudo determinar que son los ribereños de la laguna quienes la han secado para cultivos y ganado, así como los municipios del área vierten sus aguas residuales. Además, que es la CAR, el Ministerio del Medio Ambiente, el Departamento de Boyacá y los Municipios del sector a quienes corresponde preservar esta riqueza nacional.

Resalta que en la diligencia de pacto de cumplimiento los alcaldes municipales manifestaron su intención de compromiso para resolver el problema de la contaminación; así mismo establecieron tres puntos (canal perimetral, cobros por distritos de riego, invasores), sobre los cuales la Beneficencia no tiene competencia, pues su misión institucional es muy distinta. (fs. 1087-1088)

6.2.- Del Departamento de Cundinamarca

La apoderada del Departamento de Cundinamarca solicita al Tribunal abstenerse de condenar a esa entidad territorial, teniendo en cuenta su actuar con relación a la Laguna de Fúquene, cuyas competencias y funciones se han encaminado a la protección, conservación y manejo ambiental de los ecosistemas lénticos, ante su avanzado estado de deterioro, y dada su importancia regional; por lo cual ha desarrollado proyectos integrales con el fin de dar continuidad y sostenibilidad a la región a partir de la reordenación de la cultura de sus habitantes, entre ellos, la implementación de procesos alternativos de uso de residuos agropecuarios, extracción y disposición final de vegetación acuática, mantenimiento preventivo de los bienes del Departamento, coordinación de actividades con

18



1147
227 18

la CAR y el Departamento de Boyacá. Adelanta convenio con la Inmobiliaria Cundinamarquesa para la adquisición de la estación Guatancuy en el municipio de Fúquene, y desarrollar una mejor gestión. En el 2003, suscribió contrato de obra pública para la protección, conservación y manejo de los ecosistemas lénticos en el Departamento – Laguna de Fúquene, con un plazo de diez meses, iniciado el 4 de septiembre de 2003 y liquidado el 18 de julio de 2004; actualmente esta programando un nuevo proceso de contratación con recursos de la vigencia fiscal 2004.

Indica que los lagos y lagunas no son elementos permanentes del paisaje, están destinados a desaparecer debido a un proceso conocido como sucesión, producido por la acumulación de sedimentos y materia orgánica; proceso que para el caso bajo estudio se ha venido acelerando por la incidencia directa de los asentamientos humanos ubicado en su entorno, debido al uso inadecuado que hacen los municipios y las familias ribereñas.

Igualmente hace una relación detallada de las actividades que ha desarrollado el Departamento desde 1992 a la fecha, de los recursos invertidos y los resultados obtenidos (fs.1097-1099). Afirma que se han venido destinando recursos para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Decreto 0380, por medio del cual se establece que la gestión ambiental debe ejercerse con enfoque proactivo y preventivo; es decir, que la entidad territorial ha venido cumpliendo con sus funciones constitucionales y legales; no obstante, el problema planteado debe entenderse como de carácter nacional y no debe ser sectorizado (fs. 1095-1101)

6.3.- De los actores populares

Los actores populares hacen una relación de las pruebas aportadas al expediente para resaltar la importancia de la Laguna de Fúquene como humedal que merece protección; la contaminación del hidrosistema efectuada por los municipios y el sector agroindustrial; que los municipios y la CAR han permitido la apropiación e invasión de terrenos desecados artificialmente, los cuales se han destinado a prácticas agropecuarias no permitidas técnicamente para la zona, según se verificó en la inspección judicial. Conforme al estudio JICA-CAR 2004, que describe la ubicación,



226 + HSC
19

extensión y características de la Laguna de Fúquene, se indica que se ha venido utilizando irracionalmente, debido a la omisión del Estado en la protección de este recurso, incluso la CAR aplicó hasta hace poco una política de desecación del espejo de agua, materializada en la construcción de redes de canales, circuitos perimetrales, terraplenes y otras formas de drenaje que conllevó a la perturbación del ecosistema acuático. Agrega que la laguna es hoy un sitio de disposición final de cargas contaminantes y residuos sólidos de los municipios del área, sus mataderos, las empresas de lácteos, ganaderas y agroindustria. La misma suerte corre el río Suárez, por lo que solicita que se ordene a los municipios demandados adoptar un sistema de tratamiento conveniente para tratar las cargas contaminantes.

Manifiesta que los procesos contaminantes y la falta de delimitación de la frontera agrícola respecto de la zona lagunar, así como el aislamiento de la red hídrica que desemboca en la laguna han traído graves consecuencias para la actividad acuática, como la colmatación, afectando la flora y fauna. Es decir que se ha vulnerado el derecho a gozar de un ambiente sano; a la existencia del equilibrio ecológico; y al manejo y aprovechamiento de los recursos naturales en forma racional y sostenible; a la utilización y defensa de bienes de uso público ya que el área ocupada por la laguna se ha reducido en un cincuenta por ciento (50%) desde 1943 a la fecha; y a la inmoralidad administrativa.

Solicita recuperar los terrenos desecados y hoy ocupados, entre ellos la reserva Laguna Verde, teniendo en cuenta que el ecosistema los requiere para su sostenibilidad, inundándolos, y recuperar plazas, zonas de amortiguamiento, aislar la frontera agrícola del hidrosistema para que no interfiera en su actividad ecológica y evitar la llegada de contaminantes.

En cuanto al derecho a la moralidad administrativa, indica que las entidades demandadas han omitido el cumplimiento de sus deberes, coonestando el enriquecimiento patrimonial de los particulares que se han apropiado de los terrenos desecados, sin asumir ningún tipo de actuación administrativa, policiva o judicial tendiente a contrarrestar tales acciones. Así mismo, indica



que los entes de control dieron cuenta de las irregularidades en la ejecución de contratos.

En conclusión solicitan: 1) condenar a los demandados por omisión. 2) ordenarles adoptar un plan de manejo que recoja todos los componentes ambientales para la recuperación y/o reparación de los ecosistemas afectados y volverlos al estado natural en cuanto sea posible, 3) ordenar la construcción y/o optimización de plantas de tratamiento de vertimiento y de residuos sólidos, 4) requerir a la CAR para que cumpla sus funciones ambientales, ejerciendo su poder coercitivo y sancionatorio frente a las entidades públicas y los particulares, 5) ordenar la delimitación y protección de los terrenos originales de la misma según los planos de la CAR y del AGUSTIN CODAZZI, 6) evitar el uso del agua con fines exclusivamente ganaderos, y rehabilitar la compuerta de la COPETONA, 7) conformar un comité de verificación de la sentencia. (fs 1102-1117)

7. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

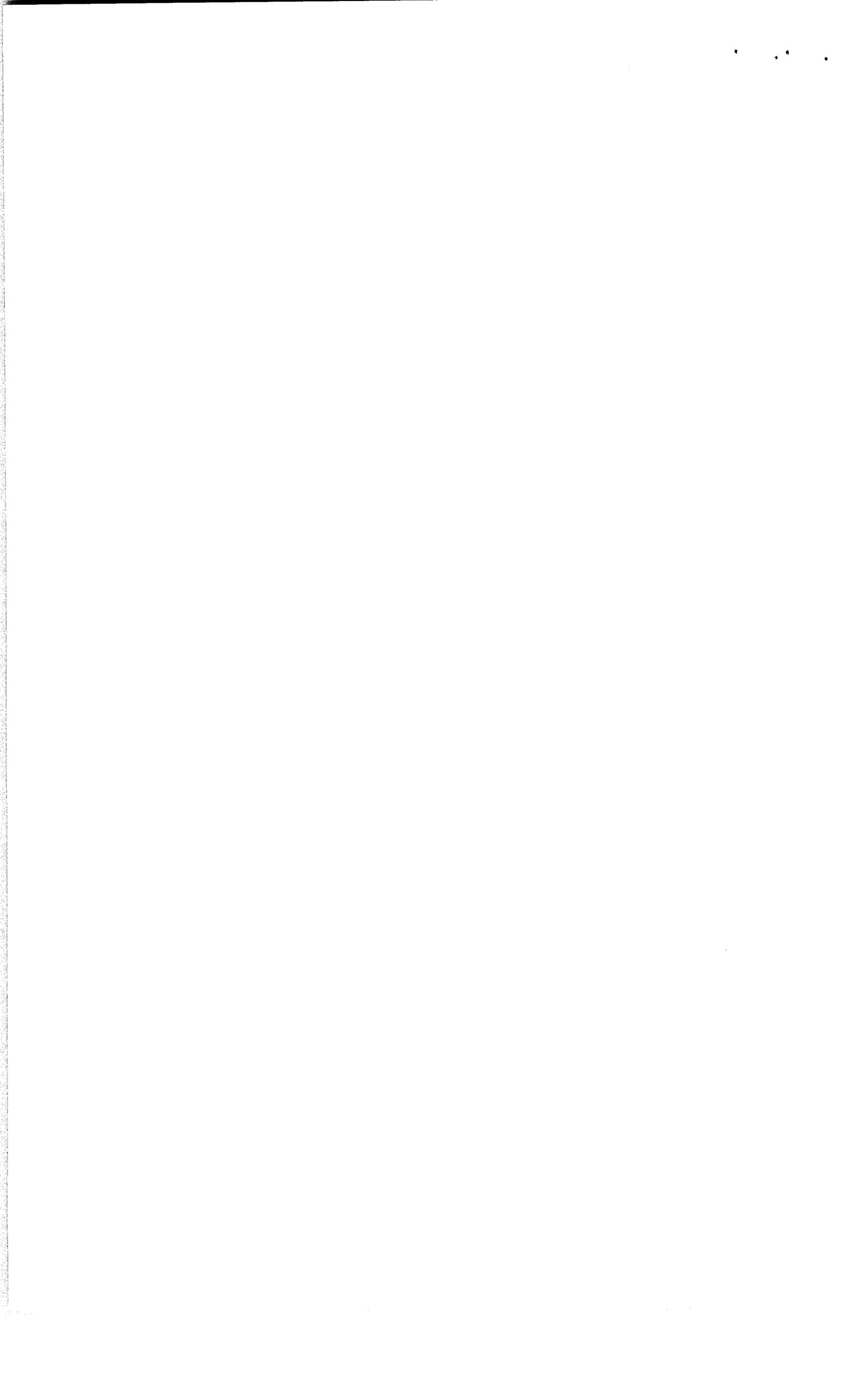
El señor Procurador Agrario emitió concepto dentro del proceso de la referencia, para lo cual, luego de resaltar la importancia y fin de las acciones populares, destaca:

- Que la acción esta bien encaminada por cuanto con ella se pretende la preservación y recuperación de fuentes hídricas, relacionados con los derechos a la existencia del equilibrio ecológico, el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales.
- Que en el informativo se encuentra plenamente demostrada la degradación ambiental que ha venido sucediendo en la laguna de Fúquene y el río Suárez. Es reconocida por los entes demandados, igual que la afectación de los recursos. Que a través de pruebas como la inspección judicial practicada el 30 de noviembre de 2001 y la experticia efectuada para medir los niveles de contaminación en el agua se demostró el impacto negativo sobre los recursos, también causado por la actividad agropecuaria y la invasión de terrenos aledaños, lo que ha hecho que la laguna pierda valor estratégico para riego, control de inundaciones, se disminuya su área y capacidad de



almacenamiento, ya que la extensión del cuerpo de agua, según el IGAC que era inicialmente de 2.102 hectáreas, se ha reducido a 900 hectáreas.

- Que el Departamento de Cundinamarca y la CAR han pretendido mediante recolectores de maleza acuática controlar el fenómeno de colmatación de la laguna, labor mínima frente al proceso degenerativo. Inclusive han efectuado estudios científicos, pero ninguno ha llegado a ejecución, en desmedro de los presupuestos de las entidades.
- Que se demostró que los municipios de Chiquinquirá, Simijaca, San Miguel de Sema y Susa realizan vertimientos que afectan directa o indirectamente el agua, con desconocimiento del Decreto 1541 de 1978, artículo 22, sin los permisos correspondientes.
- Que la CAR como máxima autoridad ambiental dentro del área de su jurisdicción ha desarrollado una labor de seguimiento y control deficiente, comprometiendo así su responsabilidad, por ende, deberá ordenarle el cumplimiento de sus funciones, invertir los recursos necesarios para que en coordinación y participación con los municipios se construyan plantas de tratamiento, y la recuperación de los cuerpos de agua, eliminando a través de medios técnicos las especies foráneas de buchón de agua y elordea, presupuestando los dineros necesarios.
- Que el INCORA, hoy INCODER, debe adelantar los procesos de clarificación de la propiedad en las áreas invadidas de la laguna y el deslinde de las tierras que pertenecen a la Nación, conforme a los procedimientos establecido en el Decreto 2663 de 1994, con el fin de definir las cotas de la laguna y recuperar los terrenos que por desecación ha sido invadidos, pues se trata de bienes públicos, máxime cuando a través de Resolución N° 081 de INCODER prácticamente se definió el área de la laguna, debiéndose ejecutar tal acto administrativo.
- Que las demás entidades demandadas dentro del marco de sus competencias, deberán realizar de manera prioritaria las gestiones necesarias tendientes a recuperar los cuerpos hídricos afectados, destinando las fuentes de capital suficientes junto con la formulación de una política nacional tendiente a preparar planes, programas y proyectos para la



23 22

preservación del recurso hídrico, la cual debe ser elaborada y recomendada por el Consejo Nacional Ambiental, integrado por algunos de los demandados en la acción bajo estudio.

- Que debe existir compromiso de los municipios para suspender los actos generadores de contaminación, como ejercicio de sus poderes policivos y sancionatorios, y castigar a los responsables (fs. 1118-1129).

C O N S I D E R A C I O N E S

I.- Competencia

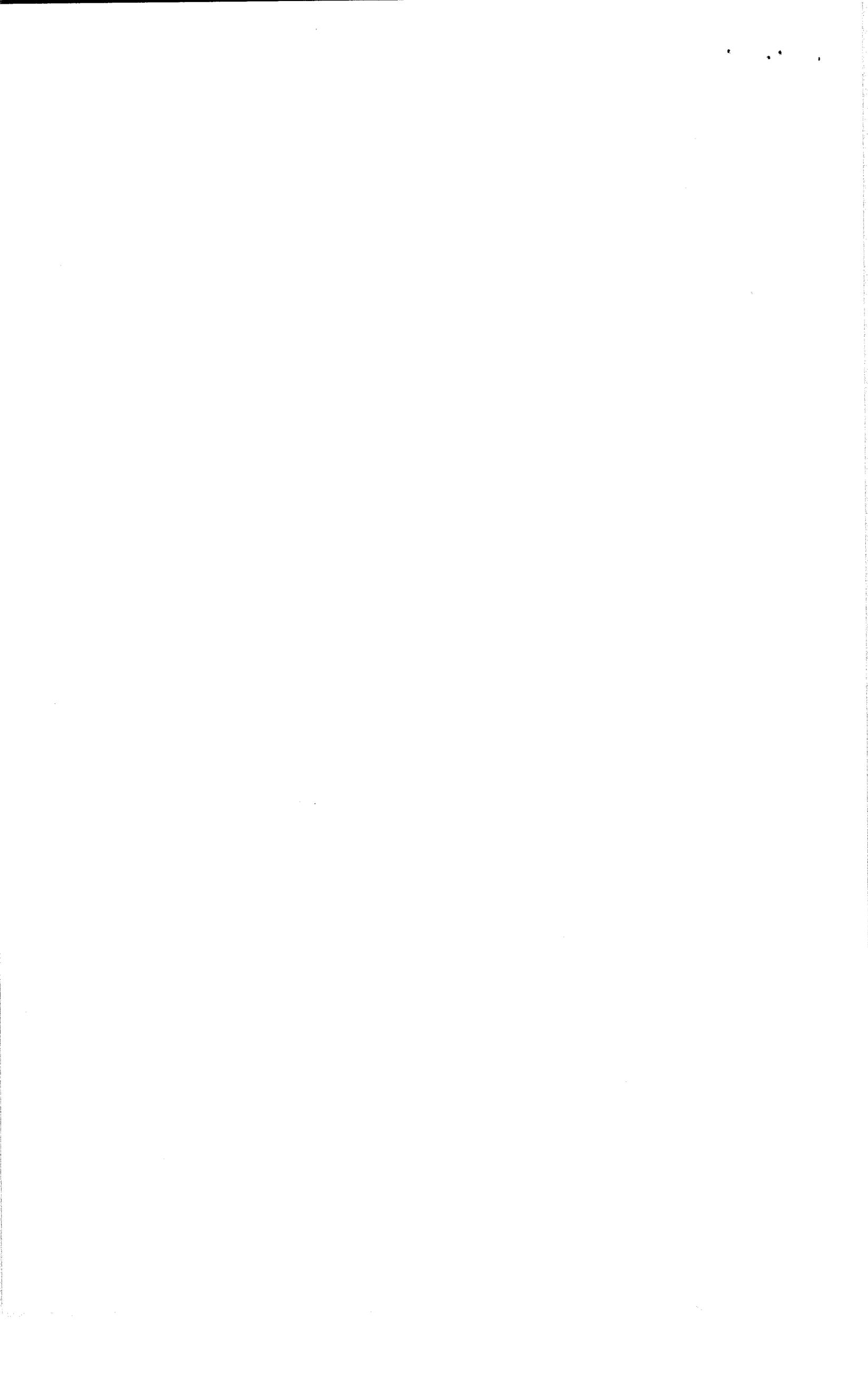
De conformidad con lo establecido en el artículo 16 de la Ley 472 de 1998, esta Corporación es competente para conocer de la presente acción en primera instancia.

II.- De los derechos reclamados

La Declaración de Estocolmo sobre el ENTORNO HUMANO (1972) proclama al hombre como obra y participe del medio que lo rodea, sustento material que a la vez le permite desarrollarse intelectual, social y espiritualmente. por lo tanto, el entorno humano es una cuestión fundamental que afecta el bienestar de los pueblos y el desarrollo económico del mundo. Sin embargo, su capacidad de transformar el entorno que lo rodea puede traer beneficios como también causar daños incalculables, a si mismo y a su medio, que ocasionan graves trastornos del equilibrio ecológico de la biosfera, destrucción y agotamiento de recursos insustituibles y deficiencias nocivas para la salud física, mental y social. "Para llegar a la plenitud de libertad dentro de la naturaleza, el hombre debe aplicar sus conocimientos a formar, en armonía con ella, un lugar mejor" ¹

La Carta del 91 hizo expreso reconocimiento de los derechos colectivos, entre otros los relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica, y otros de similar naturaleza que defina el legislador.

¹ Patiño Posse Miguel, Derecho Ambiental Colombiano, Legis, 1999, p.41



De la misma manera, declaró al medio ambiente como bien universal al cual tienen derecho todas las personas, atribuyendo a la ley la función de garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que pudieran afectarlo, y al Estado el deber de proteger su diversidad e integridad, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines, art.79. Además prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer sanciones y exigir la reparación de los daños causados, art. 80.

Desde una perspectiva democrática constituye un derecho fundamental de tercera generación porque está relacionados, como lo admite Naciones Unidas, con la supervivencia del ser humano, pues el uso irracional de los recursos naturales renovables y no renovables, puede llevar pronto a su desaparición, y por ende, sino a la extinción de la especie, o hacer exiguas y gravemente conflictivas las condiciones de vida en la tierra. De tal manera que se impone su protección y preservación en la medida de las posibilidades, por sobre muchos intereses particulares inclusive generales; hecho por el cual no se presume su legitimidad; que lo deterioran y destruyen paulatinamente.

Con la finalidad de fomentar el sentido de responsabilidad tratándose de bienes que tienen que ver con el medio ambiente, la solidaridad ciudadana y defender intereses vitales colectivos de la amenaza o trasgresión derivada de la intervención o la molición de la autoridad, o de los particulares en determinados casos, el constituyente de 1991, ideó instrumentos jurídicos de protección como los del artículo 88 de la Carta, desarrollados por la Ley 472 de 1998 con el nombre de acciones populares, útiles para la protección de los derechos colectivos cuando esos intereses o derechos fueren amenazados o lesionados.

En el asunto sometido a examen, se sigue de la demanda el reclamo del amparo de varios derechos colectivos que se consideran objeto de violación por parte de las entidades accionadas :

Artículo 4°.- Derechos e intereses colectivos. Son derechos e interés colectivos entre otros los relacionados con:



a) *El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias.*
(...)

c) *La existencia del equilibrio ecológicos y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente.*
(...)

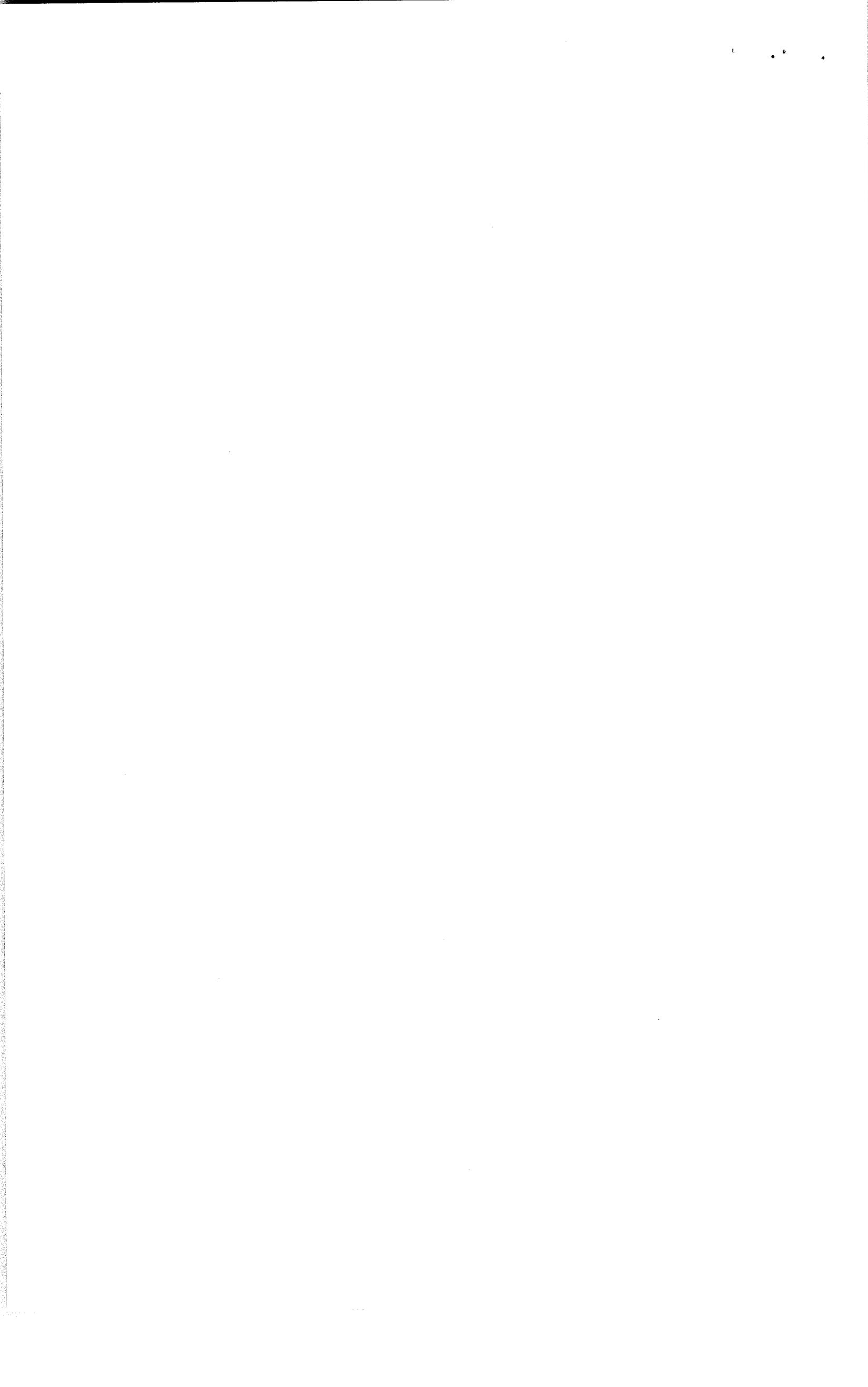
e) *La defensa del patrimonio público.*

f) *La seguridad y salubridad públicas.*
(..)"

A manera de introducción brevemente haremos referencia al concepto general de Medio Ambiente "como el conjunto de elementos abióticos (energía solar, suelo, agua y aire) y bióticos (organismos vivos) que integran la delgada capa de la Tierra llamada biosfera, sustento y hogar de los seres vivos."

"La atmósfera, que protege a la Tierra del exceso de radiación ultravioleta y permite la existencia de vida es una mezcla gaseosa de nitrógeno, oxígeno, hidrógeno, dióxido de carbono, vapor de agua, otros elementos y compuestos, y partículas de polvo. Calentada por el Sol y la energía radiante de la Tierra, la atmósfera circula en torno al planeta y modifica las diferencias térmicas. Por lo que se refiere al agua, un 97% se encontrará en los océanos, un 2% es hielo y el 1% restante es el agua dulce de los ríos, los lagos, las aguas subterráneas y la humedad atmosférica y del suelo. El suelo es el delgado manto de materia que sustenta la vida terrestre. Es producto de la interacción del clima y del sustrato rocoso o roca madre, como las morrenas glaciares y las rocas sedimentarias, y de la vegetación. De todos ellos dependen los organismos vivos, incluyendo los seres humanos: Las plantas se sirven del agua, del dióxido de carbono y de la luz solar para convertir materias primas en carbohidratos por medio de la fotosíntesis; la vida animal, a su vez, depende de las plantas en una secuencia de vínculos interconectados conocida como red trófica.

Durante su larga historia, la Tierra ha cambiado lentamente. La deriva continental (resultado de la tectónica de placas) separó las masas continentales, los océanos invadieron tierra firme y se retiraron de ella, y se alzaron y erosionaron montañas, depositando sedimentos a lo largo de las costas (véase Geología). Los climas se caldearon y enfriaron, y aparecieron y desaparecieron formas de vida al cambiar el



medio ambiente. El más reciente de los acontecimientos medioambientales importantes en la historia de la Tierra se produjo en el cuaternario, durante el pleistoceno (entre 1,64 millones y 10.000 años atrás), llamado también periodo glacial. El clima subtropical desapareció y cambió la faz del hemisferio norte. Grandes capas de hielo avanzaron y se retiraron cuatro veces en América del Norte y tres en Europa, haciendo oscilar el clima de frío a templado, influyendo en la vida vegetal y animal y, en última instancia, dando lugar al clima que hoy conocemos. Nuestra era recibe, indistintamente, los nombres de reciente, postglacial y holoceno. Durante este tiempo el medio ambiente del planeta ha permanecido más o menos estable."²

La acción popular que nos concierne puntualiza la trasgresión de los derechos e intereses colectivos en la afectación, alteración de condiciones naturales, y deterioro de la diversidad e integridad ambiental del humedal interno permanente del ecosistema conocido como Laguna de Fúquene y su efluente el Río Suárez.

III.- De los humedales

La Convención de Ramsar, Irán, adoptada el 2 de febrero de 1971, en el marco de la "Primera Reunión sobre los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas", celebrada por la Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza (UICN), definió éste recurso natural en los siguientes términos:

"(...) extensiones de marismas, pantanos, turveras o superficies cubiertas de agua, ya sea de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluyendo las extensiones de aguas marinas, cuya profundidad en marea baja no excede de los seis metros y pueden incluir zonas ribereñas y costeras adyacentes a los humedales, así como las islas y cuerpos de agua marina, con una profundidad superior a los seis metros en marea baja, que se encuentran dentro del humedal."

Colombia, como Estado suscriptor de la Convención adoptó esta definición a través de la ley 357 del 21 de enero de 1997.

² Biblioteca de Consulta Microsoft ® Encarta ® 2005. © 1993-2004 Microsoft Corporation.



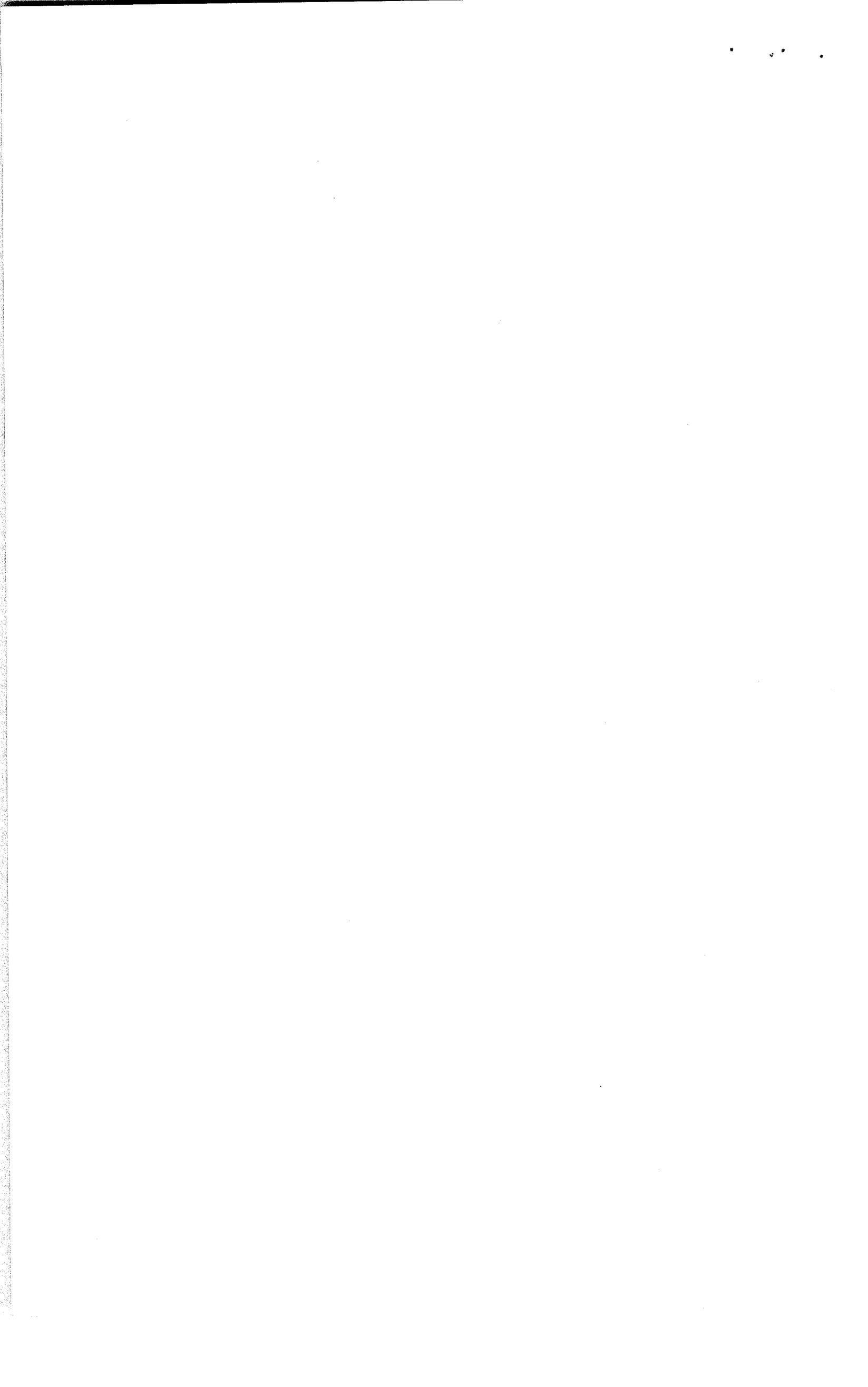
219 + 16
26

Los humedales constituyen un renglón importante de la economía nacional, regional y local y son factor de control ecológico. Desempeñan, entre otras papeles, las de ser zonas de amortiguación de niveles de agua durante los procesos de inundación, regulan la cabida hídrica de la zona, en épocas de lluvia impiden el desbordamiento del río y las quebradas que los nutren, pues el exceso de caudal del río o quebrada es recibido por el humedal, evitando inundaciones, la entrada y salida permanente de sus aguas hacen de pulmones de purificación, especialmente de reoxigenación. Son áreas de alta productividad biológica debido a la deposición de nutrientes en ellas durante épocas de altos niveles de agua. Además son regiones aptas para la reproducción, alimentación y crecimiento de poblaciones de peces y demás fauna acuática. Participan en el balance hídrico del ecosistema y su ciclo hidrológico. Este cúmulo de tareas naturales puede verse afectado por la acción depredadora del hombre.

La "Política Nacional para Humedales interiores en Colombia", formulada por el Ministerio del Medio Ambiente en Agosto de 2001, destaca como funciones de este recurso su rol crítico en el mantenimiento de la salud y regulación hídrica de las cuencas hidrográficas, estuarios y aguas costeras; desarrollando mitigación de impacto por inundaciones, absorción de contaminantes, retención de sedimentos y recarga de acuíferos; y proporcionan hábitats para animales y plantas, incluyendo un número representativo de especies amenazadas y en vías de extinción.³

Colombia está ocupada por cerca de 20.000.000 de hectáreas de humedales representados por ciénegas, pantanos y turberas, madre viejas, sabanas y bosques inundados, los cuales proveen múltiples bienes y servicios para el desarrollo de las actividades económicas, así como a las comunidades locales. En fin, los humedales juegan un papel primordial en el mantenimiento del equilibrio del ecosistema, el clima y el medio ambiente, son base fundamental para la construcción del desarrollo sostenible, su conservación es un imperativo universal, nacional, regional y local.

³ Política Nacional para Humedales Interiores en Colombia. Ministerio del Medio Ambiente. Agosto de 2001. (fl. 533 C2)



Si los humedales desaparecen de la faz de la tierra, o se deterioran a tal punto que en vez de traer beneficios conllevan peligro y destrucción inminentes, mas temprano que tarde, perentoriamente, desaparecerá su entorno natural y seguidamente el entorno humano. Este triste legado es indeseable para nosotros como habitantes actuales del planeta, ni tampoco lo desearán las generaciones futuras

IV.- Del humedal interno Laguna de Fúquene y el río Suárez

IV. I.- Ubicación, formación, características y protección⁴

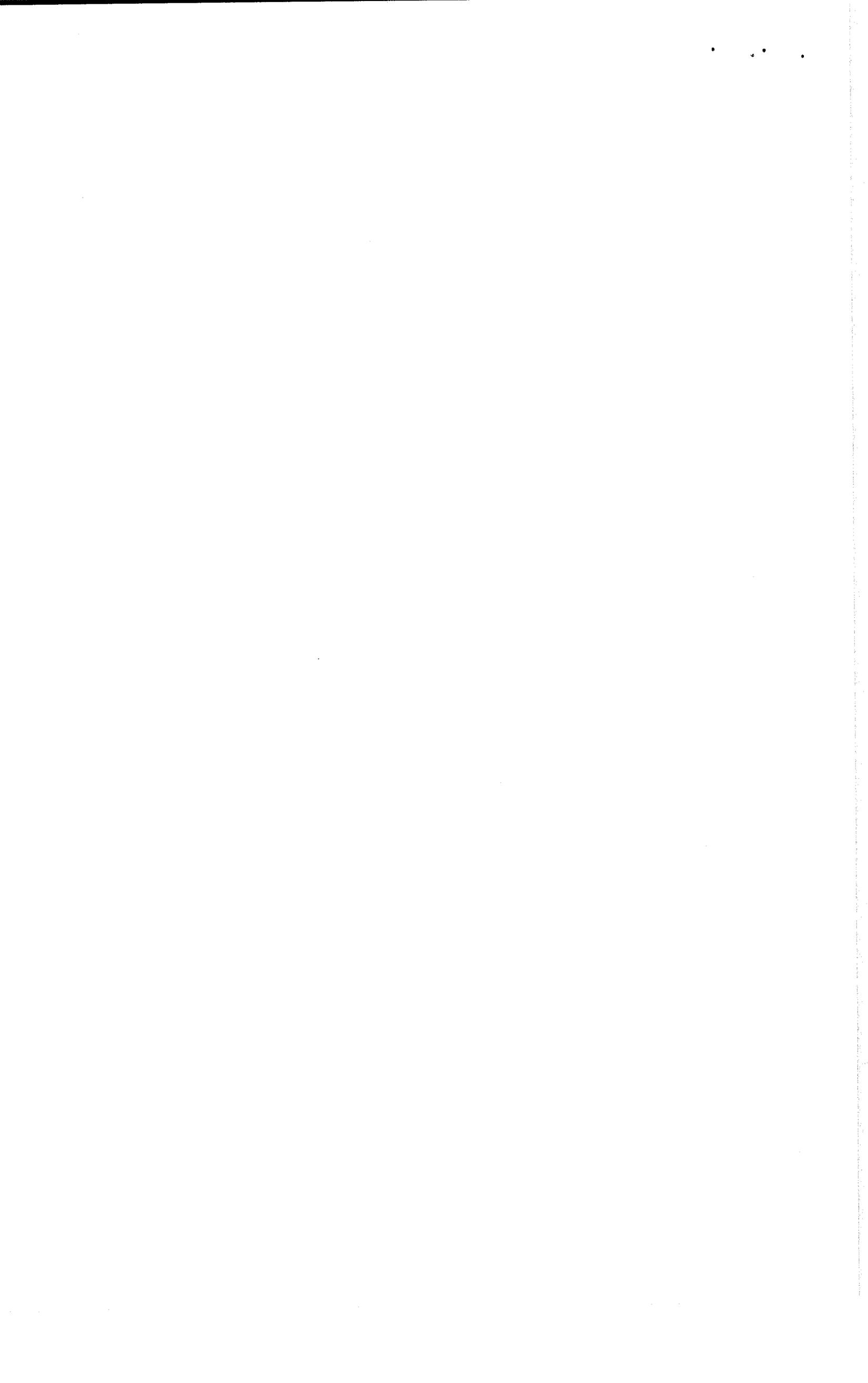
La Laguna de Fúquene es un sistema léntico situado entre los departamentos de Cundinamarca y Boyacá, sobre la vertiente occidental de la Cordillera Oriental, a 100 kilómetros al Noroeste de Bogotá, cerca de las poblaciones de Ubaté, Susa y Fúquene.

Su situación geográfica es 5° 28' 12", latitud norte y 73° 44' 14" longitud W, con una elevación de 2543 m.s.n.m., en el piso térmico frío y en la zona de vida de bosque seco montano bajo. Su origen es tectónico, los movimientos de la corteza terrestre del valle cuaternario dieron lugar a su lecho y la masa de agua se represó hacia el norte.

Se dice que se formó a partir de un glaciar que existió en los cerros de Chiquinquirá; enormes cantidades de detritus arrancadas por el hielo de las formaciones sobre los cuales corría se acumularon contra las rocas duras del cauce del río Suárez, en las vecindades del sitio denominado la Copetona. Este valle se caracteriza principalmente por el alto grado de erosión y la fertilidad de sus sedimentos. El fondo de la laguna está compuesto por arcillas en un 77%, limos en un 18% y arenas en un 5%.

⁴ Información tomada de los siguientes documentos:

- "Calificación del estado de conservación o deterioro de los cuerpos de agua léntica de la cuenca Magdalena - Cauca", IDEAM, Subdirección de Ecosistemas - Universidad Nacional, Abril de 1999. (Fs 2,4 Anexo 6).
- "Estudio sobre Plan de Mejoramiento Ambiental Regional para la Cuenca de la Laguna de Fúquene", Agencia de Cooperación Internacional del Japón JICA, Estudio realizado para la CAR, Mayo de 2000. (fs. 1-4 Anexo 1)
- "Plan de Manejo Control y Disposición de Malezas Acuáticas en la Laguna de Fúquene", Consorcio INTERSA S.A., Ingeniería y Laboratorio ambiental - ILAM LTDA, e Ingeniero Hernando Zea González, para la CAR, Septiembre de 1997. (fs 1-2 Anexo 2)
- Apartes del Informe Sobre el Estado Actual de los Humedales de Cundinamarca. Contraloría Delegada para el Medio Ambiente. (fs 805-806 C2)



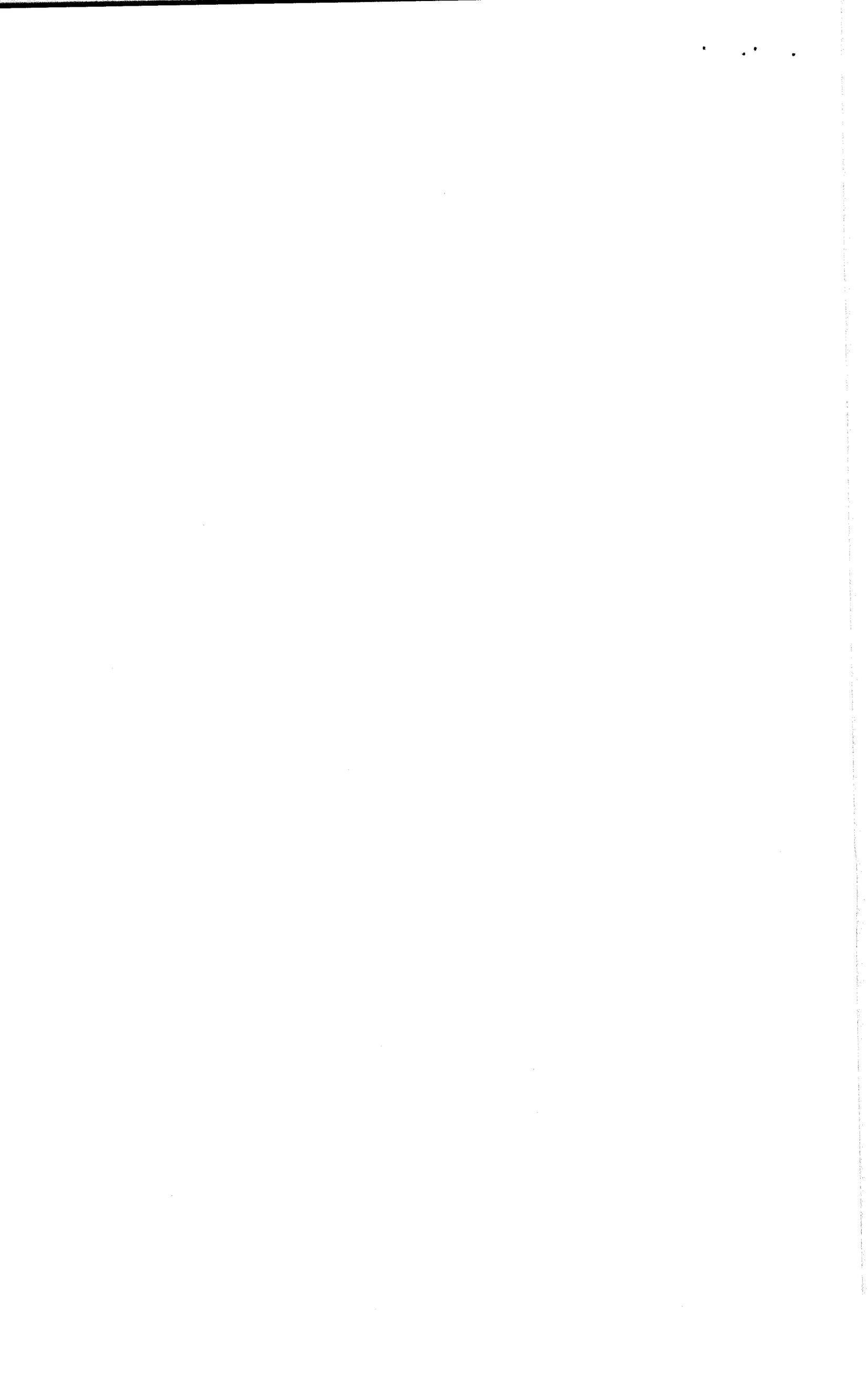
Forma parte del sistema hídrico integrado por los ríos Ubaté – Fúquene – Suárez. Los ríos Lenguazaque, Susa y Ubaté desembocan en el costado sur de la Laguna, después de reunir las aguas de varias quebradas y arroyos. Los vallados Madre y Mariño y las Quebradas Tagua, Monroy, La Chorrera vierten sus aguas por el costado oriental. La laguna posee un solo desagüe natural o efluente, el **Río Suárez**, nace en ella y recorre los Departamentos de Boyacá y Santander. Tras su unión con el río Chicamocha da lugar al río Sogamoso el cual desemboca en el río Magdalena.

La CAR tiene bajo su control la compuerta por medio de la cual mantiene el nivel de la laguna, siempre, entre las cotas 2536 y 2540 metros. Existe también la compuertas de Cartagena, que interviene las aguas de la laguna de Cucunubá, la compuerta del Cubio, que controla las aguas de los ríos Ubaté y Lenguazaque, la Compuerta de Tolón, que controla las aguas del Río Suárez y la Laguna de Fúquene. El manejo del sistema de la Laguna de Fúquene opera para riego y control de inundaciones, mediante la vigilancia de flujos y niveles el conjunto de compuertas permite la operación del Distrito de riego y drenaje de Fúquene, cuyas aguas se destinan al beneficio de terrenos agrícolas y ganaderos; fungen de transporte para productos agrícolas y pobladores de la zona; y, consumo humano por medio del acueducto de Chiquinquirá, mediante bombeo de agua del río Suárez.

De acuerdo con estudios realizados por la CAR en 1968, 1979 y 1965, el área aproximada de la Laguna es de 30 km² (3000 Ha), con una longitud en su eje mayor de 9100 m y ancho de 6200 m. El volumen de agua oscila entre 45 y 90 millones de m³. La profundidad media es de 1 m. y la máxima es de 7 m.⁵

La *superficie del espejo de agua visible de la laguna*, para enero de 1955 era de 3430 Ha y tenía una forma de corazón. Para el año 1993 (febrero) la superficie del perímetro visible de la laguna pasó a 1430 Ha, manteniendo la forma de corazón pero totalmente contraído, especialmente hacia el ápice o base. Lo anterior demuestra que la superficie de agua de la laguna se redujo

⁵ Ver Cuadro N° 31 Elementos Morfológicos Medio, para los años de 1955, 1993, 1997 y 1997, en "Plan de Manejo Control y Disposición de Malezas Acuáticas en la Laguna de Fúquene". Consorcio INTERSA S.A., Ingeniería y Laboratorio ambiental - ILAM LTDA, e Ingeniero Hernando Zea González, para la CAR, Septiembre de 1997. (II. 9 Anexo 2)



216 H
29

en 2000 Ha, lo cual equivale a 48.3% de reducción con respecto al área que poseía en 1955. Para 1997 (Mayo), la superficie visible de la laguna era de 1715 Ha, determinando un aumento de 235 Ha con respecto al año 1993, en razón a que la batimetría fue realizada en un mes totalmente lluvioso.

Al comparar los datos de 1993 y 1997 las sumatorias de las áreas del perímetro y las zonas cubiertas por buchón y malezas acuáticas flotantes, se tiene que para 1993 el área era de 3430 Ha y en el año 1997 el área era de 1714 Ha, lo que determina una disminución de 1716 Ha.

El Plan de Manejo y Disposición de Maleza Acuática, indica que en 1955 no había presencia de buchón, pero una extensión de 1040 Ha estaba cubierta por juncos. En 1993 se detectó un área de 350 Ha cubierta por buchón y 1230 Ha por juncos dentro del espejo de agua de la laguna. Para 1997 las malezas acuáticas flotantes (buchón, elodia, etc.) pasaron a 1336 Has.⁶

Entre la vegetación que rodea la laguna y sus orillas crece botoncillo, sombrerito de agua, junco, habitan multitud de especies de aves acuáticas y terrestres. La región circundante a la laguna es plana con pastos naturales de cobertura densa utilizados principalmente para la producción lechera y engorde de ganado. Se cultiva trigo, maíz cebada, papa, arveja y hortalizas. Por la fertilidad de los suelos la región se ha convertido en la primera productora del país de leche y sus derivados.

Por su parte, el **Río Suárez**, como efluente de la laguna, desde su nacimiento atraviesa una zona pantanosa cubierta por juncos, luego el terreno es más seco; más adelante, recorre los llanos de Berlín, Casablanca, Quebraditas y Saboyá, regando riberas fértiles y poco inundables con un piso permeable y suelto, que hacen del Valle de Chiquinquirá una región agrícola y ganadera por excelencia. La hoya del Suárez, considerando únicamente lo perteneciente a Boyacá tiene una superficie de unos 450 Km² o sea 45.000 Ha. A su margen izquierda se asientan las poblaciones de Buenavista, Caldas, Chiquinquirá y Saboyá. En esta zona le tributan el río Chiquinquirá, con sus afluentes las quebradas Quindión, Camioco, Resguardo, Vigos y

⁶ "Plan de Manejo Control y Disposición de Malezas Acuáticas en la Laguna de Fiquene". Consorcio INTERSA S.A., Ingeniería y Laboratorio ambiental - ILAM LTDA, e Ingeniero Hernando Zea González, para la CAR, Septiembre de 1997. (p. 10, 11 Anexo 2)

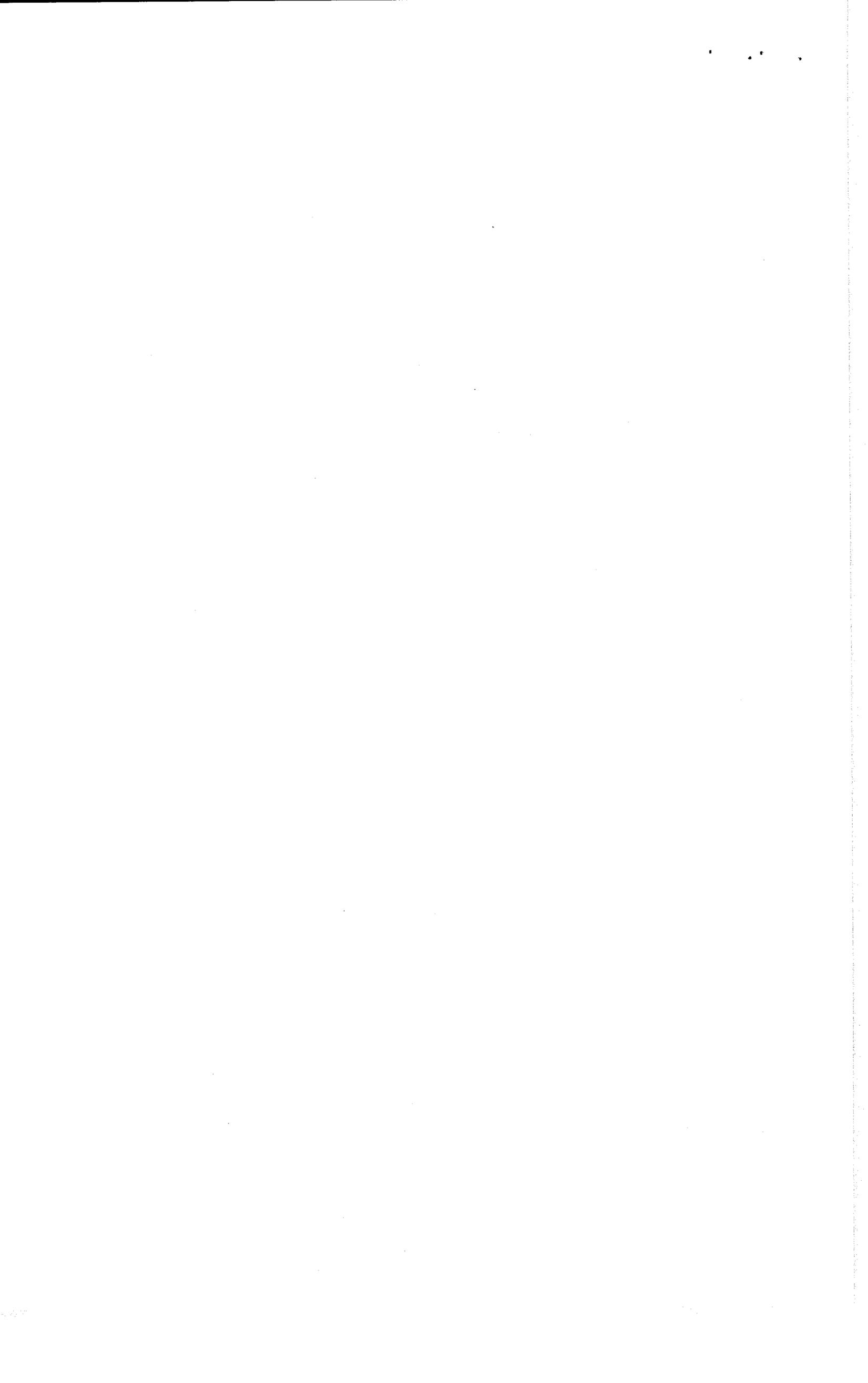


Cafetería. Por la ribera derecha llega el río Madrón, con sus efluentes las quebradas Moyavita y Buitrón, y multitud de pequeñas corrientes que irrigan el valle, descienden por el plano inclinado que baja desde el Páramo de Merchán hasta las orillas del río.

Colombia adoptó la protección internacional de los humedales propiciada por la Convención de Ramsar, mediante la ley 357 de 1997. Por su parte, el Ministerio de Medio Ambiente en Agosto de 2001, expidió la "Política Nacional para Humedales interiores de Colombia", como estrategias para su conservación y uso racional, como documento para discusión y conservación, cuyo contenido está integrado, entre otros aspectos, por los principios que informan el llamado "Enfoque Ecosistémico" (f.535 C No. 2).

Principios que consideran el agua, como materia de elección social, componente fundamental de los ecosistemas humedales con manejo descentralizado sujeto a las necesidades de la sociedad; analizando los impactos para la toma de decisiones; entender su gestión en un contexto económico; mantener la relación dinámica de las especies que lo conforman, sus interacciones físicas y químicas; tener en cuenta las condiciones ambientales que limitan su productividad, estructura, diversidad y funcionamiento; definir su operacionalmente su manejo con los usuarios, administradores y comunidad local; fijar objetivos a largo plazo teniendo en cuenta variaciones de las escalas temporales y factores internos que lo caracterizan; reconocer que el cambio es inevitable; balance apropiado entre conservación y uso; considerar todas las formas de conocimiento científico, tradicional y local; e involucrar a los actores de la sociedad y disciplinas científicas relevantes.

El documento incluye la laguna de Fúquene como integrante de la región montañosa oriental colombiana, reducido a una fracción mínima, fija objetivos, clasifica los humedales naturales según la Convención, diagnóstica algunos humedales interiores en Colombia, señala el marco estratégico, programas, metas y líneas de acción, instrumentos y financiación de la gestión (fs. 532-556 C2).



Al informativo también fueron aportados ejemplares de las "Directrices y Orientaciones para el Ordenamiento Territorial del Departamento de Cundinamarca", Ordenanza N° 65 del 31 de diciembre de 1999, cuyo capítulo XIV, regula en forma general lo relativo a la *protección, recuperación y valoración del medio ambiente*. El "Plan de Desarrollo Departamental de Cundinamarca 2001-20054" (Ordenanza N° 11 del 28 de junio de 2001), dentro de la *caracterización provincial, provincia de Ubaté*, describe en forma general el medio ambiente, acepta que el uso irracional de los recursos naturales ha conducido a su creciente deterioro, debido a la contaminación de las fuentes hídricas por desechos sólidos, líquidos y gaseosos. (Anexos 3, fl. 34 y Anexo 5 fl. 154)

La Ordenanza N° 11 de 2001, artículo 46, estableció el programa 3, *Recursos Naturales y Servicios Ambientales*, dividido en los subprogramas de *ecosistemas estratégicos; participación para el desarrollo sostenible; ordenamiento ambiental y estrategia de manejo de residuos sólidos* (fs 168-172 Anexo 3).⁷

Analizado el material probatorio allegado al expediente, puede concluirse que a la fecha, pese a su importancia natural, ambiental, económica y paisajística, no existe norma alguna que declare a la Laguna de Fúquene como área de reserva natural ambiental y patrimonio ecológico de la Nación, de los Departamentos de Cundinamarca y Boyacá, o del valle de Ubaté, ni mucho menos se advierte la existencia de planes concretos o programas que de manera permanente busquen la recuperación y mantenimiento controlado del humedal, como zona de importancia ecológica para el país y el mundo.

⁷ Los objetivos generales del programa son:

- Definir estrategias conjuntas entre el Departamento, el Distrito Capital, los municipios y las corporaciones autónomas regionales y buscar cooperación para el diseño y ejecución de acciones conducentes a la restauración, preservación y aprovechamiento adecuado de los recursos naturales, de los ecosistemas estratégicos compartidos y valoración del patrimonio natural adquirido con énfasis en la recuperación del río Bogotá.
- Adelantar proyectos encaminados a la preservación, recuperación y producción económica sostenible de la cobertura vegetal en el Departamento.
- Implementar acciones dirigidas a la restauración y protección de los ecosistemas departamentales que ameriten su integración al desarrollo de corredores ambientales regionales.
- Concertar e impulsar mecanismos regionales tendientes al adecuado vertimiento de líquidos residuales provenientes de las diferentes actividades antrópicas municipales.
- Organizar la disposición de residuos sólidos de manera regional, como estrategia de integración.
- Articular y armonizar el desarrollo ambiental del Departamento con las políticas nacionales, en particular las de bosques, biodiversidad, de desarrollo forestal, plan verde y sistema nacional de áreas protegidas.



116
213

V.- Excepciones

Al Estado en general le corresponde por mandato de la Constitución la carga pública de proteger, vigilar y controlar el uso de los recursos naturales, preservar el medio ambiente y mantener la biodiversidad, como bases de un desarrollo sostenible. Sin embargo, debido a su organización administrativa descentralizada esta prédica debe concretarse, por razón de las funciones y competencias atribuidas a los distintos organismos que integran la administración pública, en las entidades encargadas específicamente por ley de atender las vicisitudes del sector. Así lo manda la ley 99 de 1.993, al fijar los principios generales de la política ambiental colombiana, "El manejo ambiental del País, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático y participativo." Art 1º. Num. 12

En virtud de que cada una de las entidades demandadas propuso excepciones, como adelante se reseñará, la Corporación las resolverá según su contenido por separado o en conjunto.

V.I.- Falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Beneficencia de Cundinamarca, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Desarrollo Económico (Comercio, Industria y Turismo).

El apoderado del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sustenta su excepción en que dentro de las funciones generales o específicas asignadas al Ministerio (Decreto 2472 del 15 de diciembre de 1999, art. 3º), no figura la vigilancia y conservación de los cauces, lechos, riveras, como tampoco controles sanitarios ni ambientales en general, sus funciones están encaminadas a formular políticas, armonizarlas, coordinarlas, fijarlas, etc.; es decir, que excluyen en forma directa su ejecución; independientemente que correspondan o no a algunos organismos adscritos o vinculados sobre los que esa dependencia ejerce control de tutela, pues gozan de completa autonomía administrativa.



H16
2M

Analizado el Decreto 2478 de 1999, que modifica y establece la estructura del Ministerio de Agricultura, efectivamente no se consagraron dentro de los objetivos o funciones de esa dependencia la obligación de fijar políticas en materia de ambiental, ó la administración, control y vigilancia de los recursos naturales, ó la supervisión de las entidades encargadas de asumir estas tareas. Bajo esta perspectiva, la Sala concluye que la excepción de *falta de legitimación en la causa por pasiva* propuesta por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural está llamada a prosperar, y así lo declarará.

En cuanto a la Beneficencia de Cundinamarca, advierte su apoderado que ésta no es la entidad encargada de controlar a los responsables de la contaminación de la Laguna de Fúquene y el Río Suárez, ni directamente ha obrado como agente contaminante, ni dentro de su misión y funciones tiene asignado el cuidado de estos recursos naturales.

En efecto, la Beneficencia de Cundinamarca es una Empresa Industrial y Comercial del Departamento de Cundinamarca, creada a través de Decreto 2865 del 11 de noviembre de 1997 como establecimiento público del orden departamental. Mediante el Decreto 2202 del 30 de setiembre de 1998, se adoptó el estatuto básico de la Beneficencia, cuyo artículo 4° define su misión "(...) *prestar servicios sociales y de salud de acuerdo a los lineamientos legales, a la población infantil, juvenil, de tercera edad y discapacitada más pobre y vulnerable del Departamento de Cundinamarca y Santafé de Bogotá D.C.; (...)*", mientras que el artículo 6° *ibidem* estableció su catálogo de funciones (f.195 C1), que guarda correspondencia y armonía con el objeto misional de la Beneficencia, y en ninguna de éstas se advierte la obligación de velar, controlar o vigilar los recursos naturales, o las entidades encargadas de estos. De la misma manera que anteriormente se expresó, la excepción prospera.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público señala que no le fueron asignadas las funciones de conservación y saneamiento ambiental de la laguna de Fúquene, el río Suárez y su cuenca hidrográfica, por corresponder a otros organismos, que obrar por fuera de lo establecido en la Constitución y la ley implica extralimitación de funciones (fs. 230-231).



Conforme al Decreto 246 del 28 de enero de 2004, artículo 2º, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público no le fueron asignados objetivos o competencias funcionales para formular políticas en materia de orden ambiental, ni le están adscritas o vinculadas entidades del sector descentralizado a quienes asignaran el manejo, control y conservaciones de los recursos naturales, concretamente de las fuentes hídricas del País. Además, dentro del campo de su competencia, el manejo de los recursos económicos del Estado, ha efectuado las transferencias y girado las partidas del presupuesto destinadas para la conservación y saneamiento de la laguna de Fúquene, el río Suárez y su cuenca hidrográfica a las Corporaciones Autónomas Regionales de Cundinamarca y Boyacá, según certificación aportada (fl. 819 C2).

En conclusión, además de cumplir dentro de la órbita de sus competencias, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no es el llamado a responder por la posible vulneración de los derechos colectivos reclamados a través de la presente acción. Por tanto, se configura la *falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta como excepción, que lo excluye de ser sujeto pasivo de la acción.*

El Ministerio de Desarrollo Económico, hoy Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Ley 790 de 2002, 210 y 216 de 2003), manifiesta que no existe prueba de acciones u omisiones que se relacionen con la afectación de las fuentes hídricas, ni ha expedido actos administrativos que vulneren el derecho colectivo al medio ambiente, ni le fueron asignadas competencias en la materia.

Del material probatorio que reposa en el expediente, se deduce también que no existe prueba alguna que permita endilgar responsabilidad al Ministerio de Desarrollo, ni por acción, ni por omisión. Conforme al Decreto 219 de 2000, artículos 2º y 3º, su objeto consiste en *formular y adoptar políticas generales en materia de desarrollo económico y social, las relacionadas con la competitividad, integración, desarrollo de los sectores productivos de la industria, la micro, pequeña y mediana empresa, el comercio interno, el turismo y en materia de desarrollo urbano, especialmente en las áreas de vivienda, equipamiento comunitario, planeamiento, ordenamiento, gestión,*

transporte, agua y saneamiento básico. Además, las funciones de formulación de políticas relativas al uso del suelo y ordenamiento urbano, agua potable y saneamiento básico y desarrollo territorial y urbano, y política habitacional integral, fueron trasladadas al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, quien en virtud del principio de especialidad es el llamado a responder en esta materia. Por tanto, también ocurre la excepción de *falta de legitimación en la causa por pasiva* respecto del Ministerio de Desarrollo Económico.

El Departamento Nacional de Planeación explica que no es responsable de la contaminación de las fuentes hídricas, ni le corresponde su protección o conservación, en el territorio nacional. que su función es brindar apoyo a las entidades encargadas de formular políticas, planes y programas, más no le compete ejecutarlos directamente.

De la misma manera que se ha dicho frente a varios de los demandados, revisados los objetivos y funciones de los Decretos 1363 de 2000 y 1660 de 2002, el DAPN es un organismo de carácter técnico que tiene como misión la formulación y adopción de políticas planes generales, programas y proyectos. Revisado el expediente, se advierte que el Ministerio del Medio Ambiente formuló en agosto de 2001 la *política nacional para humedales interiores de Colombia (fs 532-556)*, es decir, que si bien resulta imposible excluir la participación del DAP en la formulación de ésta política, lo cierto es que fue expedida y debe implementarse, pero, por el respectivo Ministerio y las Corporaciones Autónomas en coordinación con las entidades territoriales. Por lo cual la excepción está llamada a prosperar.

V.II.- Inepta demanda por indebida acumulación de pretensiones e improcedencia de la acción, propuestas por la Secretaría de Salud del Departamento de Cundinamarca y el Departamento Nacional de Planeación.

La Secretaría de Salud del Departamento de Cundinamarca y el Departamento Nacional de Planeación formulan la excepción de "Inepta demanda por indebida acumulación de pretensiones e improcedencia de la



4154
2009

acción", porque a través de la acción popular se pretende el pago de daños y perjuicios causados a particulares, conforme lo indica la pretensión tercera del libelo introductorio, mecanismo que no es idóneo para tales fines, por cuanto existen las acciones de grupo o clase. (fs. 92-93, 351-354)

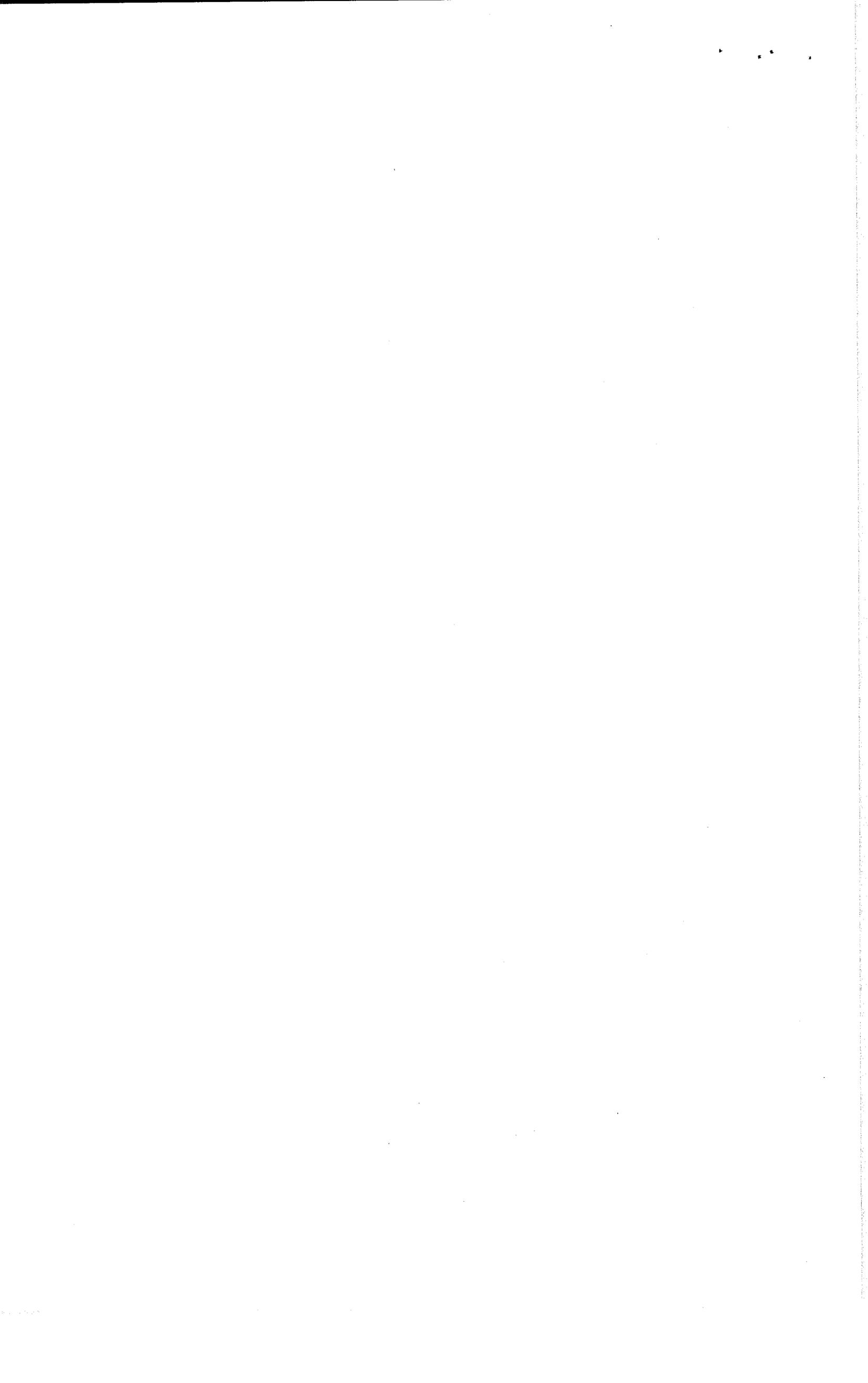
Advierte la Sala, que el artículo 23 de la Ley 472 de 1998, sólo admite que se aleguen las excepciones de mérito y las previas de falta de jurisdicción y cosa juzgada dentro del trámite de la acción popular. Sin embargo, debido a su importancia y singularidad dentro de las acciones populares se ocupará de la excepción planteada por las entidades mencionadas.

La Corte Constitucional en fallo del 14 de abril de 1999, al revisar la constitucionalidad del artículo 34 de la Ley 472 de 1998, expresó:

*"Para dar respuesta al otro cargo de inconstitucionalidad formulado contra la citada disposición, es necesario examinar en su conjunto el contenido normativo especial del precepto impugnado. En inciso primero del artículo 34 de la Ley 472 de 1998, establece cuales son las distintas órdenes que puede proferir el juez en relación con las acciones populares: a) Orden de hacer o de no hacer; b) **Condena al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo**; c) Realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible y d) Monto del incentivo para el actor popular.*

"Encuentra la Corte que no es de recibo el reparo del actor respecto de la indemnización en favor de la entidad no culpable, en cuanto en su criterio, vulnera el debido proceso, pues si bien se observa, del contenido de la norma en mención no puede deducirse que esté excluyendo la responsabilidad de los agentes de esa institución, toda vez que la disposición se refiere precisamente a la entidad "no culpable" que además tiene a su cargo la defensa de los derechos e intereses colectivos cuya vulneración se busca reparar. De igual manera, el Legislador pretende con esta medida, garantizar los recursos necesarios para que dicho organismo adelante las gestiones pertinentes destinadas a reparar los perjuicios causados a los intereses y derechos afectados, como quiera que esas entidades son las encargadas de propender por la defensa y protección de éstos.

"Ahora bien, el carácter restitutorio de las acciones populares justifica de manera suficiente, la orden judicial de restablecer cuando ello fuere físicamente posible, la situación afectada al estado anterior a la violación del derecho. El objetivo esencial de una acción popular es la protección efectiva de derechos e intereses colectivos, de manera que se hayan cesar los efectos de su quebrantamiento, de manera obvia, si ello es posible. Por tal motivo, el juez es a quien corresponde determinar si ese restablecimiento es factible o si al no serlo, debe decretarse una



indemnización, más aún, cuando la acción popular no persigue esencialmente un beneficio de tipo pecuniario"

Así que, es el propio artículo 34 ibídem, el que faculta al juez constitucional para adoptar las medidas tendientes a garantizar la protección del derecho colectivo invocado, en caso de vulneración, le permite incluso ordenar los correctivos necesarios para restituir las cosas a su estado anterior, y de ser imposible, le autoriza para ordenar al pago de perjuicios, con la condición de que la indemnización dispuesta tenga como único fin favorecer a la entidad pública no culpable que tenga los derechos colectivos a su cargo.

En materia de derecho ambiental existe el principio "el que contamina paga", art. 16 ley 23 de 1973, aunque ello no supone que el Estado es responsable de toda contaminación ocurrida en el territorio nacional, pues se debe diferenciar si él fue quien contaminó, si su actitud fue la que permitió la contaminación o si la produjo un particular. Sin embargo, es de aclarar que la misma Carta sometió a la voluntad del legislador definir los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos, art. 88, sin que figuren en la ley 472 de 1.998, omisión que conduce a incertidumbre, pues en ocasiones el daño tiene que ver con el concepto de desarrollo sostenible consagrado en la ley 99 de 1.993, que somete a la Declaración de Río de Janeiro sobre medio ambiente la política ambiental del País y exige siempre tener en cuenta el principio de precaución.⁸

De otro lado, se advierte que la petición de los accionantes sobre el pago de indemnizaciones no es específica, lo que impide al juez decretarlas si no existe certeza del daño, a quien debe imputarse, cómo, qué debería pagarse y porqué. Para ilustrar someramente el asunto conviene la Sala en adoptar los conceptos de daño ambiental puro, consistente en la aminoración de los bienes colectivos que forman el medio ambiente, y daño ambiental consecutivo, aquel ocasionado por el daño ambiental puro sobre el patrimonio exclusivamente individual del ser humano, suministrados con acierto por el profesor Henao en la obra referenciada.

⁸ Responsabilidad por daños al medio ambiente, Responsabilidad del Estado colombiano por daño ambiental-Henao Juan Carlos, Universidad Externado de Colombia-IEMP, 2000



En el primero, por tratarse de bienes colectivos y no existir patrimonio individual susceptible de apropiárselos puede privilegiarse la reparación en especie por sobre la indemnización dineraria, la reparación *in natura* o reposición de las cosas a su estado anterior cuando sea factible, porque con el pago de capital no se repara el objeto dañado sino que se otorga un subrogado pecuniario que no puede acrecentar el bien ambiental, nunca podrá ser equivalencial, pues debe invertirse en la reparación del ecosistema, como parece decirlo la ley 491 de 1.999, art. 6°. Dicha indemnización se logra con obligaciones de hacer, o con dinero, destinado a cumplir obligaciones para recomponer el medio ambiente, o ejecutarlas, en su defecto, si es imposible restaurar el recurso natural dañado se debe propender porque la indemnización beneficie otro bien ambiental de similar naturaleza ya que todo ecosistema es interdependiente, interactuado, conjunto.⁹

En todo caso, la responsabilidad por daño ambiental y su indemnización, no es absolutamente objetiva, es un asunto que nace de su prueba y la imputación correspondiente, por tanto, serán estos componentes probatorio los que permitan una decisión de tal índole, que en concepto de la Sala podrá declararse siempre y cuando estén demostrados y sean objetivamente atribuibles. No obstante, que en el sub-lite la CAR; que es la autoridad ambiental encargada de la protección de los recursos naturales de por medio; obra como demandada, su conducta ha sido sometida a juicio y puede resultar condenada, no quiere decir que ella no resulte beneficiada con la indemnización destinada a cumplir la reparación *in natura*, como cualquier otro organismo estatal que concorra en la responsabilidad legal de atender el bien colectivo protegido.

Así mismo, concluye la Corporación, al analizar el acervo probatorio que lo apremiante es adoptar medidas urgentes encaminadas a impedir que persista el proceso de degradación de la Laguna de Fúquene y su efluente el río Suárez, las que de no adoptarse, muy probablemente, en poco tiempo conlleven a su desaparición, independientemente de la imposición de cargas o indemnizaciones para lograr este resultado, conforme a la responsabilidad que se demuestre a cada entidad correspondiente.

⁹ Hcnao Juan Carlos, op. Cit.



1169

206

Por lo expuesto la Sala declarará improcedente la excepción propuesta.

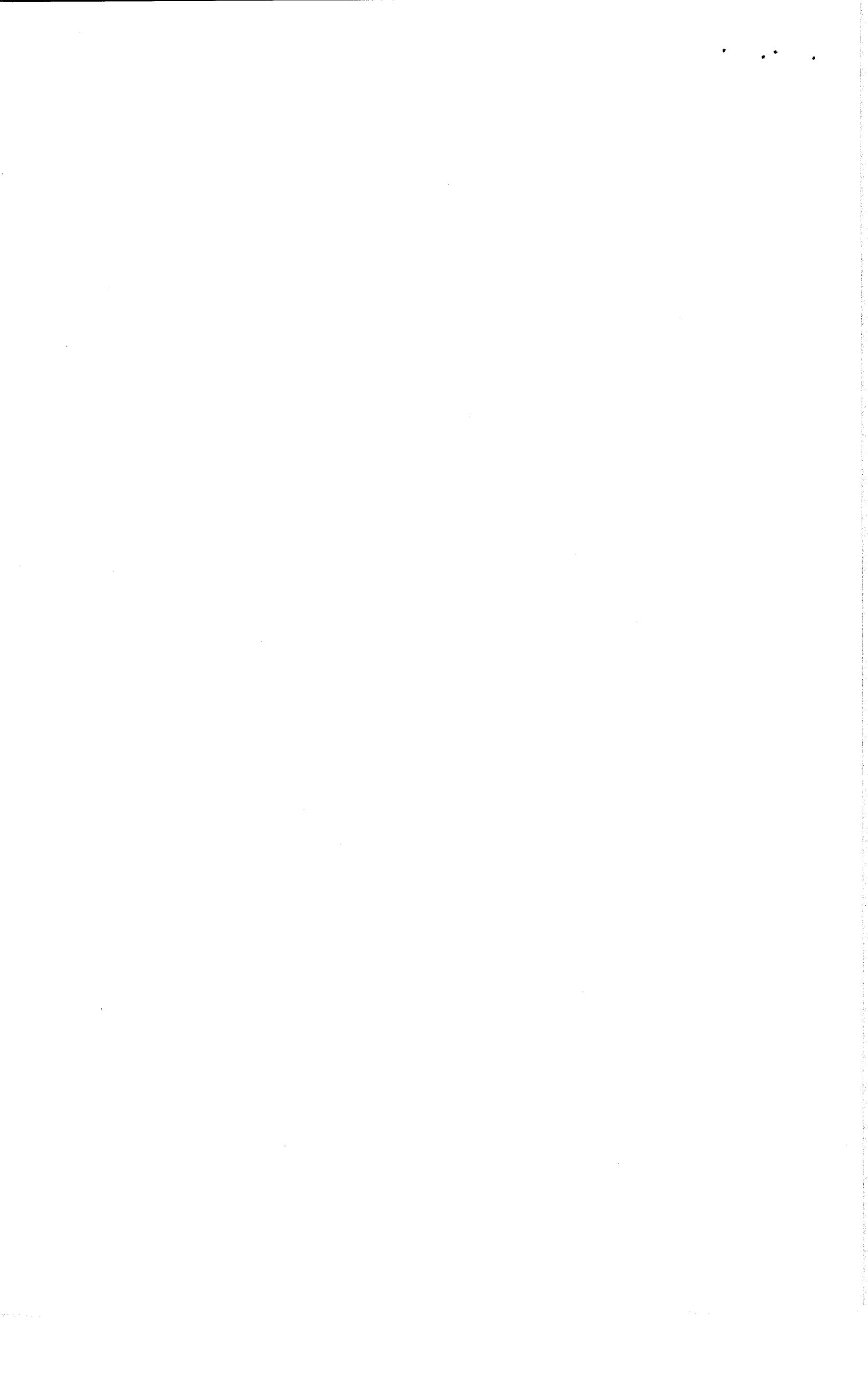
V.III.- Haberse notificado la admisión de la acción popular a persona distinta a la que fue demandada, propuesta por la Lotería de Boyacá

Se sustenta la excepción en que la demanda se notificó al Gerente de la Lotería de Boyacá, persona jurídica distinta de la Beneficencia de Boyacá, que figura como demandada. Revisado el expediente nota la Sala que el desprendible de notificaciones y citaciones fue pagado para notificar a la Beneficencia de Boyacá (f.373), la diligencia de notificación personal fue firmada por Abel Soler Vargas, sin indicar el cargo o entidad a la que representaba (f.374). Sin embargo, en el expediente obra poder otorgado por el señor Soler Vargas en calidad de Gerente de la Lotería de Boyacá, Empresa industrial y Comercial del Estado cuyo objeto es la administración y explotación del monopolio departamental de juegos de suerte y azar para generar recursos destinados a la salud pública del Departamento. Decreto Departamental 000722 del 31 de mayo de 1996, artículo 4 (f.441).

En conclusión la demanda se notificó a una entidad, cuyo objeto social, le impide aparecer como demandada dentro de la presente acción; por lo cual, la excepción está llamada a prosperar

El Ministerio del Medio Ambiente alega que de acuerdo con la Ley 99 de 1993, artículo 2, como rector de la gestión del medio ambiente solo formula las políticas ambientales, reglamenta las normas, más no ejecuta ni administra el medio ambiente y los recursos naturales renovables. Que de conformidad con los artículos 23, 30, 31 numeral 2 y 66 de la ley 99 de 1993, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR- es la entidad administradora del medio ambiente y los recursos naturales renovables en la zona, correspondiendo a ella defender los derechos colectivos amenazados y vulnerados en la laguna de Fúquene y el río Suárez. (fs. 336-337)

La posición de este Ministerio no se compadece con la realidad jurídica. Ni formal ni materialmente es posible excluir su responsabilidad de un tema que le compete y tiene que ver con su razón de ser. No obstante, resulte evidente que no desarrolla actividades contaminantes que afecten directamente la



TITO

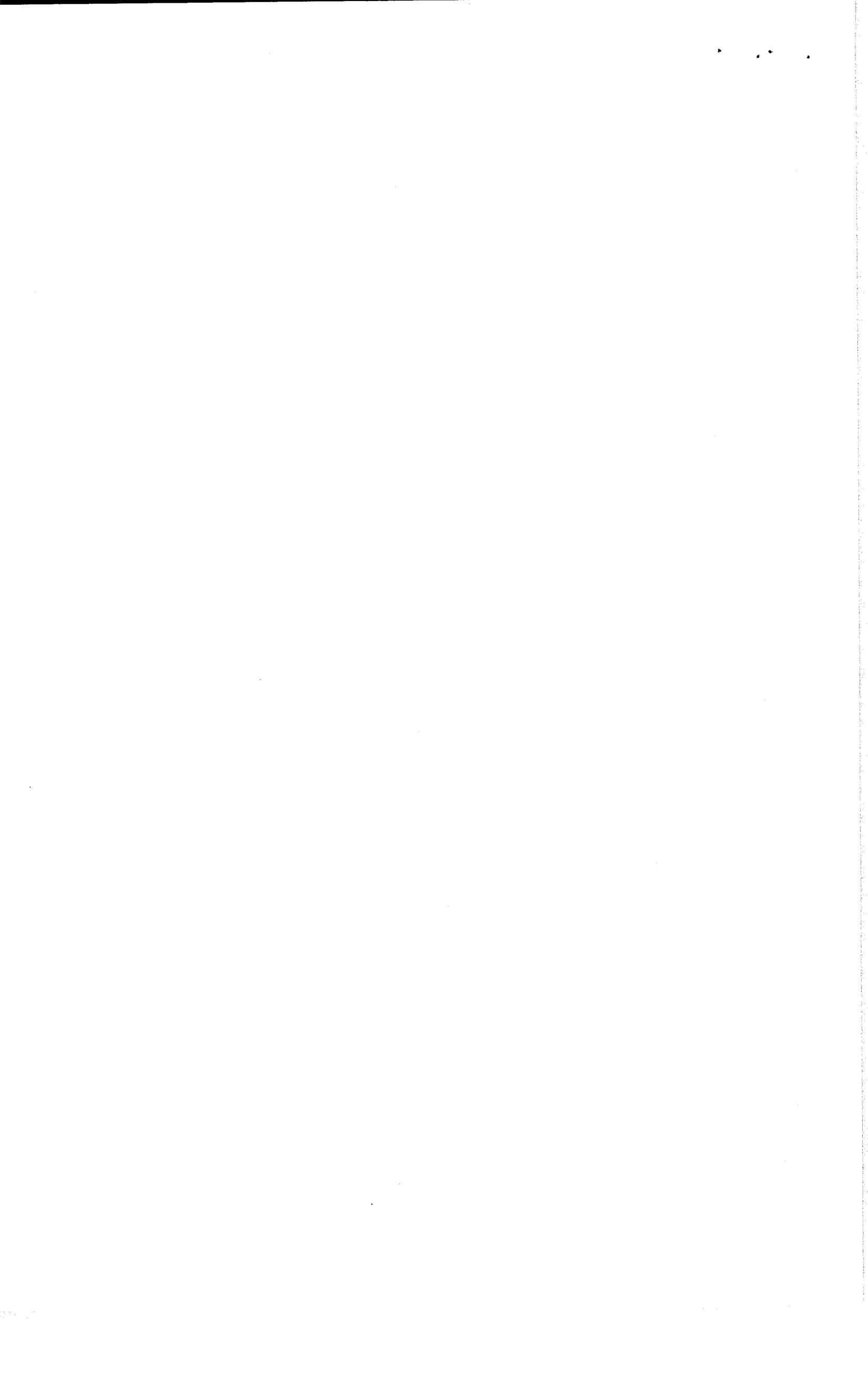
203

laguna de Fúquene y su ecosistema, los motivos que llevaron a su creación, los objetivos y funciones que le asigna la ley, así se trate de cargas generales, le atribuyen un deber de vigilancia, intervención y control ineludibles que en vez de sustraerlo de la problemática, lo hacen concurrir indefectiblemente.

Restringir la responsabilidad del Ministerio del Medio Ambiente a la mera formulación de políticas ambientales y reglamentar las normas, para, so pretexto de la generalidad, excluir de su misión de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza, y relativizar su deber de recuperar, conservar, proteger, ordenar, manejar, preservar, usar y aprovechar el medio ambiente y los recursos naturales renovables a fin de asegurar el desarrollo sostenible, como lo señala la norma que lo crea y fija sus objetivos, con el único fin de evitar que sea declarado responsable, por omisión de sus deberes, del deterioro de un ecosistema nacional sería inconcebible, si las razones que acabamos de ofrecer, no hicieran parte de la ley 99 de 1.993 que dio vida jurídica a este organismo del ejecutivo.

También resultaría un despropósito que el art. 5° de la ley 99/93, le hubiera asignado entre sus funciones, la de formular la política nacional del medio ambiente y los recursos naturales, regular las condiciones para su saneamiento a fin de impedir, reprimir, mitigar o eliminar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o patrimonio natural, numerales 1 y 2. Nunca le hubiera facultado para ejercer discrecional y selectivamente, la evaluación y control de los efectos de deterioros ambientales que puedan presentarse en proyectos de desarrollo o en la exploración, explotación, transporte, beneficio, y utilización de los recursos naturales renovables, que le correspondan a las corporaciones autónomas regionales, numeral 16. Ni autorizado a regular las condiciones de conservación y manejo de las lagunas, entre otros ecosistemas nacionales hídricos continentales, 24.

Así que la descarga injustificada y formal de sus deberes legales, en cabeza de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR, no lo excluye de concurrir, al unísono con ella, en la defensa y protección de un



11/11

204

ecosistema cuyo estado de deterioro actual y realidad ambiental está obligado a conocer, mínimo porque hace parte del sistema hídrico continental del territorio nacional, sin contar con su importancia como ecosistema regional y universal para la humanidad, el País, los entes territoriales que baña y los habitantes de su entorno, es decepcionante. Por las razones anotadas se desestimará su oposición a ser tenido como parte accionada dentro del presente proceso.

El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -IDEAM, teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de esa entidad, sus funciones y competencias, indica que no puede ser responsable de los supuestos daños ocasionados por la inadecuada conservación de la Laguna de Fúquene y el río Suárez, pues de conformidad con la Ley 99 de 1993, artículo 17 que creó el Instituto, el Decreto 1277 de 1994, artículos 2, 5 y 6, que establecen sus objetivos, y articula sus funciones con relación a las demás autoridades ambientales, es un organismo eminentemente técnico.

Frente al caso concreto, manifiesta que esa entidad ha instalado estaciones hidrométricas aguas arriba de la Laguna, con programas de medición de caudales y niveles dispuestos en las estaciones Boquerón, La Boyera y Estación Puente Nacional, esta última además cuenta con programa de medición de sedimentos; es decir que su función se concreta en hacer un seguimiento y diagnóstico de la calidad ambiental a nivel nacional, diseñando y operando una red de calidad del agua superficial, mientras que las funciones de monitoreo y control corresponden a las Corporaciones Autónomas Regionales.

Según lo expuesto, la Sala infiere que en verdad este Instituto por el carácter que ostenta y las funciones que desarrolla como el manejo, obtención, procesamiento y divulgación de la información relacionada con los recursos naturales de la Nación, realización de estudios, asesoría y suministro de información, es eminentemente científico. En esta medida su intervención para efectos de implementar las medidas tendientes a recuperar los cuerpos de agua resulta indispensable no como entidad condenada, sino como



coadyuvante de las acciones que le competan dentro de la orbita de sus funciones.

V.IV.- Excepciones propuestas por el Municipio de San Miguel de Sema:

V.IV.I.- Inexistencia de causa

El apoderado de la entidad territorial informa que su representada ha puesto en marcha un sistema de control a la contaminación por vertimientos de desechos, consistente en una planta de oxidación y pozos sépticos en la zona rural, por lo cual, son los pobladores de ese municipio los que contribuyen a la afectación ambiental de la laguna de Fúquene y el río Suárez.

Obra en el plenario el siguiente material probatorio:

- Oficio del 14 de noviembre de 2001, suscrito por el Director de Planeación Municipal de San Miguel de Sema que dice: "1. El Municipio de San Miguel de Sema Si cuenta con un sistema de alcantarillado. 2. El sistema de alcantarillado tiene una cobertura que da servicio únicamente al casco urbano del Municipio. 3. El sistema de alcantarillado cuenta con un tratamiento de desechos, los cuales se recogen en una laguna de oxidación a cielo abierto. 4. La disposición de desechos humanos a nivel rural, lo maneja cada familia independientemente, por medio de pozos sépticos o letrinas, y lo usan el 90% del total de población rural." (fl. 679 C2)

- Copia de la Resolución DRUS N° 597 del 9 de agosto de 2001, por medio de la cual el Director Regional de la CAR Ubaté y Suárez resuelve imponer como medida preventiva la prohibición del uso y consumo del bien natural hidrico de uso público en labores y actividades concernientes al riego entre otros municipios a San Miguel de Sema; aclarando que las aguas a que se refiere son las provenientes de corrientes superficiales que discurren por cauces naturales o artificiales, lagos, lagunas, entre otras. (fl. 897 C2)

- Dictamen Pericial rendido en mayo de 2004: "(...) los vertimientos lliquidos de aguas residuales de dichos municipios se pueden resumir así: SAN MIGUEL DE SEMA. Cuenta con una planta de tratamiento de agua residual que mientras estuvo en funcionamiento presentó un importante grado de remoción de elementos



1143

202

contaminantes antes de ser vertidos o depositados al cuerpo receptor de agua el cual es la quebrada Santa Ana que va a desembocar directamente en la laguna de Fúquene. En la actualidad el sistema de tratamiento o planta de tratamiento de agua residual no se encuentra operando ocasionando que las aguas residuales sean depositadas directamente a la fuente receptora contaminándola en alto grado." (fs. 1055-1056 C2). Más adelante señala: "A la Quebrada Santa Ana que desemboca en la Laguna de Fúquene llegan las aguas residuales del Municipio de San Miguel de Sema. Este Municipio posee una planta de tratamiento consistente en laguna facultativa y estructuras de medición y entrega, dicha planta de tratamiento presenta problemas de operación." (fl. 1062 C2)

- En el "Estudio sobre el Plan de Mejoramiento Ambiental Regional para la cuenca de la Laguna de Fuquene", efectuado por la Agencia de Cooperación Internacional del Japón -JICA- en mayo de 2000, para la CAR, se lee: "5.2. Escorrentía de la carga Contaminante. 5.2.1. Fuentes de contaminación (1) Alcantarillado. Existen 15 centro urbanos en 14 municipalidades del Área de Estudio. Todos los centros urbanos son provistos con un sistema de alcantarillado. Estos sistemas recogen las aguas residuales domésticas de casi toda la población urbana (75.800) en el Área de Estudio, además recogen las aguas residuales de siete (7) mataderos y de 41 fábricas de lácteos. Sin embargo, solo cinco (5) sistemas tienen sus respectivas plantas de tratamiento. Las aguas residuales de los 10 remanentes sistemas son descargadas en los ríos sin ningún tratamiento." (fl 10 Anexo 1)

Conforme a normatividad referenciada y la ley 136 de 1994, artículo 3 numerales 4 y 5, son funciones de los municipios, entre otras: "Planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio, de conformidad con la ley y en coordinación con otras entidades. (...) Solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, (...)". Por lo que de acuerdo con las pruebas relacionadas, concluye la Sala que, a diferencia de lo afirmado por su agente, el Municipio de San Miguel de Sema figura, en principio, como agente contaminante de la Laguna de Fúquene. Trata en forma inadecuada las aguas residuales producidas en el casco urbano, mientras que las del sector rural no reciben tratamiento alguno, la planta de tratamiento que posee no funciona en forma óptima, y finalmente, vierte sus aguas sin ningún tipo de tratamiento a la quebrada Santa Ana, afluente directo de la Laguna de Fúquene. Tampoco ha



demostrado que cuenta con los permisos exigidos por el Decreto 1541 de 1978, artículo 22.

En otras palabras, el municipio de San Miguel de Sema desconoce los derechos colectivos cuya protección reclaman los actores populares, incumple sus obligaciones legales en materia de saneamiento ambiental, las cuales implican para las entidades territoriales construir y poner en funcionamiento, en las mejores condiciones técnicas posibles, de acuerdo con estándares mínimos exigidos por las autoridades ambientales, los sistemas, plantas y proyectos necesarios para garantizar la prestación de los servicios públicos esenciales a sus habitantes de acuerdo con los estándares mínimos de saneamiento básico exigidos, respetando el medio ambiente y propendiendo por un desarrollo sostenible, que además de implicar su aprovechamiento razonable, tiene que ver con el cuidado de los elementos que lo integran, entre ellos las fuentes hídricas.

Entonces, obra mérito suficiente para convocarlo a esta acción y establecer si el material probatorio arrojado al proceso, como hasta el momento parece estar demostrado, que el Municipio de San Miguel de Sema está llamado a responder administrativamente por el deterioro a que viene sometiendo injustificadamente la laguna de Fúquene y su afluente la quebrada de Santa Ana. Su conducta constituye uno de los causantes de la situación que la afecta. Por ende, desestimaré la Corporación la excepción de *"inexistencia de causa frente al municipio"*.

V.IV.II.- Falta de competencia para asumir control y vigilancia

Funda esta excepción en la competencia legal atribuida a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca frente a la conservación, protección y vigilancia de los recursos naturales renovables como la laguna de Fúquene y el río Suárez. Entre tanto, el municipio tiene facultades relativas a saneamiento básico, asunto que ha sumido destinando recursos para alcantarillado, acueducto, disposición final de basuras, construcción de una planta de oxidación, instalación de pozos sépticos y expedición de normas de protección al medio ambiente.



La Sala, de acuerdo con el material probatorio anteriormente relacionado, teniendo en cuenta las normas que le asignan a los municipios funciones de saneamiento ambiental, reitera que San Miguel de Sema figura, en principio como uno de los agentes contaminantes de la Laguna de Fúquene, pues trata en forma inadecuada y anti-técnica las aguas servidas originadas en su jurisdicción. Si bien el control y vigilancia de los recursos naturales fue asignado por la Ley 99 de 1993 a las Corporaciones Autónomas Regionales, esta labor se desarrolla en coordinación con las entidades territoriales, a quienes constitucionalmente también les fue asignada la función de velar por la protección de los derechos colectivos, entre ellos el medio ambiente sano y el equilibrio ecológico, obligaciones que no puede descargar so pretexto de que exista otra entidad que actúa como coordinadora en materia ambiental, pues la labor de la autoridades, como las funciones que la ley le asigna, en torno a bienes e intereses generales, deben ser concertadas no excluyentes, ni servir para excusar la desatención del sector por uno de ellos.

VI.- El INCODER (Incora) y la situación jurídica actual de los terrenos que conforman la Laguna de Fúquene

El INCODER manifiesta que es ajeno a los hechos y conductas que por acción u omisión puedan estar originando deterioro ambiental en la laguna de Fúquene, el río Suárez y sus afluentes, pues según la Ley 160 de 1994 que creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, es un organismo ejecutor y rector de la reforma agraria en Colombia, por tanto no existiría nexo de causalidad entre su accionar y el deterioro que se dice ocurre en los cuerpos de agua objeto de la acción.

Previo a pronunciar respecto de los argumentos de defensa esgrimidos por el instituto, veamos cual es la delimitación del área de la laguna y la existencia de predios de propiedad privada a su alrededor, según el material probatorio aportado al expediente:

Según Acta de 28 de noviembre de 2001, sobre el trámite administrativo de clarificación de la propiedad de los terrenos pertenecientes a la Laguna de Fúquene, en Jurisdicción de los Departamentos de Cundinamarca y Boyacá, la Procuraduría Judicial Agraria Delegada ante las Oficinas Centrales



HAG

109

Regional Cundinamarca, visitó al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, expediente N° 401077, dentro del cual se han realizado las siguientes actuaciones:

- Resolución N° 07931 del 31 de mayo de 1968 por medio de la cual se ordena iniciar las diligencias administrativas tendientes a clarificar la situación legal en que se encuentran las tierras que integran los playones de la Laguna de Fúquene, ubicados en el municipio del mismo nombre, departamento de Cundinamarca.
- La Resolución N° 07931 de 1968 fue aclarada por medio de Resolución N° 26766 del 23 de octubre de 1968, entendiéndose que las diligencias ordenadas se refieren al área total de la Laguna de Fúquene y comprenden los municipios de Fúquene, San Miguel de Sema.
- Auto del 5 de febrero de 1969 que abrió el proceso a pruebas.
- Dictamen Pericial rendido el 29 de agosto de 1969.
- Auto del 29 de agosto de 1969, que ordena a los peritos aclarar y complementar el dictamen, lo cual hicieron los peritos.
- Auto del 10 de julio de 1972, por medio del cual la Subgerencia Jurídica remite las diligencias a la Secretaría Jurídica para que se allegara los certificados de tradición y títulos anteriores a 1873.
- Decisión de 17 de mayo de 1971, por la cual la División de Tenencia de Tierras ordena que el expediente permanezca en la Secretaría hasta cuando se agoten los estudios jurídicos y técnicos en procura de una racional solución del problema.
- Dentro del expediente aparece constancia de que estuvo inactivo por espacio de 9 años.
- Auto del 29 de diciembre de 1988 que ordena, ante la imposibilidad de proferir una decisión de fondo, precisar algunos aspectos, al Gerente General que por Secretaría Jurídica se remitan a la Regional Cundinamarca y Boyacá los cuatro cuadernos que componen el expediente para que conforme a la parte motiva se practique con intervención de peritos la diligencia de complementación de la inspección ocular practicada entre el 14 y el 22 de marzo de 1989.



1144

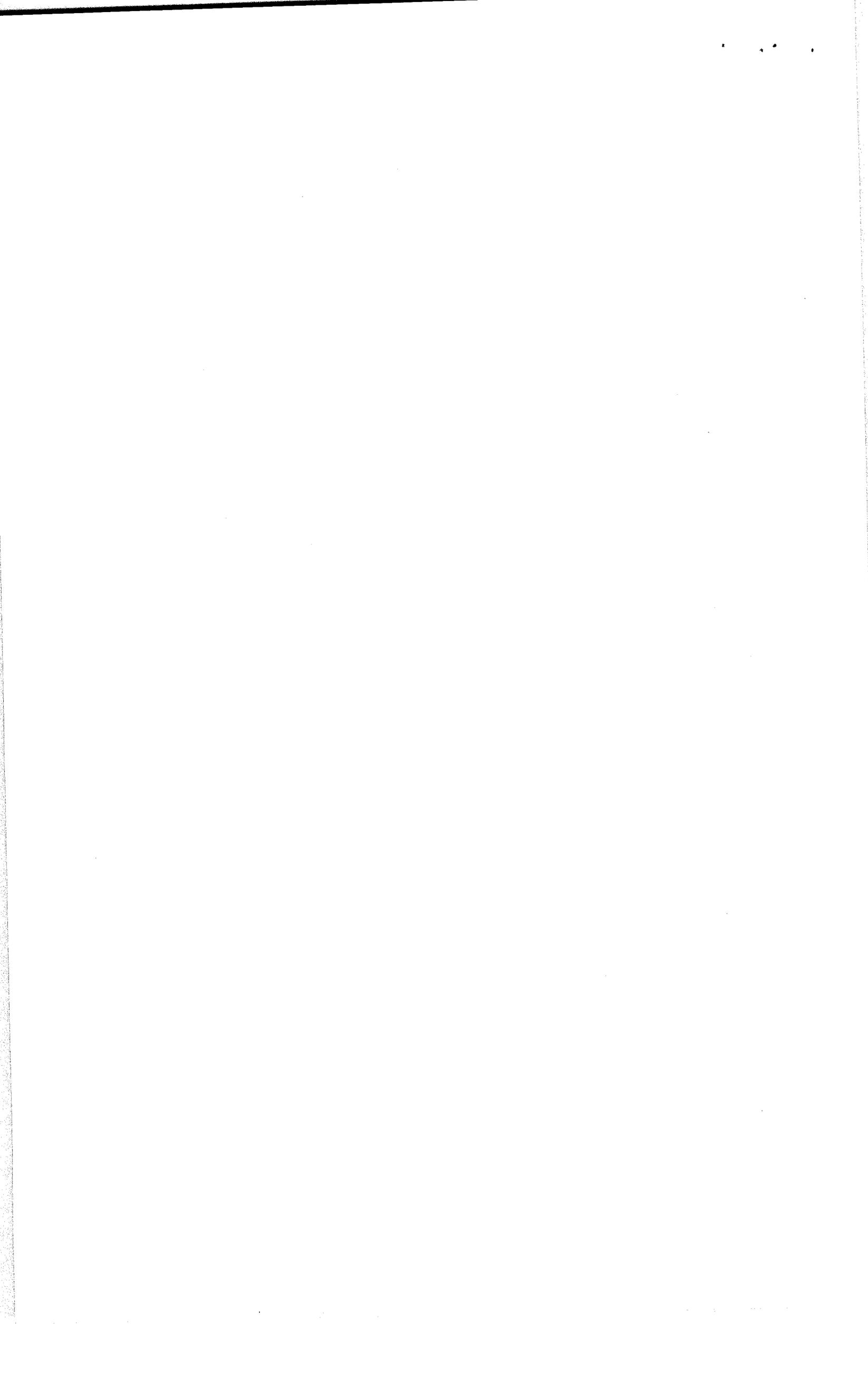
198

- Auto del 5 de mayo de 1989, por medio del cual se corre traslado a las partes y al Procurador Agrario.
- Auto del 11 de junio de 1989, por el cual la gerencia Regional de Cundinamarca informa a la Gerencia General que se dió cumplimiento a lo dispuesto en providencia del 29 de diciembre de 1988 y ordenó remitir las diligencias administrativas a la División de Extinciones y Reservas de la Subgerencia del Instituto. Las diligencias permanecieron en la Regional Cundinamarca 9 meses.
- Providencia del 11 de mayo de 1992 que atiende un requerimiento de la Procuraduría Delgada en lo Civil.
- Auto del 25 de abril de 2000, que ordena que el expediente No. 401077, relacionado con las actuaciones administrativas de clarificación de la propiedad permanezca en la Oficina de Control Juridico,.

El Incora a través de Resolución N° 000329 del 13 de junio de 2002 resolvió declarar que no existían títulos suficientes para acreditar propiedad privada en relación con los terrenos que conforman la laguna de Fúquene, ubicados en jurisdicción de los municipios de Fúquene, Susa y Guachetá del departamento de Cundinamarca y San Miguel de Sema, departamento de Boyacá; en consecuencia esos bienes saldrían del patrimonio del Estado y conservarían su condición de baldíos. (fs 1-12 Anexo 8)

Conforme el Decreto 1300 de 2003, El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, asumió el conocimiento de los procedimientos administrativos agrarios que el INCORA adelantaba, entidad cuya supresión y liquidación fue ordenada a través de Decreto 1292 del 21 de mayo de 2003. Mediante auto del 5 de noviembre de 2003 avocó conocimiento del procedimiento de clarificación de la propiedad sobre los terrenos que conforman la Laguna de Fúquene, adelantados por la Regional Cundinamarca, el que estaban pendientes de resolver los recursos de reposición interpuestos contra la resolución 0329 del 13 de junio de 2002.

El INCODER por resolución N° 081 del 2 de junio de 2004 desató los recursos, aclarando que conforme a la resolución 07931 de 1968, según documentos aportados al expediente administrativo, se deduce que el



1178

inmueble afectado es aquel que fue objeto de adjudicación a favor de Enrique París, como cesionario de los generales Joaquín Urdaneta y coroneles Emigdio Briceño y Valerio Francisco Barriga, por la Secretaría de Relaciones Exteriores y Mejoras Internas de la República de la Nueva Granada, a través de Resolución 128 de 14 de julio de 1847, ratificada posteriormente por enajenación realizada al mismo señor por el Gobernador de la Provincia, a través del Administrador General de Correos de la República, a través de Escritura Pública 272 del 14 de marzo de 1856, de la Notaría 1ª de Bogotá, sobre un área de 3.840 Ha. de tierras baldías, correspondientes al área que ocupaban las aguas de la Laguna de Fúquene, con el objeto de emprender una empresa para desaguarla y desecar los pantanos y terrenos anegadizos adyacentes a ella. Con la actuación administrativa se trató de establecer si las tierras artificialmente desecadas de la laguna eran de propiedad de particulares o pertenecían al Estado, con el objeto de facilitar el saneamiento de la propiedad privada.

A través de la resolución mencionada Incoder resolvió:

"Artículo 1º.- Revócase la Resolución N° 0329 de junio 13 de 2002, por la cual el gerente de la Regional Cundinamarca del INCORA (Hoy en Liquidación) declaró que no existen títulos suficientes para acreditar la propiedad sobre los terrenos que conforman la Laguna de Fúquene, y en su lugar, se hacen las declaraciones contenidas en los artículos siguientes.

Artículo 2º.- Declárase la pérdida de la eficacia legal del título originario expedido por el Estado a favor del señor Enrique París, contenido en la Resolución de julio 14 de 1847 y en la escritura pública N° 272 de marzo 14 de 1856, de la Notaría 1ª de Bogotá, sobre la parte de los terrenos que conformaban la laguna de Fúquene, por haber operado el fenómeno contemplado en el artículo 723 del Código Civil. Los efectos de esta declaratoria comprenden una extensión de 3.096-4275 hectáreas de terrenos que se encuentran actual y permanentemente cubiertos por las aguas de la Laguna de Fúquene, superficie que está delimitada en toda su extensión por un canal perimetral y carillones o diques adyacentes. En consecuencia, las 3.096-4275 hectáreas, que conforman el actual vaso de agua de la Laguna adquieren por razón de esta declaratoria, la condición de bienes de uso público de conformidad con lo previsto en el artículo 677 del Código Civil, (...). Los linderos georeferenciados de los terrenos objeto de esta declaratoria, ubicados en los Municipios de San Miguel de Sema y Ráquira en el Departamento de Boyacá y Guachetá, Fúquene y Susa en el Departamento de Cundinamarca, son los siguientes: (...)" (fs 71-102 Anexo 8)

Tras analizar el artículo 723 del C.C. la resolución concluye que la Escritura Pública N° 272 del 14 de marzo de 1856, título originario, perdió parcialmente su eficacia legal, por haberse extinguido el derecho de propiedad incorporado



a consecuencia del fenómeno de inundación por más de 10 años, respecto de 3096-4275 hectáreas, las cuales volvieron al dominio de la Nación con el carácter de bienes de uso público; mientras se acreditó la propiedad privada y vigencia del título originario sólo respecto de 744-1819 hectáreas, según plano de INCODER N° 630-866 (f. 68 Anexo 8).

Es decir que la extensión actual de la Laguna de Fúquene fue determinada por el INCODER luego del trámite administrativo reseñado, así mismo se clarificó que extensión corresponde al Estado y cual a los particulares. Asunto que cobra relevancia por cuanto el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, como es natural y legal, deberá hacer cumplir su propia resolución, que le servirá de base para iniciar ante las autoridades competentes, en forma inmediata, los procesos de desalojo de aquellos particulares que sin título poseen y explotan terrenos pertenecientes a la Nación. Igualmente, si existieran aún, terrenos aledaños a la laguna de Fúquene respecto de los cuales haya duda sobre su propiedad, deberá iniciar las actuaciones pertinentes de clarificación y deslinde, conforme a los procedimientos establecidos en el Decreto 2663 de 1994, para definir las cotas de la laguna y recuperar los terrenos que por desecación han sido invadidos. Sobra advertir acerca de la perentoriedad de los términos que demanda la actividad por adelantar a su cargo, pues el paso del tiempo atenta contra la preservación y recuperación del ecosistema, impide determinar los responsables de una de las causas de su deterioro, la formulación de programas y responsabilidades económicas y sanciones a los responsables.

En relación con los límites espaciales del espejo de agua, debe resaltarse que el "Plan de Manejo, control y Disposición de Malezas Acuáticas en la laguna de Fúquene"¹⁰, en sus recomendaciones advierte que la CAR debe concluir la construcción del canal perimetral de la laguna que delimite el área de variación de los niveles de colmatación de la laguna, como precisar el área de propiedad de la nación; extensión en parte definida por el INCODER. Obra indispensable que puede contribuir a conjurar la proclividad del

¹⁰ Informe Final, realizado por el Consorcio Intersa S.A. Ingeniería y Laboratorio Ambiental - Ilam Ltda., Ingeniero Hernando Zea González para la CAR y el Departamento de Cundinamarca, en septiembre de 1997. Anexo 2..

deterioro e impedir la conversión o desaparición del recurso hídrico que integra el ecosistema.

Por lo anterior, concluye la Sala que la gestión del INCODER fue tardía, en cuanto a la adopción de medidas que delimitaran en forma oportuna los terrenos aledaños a la laguna, propiciado la invasión paulatina de estos terrenos.

VII.- Afectaciones a la laguna de Fúquene y río Suárez

a) Los daños que a lo largo del tiempo han venido sufriendo los recursos hídricos cuya protección se reclama, se infieren del análisis de las siguientes pruebas:

- El "*Plan de Manejo, control y Disposición de Malezas Acuáticas en la Laguna de Fúquene*",¹¹ según el cual las principales causas que han incidido en los cambios morfológicos de la laguna son:

- Construcción del sistema de drenaje alrededor de la laguna dentro de la denominada área húmeda que en 1955 tenía un área de 3200 Ha., lo que desencadenó un desequilibrio en los niveles de agua que mantenían estas superficies con respecto a los niveles del espejo de agua. Al desecar los terrenos, los niveles freáticos también bajaron y por tanto el espejo de agua empezó a sufrir una disminución o contracción de área. (...) en solamente 38 años se experimentó una pérdida visible de espejo de agua del 58.3%, es decir, de 3430 Ha pasó a 1430 Ha.
- Avance incontrolado de los campesinos para recuperar tierras alrededor de la laguna, lo cual ha permitido que se pierdan 1460 Ha que antes pertenecían al vaso natural de inundación de la laguna. (...) la disminución por ocupación de tierras pertenecientes a la laguna, efectuada por los campesinos es del 32.7% de la superficie natural de equilibrio hidráulico y de espejo de agua.
- Aporte de otros volúmenes de sedimentos por intermedio de los afluentes que drenan hacia la laguna.
- Aporte de considerables volúmenes de vertimientos de aguas servidas provenientes de las poblaciones situadas dentro del área de la cuenca de la laguna.
- Incontrolado e intenso laboreo agrícola de las tierras alrededor de la zona de influencia de la laguna y la cuenca, especialmente las tierras situadas en los frentes estructurales disectados.
- Deforestación total de la cuenca y en especial las zonas más próximas a la llanura aluvial de la laguna. (fs 12-13 Anexo 2)

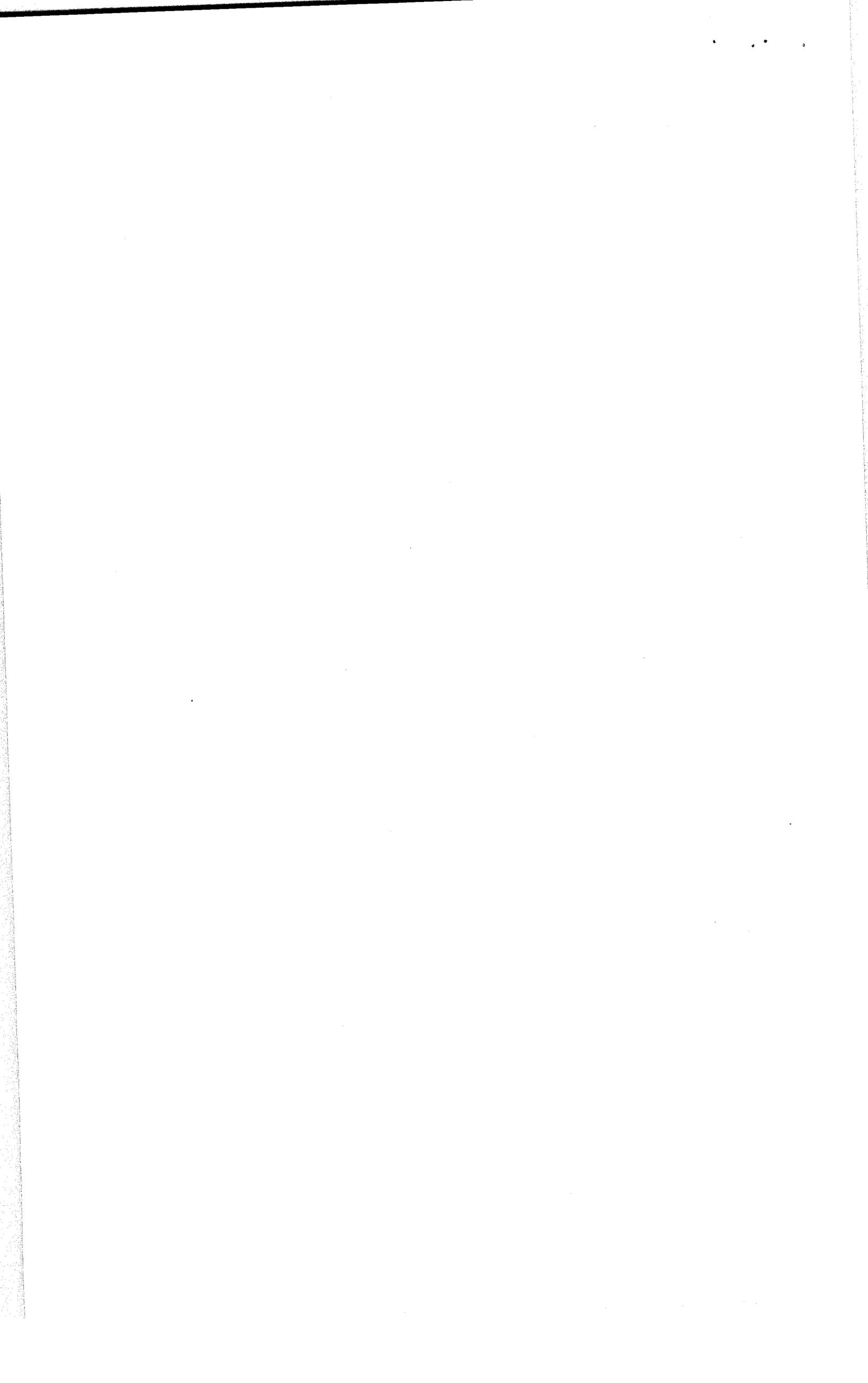
¹¹ Informe Final, realizado por el Consorcio Intersa S.A. Ingeniería y Laboratorio Ambiental - Ilam Ltda., Ingeniero Hernando Zea González para la CAR y el Departamento de Cundinamarca, en septiembre de 1997. Anexo 2.

El informe establece que existen malezas acuáticas, especialmente junco (*Scirpus californicus*), buchón (*Eichornia crassipes*), y otras variedades de vegetación flotante con cubrimiento denso (fl. 3 Anexo 2). Agrega que para el año de realización del estudio la variación cualitativa de especies no era importante, pero se apreciaba incremento de la biomasa por aparición de elodea en un 34% del espejo de agua, que venía proliferando de manera incontrolada desde hacía varios años, la que junto con el buchón constituyen los factores que día a día reducen la capacidad de desplazamiento náutico y están transformando velozmente la laguna en un gran pantano (fs 3-4 Ca. V, Anexo 2).

Igualmente, se detectó la explotación de canteras que generan importantes volúmenes de sedimentos los cuales van directamente al vaso de la laguna. Así mismo, el laboreo intensivo de la tierra para la siembra de cultivos transitorios, realizado en áreas de pendiente fuerte y en suelos susceptibles a la erosión superficial. (fs 6-7 anexo 2)

En el diagnóstico de la situación actual (para 1997), determinaron que la laguna de Fúquene viene recibiendo del río Ubaté una fuerte carga de nutrientes provenientes de las aguas de desecho domésticas de las lecherías y queserías; es objeto de malas prácticas agrícolas, como vertimiento de fertilizantes y plaguicidas empleados en los alrededores, que se han depositado en el fondo de la laguna ocasionando proliferación excesiva del crecimiento de la elodea y deforestación; que ha generado dos situaciones la colmatación acelerada del vaso y la conversión de ecosistema lagunar a ecosistema pantanoso lacustre. Se proponen dos alternativas, un plan de manejo integral de la cuenca del Valle del Ubaté y plan de manejo de sistema. (fs. 10-11 Cap. V, Anexo 2)

- Según el *"Informe sobre el estado actual de los Humedales de Cundinamarca"*, realizado por la Contraloría General de Cundinamarca en marzo de 1996, los principales problemas de degradación que presenta el ecosistema lagunar de Fúquene son Sedimentación, Eutrificación y Desección de la laguna; indicando que: *"La laguna de Fúquene presenta un alto grado de invasión de vegetal (maleza, Buchón, junco, elodea, entre otras) y sedimentación por aportes derivados de los procesos erosivos y vertimientos a los*



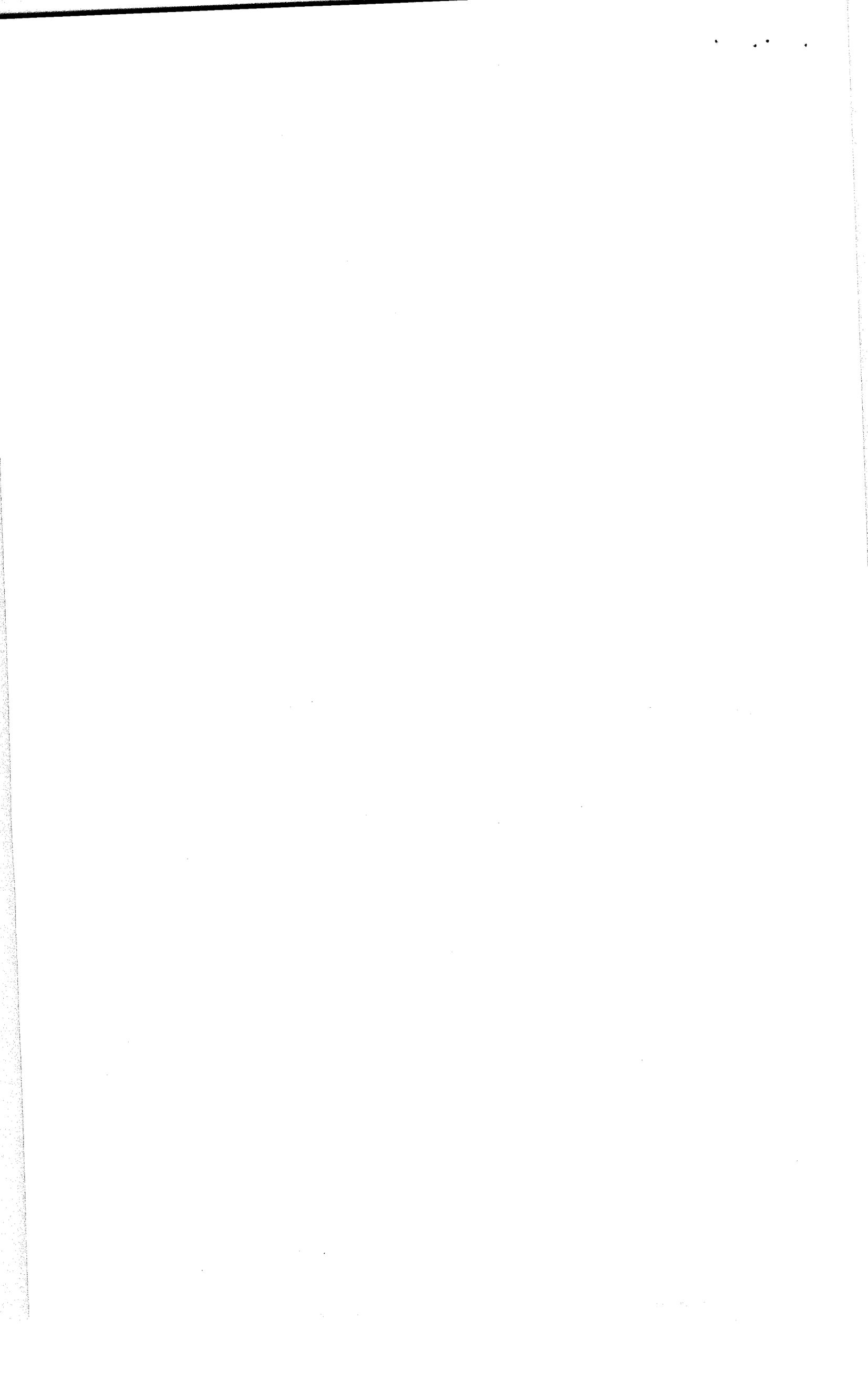
principales ríos que la alimentan como el Ubaté, situación que obedece a la falta de ejecución de proyectos concretos a corto, mediano y largo plazo, tendientes a la mitigación de los impactos negativos que presenta este importante cuerpo de agua, por parte tanto de la Car quien es la entidad responsable de velar por el buen uso, manejo y conservación de los recursos naturales, conforme al artículo 31 de la Ley 99 de 1.993; como de la Gobernación de Cundinamarca, Boyacá, y los Municipios del área de influencia de la laguna según los artículos 64 y 65 de la misma ley." (fs 808 C2)

- Según el "Estudio sobre el Plan de Mejoramiento Ambiental Regional para la cuenca de la Laguna de Fúquene", efectuado entre febrero de 1999 y mayo de 2000, por la Agencia de Cooperación Internacional del Japón JICA a solicitud del Gobierno Colombiano - CAR (Anexo 1), se advierten los siguientes daños:

En cuanto a la calidad del agua de ríos y la laguna señala que: (3) La laguna de Fúquene se considera altamente eutrificada, sobrepasando el criterio ordinario de Eutrificación de las lagunas; (4) el OD (Oxígeno Disuelto) en la Laguna y el Río Suárez es bajo debido a que la descomposición de plantas acuáticas consume gran cantidad de OD. Además, una amplia zona de la Laguna donde crece densamente las planas acuáticas se tiñe de negro, emitiendo una sustancia tóxica altamente concentrada. (8) Alto contenido de NH_4 y Coniformes son detectados en las aguas del Río y de la Laguna. Se considera que esto es debido principalmente a la gran cantidad de aguas residuales provenientes de la cría de ganado. (9) Las aguas residuales de los sistemas de alcantarillado de las ciudades de Ubaté y Chiquinquirá afectan bastante la calidad de agua en la época de sequía. (fl. 9 Anexo 1)

Con relación a la calidad del depósito en el lecho del río y la laguna, ratifica su alto grado de contaminación con materias orgánicas y nutrientes depositados en el lecho de la laguna están sometidos a una fuerte condición anaeróbica, por lo que aparecen a la vista coloreados de negro y gris oscuro. (fl 9 Anexo 1)

Como fuentes de contaminación por escorrentía, a través de los ríos, se señalan: (1) Alcantarillados, (2) Mataderos, (3) Fábricas, (4) Fuente No



1103
192

Puntual. Concluye que la ganadería es la mayor fuente de carga contaminante de la escorrentía seguida por el alcantarillado.¹²

La superficie invadida por plantas acuáticas se expande a gran velocidad, reduciendo el área superficial del agua a una tasa promedio constante de 24.5 Ha al año, durante 49 años de 1940 a 1989, velocidad de reducción que se duplicó a 50.4 Ha por año después de 1989, estimando que para el año 2020 aproximadamente el 90% de la Laguna será cubierto con plantas emergentes y flotantes, si no se toman medidas de control desde ahora (Ver cuadros fs. 16-17 Anexo 1). Las consecuencias por la inactividad estatal, cuya gravedad es incontrovertible, saltan a la vista, la reducción de la capacidad de almacenamiento de la laguna, deterioro de la calidad del agua, que se torna anaeróbica, bloqueo del libre flujo de las corrientes que impide su salida de la laguna, y, finalmente, puede ocasionar inundaciones. (fs 17-18 Anexo 1)

En materia de educación ambiental, el estudio JICA constató que no se han realizado actividades significativas de educación ambiental en el Área de Estudio, no hay un programa regular en este campo. (fl 22 Anexo 1)

- **"Informe de la visita realizada a la laguna de Fúquene"**, por el Grupo de Control Fiscal de la Contraloría de Cundinamarca, realizado en marzo de 2000, que advierte que la falta de recursos de los diferentes municipios destinado al manejo de aguas residuales, facilita su disposición a los ríos que los atraviesan sin ningún manejo, los que a su vez desembocan en la laguna.

¹² (1) Existen 15 centros urbanos en 14 municipalidades del Área de Estudio. Todos los centros urbanos son provistos con un sistema de alcantarillado. Estos sistemas recogen las aguas residuales domésticas de casi toda la población urbana (75.800), en el Área de Estudio, además recogen las aguas residuales de siete (7) mataderos y de 41 fábricas de lácteos. Sin embargo solo cinco (5) sistemas tienen sus respectivas plantas de tratamiento. Las aguas residuales de los 10 restantes sistemas son descargadas en los ríos sin ningún tratamiento.
(2) Todos los 14 municipios cuyos centros urbanos son incluidas en el Área de Estudio tienen sus respectivos mataderos. De entre ellos, 7 mataderos descargan en los alcantarillados y los 7 restantes descargan directamente a los ríos. Todos los mataderos tienen sus plantas de tratamiento.
(3) Existen 50 fábricas de lácteos en el Área de Estudios de las cuales 41 fábricas descargan sus aguas residuales en el alcantarillado y las 9 restantes directamente en los ríos. Entre las 50 fábricas solo 8 tienen sus plantas de tratamiento.
(4) Las cargas contaminantes no puntuales provienen de la ganadería, de los suelos y de las viviendas rurales, entre las cuales la carga generada por la ganadería es extremadamente grande. El número de ganado existen es 171.000 cabezas de bovinos, 30.000 de porcinos y 64.000 de ovinos.

Relaciona los siguientes municipios:

"Carmen de Carupa: El alcantarillado urbano es de tipo combinado, esta agua son descargadas en las laderas perimetrales de la población que van a terminar en las quebradas que alimentan el río Ubaté y este a su vez alimenta la laguna de Fúquene.

Cucunubá: Este municipio acepta que la mala explotación de las minas de carbón está provocando el secamiento de las algunas de Fúquene y Suesca.

Fúquene: En el área urbana las aguas residuales provenientes del alcantarillado, van a dar directamente al río Fúquene y al río Ubaté. En el área rural la disposición final de las aguas residuales es a la fuentes de agua de la hoya hidrográfica de la región, que también van a terminar en la laguna de Fúquene.

Guachetá: En este Municipio el 100% de la población urbana tiene acceso al servicio de alcantarillado, pero no posee planta de tratamiento y por lo tanto dispone sus aguas a la quebrada Mina y esta a su vez desemboca en la laguna de Fúquene. La población rural dispone sus aguas servidas en los diferentes cauces de los ríos que atraviesa el municipio, que también terminan su recorrido en la laguna de Fúquene.

Lenguazaque: El río Lenguazaque cruza por el costado Oriental del casco urbano, el cual sirve como desagüe del alcantarillado del pueblo u de las viviendas rurales.

Sutatausa: El alcantarillado urbano es de tipo combinado, y su descarga se realiza directamente al río Chirtoque, el cual se une al río Ubaté y este desemboca en la laguna de Fúquene. La población rural realiza la disposición final de sus aguas servidas a las diferentes quebradas del municipio, las cuales terminan uniéndose a ríos que van a desembocar a la laguna de Fúquene.

Tausa: Tanto la población urbana como la rural vierten sus aguas residuales al río Aguasal, el cual más adelante en su recorrido se une al río Aguadulce, luego al río Suárez y este a su vez, se une con el río Ubaté para desembocar finalmente en la laguna de Fúquene.

Ubaté: El municipio de Ubaté cuenta con un reactor anaeróbico de flujo tipo pistón para el tratamiento de sus aguas residuales. En estos momentos el municipio no quiere hacerse cargo del mantenimiento y funcionamiento de la planta, los motivos por los cuales no quiere hacerse cargo, según la CAR, para el municipio es muy difícil mantener la carga orgánica por debajo o igual a la carga de diseño de la planta. Puesto que este municipio se caracteriza por la producción casera de lácteos, y por ser una producción casera las aguas residuales generas por este trabajo no tienen ningún tipo de tratamiento antes de llegar al alcantarillado, situación que unida a la mala disposición de los residuos generados en el matadero sobrepasan las cargas orgánicas para las que fue diseñada la planta.

118

190

Las situaciones mencionadas anteriormente, unidas a que en estos municipios sus mayores ingresos se derivan de actividades como la fabricación casera de productos lácteos, el sector minero, la agricultura y la ganadería, producen diferentes tipos de contaminación. (...)

Las situaciones expuestas indican que la laguna de Fúquene está siendo utilizada por los municipios mencionados como planta de tratamiento, que funciona de la misma forma que un tratamiento primario, como sedimentador removiendo parcialmente los sólidos suspendidos, la materia orgánica y además reduciendo la concentración de contaminantes y un tratamiento secundario como lodos activados, ya que es una masa floculenta de microorganismos, materia orgánica muerta y materiales inorgánicos que tienen la propiedad de poseer una superficie altamente activa para la adsorción de materiales suspendidos. Estos procesos llevan a que la laguna se este desecando y que debido a la gran cantidad de carga orgánica la vida acuática sea muy pobre. (fs 769-773 C2)

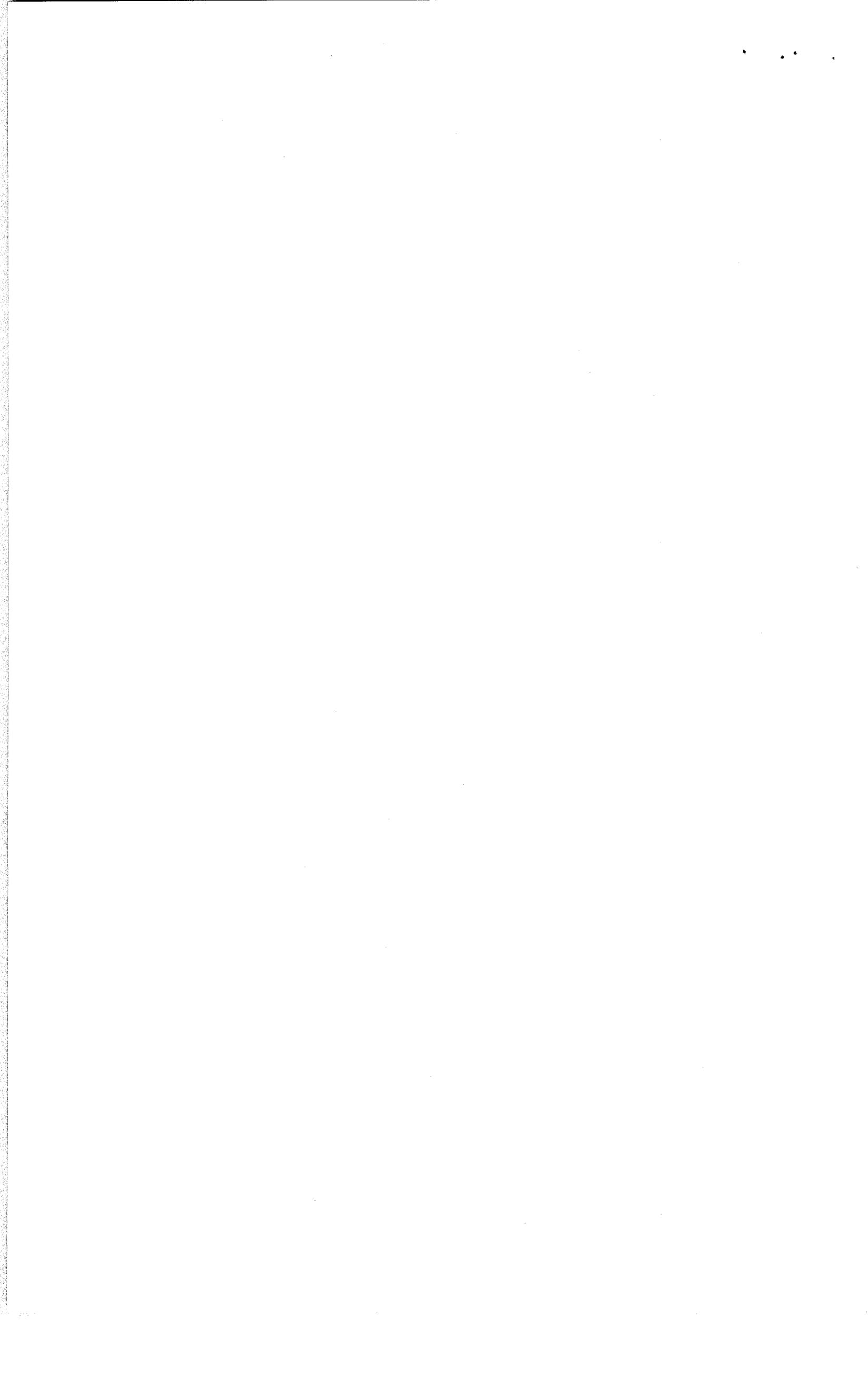
- El acta de *inspección judicial*, realizada el 30 de noviembre de 2001, refiere, por el Magistrado antecesor, destaca entre otros, los siguientes aspectos y novedades:

"(...) Del municipio de San Miguel de Sema se partió con rumbo al Alto del Verde, desde cuya altura es apreciable toda la extensión del espejo de agua de la Laguna de Fúquene y de los terrenos que a lo largo de los años le han venido ganando los ribereños, mencionándose entre ellos al señor LUIS CAMACHO, quien al parecer hacia el costado occidental posee un buena porción de la laguna, que ha sido desecada y hoy se dedica al cultivo de productos de la región. (...)

Aunque pudimos observar buena parte del área de la laguna que ha sido desecada y dedicada al cultivo por personas cuyos nombres no pudimos establecer, el representante el INCORA nos informó que en el pasado la Laguna de Fúquene fue amojonada hace aproximadamente diez años y que en el vaso de la laguna no ha sido adjudicado ningún pedazo de tierra. (...)

(...) pudimos constatar que la laguna está invadida en cuenta parte por buchón de agua y Elodea, que la profundidad de el cuerpo de agua, en algunas partes no supera los dos metros. Alrededor de la laguna existe un dique con una longitud aproximada de 27 kilómetros y unas barreras naturales en roca con longitud aproximada de 3 kilómetros. También se advirtió la presencia de dos máquinas que trabajan en el dique perimetral y dos máquinas encargadas de despejar la laguna del buchón que la invade. Igualmente pudimos observar que la zona de juncos que en algunos sectores de la laguna existen, vienen siendo quemados sistemáticamente por algunos pobladores con la finalidad de secarla y hacerse a la tierra. La apariencia del agua en algunos sectores es bastante turbia, (...)

(...) en el sitio denominado las Malvinas, ubicado dentro de lo que antes era la Laguna y a un costado del río Ubaté, correspondiente a una zona totalmente desecada, cultivada y con ganados, donde incluso se nota que ha sido llevada tierra para hacer un terraplén. Además existen construcciones de viviendas y cerramientos ratificales que denotan un proceso de colonización inveterado y progresivo. (...) (fs 831-833 C2)



1100
1999

- Según oficio remitido por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – Seccional Cundinamarca IGAC, con un disco láser, CD, que contenía fotografías de los años 1943 y 1981, se estableció una diferencia del área del espejo de agua de la Laguna de Fúquene, calculando que el área del espejo en el año 1943 era de 3.102 Ha. y para 1981 bajó a 2.140 Ha, en 38 años su extensión ha disminuido en 962 Ha; que teniendo en cuenta el ritmo de desecación de la laguna para la fecha se tendría un calculo aproximado de 900 Ha menos de superficie que sumadas al dígito anterior arrojan un área de afectación de 1.862 Ha.

Resalta igualmente que *"el avance que los habitantes circundantes a la laguna han tenido sobre el lecho de la misma, tomándola hoy como tierras de labor agrícola, en lo que respecta a la seccional, se ha efectuado avance hacia la parte central como los municipios de Susa, Fúquene y Guachetá. (...) técnicamente queda demostrado el preocupante deterioro gradual de la laguna que se ha efectuado a través del tiempo y en este proceso de desecación de la Laguna de Fúquene hay muchos factores que han incidido al desangre que daría lugar a un serio plan de manejo que conduzca a su recuperación; y es así que sobre el área que la laguna poseía en el año 1943 sería la base para replantearla sobre el terreno y en forma técnica el lindero ó cota que la laguna poseía en ese entonces y que los propietarios de los predios que lo circundan avanzan sobre áreas muy considerables, hoy de explotación agrícola. (...) en la planila de 1955 se aprecia hacia el norte de la Laguna de Fúquene otra laguna en ese entonces con 40 ha de área aproximada, denominada Laguna Verde, que desapareció y hoy es tierra también de explotación agrícola. (...) sugerimos que se trace como antes lo indicaba y se establezcan mojones por el antiguo lecho de esta y a partir de esta ubicación geográfica dar inicio de un plan de recuperación sostenible con las entidades competentes. (...)"* (fs 1033-1035 C2)

- El **Dictamen Pericial**, presentado en mayo de 2004 por los Ingenieros Sanitarios y Ambientales Claudia Reyes Zipa y Álvaro Yebrail Avendaño Pacheco, arrojó los siguientes resultados:

En cuanto al río Suárez establecieron que había presencia de contaminación del agua. esto se nota por su color y la proliferación de malos olores y la presencia de mosquitos e insectos haciendo que su utilización para fines agropecuarios así como para el consumo humano no es apta afectando a la población ribereña ya que es la fuente más cercana e importante para dicha comunidad. (fl 1053 C2)



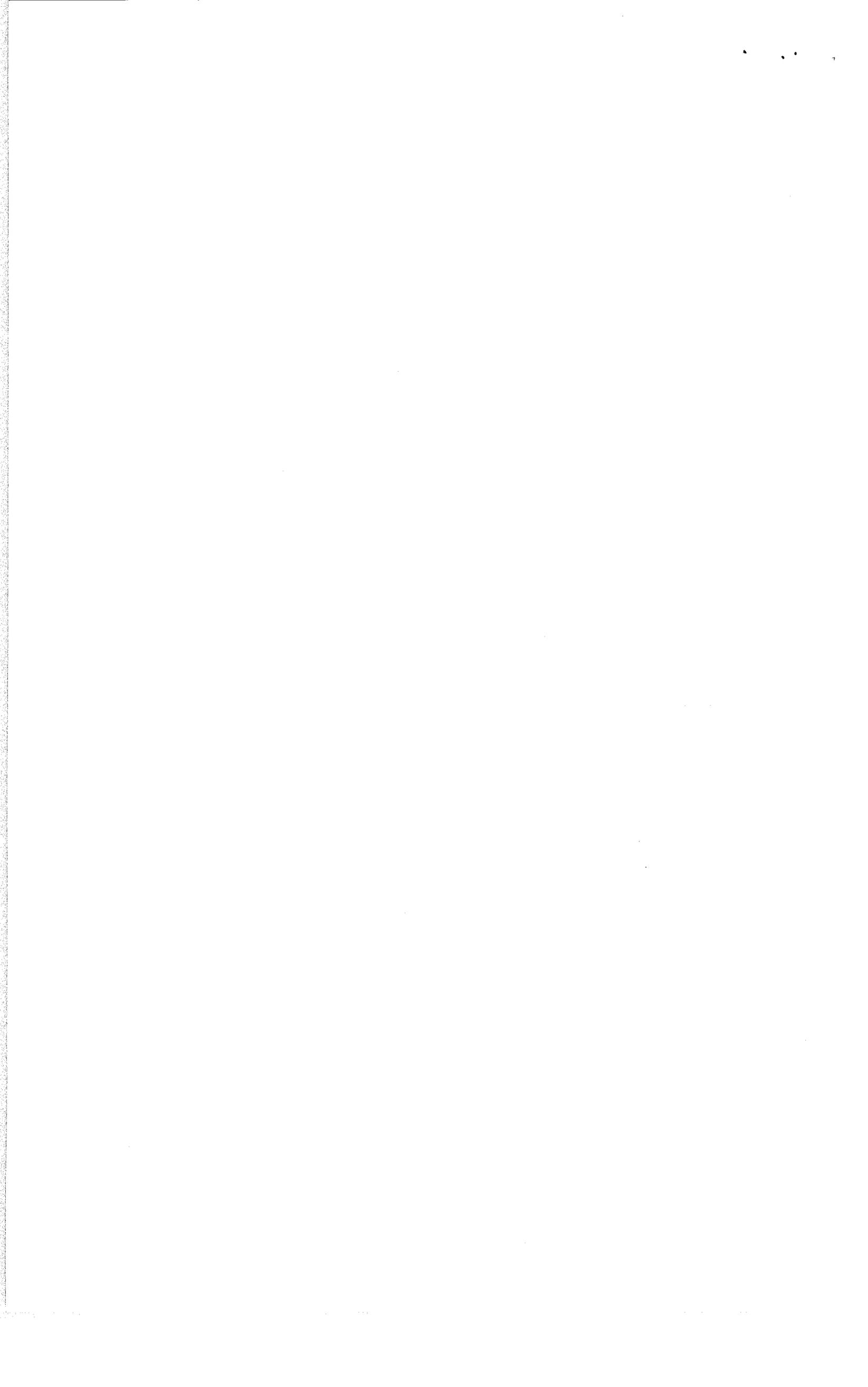
1187
188

El grado de contaminación del río se determinó luego de tomar muestras en su nacimiento y después de recibir las descargas del Municipio de Chiquinquirá, estableciendo que el grado de contaminación es altísimo. (Ver cuado fl. 1054 C2)

El resumen los vertimientos líquidos de aguas residuales por municipio es el siguiente:

- SAN MIGUEL DE SEMA: Cuenta con una planta de tratamiento de agua residual que mientras estuvo en funcionamiento presentó un importante grado de remoción de elementos contaminantes antes de ser vertidos o depositados al cuerpo receptor de agua el cual es la quebrada Sana Ana que va a desembocar directamente en la laguna de Fúquene. En la actualidad el sistema de tratamiento o planta de tratamiento de agua residual no se encuentra operando ocasionando que las aguas residuales sean depositadas directamente a la fuente receptora contaminándola en alto grado.
- SUSA. Se recogen las aguas residuales en un alcantarillado separado de aguas básicamente de tipo industriales y domésticas que luego son vertidas al emisario final que es el río Susa generando otra carga contaminante en dicho afluente.
- SIMIJACA. Se cuenta con un alcantarillado combinado el cual conduce las aguas residuales que genera esta población que son de tipo industrial (lácteos) y domésticas, sin ninguna clase de tratamiento son entregadas al río Simijaca ocasionando un impacto negativo que contamina el cuerpo de agua receptor convirtiéndose de esta manera en un más de los problemas ambientales que aquejan el sistema hídrico de esta región.
- CHIQUINQUIRÁ. No se encontró en las visitas realizadas la existencia de alguna clase de estructuras que denoten la presencia de planta de tratamiento de agua residual, por lo contrario los residuos líquidos provenientes del Municipio de Chiquinquirá son vertidos o depositados directamente al río Suárez ocasionando un gran impacto ambiental negativo ya que se contamina sustancialmente el cuerpo de agua. Las aguas depositadas por el matadero del Municipio cuenta con una planta de tratamiento compacta de sedimentación que para el momento de la visita estaba en funcionamiento. (fs 1055-1056 C2)

Se estableció también que los afluentes del río Suárez, como el río Susa, Simijaca, Chiquinquirá y Madrón, reciben descargas de aguas residuales sin tratamiento de los municipios de Susa, Simijaca, inspección de Nariño y municipio de Chiquinquirá, igual que de diferentes actividades agropecuarias y de la industria de lácteos (fs 1056-1057 C2).



Igualmente se afirma que en el sector denominado la Copetona en inmediaciones de las veredas Velandia, Piere y Escobal, existió una compuerta que permitía mantener el caudal del río Suárez en este sector, que por falta de mantenimiento y limpieza colapsó y dejó de prestar servicio (fl. 1057 C2). Los agentes contaminantes que actúan sobre la laguna, el río Suárez y sus afluentes, son principalmente grasas, sólidos suspendidos y coliformes, provenientes de las aguas residuales domésticas, industriales y de actividades agropecuarias. (fl. 1060 C2)

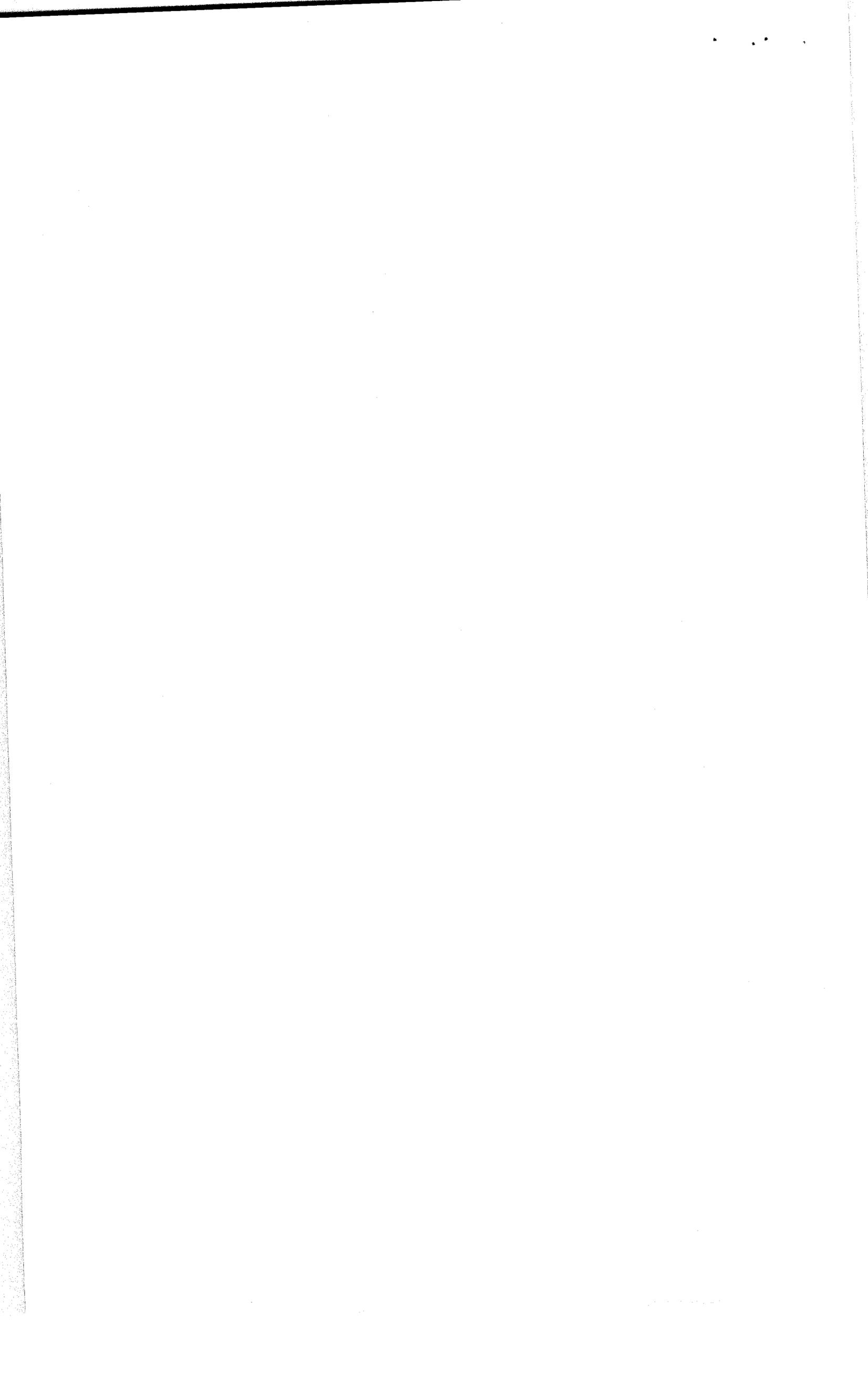
Los municipios que descargan sus aguas residuales directamente a la laguna o a sus afluentes son: Carmen de Carupa, Fúquene, Guacheta, Cucunubá, Lenguaque, Tausa, Sutatausa, Ubaté y San Miguel de Sema, de los cuales solo tres reciben tratamiento pero ninguna planta funciona de manera óptima. (fs. 1061-1062 C2)

Lo relacionado hasta el momento le permite a la Sala deducir, con serena claridad, que el ecosistema conformado por la laguna de Fúquene y el río Suárez sufre una incontrolada recepción de desechos contaminantes, provenientes de los municipios y predios ribereños, que han deteriorado y prosiguen deteriorando de manera perceptible sus calidades y características naturales, a punto de poner en peligro su conservación y existencia, lo cual reclama, sin dudas, una intervención que corresponda a la función ambiental y equilibrio natural que le corresponde.

b) Al expediente también fueron aportados diferentes documentos que demuestran la actividad y/o inactividad desarrollada por algunos de los demandados, veamos:

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Rural, en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales fijó en Agosto de 2001 la "Política Nacional de Humedales Internos de Colombia" (fs 529-556 C2), como se anunció con anterioridad. Dentro del expediente, sin embargo, se desconoce su implementación material.

Así mismo, poco o nada ilustra el planario acerca del cumplimiento de las metas propuestas, su adopción por las autoridades ambientales, las



Igualmente se afirma que en el sector denominado la Copetona en inmediaciones de las veredas Velandia, Piere y Escobal, existió una compuerta que permitía mantener el caudal del río Suárez en este sector, que por falta de mantenimiento y limpieza colapsó y dejó de prestar servicio (fl. 1057 C2). Los agentes contaminantes que actúan sobre la laguna, el río Suárez y sus afluentes, son principalmente grasas, sólidos suspendidos y coliformes, provenientes de las aguas residuales domésticas, industriales y de actividades agropecuarias. (fl. 1060 C2)

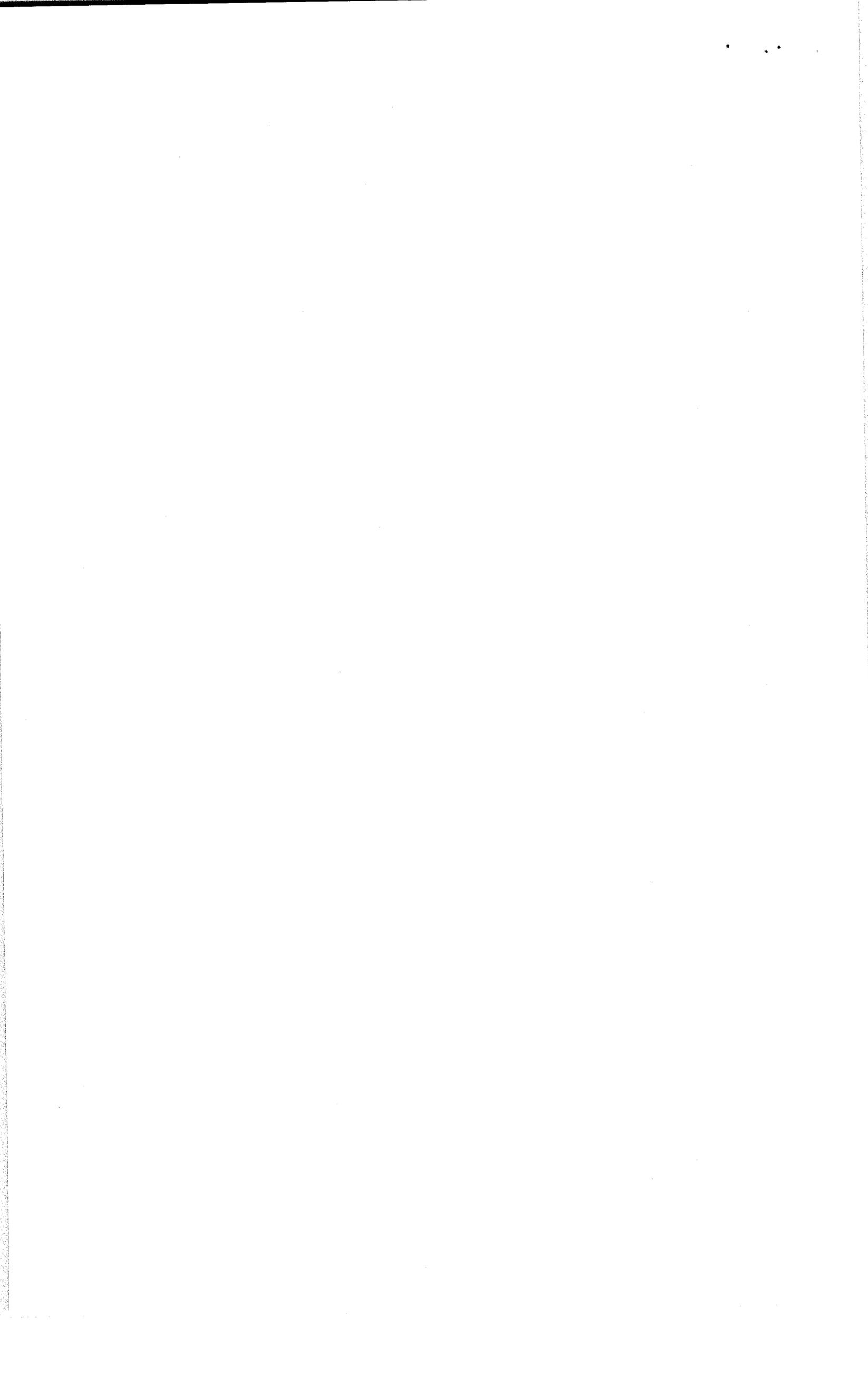
Los municipios que descargan sus aguas residuales directamente a la laguna o a sus afluentes son: Carmen de Carupa, Fúquene, Guacheta, Cucunubá, Lenguazaque, Tausa, Sutatausa, Ubaté y San Miguel de Sema, de los cuales solo tres reciben tratamiento pero ninguna planta funciona de manera óptima. (fs. 1061-1062 C2)

Lo relacionado hasta el momento le permite a la Sala deducir, con serena claridad, que el ecosistema conformado por la laguna de Fúquene y el río Suárez sufre una incontrolada recepción de desechos contaminantes, provenientes de los municipios y predios ribereños, que han deteriorado y prosiguen deteriorando de manera perceptible sus calidades y características naturales, a punto de poner en peligro su conservación y existencia, lo cual reclama, sin dudas, una intervención que corresponda a la función ambiental y equilibrio natural que le corresponde.

b) Al expediente también fueron aportados diferentes documentos que demuestran la actividad y/o inactividad desarrollada por algunos de los demandados, veamos:

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Rural, en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales fijó en Agosto de 2001 la "Política Nacional de Humedales Internos de Colombia" (fs 529-556 C2), como se anunció con anterioridad. Dentro del expediente, sin embargo, se desconoce su implementación material.

Así mismo, poco o nada ilustra el plenario acerca del cumplimiento de las metas propuestas, su adopción por las autoridades ambientales, las



Corporaciones Autónomas Regionales, y las diferentes entidades territoriales concernidas, como de su puesta en practica.

El Departamento de Boyacá, según informó la Secretaría de Planeación, *no ha expedido ordenanzas relacionadas con la protección del medio ambiente del orden departamental ni particularmente para la protección y recuperación de la Laguna de Fúquene, el Río Suárez y sus afluentes; no existen estudios técnicos o científicos, respecto de la contaminación o colmatación de la Laguna de Fúquene, el Río Suárez y sus afluentes. (fl 404 C1)*

Para este Tribunal la desidia del Departamento de Boyacá con relación a la protección, preservación y restauración del recurso y su biodiversidad, es notoria. No ha implementado ni desarrollado ningún tipo de proyecto ambiental, no ha fijado políticas ni planes de control y saneamiento mínimos para el ejercicio de las actividades que tienen que ver con la laguna y su área de influencia, no ha realizado ni coadyuvado con estudios de situación y solución de la problemática dependiente a proteger los recurso hídricos objeto de la acción. Su función constitucional de control, planeación, eventual asesoría, ofrecimiento de apoyo financiero y puesta en marcha de programas de educación, uso racional hacia los municipios protagonistas del daño; anónimo de la comunidad; ha sido nula, no obstante la gravedad e inminencia de la alteración sin remedio y acelerado deterioro ambiental que afecta al ecosistema.

El Municipio de Susa referencia que atendiendo el Informe de Gestión Ambiental presentado en noviembre de 2001, su Concejo Municipal expidió el Acuerdo N° 5 de 2001, por medio del cual creó incentivos tributarios para los ciudadanos que colaboran con planes de reforestación y conservación de recursos hídricos, resalta la ejecución de una partida presupuestal de \$150.0000.000 para reforestación, expedición de normas para evitar la quema de bosques nativos, el uso adecuado del agua, adopción del tema ambiental en su POT, disponibilidad para colaborar con la CAR en sus proyectos e iniciativas.

Añade que adelanta un estudio y diseño de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales para el sector urbano y ha apropiado recursos para la



Hge

AS

implementación de un programa de letrinaje en área rural. (fs 890-891, 907 C2).

De lo anterior, infiere la Sala que la labor del Municipio de Susa no ha sido pasiva, ejerciendo funciones reglamentarias principalmente. Sin embargo, es inocultable que su casco urbano carece de planta de tratamiento de aguas residuales, circunstancia que confirma su participación activa como agente contaminante de la laguna de Fúquene.

El Municipio de Chiquinquirá aporta, entre otros documentos, el Acuerdo N° 018 del 30 de junio de 2000 POT, cuyo artículo 5° *marco estratégico de cuencas hidrográficas*, describe el problema, enumera los ecosistemas lénticos de la cuenca, acepta la contaminación del río Suárez, fija objetivos generales, pero ninguno específicamente relacionado con el río Suárez o la Laguna de Fúquene, y, concluye diciendo que es necesario el liderazgo de Chiquinquirá para abanderar la gestión de proyectos y acciones tendientes a la descontaminación del río Suárez. Anexa además cartas remitidas a la CAR, que hablan de la necesidad de construir una planta de tratamiento anaeróbica de aguas. En oficio dirigido al Tribunal informa que se asignó un lote municipal, en la vereda la Balsa, con el fin de construir una planta de tratamiento que resulte funcionalmente idónea. (fs 724-748 C2)

En criterio de la Sala, la actividad desplegada por el Municipio de Chiquinquirá, que según el material probatorio es uno de los mayores agentes contaminantes del río Suárez, con relación al impacto ambiental que ocasiona su comunidad es bastante pobre, sin proporción con su protagonismo en la consecuencia de los hechos demostrados. No prueba la existencia de ningún proyecto, plan o programa suficientemente serios, dirigidos al tratamiento técnica y adecuado de sus aguas residuales, aspira a meros objetivos generales, sin que hasta la fecha haya concretado obra alguna, ejecutado labores materiales preventivas o curativas a corto y mediano plazo, ni tareas serias encaminadas a morigerar la persistencia de su comportamiento como agente eficaz del deterioro de la cuenca de la laguna y sus alrededores. La afectación del ecosistema objeto de la acción y



4197
61
184

la inexistencia de soluciones amerita más que una intención política y un liderazgo programático que no se traslada a la práctica.

✓ El Departamento de Cundinamarca, por su parte, presentó copia de las órdenes de compra y contratos de suministro, suscritos entre 1997 y 1998, por medio de los cuales adquirió insumos, materia prima y demás elementos necesarios para implementar el programa de repoblamiento de especies ícticas en la laguna de Fúquene. Así mismo anexó copia del programa de recuperación pesquera de la laguna, adelantado por su Secretaría de Medio Ambiente, en el año 1997. (fs 99-156, 162-166 C1).

Allega también copias de los convenios de cooperación N° 001 del 15 de mayo de 1997, y 0044 del 12 de noviembre de 1998, celebrados con la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la ciencia y la Cultura O.E.I., con el objeto obtener prestación de servicios de asistencia técnica y apoyo para el desarrollo del programa de recuperación de lagunas naturales en el Departamento de Cundinamarca, y para la recuperación o control de la vegetación acuática de la laguna de Fúquene, para la administración y preparación de actividades; respectivamente. (fs 157-161, 169-172 C1).

Aporta igualmente copia de los contratos de compraventa de maquinarias y botes, como segadora-cortadora de plantas acuáticas y remolque, repuestos para mantenimiento y reparación por 4 años de equipo cosechador de plantas acuáticas. (fs 173-183 C1)

✓ En 1996, la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios presentó un "Informe de Gestión Ambiental" sobre el proyecto de recuperación de la Laguna de Fúquene, relacionando los recursos invertidos y equipos adquiridos para su desarrollo en ese año. Destaca además que la entidad territorial inició encuesta socio económica sobre los ocupantes de los predios invadidos, especialmente en el sector de las Malvinas, con el objeto de establecer su condición social y económica que permitiera a futuro desarrollar una labor jurídica dirigida a la recuperación de esas áreas, labor



H97

153

que contó con la participación del INCORA, la CAR y las Alcaldías de los municipios de la cuenca de la laguna. (fs 869-570 C2)

Mediante oficio 1351 de diciembre de 2003, el Secretario de Ambiente de Cundinamarca hace una relación de las diferentes actividades desarrolladas desde 1992 a 2003 en la laguna de Fúquene, algunas de ellas:

- Entre 1992-1997 invirtió \$407'000.000, en la adquisición de maquinaria (cosechadora de vegetación acuática, botes de carga, adecuación de la estación Guantancuy) y en mano de obra aproximadamente \$300'000.000. El proyecto se desarrolló hasta el 2000, y reiniciando en 2002.
- Mitigación de efectos paisajísticos negativos.
- Extracción y disposición adecuada de 24.700 toneladas de excesos de vegetación acuática aproximadamente.
- Mejoría de condiciones laborales de los habitantes del sector vinculados al proyecto.
- Inicio de un proceso de capacitación y educación a la comunidad.
- Establecimiento de un manejo integral sostenible del ecosistema productos de bienes y servicios ambientales de la cuenca del río Ubaté.
- La Secretaría adelanta el proceso de adjudicación del precio Guargua ante el INCODER de 1.400 Ha aproximadamente, las cuales pasarían a ser zonas de reserva natural para su protección y conservación. (fs 10-1022 C2)

El Grupo de Control Fiscal de la Contraloría General de Cundinamarca presentó un informe sobre la visita realizada a la Laguna de Fúquene con el fin de verificar el estado y manejo de los recursos, maquinaria y aireadores destinados por el Departamento de Cundinamarca al programa de "Recuperación de la Laguna de Fúquene", ejecutado por la Secretaría de Desarrollo Económico. (fs 762- 796 C2)

El concepto del organismo de control sobre los proyectos desarrollados fue el siguiente:

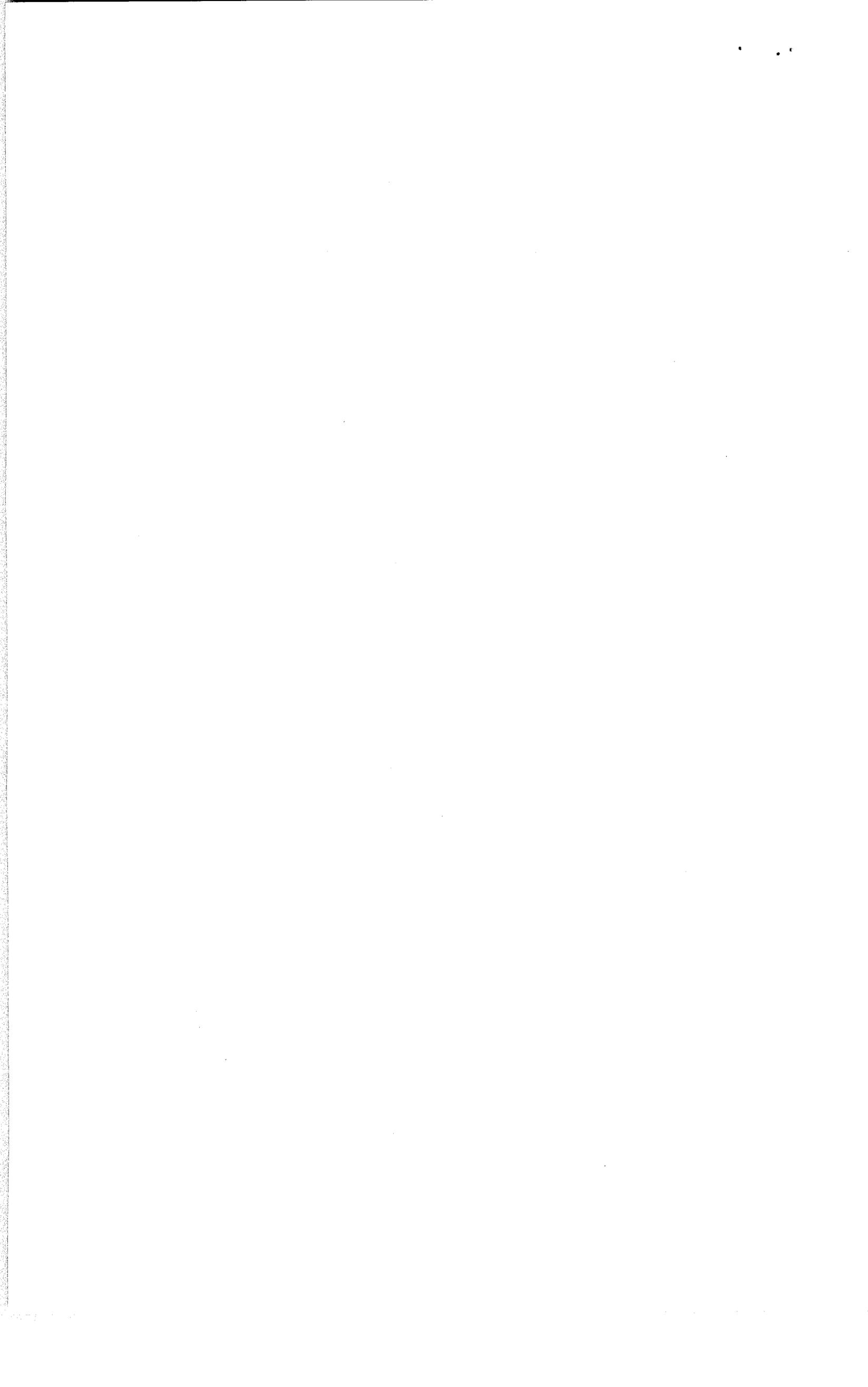
**"RECUPERACIÓN DE LA CALIDAD DE LA LAGUNA
AIERADORES:**

Dentro de este contrato se encontraron las siguientes fallas:

Los aireadores en lagunas son utilizados para crear turbulencia requerida para la disposición de oxígeno y permitir la sedimentación de sólidos. La función que se le dio a estos aparatos en la laguna fue para oxigenar el agua, para que los peces que iban a sembrar no murieran por falta de oxígeno, el problema fue que no tuvieron en cuenta que la sedimentación producida por estas máquinas ayuda a la pérdida de profundidad del espejo de agua.

Hasta el momento de la presentación de este informe no se conoce como se determinó la potencia requerida por los aireadores.

La empresa seleccionada para comprarse los equipos no cumple todos los requerimientos pedidos en los criterios de selección.



1193

182

Hasta la fecha de presentación de este informe no se conoce como se determinó si los aireadores se encuentran inyectando la cantidad de oxígeno solicitada.

REPOBLAMIENTO ICTIVO

En este proyecto se compran 6000 alevinos, de los cuales en este momento hay 200, lo que quiere decir que existió un mal manejo en el cuidado de los peces.

SE compraron 400 kilos de lombriz para alimentar a un pez (Capitán de la Sabana) que nunca se compró.

SE compraron 161 tablas de madera burra en Zapán y 25 repisas para facilitar el proceso de alimentación de los peces, por lo que es necesarios revisar el uso que se le esta dando a esta madera.

SE compran dos aireadores más para este proyecto, compra que no se sabe hasta que punto sea justificable ya que se cuenta con seis (6) aireadores.

En un informe de la Profesional Universitario Diana Herrera Jiménez (encargada de los programas de Recuperación de la Laguna de Fúquene), con fecha Mayo 6 de 1999 al doctor Fernando Páez Mejía (Secretario de Desarrollo Económico), le hace un balance sobre los peces que se sembraron, en el que no cuadran las cifras de peces relacionadas con las compras hechas, la venta realizada y el saldo de los peces que quedan en la Laguna.

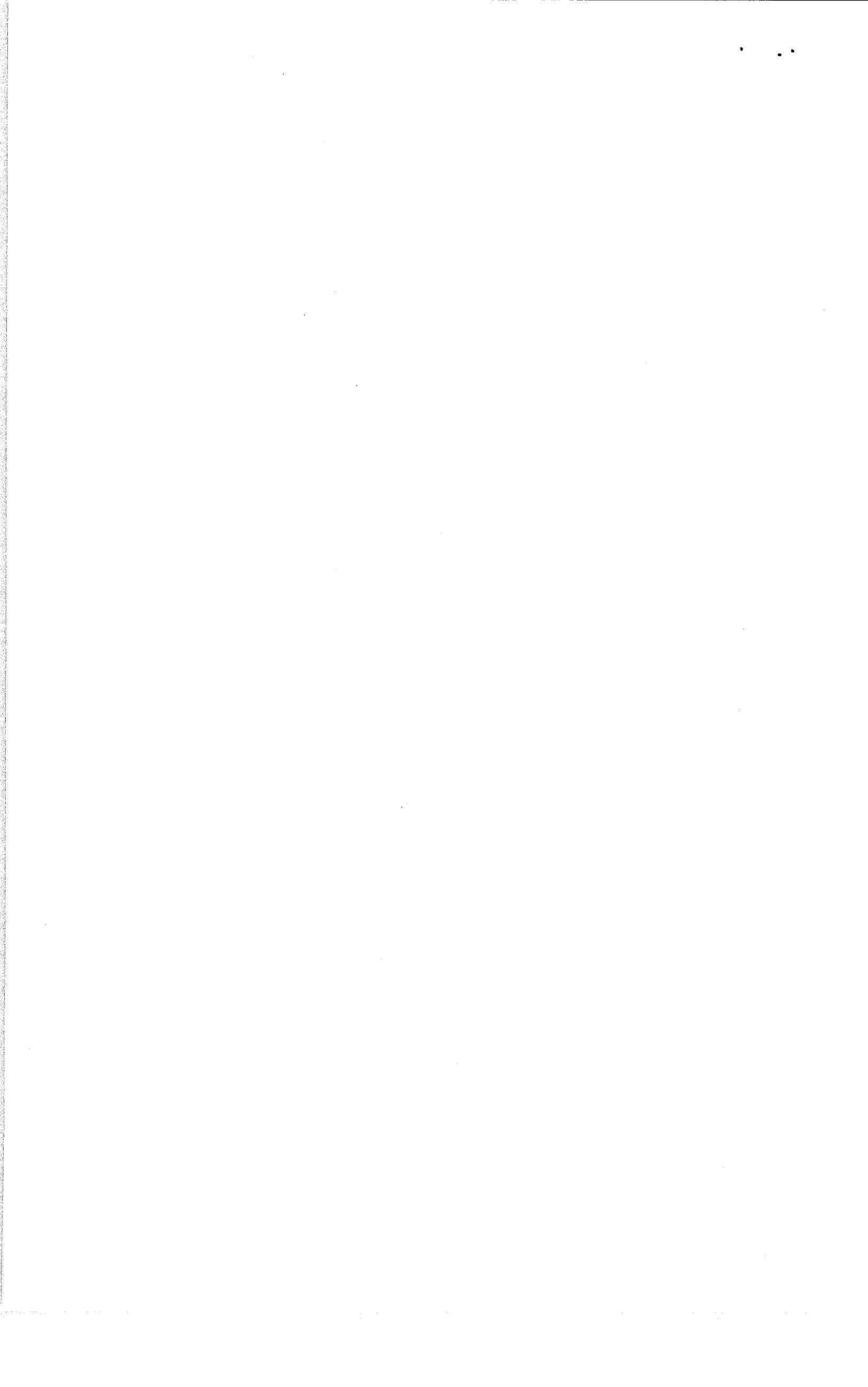
PROYECTO DE LOMBRICULTURA

En este informe se presenta un mal diseño de las camas para las lombrices, por parte de la Secretaría de Desarrollo Económico, ya que no se tiene en cuenta solicitar al contrato la colocación de un piso firme o en su defecto algún material en la base que no dejara escapar a las lombrices, cuando se sometiera a un cambio en su nuevo hábitat (...)

La idea principal de la construcción de los módulos de lombricultura tenía un doble propósito, el procesamiento del buchón y Elodea recogido por la máquina cosechadora para convertirlo en abono y el suministro a los agricultores de este abono rico en nutrientes para sus siembras. (...) (fs 794-796 C2)

✓ Las documentales citadas demuestran que el Departamento de Cundinamarca, por medio de su Secretaría de Medio Ambiente, ha formulado proyectos y ejecutado programas tendientes a recuperar el ecosistema formado por la laguna de Fúquene, restaurar la calidad del agua, repoblar el cuerpo de agua con especies acuáticas animales y vegetales introduciendo especímenes nativos, con el fin de reactivar la pesca, beneficiado los desechos vegetales, cumpliendo así, los cometidos estatales en el segmento de la conservación del medio ambiente acorde con un desarrollo económico sostenible, aunque parcialmente.

No obstante lo referido, los proyectos parecen haberse ejecutado de manera inadecuada y antitécnica por falta o ausencia de control de calidad, inspección y seguimiento permanente. Por ejemplo, observa la Sala aunque



H94

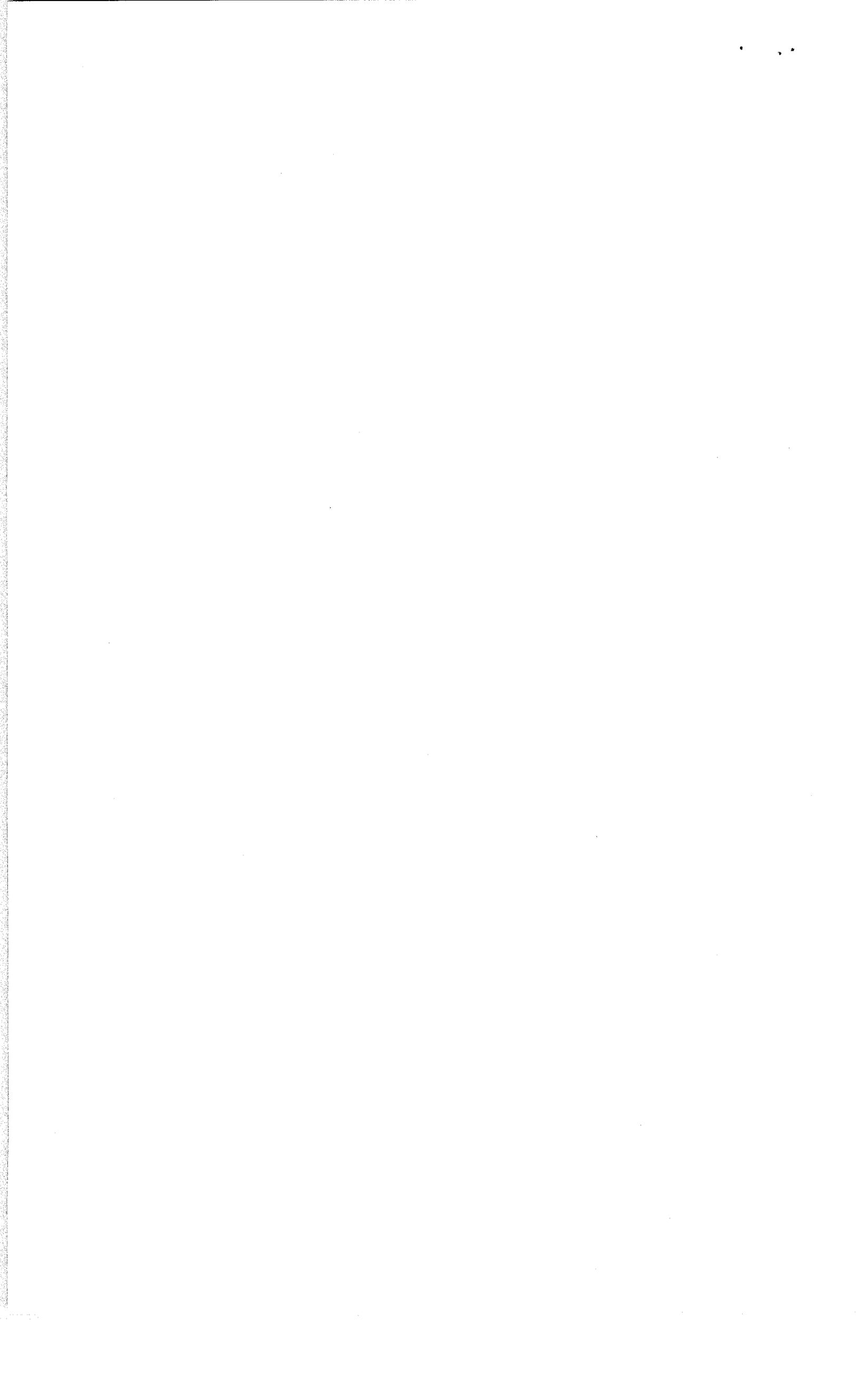
AS

de manera superficial, pues no existen mayores elementos de juicio al respecto que faculten un pronunciamiento de mérito, que la actividad de poda de la maleza acuática no se planificó sistemática ni ordenadamente, impidiendo controlar y exigir resultados objetivos, los materiales utilizados para algunos proyectos no eran de la calidad requerida y se desperdiciaron, los procesos de contratación fueron aparentemente deficientes.

✓ Pero sobre todo, inexplicablemente, el Departamento de Cundinamarca desconoce el principio de Armonía Regional; ejercicio de funciones constitucionales y legales de manera coordinada y armónica; el principio de la Gradación o jerarquización normativa, respetando las normas superiores; y el principio del Rigor Subsidiario, las normas podrán hacerse mas rigurosas, para evitar esfuerzos superfluos, dilapidar recursos, cruce de planes y programas, doble normatividad y confusión en su aplicación, que trae la ley 99 de 1993, como de forzosa atención. Precaver que la formulación y ejecución de un proyecto integral planificado para impedir el deterioro, proteger y restaurar el humedal objeto de esta acción, era imprescindible. No podía ignorar el ente departamental que comparte el ecosistema afectado, en comunidad geográfica, social, política y administrativa, con el Departamento de Boyacá; que aun cuando resulta igualmente obligado y no desarrolla actividad alguna al respecto; debió por razones presupuestales y de planificación concitar a este cometido. Tampoco olvidar que la salvación, restauración y preservación de ese hábitat regional dependía de ambos, como de las entidades ambientales, las territoriales ribeanas y sus habitantes urbanos y rurales.

Las cargas públicas legales correspondientes a todos los organismos concernidos competentes, por razón de territorio, vecindad y descentralización funcional, para que surtieran los efectos esperados, debían converger en un solo y valioso objetivo: la salvación del humedal y el entorno de la laguna de Fúquene y el río Suárez.

✓ Son inanes, en criterio de la Sala, las preocupaciones políticas, sociales, económicas y ambientales de una comunidad, entidad territorial y sus gobernantes frente a una problemática de tanta magnitud, respecto a un bien



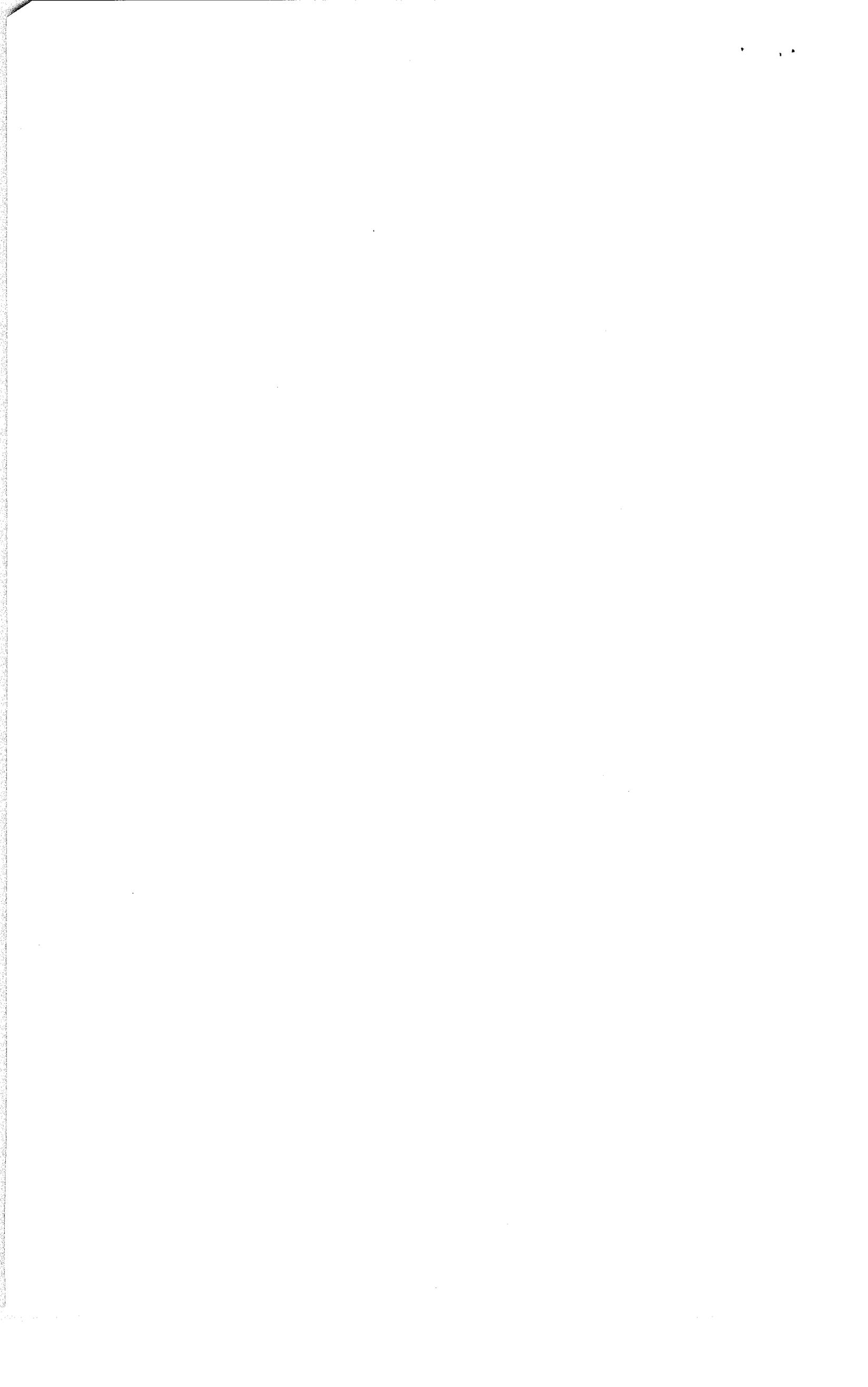
H95
18

✓ natural con impactos graves e inusuales de extraordinaria magnitud y biodiversidad ya sea por verba de ser formados factores o no se actúa y se propone por un modelo que reúna condiciones conjuntas aunque de variada índole, tanto nacionales generales, particulares y específicas, en varios campos, tanto a corto, mediano y largo plazo. Es decir, que sirva como guía estratégica, serio y científico que garantice de manera oportuna la solución integral del problema; que detenga de plano el deterioro, proteja los recursos naturales como sus elementos básicos, que permita a los agentes activos directos e indirectos de la contaminación y del medio ambiente; cualquier medida resultará ineficaz.

Sobre todo con respecto a las competencias de los Departamentos

"AMBIO" que corresponde a los Departamentos, las competencias que les sean delegadas por la entidad que sea el MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE y las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones específicas:

- 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 las Corporaciones Autónomas Regionales, a los municipios y 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.
- 4) Ejercer en coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho a un medio ambiente sano.
- 5) Desarrollar, con la asesoría o participación de las Corporaciones Autónomas Regionales programas de cooperación e integración con los entes territoriales equivalentes y limítrofes del país vecino, dirigidos a fomentar la preservación del medio ambiente común y los recursos naturales renovables binacionales.
- 6) Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con los entes directores y organismos ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras y con las Corporaciones Autónomas Regionales, obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua, para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas hidrográficas.



H96
66
179

7) Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades de control y vigilancia ambientales intermunicipales, que se realicen en el territorio del departamento con el apoyo de la fuerza pública, en relación con la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables”.

“ARTICULO 65. *Funciones de los Municipios, de los Distritos y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá.* Corresponde en materia ambiental a los municipios, 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:

- 1) 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.
- 2) 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.
- 3) 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.
- 4) Participar en la elaboración de planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables a nivel departamental.
- 5) Colaborar con las Corporaciones autónomas Regionales, en la elaboración de los planes regionales y en la ejecución de programas, proyectos y tareas necesarios para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables.
- 6) Ejercer, a través del alcalde como primera autoridad de policía con el apoyo de la Policía Nacional y en coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), y con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho a un medio ambiente sano.
- 7) Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades permanentes de control y vigilancia ambientales, que se realicen en el territorio del municipio o distrito con el apoyo de la fuerza pública, en relación con la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables o con actividades contaminantes y degradantes de las aguas, el aire o el suelo.
- 8) Dictar, dentro de los límites establecidos por la ley, los reglamentos y las disposiciones superiores, las normas de ordenamiento territorial del municipio y las regulaciones sobre usos del suelo.
- 9) Ejecutar obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de aguas afectadas por vertimientos del municipio, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control a las emisiones contaminantes del aire.
- 10) Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con los entes directores y organismos ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras y con las Corporaciones Autónomas Regionales, obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua, para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas y microcuencas hidrográficas.



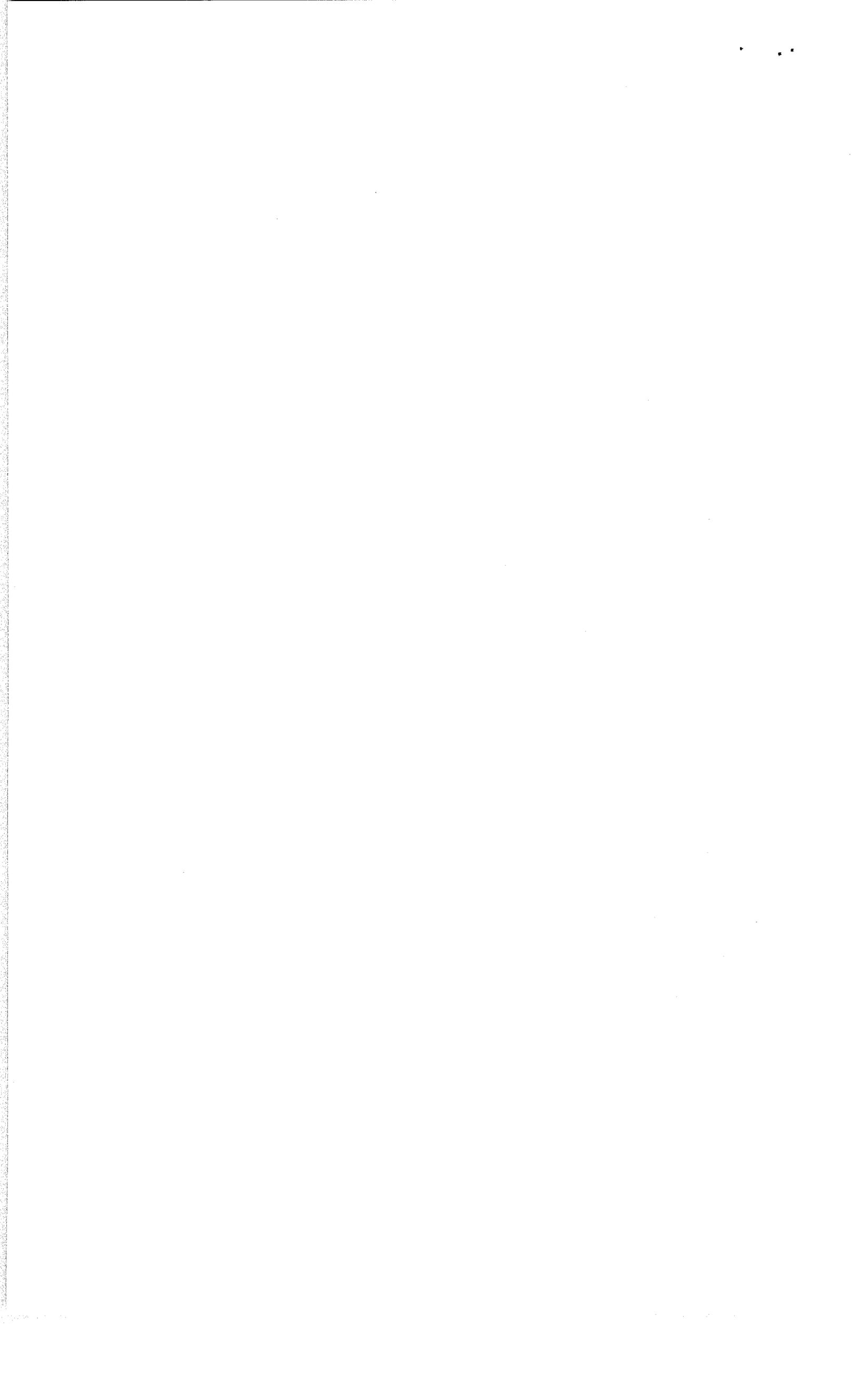
1194
67
178

“PARÁGRAFO. Las unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria a Pequeños Productores, Umatas, prestaran el servicio de asistencia técnica y harán transferencia de tecnología en lo relacionado con la defensa del medio ambiente y la protección de los recursos naturales renovables”.

La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR, por su parte con oficio 000975 del 14 de noviembre de 2001, señala en relación con la laguna de Fúquene y la cuenca del Río Suárez que le corresponde ejercer las funciones establecidas en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993.¹³

¹³ ARTÍCULO 31. FUNCIONES. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

- 1) Ejecutar las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental definidos por la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones o por el Ministerio del Medio Ambiente, así como los del orden regional que le hayan sido confiados conforme a la ley, dentro del ámbito de su jurisdicción;
- 2) Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente;
- 3) Promover y desarrollar la participación comunitaria en programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables;
- 4) Coordinar el proceso de preparación de los planes, programas y proyectos de desarrollo medioambiental que deban formular los diferentes organismos y entidades integradas del Sistema Nacional Ambiental (SINA) en el área de su jurisdicción y en especial, asesorar a los Departamentos, distritos y Municipios de su comprensión territorial en la definición de los planes de desarrollo ambiental y en sus programas y proyectos en materia de protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera que se asegure la armonía y coherencia de las políticas y acciones adoptadas por las distintas entidades territoriales;
- 5) Participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción, en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten;
- 6) Celebrar contratos y convenios con las entidades territoriales, otras entidades públicas y privadas y con las entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto sea la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de ejecutar de mejor manera alguna o algunas de sus funciones, cuando no correspondan al ejercicio de funciones administrativas;
- 7) Promover y realizar conjuntamente con los organismos nacionales adscritos y vinculados al Ministerio del Medio Ambiente, y con las entidades de apoyo técnico y científico del Sistema Nacional Ambiental (SINA), estudios e investigaciones en materia de medio ambiente y recursos naturales renovables;
- 8) Asesorar a las entidades territoriales en la formulación de planes de educación ambiental formal y ejecutar programas de educación ambiental no formal, conforme a las directrices de la política nacional;
- 9) Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la Ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva;
- 10) Fijar en el área de su jurisdicción, los límites permisibles de emisión, descarga, transporte o depósito de sustancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que puedan afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables y prohibir restringir o regular la fabricación, distribución, uso disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental. Estos límites, restricciones y regulaciones en ningún caso podrán ser menos estrictos que los definidos por el Ministerio del Medio Ambiente.
- 11) Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. Esta función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental. Las funciones a que se refiere este numeral serán ejercidas de acuerdo con el artículo 58 de esta Ley.
- 12) Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos, estas funciones comprenden expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos;



13) Recaudar, conforme a la ley, las contribuciones, tasa, derechos, tarifas y multas por concepto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, fijar su monto en el territorio de su jurisdicción con base en las tarifas mínimas establecidas por el Ministerio del Medio Ambiente;

14) Ejercer el control de la movilización, procesamiento y comercialización de los recursos naturales renovables en coordinación con las demás Corporaciones Autónomas Regionales, las entidades territoriales y otras autoridades de policía, con conformidad con la ley y los reglamentos; y expedir los permisos, licencias y salvoconductos para la movilización de recursos naturales renovables;

15) Administrar, bajo la tutela del Ministerio del Medio Ambiente las áreas del Sistema de Parques Nacionales que ese Ministerio les delegue. Esta administración podrá hacerse con la participación de las entidades territoriales y de la sociedad civil.

16) Reservar, alinear, administrar o sustraer, en los términos y condiciones que fijen la ley y los reglamentos, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional, y reglamentar su uso y funcionamiento. Administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción.

17) Imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de daños causados;

18) Ordenar y establecer las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro del área de su jurisdicción, conforme a las disposiciones superiores y a las políticas nacionales;

19) Promover y ejecutar obras de irrigación, avenamiento, defensa contra las inundaciones, regulación de cauces y corrientes de agua, y de recuperación de tierras que sean necesarias para la defensa, protección y adecuado manejo de cuencas hidrográficas del territorio de su jurisdicción, en coordinación con los organismos directores y ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras, conforme a las disposiciones legales y a las previsiones técnicas correspondientes;

Cuando se trate de obras de riego y avenamiento que de acuerdo con las normas y reglamentos requieran de Licencia Ambiental, ésta deberá ser expedida por el Ministerio del Medio Ambiente.

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

21) Adelantar en coordinación con las autoridades de las comunidades indígenas y con las autoridades de las tierras habitadas tradicionalmente por comunidades negras, a que se refiere la Ley 70 de 1993, programas y proyectos de desarrollo sostenible y de manejo, aprovechamiento, uso y conservación de los recursos naturales renovables y del medio ambiente;

22) Implantar y operar el Sistema de Información Ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente;

23) Realizar actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres, en coordinación con las demás autoridades competentes, y asistirles en los aspectos medioambientales en la prevención y atención de emergencias y desastres; adelantar con las administraciones municipales o distritales programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control de erosión, manejo de cauces y reforestación;

24) Transferir la tecnología resultante de las investigaciones que adelanten las entidades de investigación científica y de apoyo técnico del nivel nacional que forman parte del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y prestar asistencia técnica a entidades públicas y privadas y a los particulares, acerca del adecuado manejo de los recursos naturales renovables y la preservación del medio ambiente, en la forma que lo establezcan los reglamentos y de acuerdo con los lineamientos fijados por el Ministerio del Medio Ambiente;

25) Imponer, distribuir y recaudar las contribuciones de valorización con que haya de grabarse la propiedad inmueble, por razón de la ejecución de obras públicas por parte de la Corporación; fijar los demás derechos cuyo cobro pueda hacer conforme a la ley;

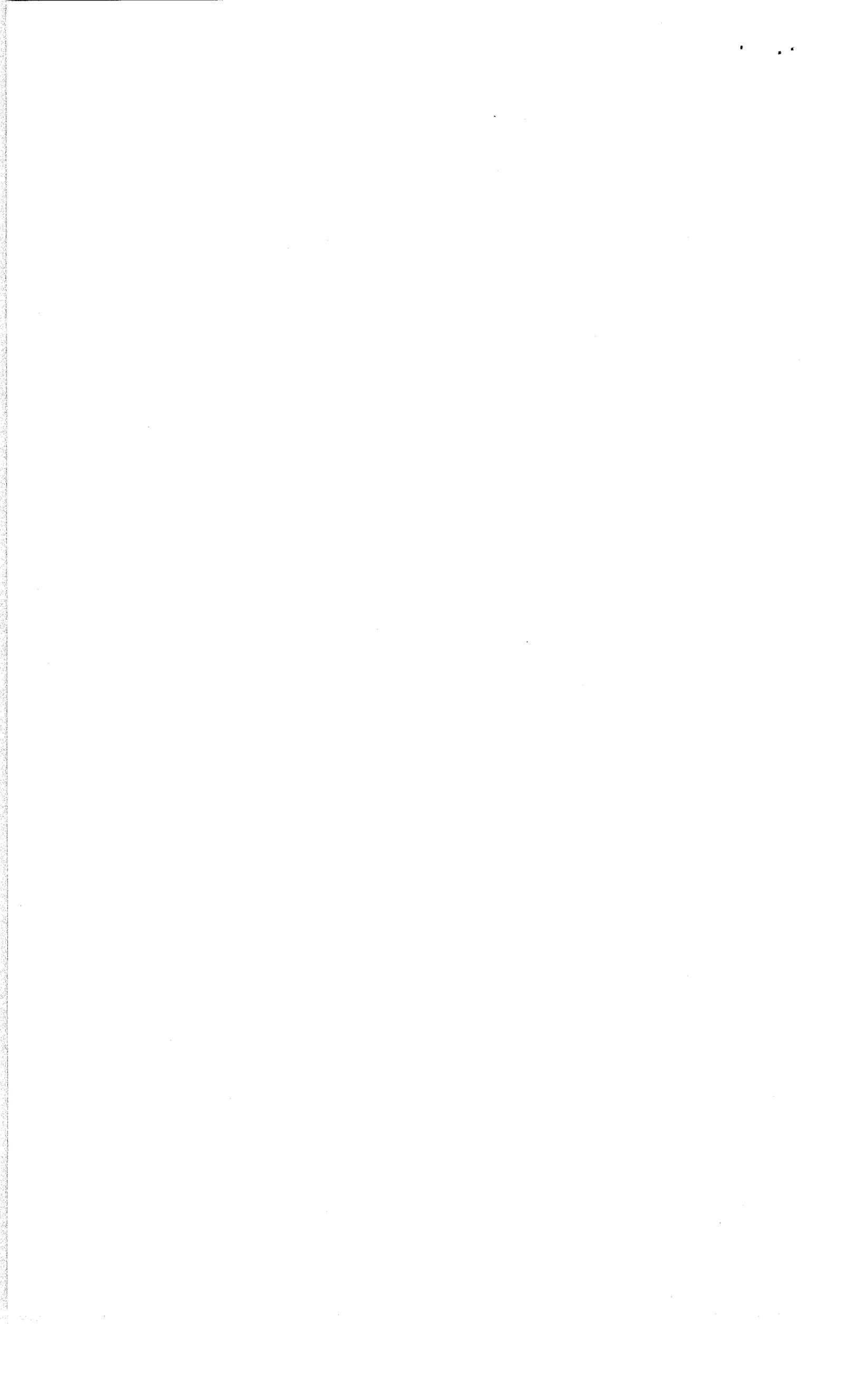
26) Asesorar a las entidades territoriales en la elaboración de proyectos en materia ambiental que deban desarrollarse con recursos provenientes del Fondo Nacional de Regallas o con otros de destinación semejante;

27) Adquirir bienes de propiedad privada y los patrimoniales en las entidades de derecho público y adelantar ante el juez competente la expropiación de bienes, una vez surtida la etapa de negociación directa, cuando ello sea necesario para el cumplimiento de sus funciones o para la ejecución de obras o proyectos requeridos para el cumplimiento de las mismas, e imponer las servidumbres a que haya lugar, conforme a la ley;

28) Promover y ejecutar programas de abastecimiento de agua a las comunidades indígenas y negras tradicionalmente sentadas en el área de su jurisdicción, en coordinación con las autoridades competentes;

29) Apoyar a los concejos municipales, a las asambleas departamentales y a los concejos de las entidades territoriales indígenas en las funciones de planificación que les otorga la Constitución Nacional;

30) Las demás que anteriormente estaban atribuidas a otras autoridades, en materia de medio ambiente y recursos naturales renovables, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia; en cuanto no pugnen con las atribuidas por la Constitución Nacional a las entidades territoriales, o sean contrarias a la presente ley o a las facultades de que ella inviste al Ministerio del Medio Ambiente.



HJH

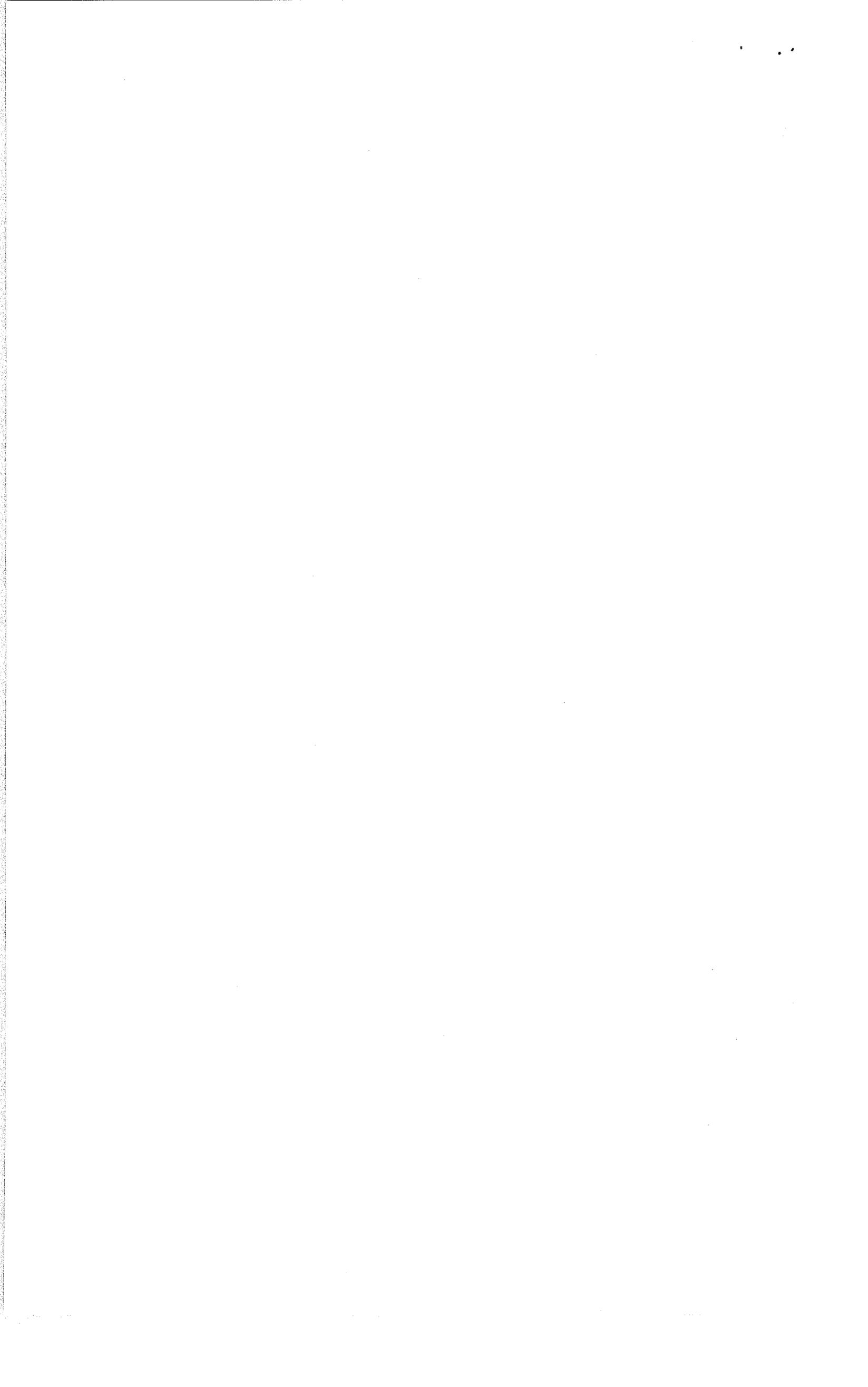
AB

Según oficio 285 del 22 de noviembre de 2001, suscrito por el Director de Política Ambiental del Departamento Nacional de Planeación, la CAR ha realizado las siguientes actividades:

- Proyectos que contemplan acciones en administración y mantenimiento, ejecución de obras de infraestructura, obras de reforestación y control de erosión, investigación y administración de los recursos naturales, estudios de preinversión y divulgación ambiental.
- En cuanto a reforestación y control de erosión, se ejecutó el proyecto de control de erosión de la cuenca del río Checua, con el objetivo de controlar los procesos erosivos en las zonas de ladera de la cuenca de la laguna, preservar y rehabilitar los recursos naturales renovables y prestar asistencia técnica a los pobladores de 13 municipios. Este proyecto en su inicio fue financiado con recursos de crédito con la banca de fomento alemana y aportes de contrapartida de la CAR. A partir de 1996 se ejecutó bajo la modalidad de convenio de cooperación no reembolsable.
- Actividades de administración y mantenimiento como el del sistema Fúquene - Cucunubá y Distrito de Riego Ubaté, para controlar la disponibilidad, aprovechamiento y manejo de las aguas y construyó entre 1987 y 1997 la presa El Hato como mecanismo de regulación del sistema hidráulico de la laguna. Acciones realizadas con recursos administrativos de la entidad.
- Reforestación en la cuenca de los ríos Ubaté y Suárez.
- A través del programa de saneamiento ambiental de la cuenca alta del río Bogotá, proyecto CAR - BID, se construyeron obras para controlar y evitar la contaminación de la laguna de Fúquene como plantas de tratamiento de aguas residuales, rellenos sanitarios y aprestamientos de mataderos en los municipios de Ubaté, Carmen de Carupa, Guachetá, Tausa, Saboya, Susa, Simijaca, Caldas, Buenavista, Cucunubá y Fúquene.
- Suscribió un convenio de cooperación con la Agencia JICA para realizar el estudio sobre el plan de mejoramiento ambiental regional para la cuenca de la Laguna de Fúquene, cuyo informe final presenta la necesidad de ejecutar proyectos encaminados a optimizar el sistema de utilización y manejo del recurso hídrico, mejoramiento de los sistemas de tratamiento de agua residual y control de plantas acuáticas.(fs 755-756 C2)

Por su parte, la Contraloría General de Cundinamarca en el "informe sobre el estado actual de los Humedales de Cundinamarca", refiere que *no se pudo establecer que otros productos a corto, mediano y largo plazo adelanta la entidad teniendo a la recuperación de la laguna, puesto que la información suministrada fue*

31) Sin perjuicio de las atribuciones de los municipios y distritos en relación con la zonificación y el uso del suelo, de conformidad con lo establecido en el artículo 313 numeral séptimo de la Constitución Nacional, las Corporaciones Autónomas Regionales establecerán las normas generales y las densidades máximas a las que se sujetarán los propietarios de vivienda en áreas suburbanas y en cerros y montañas, de manera que se protejan el medio ambiente y los recursos naturales. No menos del 70% del Área a desarrollar en dichos proyectos se destinará a la conservación de la vegetación nativa existente.



insuficiente tanto en los municipios más cercanos a ésta, como el corregimiento de Capellanía, sí como en los asentamientos ubicados al borde de la misma, se dejó entrever el desconocimiento sobre acciones adelantadas por la CAR en la laguna, a excepción del trabajo de control mecánico de maleza acuática que viene realizando, junto con la Secretaría del Medio Ambiente, obra que no minimiza la invasión que presenta este cuerpo de agua." (fl. 809 C2)

De conformidad con la ley 99 del 22 de diciembre de 1993, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-, es la encargada de administrar el medio ambiente y los recursos naturales renovables en el área de su jurisdicción, que corresponde a las cuencas de los ríos Bogotá, Ubaté y Suárez, cuya jurisdicción incluye los municipios de Chiquinquirá, Saboyá, San Miguel de Sema, Caldas, Buenavista, y Ráquira del Departamento de Boyacá. (artículo 33), por lo cual queda claro, que a la CAR en su condición de autoridad ambiental le incumbe, por esencia, la protección de la Laguna de Fúquene y el Río Suárez, de conformidad con las funciones que les asigna la ley. Sin perjuicio de las atribuidas a las entidades territoriales de su área de influencia, o mejor, en coadyuvancia y colaboración con ellas.

Además de las obras relacionadas por el DNP, la Sala deduce que la CAR ha efectuado acciones concretas por medio de la adopción del "plan de manejo, control y disposición de malezas acuáticas en la laguna" de 1997 (Anexo 2), y la contratación del "estudio sobre el plan de mejoramiento ambiental regional para la cuenca de la laguna de Fúquene", efectuado por la agencia JICA del Japón en mayo de 2000, que a la fecha no ha implementado. Respecto de los demás proyectos no se aportó prueba alguna que permita alguna consideración.

Por lo dicho entonces, en el sentir del Tribunal la CAR no ha sido lo suficientemente diligente en el cumplimiento de sus funciones legales, especialmente las señaladas en los numerales 10, 12, 17 del artículo 31 de la ley 99 de 1993, respecto de los recursos ambientales cuya protección se reclama, como se deduce de las pruebas recaudadas, las cuales son ampliamente reveladoras de la omisión de tareas que le competía cumplir para proteger estos lugares de la acción depredadora de su entorno humano



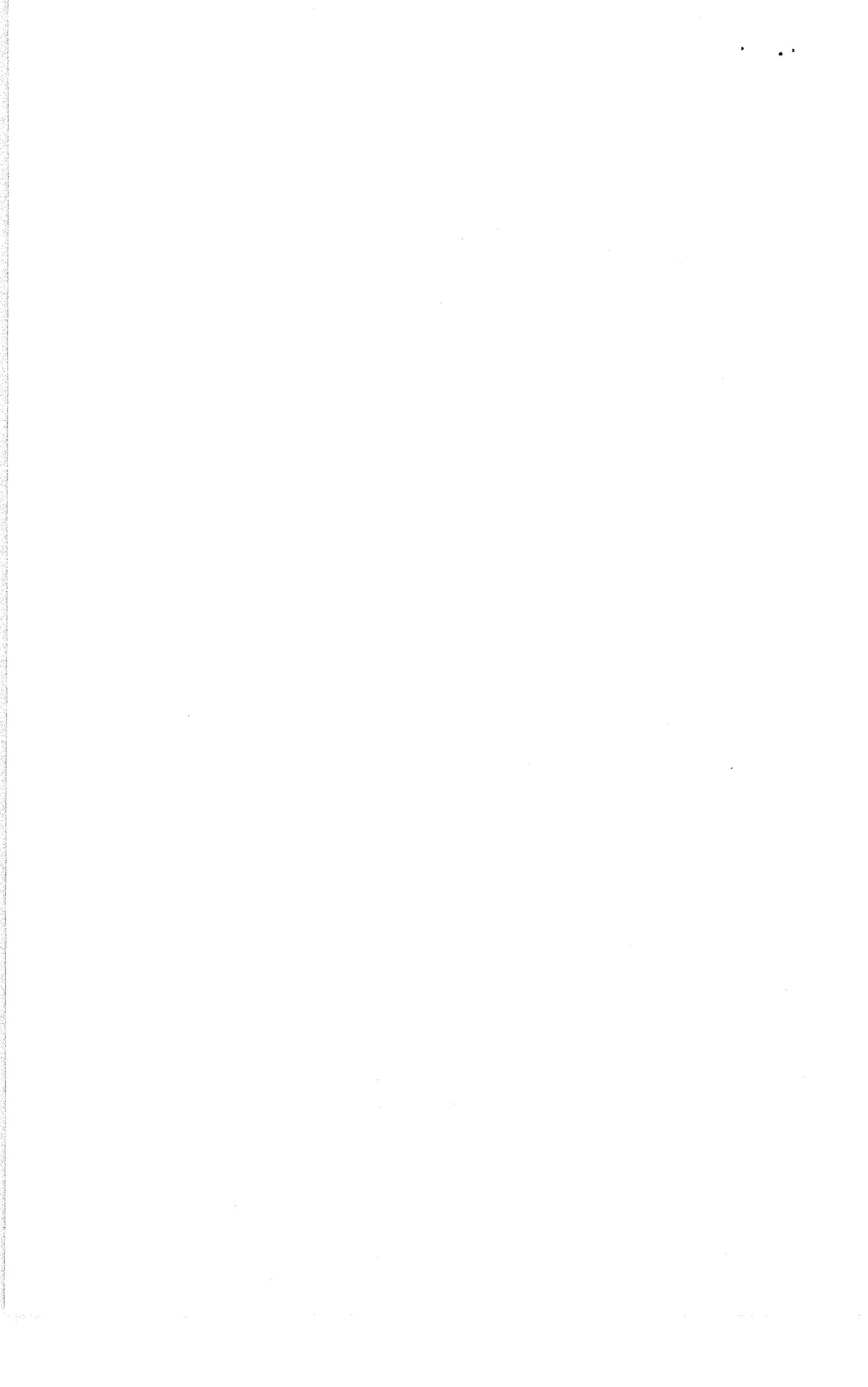
y las naturales de todo ecosistema que genera, por si solo tanto perjuicios como beneficios los cuales corresponde al hombre mitigar o aprovechar.

Conforme a lo dicho hasta el momento resulta evidente que estamos ante un ecosistema que por su importancia ambiental y el estado de deterioro que lo tiene al borde de su extinción reclama, con urgencia, una intervención estatal que corresponda al oficio y destino que la naturaleza le otorgó.

Obran plenamente acreditados en el plenario los hechos fundamento de las pretensiones de los demandantes, igual que probadas las causas y consecuencias de la vulneración de los derechos colectivos que nos convocan, por la conducta omisiva de las autoridades públicas demandadas, cuyas excepciones fueron desestimadas con base en lo probado. Sin poder dejar de mencionar que el deterioro del ecosistema también tiene origen en el comportamiento indiferente de los habitantes de la región respecto a la suerte y estado actual de la laguna.

Por lo anterior, se instará a la entidad responsable de la preservación, conservación y protección de los derechos colectivos invocados como violados, adelantar inmediatamente las acciones necesarias e indispensables para que se rompa el círculo vicioso que produce la perturbación, se impida la continuidad de su deterioro, e inicien tareas tendientes a recuperar o restaurar, en el menor término posible, el ecosistema del humedal laguna de Fúquene y el río Suárez.

Ahora bien, la Sala observa que tanto los estudios aportados como el dictamen pericial, además de señalar los daños ocasionados a la laguna y el río, sus responsables directos por acción y por omisión, también proponen alternativas para su solución, indicando los costos y beneficios económicos que generarían la toma de estrategias para su recuperación y adecuación. Por tanto, al momento de establecerse las medidas que deben adoptar la CAR, los Departamento de Boyacá y Cundinamarca y los Municipios de San Miguel de Sema, Susa, Simijaca, Chiquinquirá, el INCODER, el IDEAM y el Ministerio del Medio Ambiente, nos remitiremos a algunos de los apartes, que en concepto de la corporación ameritan tenerse en cuenta.



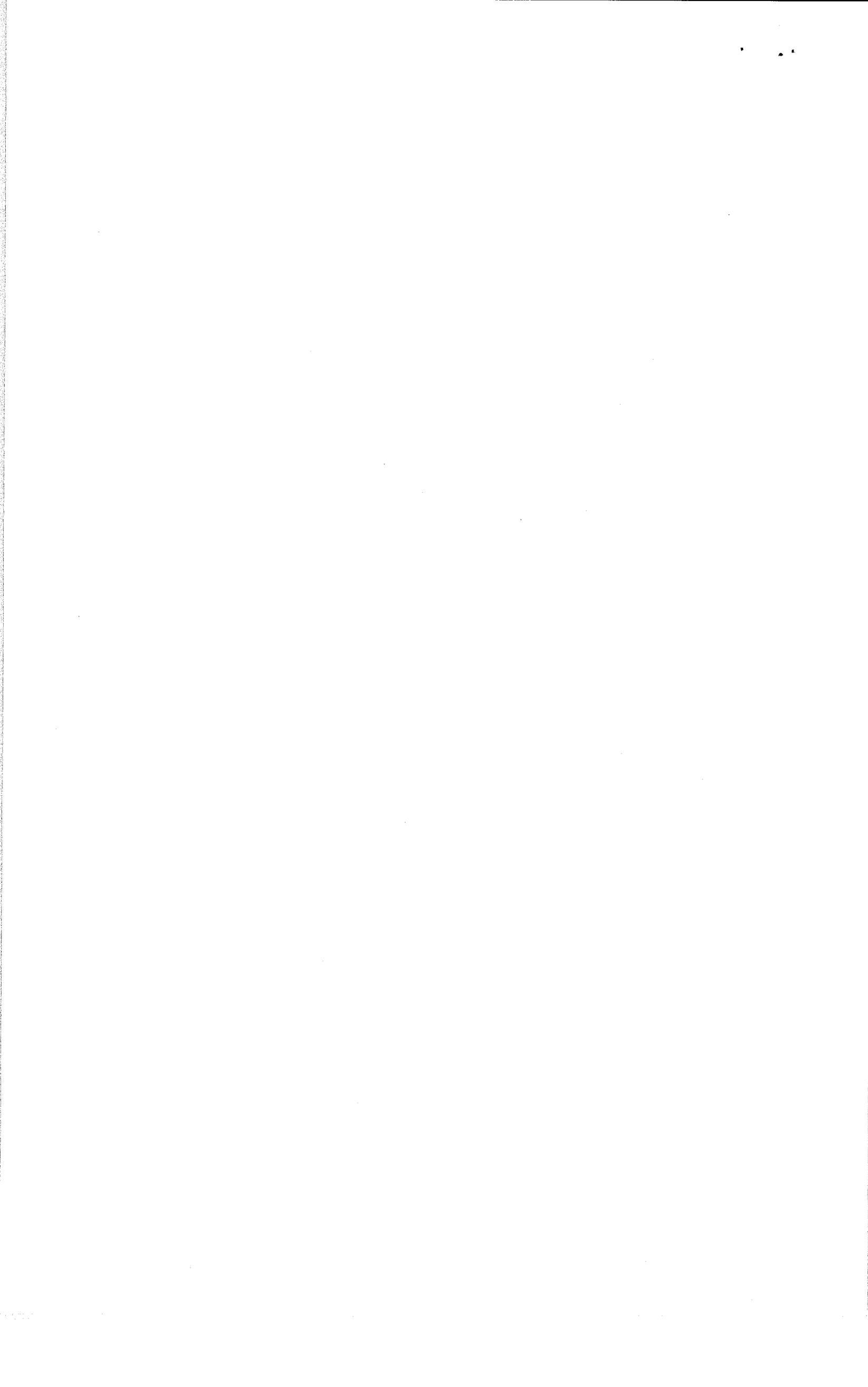
1 LSC

173

Los proyectos propuestos en los diferentes estudios coinciden con los planteados en forma genérica por los peritos designados por el Tribunal, quienes proponen:

- Construir plantas de tratamiento de aguas residuales en los Municipios que afectan directa o indirectamente a laguna de Fúquene y el Río Suárez.
- Construir plantas de tratamiento de aguas residuales en los mataderos municipales antes de su entrega 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. (fs. 1065-1066 C2)

Así las cosas, se definirán de la manera mas concreta posible las conductas y órdenes a ejecutarse para la efectiva protección de los derechos colectivos vulnerados; previniendo a los demandados a cumplir lo dispuesto bajo los parámetros indicados en esta sentencia, como sigue. Advirtiéndole además que los planes y programas que se proponen y adelanten serían inocuos si no tenemos en cuenta que 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



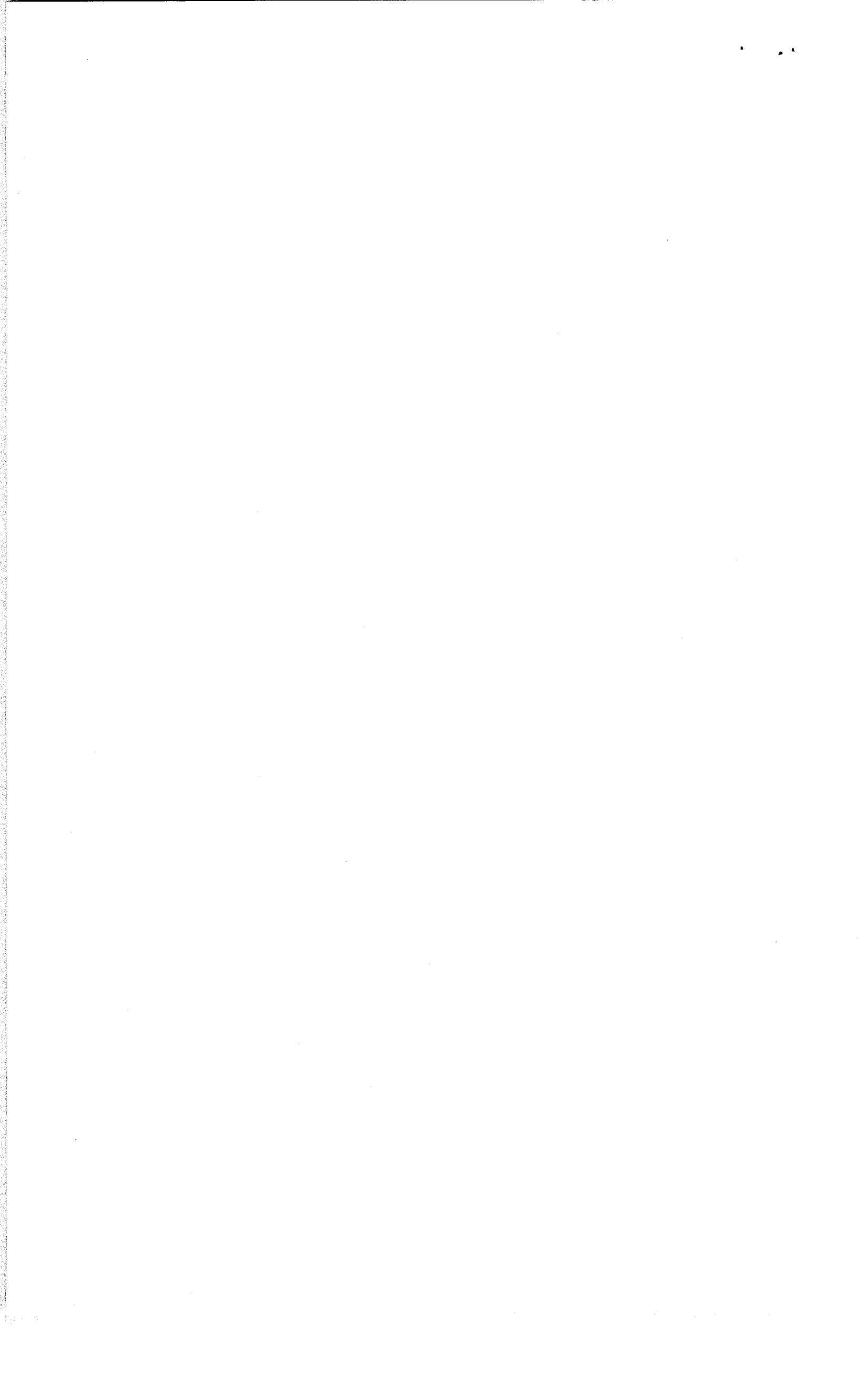
programa de educación ambiental encaminado a la población por segmentos.

172

Siguiendo la Ley 99 de 1993, que consagra los principios generales de la política ambiental colombiana, entre ellos que cualquier medida, proyecto, plan o programa tendiente a intervenir, hacer cesar el deterioro ambiental, mitigar los efectos contaminantes y recuperar el ecosistema de la laguna de Fúquene y el río Suárez, deberá tener presente la biodiversidad del país que por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad debe ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible, que la acción para la protección y recuperación ambientales es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las ONGs y el sector privado, que las instituciones ambientales del Estado se estructuraran teniendo como base criterio de manejo integral del medio ambiente y su interrelación con los procesos de planificación económica, social y física.

Finalmente, en cuanto al derecho colectivo a la moralidad administrativa, no fue demostrado dentro del informativo, como lo predicen los actores, que las entidades demandadas hayan coonestado el enriquecimiento patrimonial de particulares que se han apropiado de los terrenos desecados. Una prueba en contrario de la mera afirmación sin fundamento probatorio comentada, es la inspección administrativa adelantada por la Procuraduría Judicial Agraria delegada ante las Oficinas Centrales Regional Cundinamarca, al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, hoy Incoder, expediente N° 401077, relacionando cada una de las actuaciones surtidas por esa entidad.

El INCODER 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. Con sustento en este acto administrativo las autoridades competentes, deberán iniciar en forma inmediata, los procesos de desalojo de aquellos particulares que sin título están poseyendo terrenos que pertenecen a la Nación.



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 esta acción, porque además no fue citado de la demanda, a ella se hizo referencia solo en los alegatos de conclusión. Aunque la estirpe constitucional de la acción no hubiera resultado óbice para la Sala si se hubiera involucrado y probado oportunamente al respecto.

De manera que, como al plenario no fueron aportadas las pruebas necesarias que demuestren la trasgresión del derecho colectivo a la moralidad administrativa, habrá de denegar la Sala cualquier petición al respecto, sin perjuicio de que se pueda accionar o haya accionado a este respecto por separado.

√ VIII.- Medidas

1.- Ordenar a la CAR, en calidad de autoridad ambiental responsable de la protección del humedal Laguna de Fúquene y el Río Suárez, 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, Boyacá, y los Municipios de San Miguel de Sema, Susa, Simijaca, Chiquinquirá, y demás que integren el entorno geográfico de influencia de la laguna y el río Suárez, sin perjuicio de las facultades legales que le permiten vincular a todas aquellas entidades territoriales y personas jurídicas que tengan alguna relación con este ecosistema; los siguientes programas: 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",¹⁴ a menos que se cuente con un plan o instrumento similar de mayor contenido científico, exigencia y actualidad, atendiendo en particular lo siguiente:

- **Involucrar la colaboración de todos los usuarios del sistema hídrico.**

¹⁴ Informe Final, realizado por el Consorcio Intersa S.A. Ingeniería y Laboratorio Ambiental - Ilam Ltda., Ingeniero Hernando Zea González para la CAR y el Departamento de Cundinamarca, en septiembre de 1997. Anexo 2..



- **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. (f. 2 Cap.VI Anexo 2)**
- **Medidas Indirectas: A desarrollar en la cuenca del sistema de drenaje para desacelerar el proceso de eutrificación 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 (f.34 Cap.VI Anexo 2)**
 - **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 de Junco y Estudio de Fauna Asociada****(fs 6-12 Cap.VI Anexo 2).**
 - **cosecha de elodea y producción de compostaje de plantas acuáticas;**
 - **control por la carpa herbívora;**
 - **control del área de planta acuática, y**
 - **mejoramiento del sistema de monitoreo. (fs 18-21 Anexo 1)**

2.- Control y mejoramiento del tratamiento del alcantarillado en los centros urbanos y el tratamiento de aguas residuales industriales, teniendo en cuenta que "entre los 15 sistemas de alcantarillado existentes, solo 5 tienen plantas de tratamiento (Ubaté, Cucunubá, Leguazaque, San Miguel de Sema y Saboyá). Sin embargo, la capacidad de las plantas existentes es insuficiente excepto la de Saboya, por lo que las 4 planas existentes deben ser mejoradas. Además, deberán instalarse nueve plantas de tratamiento para lo restantes 10 sistemas de alcantarillado. (fs 12-13 Anexo 1)

2.1.- 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



100

169

aguas servidas, sin perjuicio de su proceso adecuado y correcto conforme a las normas mínimas de saneamiento básico.

3.- Mantener y modernizar, técnicamente, las compuertas de la laguna existentes, preservar su funcionamiento e impedir el rebosamiento de las aguas.

4.- 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.

5. Expedir, respetando sus competencias, o poner en vigencia las medidas de control, corrección y coerción tendientes a corregir, prevenir y sancionar las conductas que atenten 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 medidas de policía previstas en los arts. 83 y siguientes de la ley 99 de 1993.

Lo anterior, tendiendo en cuenta y sin perjuicio de lo previsto por el Código Penal y el Código de Recursos Naturales Renovables, y demás normas legales vigentes sobre la materia.

6.- Promover la conciencia ciudadana sobre los aspectos ambientales; dirigido a cuatro sectores, escuelas, agricultores, usuarios del distrito de riego, dueños de fábricas lecheas y público en general. Se deben 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



168

seguimiento, establecimiento y control permanente de resultados (fl. 22 Anexo 1)

7.- 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 del ecosistema, y de ser necesario, adelantar programas especiales de protección y recuperación.

8.- 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 Art. 101 y 102 de la Ley 99 de 1993.

9.- Ordenar 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.

Así mismo, 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 a 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 solo cuando están completamente saneadas.

Para tal efecto solicitarán asistencia, subvención y asesoría especial de los Departamentos de Boyacá y Cundinamarca, como de la CAR, en calidad de autoridad ambiental, y el Ministerio del Medio Ambiente.

10.- Ordenar al Instituto de Hidrología, Meteorología y estudios ambientales, IDEAM, levantar 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, Art. 117 Ley 99 de 1993. Atendiendo lo manifestado por el Instituto sobre la instalación de estaciones hidrométricas aguas arriba de la laguna, con programas de medición de caudales y niveles dispuestos en varias estaciones, igual que la propuesta de monitoreo y operación óptima de la laguna, de que habla el estudio del JICA, (f. 28 Anexo 1).

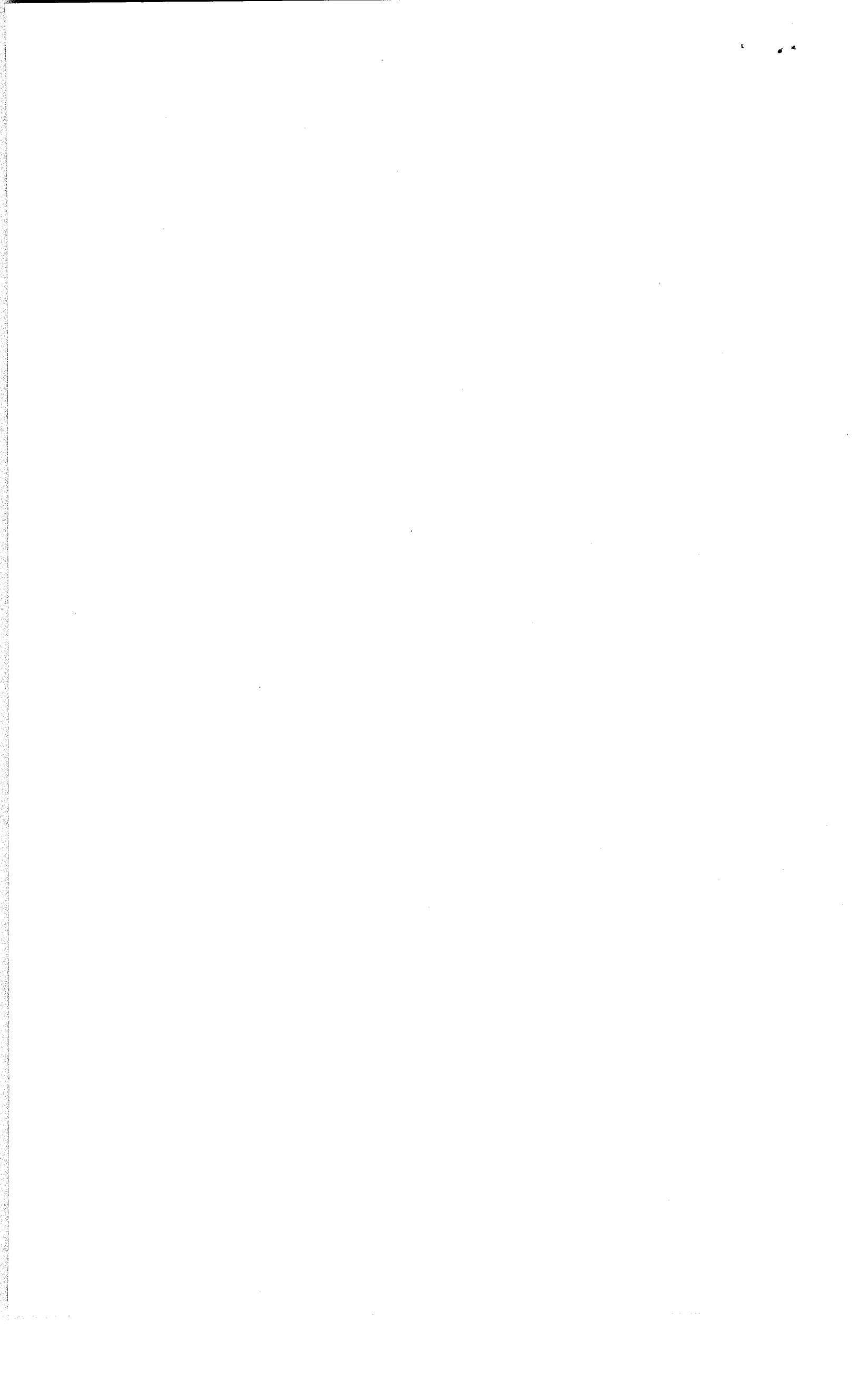
11.- Ordenar al Municipio de Chiquinquirá realizar obras de modernización y adecuación técnica de los sistemas de tratamiento de alcantarillado, o manejo de aguas residuales de acuerdo al sector que genere los desechos (f. 27 Anexo 1)

12.- Exigir al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, cumplir la resolución 0081 del 2 de junio de 2004, y adelantar ante las autoridades competentes, en forma inmediata, los procesos de desalojo de aquellos particulares que posee sin justo título terrenos ribereños y aledaños al cuerpo de agua, que pertenecen a la Nación.

En el evento de que todavía existan terrenos circundantes a la laguna de Fúquene, cuya propiedad esté en duda, iniciar los procesos de clarificación y deslinde, conforme a los procedimientos establecidos en el Decreto 2663 de 1994, para delimitar, de una vez por todas, las cotas de la laguna, áreas de ronda, recuperar los terrenos invadidos por desecación sin autorización de autoridad competente.

13. Plazo para el cumplimiento de las medidas

La elaboración de los planes, programas y tareas a realizar, como la inclusión de las respectivas partidas presupuestales por ejecutar conforme a los respectivos instrumentos, deberán ponerse en práctica dentro de un plazo máximo de seis (6) meses siguientes a la ejecutoria del presente fallo.



1 LUY
166

IX.- Comité de verificación

Para vigilar el cumplimiento de esta sentencia se conformará un Comité de Verificación, conforme al artículo 34 de la Ley 472 de 1998, integrado por los Personeros Municipales de Chiquinquirá, Susa, Simijaca y San Miguel de Sema; el Delegado del Defensor del Pueblo que actúa dentro de la presente acción; un delegado del Ministerio del Medio Ambiente; un delegado de la CAR; el Procurador Delegado para asuntos Ambientales y Agrarios ante el Tribunal Administrativo de Boyacá, quien lo presidirá; los actores populares y el coadyuvante, quienes harán las veces de secretarios y serán los encargados de levantar las actas de cada reunión. Dicho Comité se reunirá, por lo menos, una vez al mes con el objeto de evaluar y hacer seguimiento a los planes programas y obras realizadas, debiendo rendir un informe semestral escrito, como mínimo, acerca del cumplimiento de las medidas ordenadas en el presente fallo ante este Tribunal.

X.- Incentivos

En virtud de que las pretensiones de la acción fueron acogidas positivamente por la Sala y su actividad fue preponderante para la prosperidad de la acción, se reconocerá a favor de cada uno de los actores populares la suma equivalente a quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Al coadyuvante la suma equivalente a siete punto cinco (7.5) salarios mínimos legales mensuales.

XI.- Constitución de Pólizas y otros pagos

Las entidades involucradas deberán constituir una póliza de seguros que garantice el cumplimiento de las medidas ordenadas en la presente sentencia, equivalente a cien millones pesos (\$ 100.000.000), conforme a lo establecido en el artículo 42 de la ley 472 de 1.998.

Igualmente, se condenará a las entidades demandadas a pagar con destino al Fondo para la Defensa de los Derechos Colectivos que maneja la



1210

165

Defensoría del Pueblo, el valor del dictamen pericial realizado dentro de este proceso y que había sido cubierto por él.

XII.- Las cantidades que se decreta pagar y la póliza por constituir serán cubiertas por las entidades demandadas de manera concurrente y al unísono, teniendo en cuenta la aplicación razonable del principio de que "quien contamina paga", así:

- a) Cincuenta por ciento (50%), a prorrata, por los municipios condenados.
- b) Quince por ciento (15%) por el Departamento de Boyacá.
- c) Quince por ciento (15%) por la CAR
- d) Veinte por ciento (20%), a prorrata, por el Ministerio del Medio Ambiente, INCODER y el Departamento de Cundinamarca.

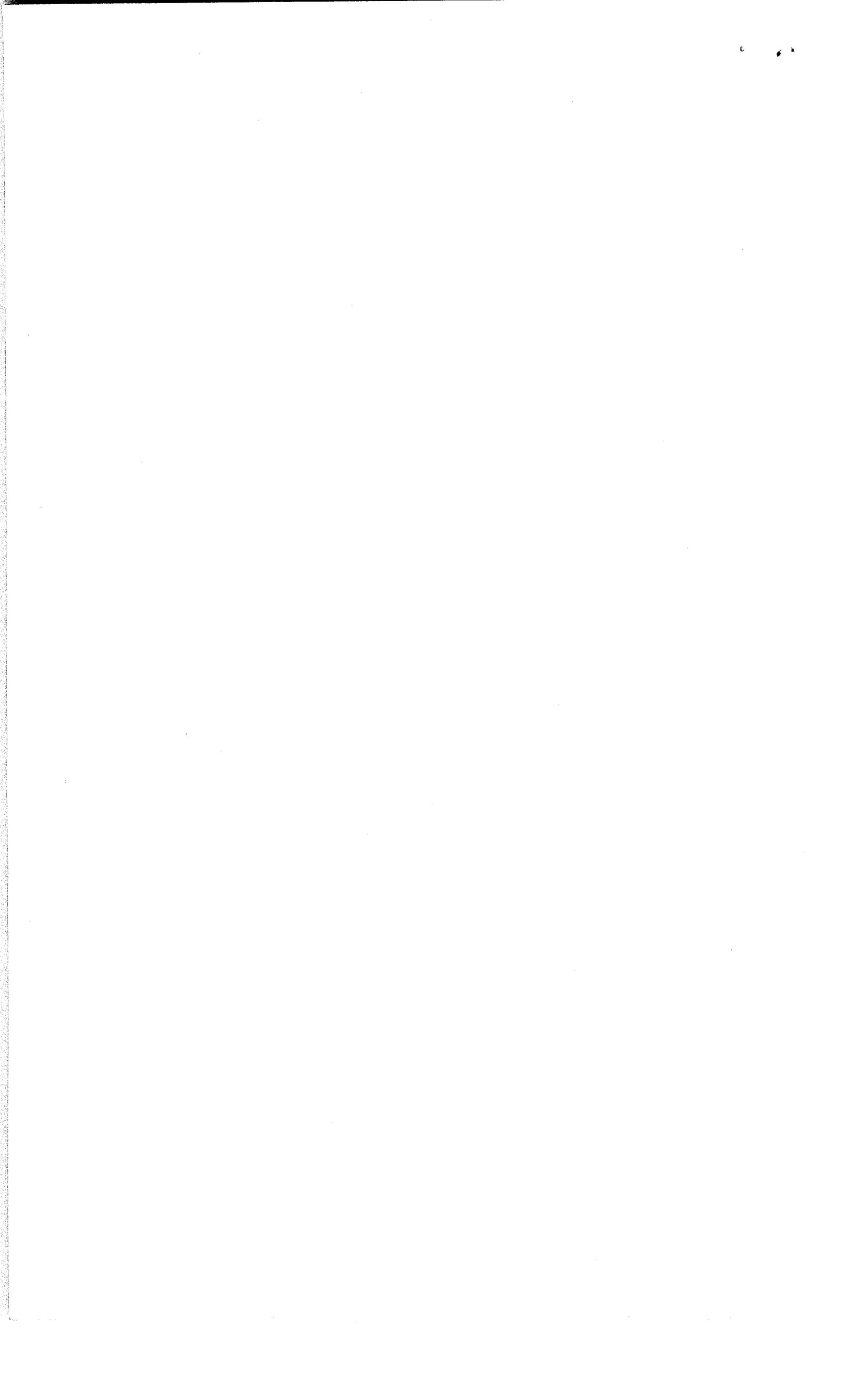
El Comité de verificación del fallo determinará los mecanismos y efectuará las gestiones necesarias para que el pago sea total y al unísono por las entidades condenadas, cuando ocurra la ejecutoria del fallo, quienes concurrirán oportunamente a la satisfacción de las obligaciones fijadas.

En mérito de lo expuesto el Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá. Sala de Decisión N° 05, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

F A L L A :

Primero.- Desestimar las excepciones de "inexistencia de causa frente al municipio" y "Falta de competencia para asumir control y vigilancia", propuestas por el Municipio de San Miguel de Sema.

Segundo.- Declarar la prosperidad de la excepción de "falta de legitimación en la causa por pasiva", respecto del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Beneficencia de Cundinamarca, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Desarrollo Económico (Comercio, Industria y Turismo) y el Departamento Nacional de Planeación, la Secretaría de Salud de Cundinamarca.



Tercero.- Declarar impróspera la excepción "*inepta demanda por indebida acumulación de pretensiones e improcedencia de la acción*", propuestas por la Secretaría de Salud del Departamento de Cundinamarca y el Departamento Nacional de Planeación.

Cuarto.- Declarar la prosperidad de la excepción denominada "*Haberse notificado la admisión de la acción popular a persona distinta a la que fue demandada*", propuesta por la Lotería de Boyacá.

Quinto.- DECLARAR al Ministerio del Medio Ambiente, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-, el Instituto Colombiano de Desarrollo rural -INCODER-, los Departamentos de Cundinamarca, Boyacá y los Municipios de San Miguel de Sema, Simijaca Susa y Chiquinquirá, responsables de la vulneración de los derechos colectivos enunciados en los literales a) c) e) y f) del artículo 12 de la ley 472 de 1998, ocasionados al ecosistema humedal de la laguna de Fúquene y el río Suárez.

Sexto.- Como consecuencia de la anterior declaración ORDENAR a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-; en calidad de autoridad ambiental responsable; bajo la inspección, control y vigilancia del Ministerio del Medio Ambiente, en armonía y colaboración con los Departamentos de Cundinamarca y Boyacá, junto con los Municipios de San Miguel de Sema, Simijaca Susa y Chiquinquirá, y en coadyuvancia con el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -IDEAM- y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER- (INCORA) quien no es condenado, adoptar las medidas enunciadas en el acápite "Medidas", señaladas en la parte motiva de este fallo.

Séptimo.- Para vigilar el cumplimiento de esta sentencia se conformará un Comité de Verificación, integrado por: el Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios ante el Tribunal Administrativo de Boyacá, quien lo presidirá, los Personeros Municipales de Chiquinquirá, Susa, Simijaca y San Miguel de Sema, el Delegado del Defensor del Pueblo que actúa dentro del proceso, un delegado del Ministerio del Medio Ambiente, un representante de



13

la CAR, los actores populares y el coadyuvante, quienes harán las veces de secretarios y serán los encargados de levantar las actas de cada reunión.

El Comité de Verificación se reunirá por lo menos una vez al mes con el objeto de evaluar y hacer seguimiento a los planes programas y obras realizadas, debiendo rendir un informe semestral escrito, como mínimo, acerca del cumplimiento de las medidas ordenadas en el presente fallo ante este Tribunal.

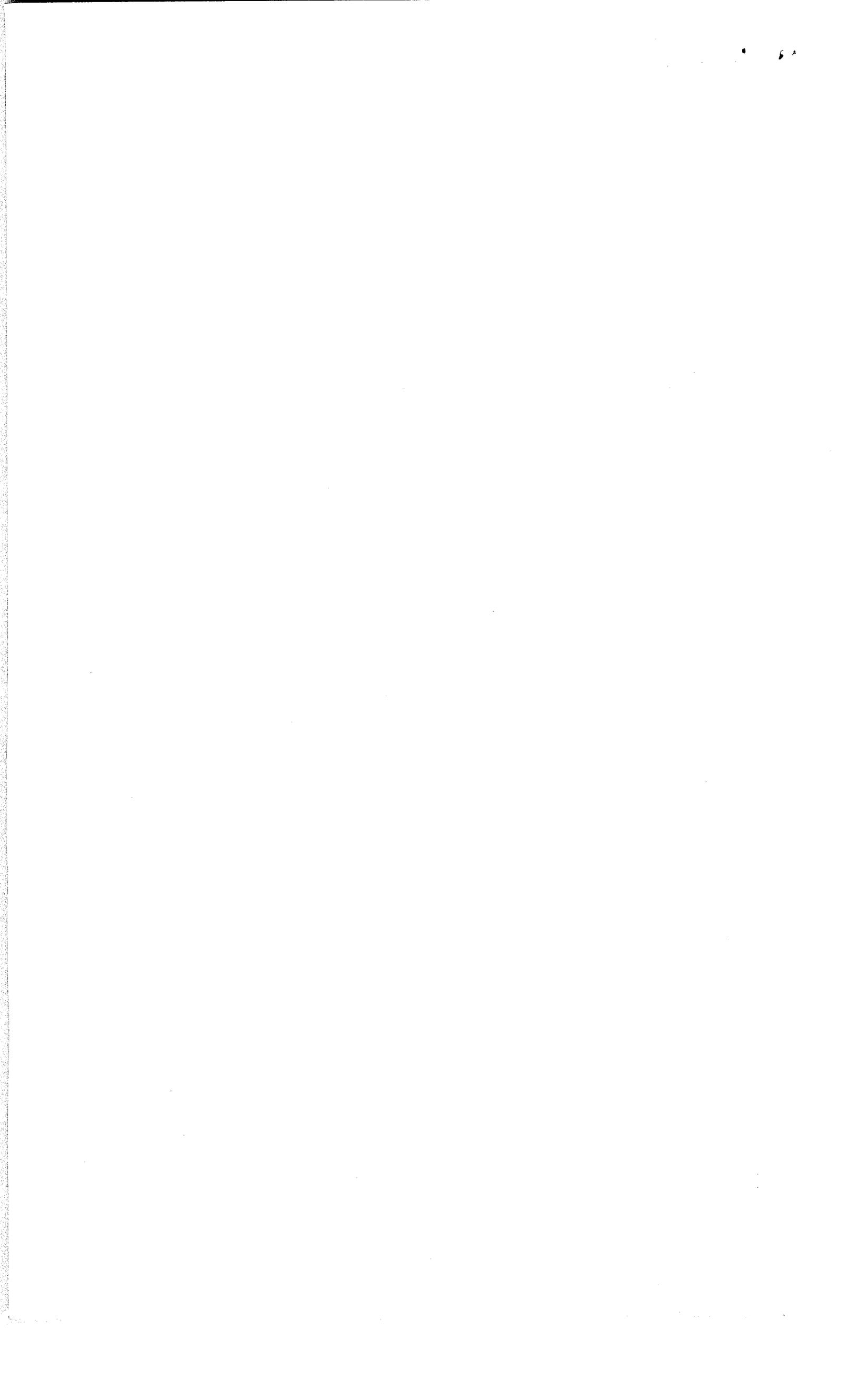
Octavo.- Denegar las pretensiones en cuanto al derecho colectivo a la moralidad administrativa, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Noveno.- Fijar a título de incentivo, a cargo de las entidades condenadas y a favor de Jairo Hely Ávila Suárez y Tito Simón Ávila Suárez, como actores populares dentro del presente proceso, el equivalente a quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de ejecutoria de esta providencia. A favor del coadyuvante Humberto González Villanueva siete punto cinco (7.5) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Décimo.- Ordenar a las entidades condenadas constituir una póliza de seguros que garantice el cumplimiento de las medidas ordenadas en la presente sentencia, equivalente a cien millones pesos (\$100.000.000), conforme a lo establecido en el artículo 42 de la ley 472 de 1.998.

Undécimo.- Condenar a las entidades demandadas a pagar con destino al Fondo para la Defensa de los Derechos Colectivos que maneja la Defensoría del Pueblo, el valor del dictamen pericial realizado dentro de este proceso.

Decimosegundo.- Disponer que Las cantidades que se decreta pagar como incentivo y la póliza por constituir serán cubiertas por las entidades condenadas de manera concurrente y al unísono, así:



- a) Cincuenta por ciento (50%), a prorrata, por los municipios condenados.
- b) Quince por ciento (15%) por el Departamento de Boyacá.
- c) Quince por ciento (15%) por la CAR
- d) Veinte por ciento (20%), a prorrata, por el Ministerio del Medio Ambiente, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER- y el Departamento de Cundinamarca.

Decimotercero.- No hay lugar a condena en costas, por cuanto los actos populares fueron beneficiados por la figura del amparo de pobreza

Decimocuarto.- Absolver 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.

Decimoquinto.- Reconocer a la doctora BELKY CECILIA CIFUENTES MENDEZ, como apoderada judicial del Departamento de Cundinamarca, en los términos y para los fines del memorial poder conferido (fl. 1089)

Cópiese, notifíquese, cúmplase.

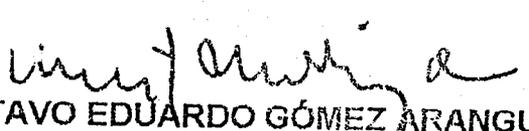
Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.


ALEONSO SARMIENTO CASTRO

Magistrado


CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ

Magistrada


GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN

Magistrado

