

SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL – Concepto / SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL – Conformación

La Ley 99 de 1993, determina que el Ministerio del Medio Ambiente, entendido hoy como Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de acuerdo con la Ley 790 de 2002, tiene la obligación de coordinar el Sistema Nacional Ambiental, SINA, para asegurar la adopción y ejecución de los planes, políticas y proyectos de medio ambiente y del patrimonio natural de la Nación. En concordancia con lo anterior, el artículo 45 ibídem define el Sistema Nacional Ambiental, SINA así: “Es el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en esta Ley. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, los Departamentos, los Distritos y los Municipios conforman el Sistema Nacional Ambiental –SINA- y en esa medida deben aplicar las orientaciones, normas, actividades, recursos, programas relativos al medio ambiente y patrimonio natural de la Nación.

FUENTE FORMAL: LEY 99 DE 1993 – ARTICULO 45

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL – Naturaleza / CORPORACION AUTONOMA REGIONAL – Funciones / PROTECCION AL MEDIO AMBIENTE – Competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales y las entidades territoriales

De conformidad con el artículo 23 de la Ley 99 de 1993, en concordancia con el artículo 4 del Decreto 1768 de 1994, las Corporaciones Autónomas Regionales son entes de carácter público, creados por la ley, las cuales están integradas por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica. Dentro del área de jurisdicción respectiva, las Corporaciones Autónomas Regionales se encargan de administrar el medio ambiente y los recursos naturales renovables. A su vez deben propender por el desarrollo sostenible de la zona, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente. Para el cometido de los fines estatales en materia de protección ambiental el legislador dispuso que las Corporaciones Autónomas Regionales deben realizar sus funciones en estrecha coordinación con las entidades territoriales y con los organismos a las que éstas hayan asignado responsabilidades de su competencia, según el parágrafo del artículo 31 de la Ley 909 de 1994. Es evidente entonces que las Corporaciones Autónomas Regionales, los Departamentos, los Distritos, los Municipios y las demás entidades territoriales en desarrollo de los principios de armonía regional, gradación

normativa y rigor subsidiario deben propender por la protección del medio ambiente, incluidos los recursos renovables. En ese mismo sentido, de forma coordinada las entidades anteriormente mencionadas dentro de sus respectivas jurisdicciones deben ejercer el seguimiento, control y vigilancia en aras de proteger el medio ambiente.

FUENTE FORMAL: LEY 99 DE 1993 – ARTICULO 23 / DECRETO 1768 ARTICULO 4 / LEY 909 DE 1994 ARTICULO 31

AMBIENTE SANO – Protección constitucional / AMBIENTE SANO – Su protección es deber del Estado y los particulares / AMBIENTE SANO – Contaminación

El artículo 79 de la Constitución Política reconoce el derecho que tienen todas las personas de gozar de un ambiente sano. A su vez establece como deber del Estado la protección de la diversidad e integridad del ambiente, la conservación de las áreas de especial importancia ecológica y el fomento de la educación para el logro de estos fines. Por su parte el Decreto 2811 de 1974 “por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales” dispone en el artículo 1 que como quiera que el ambiente es patrimonio común, el Estado y los particulares tienen el deber de participar en la preservación y manejo del mismo, incluidos los recursos naturales renovables. En esa medida el legislador en sentido material consideró que la contaminación de las aguas, las alteraciones nocivas del flujo natural de las aguas, la sedimentación y eutricación en lagos y lagunas son factores que afectan el derecho al goce de un ambiente sano, tal como lo plantea el artículo 7 del Código Nacional de Recursos Naturales

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 79 / DECRETO 2811 DE 1974 – ARTICULO 1 / DECRETO 2811 DE 1974 – ARTICULO 7

RECURSO HIDRICO – Protección

En relación con el uso, conservación y preservación de las aguas según el artículo 137 del decreto 2811 de 1974, son objeto de protección y control especial las fuentes, cascadas, lagos y otros depósitos o corrientes de aguas naturales o artificiales que se encuentren en áreas declaradas dignas de protección. Para efectos de las zonas anteriormente mencionadas se prohíbe la descarga de desechos técnicos, la descarga de aguas negras o desechos sólidos, líquidos o gaseosos que provengan de fuentes industriales o domésticas.

FUENTE FORMAL: DECRETO 2811 DE 1974 – ARTICULO 137

LAGUNA DE SONSO – Contaminación ambiental / CONTAMINACION AMBIENTAL – Laguna de Sonso / GOCE DEL AMBIENTE SANO – Se vulneró por la contaminación de la laguna de Sonso

Del material probatorio se concluye que los dos puntos de desagüe de la laguna de Sonso, se encuentran tapados, que en relación con los pontones existe una aleta de uno de los puentes, el cual está obstruido por las construcciones de la vereda el porvenir y que adicionalmente los pontones o puentes que en otra época existieron se encuentran cubiertos por el subsuelo del relleno o basurero de escombros. El caño carlina y los otros caños subsidiarios se encuentran cerrados. Sin embargo, se encuentra que para el momento de la expedición de la sentencia existe un canal que comunica el espejo de agua de la laguna de Sonso y el río Cauca. Para esclarecer si la existencia del canal es suficiente o no para garantizar el equilibrio ecológico es necesario determinar el flujo de aguas y el nivel de sedimentación de la laguna de Sonso. Como quiera que en el expediente no existe un estudio del proceso de eutritificación de la laguna de Sonso que permita evidenciar el nivel de sedimentación del espejo lagunar, ni estudio hidráulico, mal podría entenderse que el canal que existe es insuficiente para mantener el equilibrio ecológico de la reserva natural. Sin embargo, las fotografías que obran a folio 145 del cuaderno 2 y la declaración del ingeniero referida anteriormente evidencian que en épocas de invierno se presentan inundaciones en la zona por el agua que fluye en el subsuelo del antiguo cauce del caño carlina. Se reitera que las pruebas acreditan que en la zona existe asentamiento humano por los habitantes de la vereda el porvenir y un relleno o basurero de escombros en la zona objeto de esta acción popular. Es claro entonces que las autoridades ambientales han adelantado diferentes gestiones en aras de proteger la laguna de Sonso. Sin embargo, el problema que presenta la zona no se ha solucionado. En esa medida se concluye que las entidades demandadas vulneraron los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y al manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución y los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente.

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

Bogotá, D. C., veinticuatro (24) de septiembre de dos mil nueve (2009)

Radicación número: 76001-23-31-000-2004-00172-01(AP)

Actor: HAROLD HERNÁN MORENO CARDONA

Demandado: CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA Y OTROS

Procede la Sala a decidir la impugnación presentada por la parte demandante contra la sentencia del 25 de febrero de 2005 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, por medio de la cual negó las pretensiones de la demanda.

I. PRETENSIONES

1.- El 17 de febrero de 2004 el señor HAROLD HERNÁN MORENO CARDONA demandó en ejercicio de la acción popular a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca y al Instituto Nacional de Vías – INVÍAS, por considerar que vulneraron los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y al manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución y los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración

del medio ambiente por los daños que INVÍAS le causó a la laguna de Sonso al construir el kilómetro 8 de la vía que conduce de Buga a Buenaventura.

El actor solicita que se declaren responsable a la parte demandada por el cierre del caño Carlina y los caños subsidiarios y por los daños causados en la reserva natural laguna de Sonso.

Como consecuencia de lo anterior, pretende que se ordene de forma inmediata abrir el canal, denominado “caño Carlina” y los cuatro caños subsidiarios cerrados por la vía de Buga que conduce a Canoa, pues estima que dicha situación atenta contra la reserva natural de la laguna Sonso e incluso afecta el sustento de las personas que obtenían sus ingresos a partir de la pesca.

2.- Pretende que se le ordene al INVÍAS retirar los escombros y el concreto que tapan el caño Carlina y los cuatro caños subsidiarios que instaló al momento de construir la vía la vía Buga-Buenaventura dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria del fallo.

3.- A su vez, pide que se le ordene a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca que dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia realice las obras pertinentes para recuperar la reserva natural de la laguna de Sonso e implemente planes de educación necesarios para resarcir los daños ocasionados.

4.-Adicionalmente pretende que la parte demandada pague los perjuicios ocasionados y el incentivo legal. Por este último concepto estima la suma de 150 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

5.- Solicita la conformación de un comité de verificación de cumplimiento de la sentencia.

6.- Finalmente pide que se le ordene a la parte demandante que le pague entre una décima y tercera parte de los valores de las obras, demolición, multas y estudios que se deban realizar.

A- HECHOS

Como fundamento de la presente acción popular la parte demandante expuso los siguientes hechos:

1.- Informó que en la laguna de Sonso, declarada como reserva natural, existía una gran variedad de flora y fauna que permitía que fuera la fuente de los pescadores de la región. Dicha laguna se encuentra ubicada por la vía que conduce de Buga a Buenaventura a la altura del puente que atraviesa el río Cauca.

2.- En el año de 1967 en la vía de Buga a Buenaventura existía un puente sobre un canal denominado caño Carlina o el aliviadero y cuatro pontones cerca del puente que cruzaba sobre el río Cauca.

3.- El sistema de canales naturales era una vía acuática de doble sentido que permitía la entrada de agua del río Cauca a la laguna de Sonso cuando éste crecía y que por el contrario, el flujo se invertía al momento en que el cauce del río disminuía.

4.- Afirmó que el sistema de canales al facilitar el aumento y la disminución del nivel de la laguna de Sonso impedía la sedimentación de los materiales disueltos en el agua, la cual se presenta en la actualidad.

5.- En el momento que se efectuaron las obras al kilómetro 8 de la vía que conduce de Buga a Buenaventura, los encargados de la construcción no preservaron el sistema natural de los canales.

6.- Como consecuencia de la obra, cerraron los canales, afectando así el sistema de drenaje y alimentación de la laguna de Sonso, lo cual causó un impacto en el ambiente.

7.- Desde 1967 en diferentes ocasiones le solicitaron a las entidades de orden nacional, departamental y municipal el reacondicionamiento del puente sin obtener una respuesta que accediera a la petición.

8.- En la última solicitud que radicó el actor el 29 de septiembre de 1997 con copia para la Procuraduría Delegada del Medio Ambiente, Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, entre otras entidades invocó la decisión que se tomó en el parque salamanca, caso que a su juicio es similar.

9.- La Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca no ejerció su función de vigilancia y control sobre las obras que se realizaron en la reserva natural objeto de esta demanda, ni tampoco adelantó ningún programa para atenuar los perjuicios causados al ambiente y a la comunidad.

10.- Considera que es necesario que se solucione de inmediato el problema porque el cerramiento del sistema natural de los canales generó las siguientes consecuencias:

- La tasa de sedimentación es de 144.000 m³ por año, la cual es altísima.
- Proliferación desmedida de la vegetación acuática flotante, pues la vegetación en varias temporadas cubre más del 90% del espejo lagunar.
- Alto grado de autrotificación por los aportes de aguas con un alto contenido de nutrientes provenientes de los predios aledaños a la laguna.
- Afectación de la flora y fauna de la región.

II.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El Instituto Nacional de Vías –INVÍAS en la contestación de la demanda se pronunció de la siguiente manera:

1.- Sobre los hechos 1, 2, 3, 4 que expuso el actor señaló que no le constan y que se atiene a lo que se pruebe en el proceso.

2.- Agregó que desconoce la situación del sistema de aumento y disminución del nivel de la reserva natural de la laguna de Sonso para el año 1967 como quiera que a la fecha en que contestó la demanda habían transcurrido más de 36 años.

3.- Indicó que no es cierto que el Ministerio de Vías se transformó en el INVÍAS, pues en el año de 1992 dicho instituto surgió como consecuencia de la reestructuración del Fondo Vial Nacional. Por lo anterior, afirmó que el INVÍAS no construyó la vía entre Buga y Buenaventura en el año de 1970.

4.- Precisó que el cierre de los canales se efectuó en el año de 1967, época para la cual el INVÍAS todavía no se había creado.

5.- Mencionó que la comunicación dirigida al INVÍAS a la que se refiere el actor no tiene cabida en esta acción popular, toda vez que la última petición fue del 29 de septiembre de 1997, es decir que han transcurrido más de 6 años.

6.- Afirmó que no es cierta la afirmación que realizó el actor en relación con que el Ministerio de Vías, ahora INVÍAS taponó la laguna, pues el oficio que envió el coordinador de la Corporación Autónoma del Valle del Cauca de mayo de 2000 muestra que en ese momento invitó a la Directora del INVÍAS a la realización de unos talleres donde participarían organizaciones no gubernamentales, pescadores y otros grupos interesados en el restablecimiento de la antigua comunicación de la reserva natural.

7.- Interpuso la falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que el INVÍAS se creó el 30 de diciembre de 1992, fecha posterior a la ocurrencia del taponamiento.

8.- Agregó que mediante el oficio DRC-UMAP-018-98 del 3 de abril de 1998 el Coordinador de la Corporación Autónoma del Valle del Cauca invitó al director del INVÍAS para que participara en la reunión que el comité interinstitucional programó para la conservación de la laguna de Sonso. Por ello, estimó que es claro que para efectos de la reserva natural mencionada el INVÍAS cumple un carácter meramente consultivo.

9.- Manifestó que es de público conocimiento que los daños de la laguna de Sonso se producen por el vertimiento de sustancias tóxicas, tales como los abonos de los terrenos para el cultivo de caña, entre otros y que además no hay un estudio que esclarezca los daños que realmente presenta la laguna.

10.- Señaló que de acuerdo con el artículo 90 de la Constitución Política para que el Estado sea patrimonialmente responsable es necesario que exista una actuación administrativa, un daño antijurídico y un nexo causal y que en el caso en concreto si existe una violación de las normas que invocó el actor, pero que no le es imputable al INVÍAS.

11.- Dijo que de conformidad con lo previsto por el artículo 11 de la Ley 472 de 1998 la acción popular debe promoverse durante el tiempo que subsista la amenaza o peligro e interés colectivo y que cuando la acción se dirige para volver las cosas a su estado anterior, el término para demandar es de 5 años contados a partir de la acción u omisión que produjo la alteración. Con fundamento en lo anterior, estimó que la acción popular en el presente caso

caducó.

El apoderado de la **Corporación Regional del Valle del Cauca** contestó la demanda en los siguientes términos:

1.- Informó que en el año de 1954 se creó la Corporación Autónoma Regional como una entidad encargada de adelantar programas de generación, expansión eléctrica e interconexión, de mejoramiento de la producción agropecuaria y de las condiciones de riego y drenaje en el Valle del Cauca, por lo cual para la época en que ocurrieron los hechos de la demanda, la corporación no era una autoridad ambiental.

2.- Afirmó que mediante el Decreto 2420 de 1968 se creó el Instituto Nacional de Recursos Naturales y de Ambiente -INDERENA con la función de reglamentar el uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos renovables y ejercer el control y vigilancia de dichas actividades.

3.- Manifestó que el INDERENA le delegó la función de control y vigilancia de los recursos naturales en el Departamento del Valle del Cauca a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, según el Decreto 3120 de 1968.

4.- Por lo anterior, sólo hasta el año de 1968 la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca inició su función de vigilancia y control sobre la laguna de Sonso.

5.- Dijo que en el año de 1967 cuando el Ministerio de Obras Públicas inició la construcción y pavimentación de la vía Buga-Mediacanoa, la Secretaría de

Agricultura del Valle del Cauca era quien ejercía el control y vigilancia de la laguna de Sonso.

6.- Sostuvo que para la época de la construcción de las obras, diferentes entidades de orden departamental le enviaron comunicaciones al Ministerio de Obras Públicas protestando por los posibles efectos que la ejecución del proyecto podría causarle a la laguna de Sonso, las cuales anexó.

7.- Informó que con la expedición de la Ley 99 de 1993 la Corporación Autónoma del Valle del Cauca inició la administración de la laguna de Sonso y que por ello realizó unos estudios y diseños para solucionar el problema que se causó con la construcción de la carretera Buga-Mediacanoa, los cuales envió al Director del INVÍAS mediante la comunicación DG.C 642.98 del 18 de septiembre de 1998.

8.- Agregó que el 16 de marzo de 1999 mediante la comunicación DG.C 195.99 le solicitó a la nueva directora regional del INVÍAS ejecutar los trabajos que incluía la comunicación del 18 de septiembre de 1998.

9.- Indicó que mediante la Resolución N° 0747 el Ministerio del Medio Ambiente le otorgó la licencia ambiental al INVÍAS para la construcción de la segunda calzada y la rehabilitación de la vía Buga-Mediacanoa, sin que se hiciera mención del caño Carlina.

10.- Preciso que nuevamente el 4 de enero de 2001 mediante la comunicación DG. 001 la Corporación Autónoma del Valle del Cauca le solicitó a la directora del INVÍAS el envío de los estudios técnicos de la segunda calzada y rehabilitación de la vía Buga-Mediacanoa.

11.- Afirmó que el INVÍAS le trasladó la ejecución de las obras al concesionario de la vía Buenaventura-Bogotá, pero que se desconoce la fecha de inicio de la ejecución del contrato.

12.- Dijo que es cierto que la laguna de Sonso se declaró como reserva natural, pero que está en desacuerdo con la apreciación del demandante al afirmar que actualmente no es un santuario de flora y fauna silvestre, pues la actividad de la Corporación Autónoma Regional ha permitido incluso que la laguna se mantenga como una fuente de sustento para los pescadores.

13.- Señaló que el taponamiento del cañón que atravesaba entre la laguna de Sonso y el río de Cauca por parte del Ministerio de Obras Públicas, es un hecho conocido.

14.- Sostuvo que el actor no probó las afirmaciones que realizó en la demanda.

15.- Advirtió que la Corporación Autónoma del Valle del Cauca no es la autoridad competente para abrir un cauce que ni siquiera cerró, pues en esa época la Secretaría Departamental de Agricultura era la entidad que tenía la administración de la laguna de Sonso.

16.- Manifestó su inconformidad respecto de la pretensión del actor al solicitar que dentro de los 6 meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia la parte demandada invirtiera en las obras pertinentes para recuperar la reserva natural de la laguna de Sonso e implementara los planes de educación necesarios para resarcir los daños ocasionados, pues desconoce las actividades y los proyectos que la corporación que representa está realizando y la viabilidad presupuestal.

17.- Aseveró que el actor no puede pretender percibir suma alguna del erario público, más cuando no existe causa eficiente que justifique dicho pago.

18.- Propuso como excepción previa la falta de legitimación del litis consorcio necesario, toda vez que para el año de 1967 la administración de la laguna Sonso le correspondía a la Secretaría de Agricultura y que la construcción de la vía Buga-Mediacanoa le interesaba al Municipio de Buga. Por lo anterior, solicitó su vinculación.

19.- Insistió en que la Corporación Autónoma del Valle del Cauca no ha sido renuente en conservar el humedal objeto de esta acción popular, sino que por el contrario ha realizado los estudios necesarios para la conservación de la laguna con las respectivas partidas presupuestales para las obras.

El Departamento del Valle del Cauca por intermedio de apoderado contestó la demanda así:

1.- Frente a los hechos que expuso el demandante manifestó que no le constan y que se atiene a lo que se pruebe en el proceso.

2.- Propuso la falta de legitimidad en la causa por pasiva, toda vez que la construcción de la vía le correspondió al INVÍAS y no al departamento.

La Alcaldía Municipal de Guadalajara de Buga contestó la demanda en los siguientes términos:

1.- Expresó que como quiera que el Municipio de Guadalajara de Buga no es la autoridad competente para otorgar los permisos respecto de los

humedales, ni del manejo de la reserva natural de la laguna, sino que por el contrario, dichas funciones eran propias del INDERENA para el año de 1968, interpuso la excepción de falta de legitimación de la causa por pasiva.

2.- Afirmó que a su vez, la vía Buga-Buenaventura que atraviesa el río Cauca es de carácter nacional.

3.- Indicó que el taponamiento del caño Carlina no es consecuencia de la existencia de las viviendas aledañas, sino que fue con ocasión de la construcción del actual puente sobre el río Cauca.

III.- EL PACTO DE CUMPLIMIENTO

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, el Magistrado Ponente del Tribunal Administrativo de Risaralda convocó a las partes el 31 de mayo de 2004 para la celebración de la audiencia de pacto de cumplimiento, la cual se declaró fallida porque no se logró ninguna fórmula de acuerdo.

IV.- LOS ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

1.- La parte actora:

Manifestó que la diligencia de inspección muestra claramente que para el 23 de julio de 2004 la zona estaba cubierta de agua retenida por la falta de pontones o caños de drenaje, lo cual genera que la sedimentación que transportan las aguas se consolide en el fondo de la laguna de Sonso, perdiendo así la profundidad de la misma.

Afirmó que igualmente el acta de la inspección judicial acredita la existencia de los puentes, pontones o caños que fueron cerrados por las entidades demandadas.

Aludió a la importancia de tener presente el testimonio del señor EFRÉN SALCEDO PÉREZ para fallar esta acción popular, pues dicha declaración ratifica la omisión por parte de las entidades demandadas.

2.- La parte demandada:

La apoderada del **Instituto Nacional de Vías –INVÍAS** reiteró los argumentos de defensa expuestos en el escrito de contestación de la demanda.

Adicionalmente, señaló que la inspección judicial que obra en el cuaderno N° 3 evidencia que alrededor de la laguna de Sonso existe el pastoreo de ganado bovino y asentamiento humano.

Manifestó que según el dictamen pericial resulta irrelevante e innecesario reactivar el sistema de canales en la medida que en esa zona hay asentamiento humano, como lo es la vereda el Porvenir y que a su vez existen otros canales de desagües y compuertas.

Agregó que las fotografías que se encuentran a folios 87 a 98 demuestran claramente las características de la zona y que a la fecha no existe laguna en la zona de la inspección, sino que por el contrario actualmente en el sector hay ganado y asentamiento humano.

Indicó que a folio 116 del cuaderno 3 se acredita que la Corporación Autónoma del Valle del Cauca construyó el canal aductor de las aguas entre el río Cauca y la laguna de Sonso, reestableciendo así el intercambio de aguas.

Sostuvo que el mismo folio anteriormente citado demuestra que la Corporación Autónoma del Valle del Cauca construyó la represa salvajina, la cual generó un impacto negativo en los humedales del río Cauca, toda vez que no hay inundaciones en el río y como consecuencia de ello, el agua no pasa a la laguna.

Aseveró que es de público conocimiento que con anterioridad a la construcción de la represa salvajina en épocas de invierno se presentaban grandes inundaciones en la zona y que actualmente dicha represa controla los altos niveles de los espejos de agua.

V.- LA PROVIDENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca mediante la sentencia del 25 de febrero de 2005 negó las pretensiones de la demanda por las siguientes razones:

Declaró infundadas las excepciones previas que interpuso el Municipio de Buga, el Departamento del Valle del Cauca y el INVÍAS.

Expresó que las dos inspecciones judiciales que se practicaron dentro del proceso son contradictorias, toda vez que una se realizó en época de verano y la otra en invierno.

Indicó que en la diligencia del 23 de julio de 2004, época de verano, se evidenció que el terreno no cumple con las características de un humedal o laguna, toda vez que en dicha zona se ejerce la actividad de pastoreo y ganadera.

Manifestó que el acta de dicha diligencia a su vez precisó que los pontones y puentes a los que se refiere el actor se encuentran cubiertos bajo el subsuelo del relleno o basurero y escombros de la vereda el porvenir.

Consideró que la obstrucción de los pluricitados pontones que hacían parte del caño carlina es consecuencia del asentamiento de las personas de la vereda el porvenir.

Señaló que según la intervención del Doctor Germán Patiño otra de las causales de la desaparición de la laguna de Sonso es la existencia de la represa salvajina que controla el nivel de las aguas.

Por lo anterior, concluyó que la represa salvajina evita las inundaciones de la zona y que actualmente la población utiliza la zona para el desarrollo de la actividad ganadera.

Respecto de la diligencia judicial que se practicó el 19 de noviembre de 2004 en época de invierno resaltó que en ese entonces se dijo que el área que ocupan los predios motivo de esta acción popular no comprende el lecho de la laguna.

Expresó que de conformidad con la última inspección judicial en ese momento solo existía una aleta de ferro concreto de un puente que según las versiones de personas del sector perteneció a un puente sobre el caño

carlina o cardiña y que para la fecha está taponado completamente por el asentamiento y las construcciones que conforman la vereda el porvenir.

VI.- EL RECURSO

Inconforme con la decisión del Tribunal, **el demandante** la impugnó dentro del término legal previsto para el efecto.

Alegó su inconformidad con el fallo de primera instancia, pues a su juicio, el Tribunal desconoció las pruebas recaudadas y practicadas, especialmente en relación con la declaración del señor EFREN SALCEDO.

VII.- LOS ALEGATOS EN SEGUNDA INSTANCIA

El Instituto Nacional de Vías –INVÍAS se pronunció de la siguiente manera:

Señaló que según el dictamen pericial que se practicó en el proceso, el taponamiento del caño denominado carlina fue como consecuencia del asentamiento y de las construcciones que conforman la vereda el provenir.

Agregó que a su turno, la inspección judicial muestra que actualmente el terreno donde se encuentran los caños no ejerce su función como laguna o humedal, sino que por el contrario sobre dicha zona se ejerce la explotación ganadera.

Concluyó que de conformidad con el material probatorio es claro que en la actualidad en el lugar donde se encuentran los caños no existe parte de la laguna de Sonso y que cualquier inversión se perdería.

Las demás partes no se pronunciaron en el traslado que se les corrió para presentar los alegatos de conclusión de conformidad con el artículo 37 de la Ley 472 de 1998.

VIII.- CONSIDERACIONES

1.- La acción popular consagrada en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política y reglamentada por la Ley 472 de 1998, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio o un daño contingente por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, cuando actúen en desarrollo de funciones administrativas. El objetivo de estas acciones es dotar la comunidad afectada de un mecanismo jurídico expedito y sencillo para la protección de sus derechos.

De acuerdo con lo anterior, se tiene que los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular son los siguientes, a saber: a) una acción u omisión de la parte demandada, b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, peligro o amenaza que no es en modo alguno el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana y, c) la relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses; dichos supuestos deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo.

2.- En el presente asunto el actor estima que la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca y el Instituto Nacional de Vías –INVÍAS vulneraron los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y al manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, conservación,

restauración o sustitución y los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente por los daños que INVÍAS le causó a la laguna de Sonso al construir el kilómetro 8 de la vía que conduce de Buga a Buenaventura.

Por su parte, el INVÍAS interpuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que la construcción de la vía entre Buga y Buenaventura se construyó en el año de 1970, época para la cual dicho Instituto no existía, pues éste se creó el en el año de 1992.

El apoderado de la Corporación Regional del Valle del Cauca interpuso la excepción de falta de legitimación del litis consorcio necesario habida cuenta que el Ministerio de Obras Públicas construyó la vía de Buga-Mediacanoa en el año de 1967, época para la cual la Secretaría de Agricultura del Valle del Cauca ejercía el control y vigilancia sobre la laguna de Sonso y que sólo hasta el año de 1968 la entidad que representa asumió las funciones de vigilancia y control sobre la laguna de Sonso.

3.- El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en la sentencia impugnada negó las pretensiones de la demanda, habida cuenta que de acuerdo con el material probatorio estimó que el taponamiento se generó por el asentamiento de la población del “ porvenir” o por la ingerencia de los dueños de las fincas cercanas con el fin de impedir las inundaciones. En ese orden de ideas, resaltó que mal podría entenderse que la obstrucción del sistema de aguas fuera imputable a la actuación u omisión de las autoridades demandadas.

4.- De tales circunstancias, es claro que en el presente asunto la controversia gira entorno al impacto que generó la construcción de la vía

Buga-Mediacanoa sobre la laguna de Sonso por el cerramiento del caño carlina y los cuatro caños subsidiarios. Con el fin de determinar si existe vulneración de los derechos colectivos como lo estima el actor, se revisará el marco constitucional y legal en relación con los derechos colectivos invocados por el autor y la competencia de las autoridades respectivas.

5.- Sin embargo, previo al estudio de fondo, como quiera que el INVÍAS afirmó que la acción popular en este caso no procede habida cuenta que el actor demandó después de transcurridos los 5 años tal como lo exige el artículo 11 de la Ley 472 de 1998, la Sala considera pertinente informarle que la Corte Constitucional mediante la sentencia C-215 del 14 de abril de 1999 declaró inexecutable el aparte de dicho artículo que decía *“Cuando dicha acción esté dirigida a volver las cosas a su estado anterior, el término para interponerla será de cinco (5) años contados a partir de la acción u omisión que produjo la alteración”*.

Adicionalmente, se considera de suma importancia aclararle al actor que de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 472 de 1998 las acciones populares son los medios procesales para proteger los derechos e intereses colectivos, las cuales se ejercen para evitar el daño contingente, cesar el peligro, la amenaza e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible. En esa medida es claro que las acciones populares tienen una finalidad de carácter altruista y por ello mal podría entenderse que a través del ejercicio de éstas, podría obtenerse un beneficio particular en lo que concierne a una indemnización por los perjuicios ocasionados y al pago del 10% de los valores de las obras, demolición y multas que se deban realizar como lo pretende el actor en este caso.

6.- Previo al estudio de fondo se resolverán las excepciones previas que interpusieron los apoderados de la Corporación Regional de Valle del Cauca, del Departamento del Valle del Cauca, del Municipio de Guadalajara Buga y del Instituto Nacional de Vías, INVÍAS.

En ese orden de ideas, el párrafo de la Ley 99 de 1993 determina que el Ministerio del Medio Ambiente, entendido hoy como Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de acuerdo con la Ley 790 de 2002, tiene la obligación de coordinar el Sistema Nacional Ambiental, SINA, para asegurar la adopción y ejecución de los planes, políticas y proyectos de medio ambiente y del patrimonio natural de la Nación.

En concordancia con lo anterior, el artículo 45 ibídem define el Sistema Nacional Ambiental, SINA así:

“Es el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en esta Ley. Estará integrado por los siguientes componentes:

- 1) Los principios y orientaciones generales contenidos en la Constitución Nacional, en esta Ley y en la normatividad ambiental que la desarrolle.*
- 2) La normatividad específica actual que no se derogue por esta ley y la que se desarrolle en virtud de la Ley.*
- 3) Las entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental, señaladas en la Ley.*
- 4) Las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental.*
- 5) Las fuentes y recursos económicos para el manejo y la recuperación del medio ambiente.*
- 6) Las entidades públicas, privadas o mixtas que realizan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental.*

El gobierno nacional reglamentará la organización y funcionamiento del Sistema Nacional Ambiental, SINA.

PARÁGRAFO. Para todos los efectos la jerarquía en el Sistema Nacional Ambiental, SINA, seguirá el siguiente orden descendente: Ministerio del Medio Ambiente, Corporaciones Autónomas Regionales, Departamentos y Distritos o municipios.”(Subrayas y negrillas fuera del texto original)

Es claro entonces que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, los Departamentos, los Distritos y los Municipios conforman el Sistema Nacional Ambiental –SINA- y en esa medida deben aplicar las orientaciones, normas, actividades, recursos, programas relativos al medio ambiente y patrimonio natural de la Nación.

De conformidad con el artículo 23 de la Ley 909 de 1993, en concordancia con el artículo 4 del Decreto 1768 de 1994, las Corporaciones Autónomas Regionales son entes de carácter público, creados por la ley, las cuales están integradas por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica.

Dentro del área de jurisdicción respectiva, las Corporaciones Autónomas Regionales se encargan de administrar el medio ambiente y los recursos naturales renovables. A su vez deben propender por el desarrollo sostenible de la zona, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.

Respecto de las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales en relación con el asunto bajo examen, el artículo 31 de la Ley 909 de 1994 determina las siguientes:

“...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;

...

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.

...

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;

...

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;

...

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..."

De otra parte, para el cometido de los fines estatales en materia de protección ambiental el legislador dispuso que las Corporaciones Autónomas Regionales deben realizar sus funciones en estrecha coordinación con las entidades territoriales y con los organismos a las que éstas hayan asignado

responsabilidades de su competencia, según el parágrafo del artículo 31 de la Ley 909 de 1994.

En ese mismo sentido, los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario delimitan las funciones de las entidades territoriales en materia ambiental¹.

En ese contexto, el artículo 64 *ibídem* en materia ambiental determina que las funciones de los Departamentos son las siguientes:

- “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 a las demás entidades territoriales que se creen en el ámbito departamental, en la ejecución de programas y proyectos 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*

¹ Artículo 63 de la Ley 909 de 1994. De acuerdo con el principio de armonía regional las entidades territoriales deben ejercer sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos renovables de manera coordinada y armónica, sujetándose a las normas de nivel superior y a las directrices de la política nacional ambiental. Según el principio de gradación normativa las entidades territoriales deben respetar las normas de superior jerarquía. El principio de rigor subsidiario determina que las normas y medidas de policía ambiental pueden hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que se desciende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten, en concordancia con el artículo 51 de la presente Ley.

cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho a un ambiente sano;

5) Desarrollar, con la asesoría o la 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;

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. (Subrayas y negrillas fuera del texto original).

Según el artículo 65 del Código Nacional de Recursos Naturales los Municipios deben desempeñar las siguientes funciones:

“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 necesarias 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), 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 constitucional a un 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 agua afectados 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 micro-cuencas hidrográficas.” (Subrayas y negrillas fuera del texto original)

Es evidente entonces que las Corporaciones Autónomas Regionales, los Departamentos, los Distritos, los Municipios y las demás entidades territoriales en desarrollo de los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario deben propender por la protección del medio ambiente, incluidos los recursos renovables.

En ese mismo sentido, de forma coordinada las entidades anteriormente mencionadas dentro de sus respectivas jurisdicciones deben ejercer el seguimiento, control y vigilancia en aras de proteger el medio ambiente.

Para la Sala resulta relevante resaltar que aún cuando el kilómetro 8 de la vía que conduce de Buga a Buenaventura se construyó con anterioridad a la creación de la Corporación Regional del Valle del Cauca, esta entidad en la actualidad tiene la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción de conformidad con las normas de superior jerarquía y en ese orden de ideas, debe promover y ejecutar obras de irrigación, avenamiento y defensa del medio ambiente. Por lo anterior, la excepción que elevó la Corporación Regional del Valle del Cauca no procede.

En cuanto a las excepciones de falta de legitimidad por pasiva que interpusieron el Departamento del Valle del Cauca y el Municipio de Guadalajara de Buga no tienen prosperidad, toda vez que en materia ambiental las entidades territoriales y las Corporaciones Autónomas Regionales tienen funciones que deben desarrollar con sujeción a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario.

Ahora bien, respecto del Instituto Nacional de Vías, INVÍAS se encuentra que aún cuando no haya sido la entidad que construyó la vía se encuentra necesaria su intervención como quiera en el asunto que se discute está de

inmersa una carretera de orden nacional. Por ello, se deniega la excepción interpuesta por dicha entidad.

En esa medida se deniegan las excepciones interpuestas por la parte demanda. Por ello, se confirmará el inciso primero de la parte resolutive de la sentencia apelada.

7.- Sobre el asunto de fondo el artículo 79 de la Constitución Política reconoce el derecho que tienen todas las personas de gozar de un ambiente sano. A su vez establece como deber del Estado la protección de la diversidad e integridad del ambiente, la conservación de las áreas de especial importancia ecológica y el fomento de la educación para el logro de estos fines.

Por su parte el Decreto 2811 de 1974 “por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales” dispone en el artículo 1 que como quiera que el ambiente es patrimonio común, el Estado y los particulares tienen el deber de participar en la preservación y manejo del mismo, incluidos los recursos naturales renovables.

Sobre los factores que deterioran el ambiente el artículo 8 del Código Nacional de Recursos Naturales enunció los siguientes:

“a). La contaminación del aire, de las aguas, del suelo y de los demás recursos naturales renovables.

Se entiende por contaminación la alteración del ambiente con sustancias o formas de energía puestas en él, por actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad

del ambiente de los recursos de la nación o de los particulares.

Se entiende por contaminante cualquier elemento, combinación de elementos, o forma de energía que actual o potencialmente pueda producir alteración ambiental de las precedentemente descritas. La contaminación puede ser física, química o biológica;

b). La degradación, la erosión y el revenimiento de suelos y tierras.

c). Las alteraciones nocivas de la topografía.

*d). **Las alteraciones nocivas del flujo natural de las aguas;***

*e). **La sedimentación en los cursos y depósitos de agua;***

f). Los cambios nocivos el lecho de las aguas.

g). La extinción o disminución cuantitativa o cualitativa de especies animales o vegetales o de recursos genéticos;

h). La introducción y propagación de enfermedades y de plagas;

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

j). La alteración perjudicial o antiestética de paisajes naturales;

k). La disminución o extinción de fuentes naturales de energía primaria;

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

m). El ruido nocivo;

n). El uso inadecuado de sustancias peligrosas;

*o). **La eutricación, es decir, el crecimiento excesivo y anormal de la flora en lagos y lagunas.**" (Subrayas y negrillas fuera del texto original).*

En esa medida el legislador en sentido material consideró que la contaminación de las aguas, las alteraciones nocivas del flujo natural de las aguas, la sedimentación y eutricación en lagos y lagunas son factores que afectan el derecho al goce de un ambiente sano, tal como lo plantea el artículo 7 del citado decreto.

En concordancia con lo anterior, el artículo 47 del Decreto 2811 de 1974 prevé que una porción determinada o la totalidad de los recursos naturales renovables de una región o zona se declare como “reserva” bien sea por la necesidad de organizar o de facilitar la prestación de un servicio público, para adelantar programas de restauración, conservación o preservación de esos recursos y del ambiente o cuando el Estado decida explotarles. Sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos.

A su vez, la norma determina que mientras la reserva esté vigente, los bienes afectados no se pueden entregar en concesión o autorización de uso a particulares.

En relación con el uso, conservación y preservación de las aguas según el artículo 137 ibídem, son objeto de protección y control especial las fuentes, cascadas, lagos y otros depósitos o corrientes de aguas naturales o artificiales que se encuentren en áreas declaradas dignas de protección.

Para efectos de las zonas anteriormente mencionadas se prohíbe la descarga de desechos técnicos, la descarga de aguas negras o desechos sólidos, líquidos o gaseosos que provengan de fuentes industriales o domésticas.

Ahora bien, respecto el desarrollo de una obra o de un proyecto en general de cualquier autoridad pública que utilice o deteriore un recurso natural, el artículo 26 del Código Nacional de Recursos Naturales exige un programa que contenga los estudios, planos y presupuesto con destino a la conservación y mejoramiento del área que se afecte.

8.- Ahora bien, en relación con el material probatorio en el asunto bajo examen se encuentra el dictamen pericial (fls. 1 a 61 del cuaderno 2) de la zona objeto de la demanda del cual se lee que:

- Se encontró un paisaje verde que comprende el lado norte y sur sobre el mencionado tramo de la carretera Buga-Yotoco. Por lo cual, no existe ningún humedal o laguna.
- Así mismo se dijo que la zona se utiliza para la actividad de pastoreo o explotación ganadera por parte de las haciendas rancho grande en el sector sur y la palomera por el norte.
- A su vez, en este sector está ubicada la vereda “el porvenir”, en la cual residen diferentes habitantes.
- En relación con los sistemas de drenaje existentes se informó que existen dos puntos de desagüe, denominados también pasos hidráulicos, el primero a 100 metros del punto 0 del tramo frente a la hacienda palomera, el cual consiste en una alcantarilla con tubería de 70 centímetros de diámetro. Se resaltó que el cabezal se encuentra parcialmente tapado con concreto ciclópeo en un 50% en el lado norte.

El segundo desagüe está ubicado frente a la vereda del porvenir, el cual es una cámara recolectora construida en ladrillo en soga con su cabezal de entrada en el lado sur y tapado totalmente en su cabezal

de salida en el lado norte y que no se apreció su salida.

- En relación con los pontones se dijo que solo se pudo apreciar una aleta de uno de los puentes, el cual está tapado por el asentamiento humano y las construcciones de la vereda el porvenir.

Señaló que los pontones o puentes que en otra época existieron se encuentran cubiertos por el subsuelo del relleno o basurero de escombros.

Las fotografías que aparecen a folios 87 a 98 del cuaderno 2 evidencian la descripción que se realizó anteriormente.

En efecto, es evidente que en el tramo Buga – Yotoco actualmente no existe ningún espejo lagunar, sino que por el contrario es una zona en la que se explota la actividad ganadera.

A su vez, dicho dictamen pericial acredita que los dos puntos de desagüe se encuentran obstruidos.

Adicionalmente, es claro que en la zona existe asentamiento humano por los habitantes de la vereda el porvenir y un relleno o basurero de escombros en la zona objeto de esta acción popular.

Por otro lado, el 19 de noviembre de 2004 se realizó una inspección judicial con asistencia de peritos en la vereda el porvenir sobre la carretera que conduce de Buga al Yotoco por el puente del río Cauca. En el acta aparece que:

En las proximidades del sector del puente sobre el río Cauca, en el costado de la derecha de las aguas está ubicado el asentamiento de la vereda el porvenir y por el margen izquierdo del río hay terrenos cultivados que no son

parte de la reserva. Se concluyó que la zona objeto de la demanda es simplemente una orilla del espejo lagunar, la cual está ubicada a una distancia de dos (2) kilómetros de la laguna.

En la audiencia los peritos manifestaron que la sola existencia del sistema de canales para intercambio de aguas entre el río Cauca y la laguna de Sonso no impediría la sedimentación, pues adicionalmente se requiere un mantenimiento adecuado consistente en labores de dragado mecánico o de limpieza manual.

Del material probatorio se concluye que los dos puntos de desagüe se encuentran tapados, que en relación con los pontones existe una aleta de uno de los puentes, el cual está obstruido por las construcciones de la vereda el porvenir y que adicionalmente los pontones o puentes que en otra época existieron se encuentran cubiertos por el subsuelo del relleno o basurero de escombros.

Por otro lado, en relación con las fotografías que anexaron los auxiliares de la justicia que aparecen a folios 142 a 145 del cuaderno 2 se observa lo siguiente:

- Existe un canal que comunica el espejo de agua de la laguna de Sonso y el río Cauca (fl. 142).
- Se afirma que el canal que actualmente existe se construyó con el fin de reemplazar el antiguo caña carlina. (fl.143)
- La primera fotografía que aparecen a folio 144 evidencia que en el terreno ubicado al lado derecho de la vía Buga a Buenaventura existe un espejo de agua.
- Se acreditó una construcción, la cual pertenece a la vereda el

porvenir. (fl. 144)

- Para la época de verano aparece un terreno con flora, mientras que para la época de invierno en el mismo terreno se evidencia un espejo de agua (fl. 145).

De otra parte, en el acta de la declaración del ingeniero JOSÉ FRANCISCO TORRES BAQUERO que se realizó el 24 de junio de 2004, en su calidad supervisor de Interventorías-Subdirección Intervenciones Territoriales para la Sostenibilidad, visible a folios 6 a 12, se lee:

“MANIFESTO: En el año 1990, laboraba en la División de Aguas en el grupo de obras menores y mantenimiento a la laguna de Sonso, como apoyo a la Oficina de Buga, en qué consistía el mantenimiento? Mediante unas dragas, se hacía el retiro del material sedimentado aportado por el Río Cauca y otras corrientes que alimenta la Laguna, como también el retiro del Buchón, el cual eliminaba el espejo laminar, que es el área de agua, lo que corresponde a la laguna en sí. Aparte de las actividades desarrolladas por la sección donde laboraba, la C.V.C., desarrollaba otras actividades para la conservación y mantenimiento de la Laguna de Sonso, tales como el deslinde, en el cual se incluye lo que la franja forestal protectora. El mantenimiento antes mencionado también contemplaba la recava y mantenimiento del canal que comunica al Río Cauca, con la Laguna y viceversa, siendo éste, para permitir la entrada de agua en épocas de crecida, evitar la entrada de sedimentos y permitir la salida del buchón, luego de que la creciente bajaba... PREGUNTADO: Sírvase decirnos, ¿si en la actualidad la Laguna de Sonso, existen sistema de canales? CONTESTO: En la actualidad, la laguna se comunica con el Río Cauca, mediante un sistema de canal, pero hacia ella, fluyen o llegan varias corrientes o quebradas que hacen su aporte hacia la Laguna, siendo el más importante de las corrientes que aportan a la de Sonso, el Río Cauca, el Río Sonso y algunas acequias derivadas del Río Guadalajara. En la práctica estos canales contribuyen principalmente al aporte hídrico o sea aguas, que alimentan la Laguna y en menor grado, al aporte de sedimentos, este último es un proceso natural que se presenta en cualquier ecosistema

laboral. Los sedimentos aportados a cualquier ecosistema, van en detrimento de ella, porque reducen su capacidad y el espejo laminar, este proceso natural en su etapa final, hace que el ecosistema se pierda. Sin embargo, si se le hace mantenimiento, es posible conservarlo. Mantenimiento como el que he enunciado antes, o sea la recava, el dragado, el retiro del buchón, el deslinde que se hace para conservar la capa protectora, la hidrobiología, la reforestación, actividades que la Corporación del Valle del Cauca ha venido desarrollando. PREGUNTADO: Se dice en la demanda que el canal denominado caño carlina, en la actualidad se encuentra tapado y los otros caños subsidiarios. Sírvase decirnos si esto es cierto o no? CONTESTO: En mi apreciación personal, me refiero al caño carlina he observado que no se aprecia el cauce original, sin embargo, en épocas de crecida el área vecina a éste caño, se inunda posiblemente debido a que por los vasos comunicantes que se presentan en el área por debajo del terreno, por el subsuelo, fluye el agua en lo que era el antiguo cauce. Con respecto a los otros caños, realmente no he reparado en ellos y no podría emitir el concepto... PREGUNTADO: Sírvase decirnos, si la obstrucción del caño carlina y los caños subsidiarios, ha dado lugar a consecuencias graves contra el medio ambiente de la reserva natural de la Laguna de Sonso y el sustento de las personas que se beneficiaban con la pesca en la misma? CONTESTADO: En la apreciación personal, considero que el grado de afectación en la Laguna de Sonso, no es posible evaluarla mientras no tenga un punto de referencia que me permita comparar las condiciones naturales antes de la construcción de la vía con las actuales, porque para ello debe tenerse muy en cuenta el proceso de eutricación que es digamos el aporte de nutrientes que van cambiando las condiciones de la laguna. Quiero decir que yo no puedo dar un concepto porque no tengo un sedimento y no conozco el proceso que se ha llevado... CONTESTADO: Sírvase decirle al Tribunal si como se dijo atrás, se desconoce la afectación que pudo haber sufrido en un momento determinado la Laguna de Sonso, por cuanto no existen los estudios de antes y después de la construcción de la vía y dado que el transcurso del tiempo, desde 1967 fecha en la cual se construyó la obra, podríamos afirmar que la incidencia del taponamiento del caño carlina, en el proceso natural de la laguna es mínimo? CONTESTO: Yo pienso que el grado de afectación que presenta la laguna, se de más por el proceso de sedimentación natural del ecosistema, el cual es irreversible siempre y cuando no se haga

mantenimiento. Considerando que el taponamiento del caño carlina, presenta una baja incidencia en el deterioro de la Laguna. Considero que técnicamente, se genera más impacto negativo por el proceso de sedimentación natural que por la intervención humana en el taponamiento del Caño. PREGUNTADO: Sírvase manifestarle al Tribunal, si dentro de ese proceso de degradación de la laguna o ecosistemas estratégicos, por la sedimentación natural que presenta, podemos afirmar que debido al mantenimiento realizado por la C.V.C, a partir del momento de iniciar la administración de este ecosistema y por las obras construidas en la laguna para permitir el acceso de un volumen determinado de agua del río Cauca para mantener su espejo lagunar, ha permitido que éste ecosistema sea en este momento un hábitat de todos los especímenes de fauna y flora del Valle del Cauca? CONTESTO: Con las obras iniciadas por la C.V.C., desde el inicio de la administración de la Laguna de Sonso, no solo se ha conservado el ecosistema sino también ha permitido el mejoramiento y aprovechamiento participativo de la comunidad aún mejorando la calidad de agua desde el punto de vista de sedimentos y la conservación del nivel de agua de la Laguna, además se ha definido el área forestal protectora y el área amortiguadora de la laguna. Concluyo que las obras realizadas hasta la fecha por la C.V.C, redundan en el beneficio del ecosistema.”

En efecto, de conformidad con el material probatorio se concluye que el caño carlina y los otros caños subsidiarios se encuentran cerrados. Sin embargo, se encuentra que para el momento de la expedición de la sentencia existe un canal que comunica el espejo de agua de la laguna de Sonso y el río Cauca.

De otra parte, para esclarecer si la existencia del canal es suficiente o no para garantizar el equilibrio ecológico es necesario determinar el flujo de aguas y el nivel de sedimentación de la laguna de Sonso.

Al respecto, el estudio hidráulico y de sedimento de dicha la laguna de Sonso que realizó la Corporación Regional del Valle del Cauca, visible a

folios 41 a 61 del cuaderno 2, no es posible valorarse como prueba en este proceso, toda vez que dicho informe se realizó en junio de 1995 y la demanda se instauró el 2 de febrero de 2004 y en esa medida los datos del estudio no son vigentes para el momento de la presentación de la demanda.

Como quiera que en el expediente no existe un estudio del proceso de eutritificación de la laguna de Sonso que permita evidenciar el nivel de sedimentación del espejo lagunar, ni estudio hidráulico, mal podría entenderse que el canal que existe es insuficiente para mantener el equilibrio ecológico de la reserva natural.

Sin embargo, las fotografías que obran a folio 145 del cuaderno 2 y la declaración del ingeniero referida anteriormente evidencian que en épocas de invierno se presentan inundaciones en la zona por el agua que fluye en el subsuelo del antiguo cauce del caño Carlina.

Se reitera que las pruebas acreditan que en la zona existe asentamiento humano por los habitantes de la vereda El Porvenir y un relleno o basurero de escombros en la zona objeto de esta acción popular.

Por otro lado, se resalta que las autoridades ambientales han adelantado las siguientes actividades en relación con la laguna de Sonso:

- Mediante el oficio N° P.J.A. 1228/99 el Procurador Ambiental Agrario del Valle le manifiesta al Director General de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca la necesidad que el INCORA acelere el procedimiento de deslinde predial para rescatar la laguna de Sonso de conformidad con los numerales 15 y 16 del artículo 12 de la Ley 160 de 1994, visible a folio 22 del cuaderno N° 2.

- El Procurador Ambiental y Agrario mediante el oficio N° P.J.A. 449/00 del 14 de junio de 2000 le informó al Gobernador del Valle del Cauca que el Consejo de Estado en el proceso con radicado N° 14084 de deslinde de la laguna de Sonso (fl. 25 a 26 del cuaderno 2).
- A folio 32 del cuaderno 2 aparece un escrito del 8 de mayo de 2000 en virtud del cual coordinador de la Unidad de Manejo de Áreas Protegidas de la Corporación Regional del Valle del Cauca invitó a la Directora del Instituto Nacional de Vías –INVÍAS a los talleres que se adelantarían el 25 y 31 de mayo de 2000 para recuperar la comunicación entre la laguna de Sonso y el río Cauca, la cual fue taponada con la construcción de la vía Guadalajara de Buga – Madroñal – Buenaventura que realizó el Ministerio de Obras Públicas. Dicho escrito se radicó el 1 de julio de 2004 en el Instituto Nacional de Vías –INVÍAS.
- Mediante escrito del 24 de marzo de 2000 la Presidenta de la Cámara de Comercio de Buga invitó a la Directora del Instituto Nacional de Vías –INVÍAS para que participara en la reunión que tenía por objeto reunir esfuerzos en relación con la laguna de Sonso con intervención del Director de la Corporación Regional del Valle del Cauca. (fl. 33 del cuaderno 2)
- Mediante escrito del 3 de abril de 1998 el Comité Interinstitucional para la conservación de la Laguna de Sonso le informó al Director del INVÍAS la necesidad de reunirse para tratar el estudio y diseño de la apertura del canal denominado caño Carlina con fundamento en la visita que realizaron los contratistas el 15 de diciembre de 1997, visible a folio 35 y 36 del cuaderno 2.

Es claro entonces que las autoridades ambientales han adelantado diferentes gestiones en aras de proteger la laguna de Sonso. Sin embargo,

el problema que presenta la zona no se ha solucionado.

En esa medida se concluye que las entidades demandadas vulneraron los derechos colectivos invocados por el actor, por lo cual se revocará el fallo de primera instancia y en su lugar, se protegerán los derechos colectivos invocados por el actor.

Se precisa que en relación con el asentamiento de la vereda el porvenir nada se dispone, toda vez que no existe prueba que demuestre la ubicación exacta en relación la laguna de Sonso y las fotografías que muestran la zona que se inunda no refleja que en ese lugar en específico habitan las personas. Entonces mal podría entenderse que dicho asentamiento se encuentra ubicado en la zona que se presentan las inundaciones.

Además en la diligencia de inspección judicial los peritos afirmaron que la zona objeto de controversia donde se encuentra el asentamiento de la vereda el porvenir es una orilla del espejo lagunar, la cual está ubicada a una distancia de dos (2) kilómetros de la laguna.

Continuando con la parte resolutive del fallo, como quiera que en el expediente no aparece ningún estudio en relación con las medidas que se deben tomar para que la zona por donde atravesaba el antiguo cauce no se inunde, la Corporación Regional del Valle del Cauca, el Departamento del Valle del Cauca, el Municipio de Guadalajara de Buga y el INVÍAS en forma armónica deben coordinar y adelantar un estudio que determine la solución al problema de la inundación en el subsuelo del antiguo cauce del caño carlina y del relleno o basurero de escombros en la zona objeto de esta acción popular dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la ejecutoria del presente fallo. Se aclara que la solución deben acordarla a

más tardar dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al vencimiento del término de entrega del estudio.

Adicionalmente, el estudio debe comprender la viabilidad financiera de las entidades.

De conformidad con la complejidad del estudio y de las fórmulas planteadas, las entidades deberán ejecutarlo dentro de un plazo no mayor de cuatro (4) meses siguientes a la ejecutoria de la presente providencia. Sin embargo, si el estudio refleja que las medidas que se vayan a adoptar requieran un lapso mayor al concedido, la parte demandada deberá justificar el tiempo que necesita ante el comité de verificación y éste bajo criterios de razonabilidad podrá aprobarlo.

En el evento en que el comité de verificación no apruebe el término mayor para ejecutar la obra, se entenderá que los demandados deben realizar las obras pertinentes dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la ejecutoria de esta sentencia.

Para garantizar que las anteriores órdenes sean cumplidas, se dispondrá la constitución de un comité permanente de verificación integrado por la parte actora, la parte demandada y el Defensor del Pueblo del Valle del Cauca o un representante suyo.

Se declarará que la Corporación Regional del Valle del Cauca, el Departamento del Valle del Cauca, el Municipio de Guadalajara de Buga y el Instituto Nacional de Vías son responsables por la vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del

equilibrio ecológico y al manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución y los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente y se reconocerá a favor de la parte actora el incentivo de ley, por la suma de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes a cargo de dichas entidades.

En mérito de lo expuesto, la Sección Primera del Consejo de Estado administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A

PRIMERO: REVÓCASE la sentencia del 25 de febrero de 2005 que profirió el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y en su lugar, **PROTÉGENSE** los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y al manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución y los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente.

SEGUNDO: Dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la ejecutoria del presente fallo la Corporación Regional del Valle del Cauca, el Departamento del Valle del Cauca, el Municipio de Guadalajara de Buga y el INVÍAS en forma armónica deben coordinar y adelantar un estudio que determine la solución al problema de la inundación en el subsuelo del antiguo cauce del caño Carlina y del relleno o basurero de escombros en la zona objeto de esta acción popular.

TERCERO: A más tardar dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al vencimiento del término de entrega del estudio las entidades demandadas deberán acordar la solución.

CUARTO: Dentro de un plazo no mayor de cuatro (4) meses siguientes a la ejecutoria de la presente providencia la Corporación Regional del Valle del Cauca, el Departamento del Valle del Cauca, el Municipio de Guadalajara de Buga y el Instituto Nacional de Vías –INVÍAS con la precisión que se realizó en la parte considerativa.

QUINTO: ORDENÁSE a los representantes legales o a quienes haga sus veces de la Corporación Regional del Valle del Cauca, del Departamento del Valle del Cauca, del Municipio de Guadalajara de Buga y el Instituto Nacional de Vías, al señor Harold Hernán Moreno Cardona y al Defensor del Pueblo del Valle del Cauca o un representante suyo que dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de este fallo conformen un comité permanente de verificación.

SEXTO: CONCÉDESE al señor HAROLD HERNÁN MORENO CARDONA el incentivo de que trata el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, en la cuantía de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes cargo de la Corporación Regional del Valle del Cauca, el Departamento del Valle del Cauca, el Municipio de Guadalajara de Buga y el Instituto Nacional de Vías – INVÍAS.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en reunión celebrada el 24 de septiembre de 2009.

**MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO
PIANETA**
Presidenta

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT

**MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN
MORENO**

MARCO ANTONIO VELILLA