CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA-SUBSECCIÓN B

Consejera Ponente: STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO

Bogotá D.C., veintinueve (29) de octubre (10) de dos mil quince (2015)

Radicación: 66001233100020100034301
Actor: María Ximena Pereira Acosta y otros
Demandado: departamento de Risaralda y otros
Referencia: acción popular

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el señor Javier Elías Arias Idárraga, coadyuvante de la parte actora[1], contra la sentencia del 21 de febrero de 2013 proferida por la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Risaralda, que declaró no probadas las excepciones y negó las súplicas de la demanda.

El *a quo* decidió:

1. Se declaran no probadas las excepciones propuestas por el departamento de Risaralda, municipio de Pueblo Rico y la Corporación Autónoma Regional de Risaralda-CARDER por las razones expuestas en este proveído.

2. Se niegan las súplicas de la demanda.

3. Sin costas por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

[1] Calidad que le fue reconocida en la primera instancia, por auto del 22 de octubre de 2012 (fls. 349 y 354).

4. En firme esta decisión, archívese el expediente.

I. ANTECEDENTES

1. Primera Instancia

1.1 La demanda

El 30 de septiembre de 2010, los señores María Ximena Pereira Acosta, Carlos Mario Bolaños Salas y Luis Alejandro Celis Llanos, ejercieron acción popular contra el municipio de Pueblo Rico, el departamento de Risaralda y la Corporación Autónoma Regional de Risaralda-CARDER, para que se proteja la moralidad administrativa, con medidas orientadas a que sean adquiridas y protegidas las áreas de interés para acueductos municipales de que trata el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 106 de la Ley 1151 de 2007.

1.1.1 Pretensiones

1. Que se AMPARE el derecho colectivo a la moralidad administrativa como se establece en el literal b) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

2. Que se DECLARE al municipio de Pueblo Rico, el departamento de Risaralda y a la Corporación Autónoma Regional de Risaralda-CARDER, responsables por la violación del derecho e interés colectivo consagrado en el literal b) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

3. Que como consecuencia, se ordene al municipio de Pueblo Rico, el departamento de Risaralda y a la Corporación Autónoma Regional de Risaralda-CARDER, iniciar las correspondientes acciones de repetición contra los servidores públicos que actuaron como representantes legales de las accionadas, desde la

entrada en vigencia de la Ley 99 de 1993, hasta que quede en firme la Sentencia que dirima la presente acción y en consecuencia se cumpla con el mandato dispuesto en el artículo 111 de la norma ut supra.

4. Que se ORDENE al municipio de Pueblo Rico, el departamento de Risaralda y a la Corporación Autónoma Regional de Risaralda-CARDER, a realizar la inversión del 1% de las rentas corrientes departamentales de cada periodo fiscal, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 99 de 1993.

5. Que se CONDENE al municipio de Pueblo Rico, el departamento de Risaralda y a la Corporación Autónoma Regional de Risaralda-CARDER, a reconocer y pagar, en favor de los actores populares María Ximena Pereira Acosta, Carlos Mario Bolaños y Luis Alejandro Celis Llanos, el incentivo equivalente al 15% del valor que efectivamente se recupere para la adquisición de los predios aledaños al recurso hídrico (artículo 40 de la Ley 472 de 1998), es decir, el 1% de las rentas corrientes del municipio, a partir de la entrada en vigencia e la Ley 99 de 1993, hasta que quede en firme la sentencia que dirima la presente acción. Subsidiariamente, instamos a que se fije la cuantía de dicho incentivo en la máxima señalada en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, es decir, 150 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes.

1.1.2 Fundamentos

Los actores apoyan su solicitud de amparo, en síntesis, en las siguientes razones:

1.1.2.1 Las disposiciones del artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificadas por el artículo 106 de la Ley 1151 de 2007, declararon de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de los recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales e impusieron a los departamentos y municipios la obligación de destinar prioritariamente no menos del 1% de sus ingresos corrientes a la adquisición y mantenimiento de esas zonas.

1.1.2.2 Desde la vigencia de la Ley 99 de 1993, las entidades demandadas han desatendido sus deberes, en cuanto no han adquirido las

zonas de conservación de las cuencas de los ríos que surten los acueductos a su cargo e *"inexplicablemente han transgredido la ley, al utilizar los recursos del agua en burocracia y gastos administrativos, tales como cancelación de la nómina, pago de honorarios a contratistas, entre otros"* –fl. 2, c.p-. Sin que los órganos de control hayan ejercido las funciones de cara al cumplimiento del mandato legal.

1.1.2.3 Por *"…la falta de gestión, eficacia y honestidad de quienes ostentan el poder en las entidades demandadas",* no se han podido cumplir los fines de la Ley 99 de 1993, orientados a la protección de los embalses y acueductos del país frente a los efectos adversos del fenómeno del Niño y de la desforestación de las cuencas hidrográficas, causada por los asentamientos subnormales.

1.1.2.4 Por la *"desviación y dilapidación"* en que las entidades demandadas incurren en el manejo de los recursos previstos en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, *"…se ha sometido a los habitantes del departamento a padecer cortes de agua, sin embargo el perjuicio más importante es que no se están invirtiendo los recursos apropiadamente, sino que se están desviando y siendo dilapidados en rubros que no están autorizados por la ley, lo que conlleva a una flagrante violación a la norma" –corrección de la demanda, fl. 21-*.

1.2 Intervención pasiva

1.2.1 Departamento de Risaralda

La entidad pública, a través de apoderado, se opuso a las pretensiones y negó los hechos -fls. 21 a 35-.

En su defensa adujo que ha cumplido las obligaciones relativas a la apropiación de un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos, destinado a

cofinanciar la adquisición de áreas o ecosistemas estratégicos para la preservación y recuperación de los recursos naturales.

Asimismo, señaló que, desde la entrada en vigencia de la Ley 99 de 1993, ha adelantado medidas orientadas al cumplimiento de las obligaciones de que trata el artículo 111, consistentes en i) la adquisición de 74 predios para la conservación y recuperación de los recursos naturales en los 14 municipios del departamento, por un valor total de $5.575.718.761; ii) la celebración del convenio interadministrativo n.° 048 del 1° de octubre de 2002, con el objeto de que CARDER adquiera *"…los predios aptos para la protección de microcuencas abastecedoras de acueductos municipales en todo el departamento",* por un valor de $455.500.000.000; iii) la inclusión en los planes de desarrollo de los programas relativos a la *"conservación de la base ambiental del departamento"* y a la *"adquisición y/o mantenimiento de tierras para la conservación, recuperación y protección de microcuencas en los municipios",* como consta en el plan *"Risaralda Sentimiento de Todos 2006-2011",* por un valor de $6.655.228; iv) la creación de un Comité Técnico Interinstitucional, conformado por CARDER y la Secretaría de Planeación departamental, con el propósito de definir los criterios para identificar y priorizar los predios que deben ser adquiridos y v) la creación de la Empresa Departamental de Aguas, *"…la cual ya empezó a operar y se encargará de planificar y coordinar todos los esfuerzos económicos y logísticos de las entidades del Estado para la prestación del servicio público de acueducto a los municipios del departamento, en especial a aquellos que requieren de agua potable".*

Enfatizó en que, además de que, según datos del Ministerio del Medio Ambiente –cuya fuente no identificó-, *"Risaralda es un departamento rico en recursos hídricos por su estratégica ubicación en medio de las cordilleras occidental y central, las cuales presentan diversidad de climas y pisos térmicos con abundante vegetación y por ende inagotables fuentes de agua que aseguran la supervivencia de las generaciones futuras de los próximos 20 años"*, el departamento, en asocio con los municipios y CARDER, adelantó *"…estudios y diagnósticos sobre los recursos*

hídricos y su perdurabilidad en el tiempo, que han llevado a la conclusión de que [el] *departamento no tendrá problemas de carencia de agua como sí lo tienen otros departamentos, en donde el preciado líquido escasea y en donde sí deben hacer esfuerzos mayores a lo ordenado por la ley 99 para asegurar su supervivencia".*

A su juicio, del hecho de que en unas vigencias fiscales no se hayan ejecutado los recursos apropiados para la adquisición de los predios para la protección de las microcuencas, no se sigue la vulneración de la moralidad administrativa, comoquiera que ello ha ocurrido por la sujeción a los trámites y procedimientos legales, demoras y trabas de los propietarios que se niegan a enajenar los predios o elevan artificialmente los precios, prevalidos de la obligación de adquirir que pesa sobre los entes territoriales, del deber de garantizar la seguridad alimentaria, razones por las que *"…ni siquiera se someten a negociar el precio y manifiestan además que no los venden porque los necesitan para explotación económica a sabiendas de que no lo pueden hacer por expresa prohibición legal y reglamentaria por ser zona de interés ambiental".*

En ese orden, concluye, que *"…en los años anteriores ha sido muy difícil para el departamento adquirir estos predios por la escasez y además por la intención de los propietarios de vender a precios no justos aprovechando que el Estado es el que los adquiere".*

Puso de presente que, en cuanto i) la ley no establece un plazo para la adquisición, pues el de 15 años fijado en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 fue prorrogado indefinidamente, a partir de las modificaciones introducidas por el artículo 106 de la Ley 1151 de 2007 y ii) no tiene la obligación de comprar todos los predios ofrecidos por los particulares, no resulta posible que se le endilgue el incumplimiento en el que se funda la acción ejercida.

Asimismo, arguyó que, en cuanto, de conformidad con el concepto del Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, *"debe*

entenderse… que los ingresos referidos en el artículo 111 son los propios, los cuales son escasos", no resulta posible que se sostenga el incumplimiento del deber de que tratan esas disposiciones por el hecho de que el departamento no haya destinado el 1% del total del *"Presupuesto de Ingresos",* porque está conformado por recursos, como los del Sistema General de Participaciones, convenios nacionales e internacionales, que, por su destinación específica, no pueden ejecutarse en la adquisición de los referidos predios.

Se opuso al amparo solicitado, en cuanto considera que *"…la acción impetrada… es inviable en virtud del parágrafo del artículo 9° de la Ley 393 de 1997, toda vez que la ejecución del artículo 111 de la Ley 99 de 1993 implica un gasto para la administración departamental".*

Propuso las excepciones de i) *"indebida aplicación"* de la acción popular, fundada en que no es la idónea para *"solicitar el cumplimiento de una ley",* asunto reservado a la acción de cumplimiento; ii) *"improcedibilidad de la acción por ausencia de vulneración o amenaza de los derechos colectivo",* en razón de que el amparo invocado se sostiene en las afirmaciones de los actores, al margen de elementos probatorios que den cuenta de una *"distorsión maliciosa, o del ánimo torticero o malicioso de los funcionarios de la administración, producto de la inobservancia de la normativa constitucional y legal…"* –fl. 169-, requeridos para acreditar la vulneración de la moralidad administrativa y iii) *"hecho superado"*, que sostiene en el cumplimiento de los deberes de que tratan las disposiciones del artículo 111 de la Ley 99 de 1993.

1.2.2 Corporación Autónoma Regional de Risaralda-CARDER

La Corporación, a través apoderado, se opuso a las pretensiones y adujo que los hechos no son ciertos -fls. 96 a 101-.

Sostuvo que, en su calidad de *"máxima autoridad ambiental en su jurisdicción",* encargada de proteger el medio ambiente y coadyuvar la administración de las zonas protegidas por las disposiciones del artículo 111 de la Ley 99 de 1993, le asiste interés para ser vinculada como tercero, empero, no como demandada para exigirle el cumplimiento de la obligación legal de adquirir los predios.

Propuso la excepción de falta de legitimación pasiva, fundada en que, en cuanto no es el sujeto pasivo de la obligación legal de adquirir los predios y carece de funciones de control sobre los entes territoriales obligados, no es la llamada a satisfacer las pretensiones de la acción promovida.

1.2.3 Municipio de Pueblo Rico

El ente local, a través de apoderado, se opuso a las pretensiones, negó los hechos y sostuvo que i) en el municipio no se presentan cortes de agua y, ii) en cuanto adquirió la finca Montenegro, abastecedora de agua de la quebrada del mismo nombre y del río Taiba; el área de protección, microcuenca y conservación de recursos hídricos ubicada en las Margaritas, vereda Jamarraya, otro predio en la zona urbana para la *"Construcción de pabellón de carnes"* y ha invertido adecuadamente los recursos destinados al agua potable y saneamiento básico, ha cumplido las obligaciones que reclaman los actores.

Propuso las excepciones de i) *"ausencia de violación de derechos a la moralidad administrativa",* en cuanto considera que *"…no existe peligro, daño contingente, amenaza y mucho menos vulneración de la moralidad administrativa y el mal manejo de la administración pública, por parte del ordenador del gasto";* ii) falta de legitimación en la causa activa, que sostiene en el hecho de que los actores *"…no han demostrado la representación del grupo afectado"* e iii) indebida conformación del litisconsorcio necesario, *"…con todas y cada una de las personas*

que según los actores… se les están violando la presunta moralidad pública y el recto manejo de la administración pública".

Asimismo, afirmó que, en cuanto los actores procuran que se haga efectiva una obligación impuesta por la ley, la acción procedente es la de cumplimiento, de que trata la Ley 393 de 1997 y no la popular ejercida –fls. 123 a 129 y 176-.

1.3 Alegatos de conclusión

1.3.1 Municipio de Pueblo Rico

En esta oportunidad, el demandado reiteró que, en tanto ha gestionado ante la administración nacional la protección de los intereses de la comunidad frente al invierno crítico presentado, la conservación de los recursos hídricos que abastecen de agua al municipio y ha destinado el 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición, mantenimiento de las zonas de protección hídrica y financiación de esquemas de pago por servicios ambientales, carece de objeto el amparo invocado por los actores populares –fls. 385 a 395-.

1.3.2 Departamento de Risaralda

El ente departamental reiteró su defensa, en el sentido de que, en cuanto no se acreditaron los hechos y el riesgo, amenaza o vulneración de la moralidad administrativa, en los que se funda la acción, deben ser negadas las pretensiones –fl. 399-.

1.4 Sentencia de primera instancia

La Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Risaralda declaró infundadas las excepciones y negó las pretensiones.

Al efecto consideró que i) la acción popular ejercida es la procedente para proteger el derecho colectivo invocado, sin perjuicio de las demás acciones, como la de cumplimiento referida por los demandados; ii) la Corporación Autónoma Regional de Risaralda-CARDER está legitimada en la causa, en cuanto *"…tiene la vocación… de comparecer al proceso para recibir una sentencia en relación con la vulneración de los derechos colectivos" que le atribuyen los actores*; iii) de conformidad con la información aportada, los demandados han cumplido las disposiciones del artículo 111 de la Ley 99 de 1993, en cuanto el departamento y el municipio han adquirido predios para la protección de las microcuencas abastecedoras de agua potable; iv) conforme con el criterio de esta Corporación, del solo hecho de que no se ejecute la totalidad de los recursos destinados por la ley a la adquisición de las zonas de protección no puede deducirse la ilegalidad de las acciones de la administración y la amenaza, peligro o vulneración de la moralidad administrativa y v) los actores incumplieron la carga de la prueba de la afectación de los derechos colectivos invocados.

2. Segunda Instancia

2.1 La apelación

El señor Javier Elías Arias Idárraga, coadyuvante de los actores populares, ejerció el recurso de apelación para que se revoque la sentencia, se haga prevalecer el derecho sustancial, se le garantice el derecho a la igualdad, se apliquen el principio *iura novit curia*, el artículo 5° de la Ley 472 de 1998 y se acceda a las pretensiones.

Asimismo, solicita la nulidad de la sentencia, fundado en que el magistrado Carlos A. Jaramillo no se declaró impedido, pese a que fue denunciado penalmente por el recurrente –fls. 433-.

2.2 Alegatos finales

En esta oportunidad, el recurrente i) reitera la solicitud de que se acceda a las pretensiones, fundado en que, de conformidad con las disposiciones del artículo 357 del Código de Procedimiento Civil, al juez de segunda instancia le corresponde analizar *"…lo desfavorable de la sentencia, referente a las pretensiones"*; ii) pide que se le reconozcan las costas y agencias en derecho y iii) solicita que se le conceda el amparo de pobreza, en razón a que, por carencia de recursos económicos, no pudo aportar las pruebas que se echan de menos en la sentencia impugnada –fl. 468-.

2.3 Concepto del Ministerio Público

Para la Procuraduría Quinta Delegada ante esta Corporación, i) el apelante adolece de falta de legitimación, en cuanto no hace parte del *"grupo demandante"*, no es coadyuvante, no concurrió a la audiencia del pacto de cumplimiento, no actúa como agente oficioso y tampoco *"expresa un interés serio legítimo y actual en las resultas de la acción"*; ii) la apelación no fue sustentada, toda vez que se limita a invocar el derecho a la igualdad, el principio *iura novit curia y "…carece de argumentos para confrontarlo con la sentencia apelada a fin de reexaminar el caso y su veredicto; tanto más si ese es el marco de la decisión del superior…"* y iii) no se acreditó la violación en la que se sostiene el amparo invocado.

En esas circunstancias, concluye el Ministerio Público, *"el recurso no debió haberse tramitado por falta de sustentación"* y, en defecto, es de la opinión de que la sentencia debe ser confirmada –fls. 470 a 473, c.p-.

2.4 Pruebas de oficio

Encontrándose el proceso en estado de dictar fallo, para los fines previstos en los artículos 179 y 180 del Código de Procedimiento Civil, por auto del 9 de octubre de 2015 la Sala ordenó que las entidades demandadas aportaran al proceso –fls. 475, 476 y 482, c.p-:

i) copia de los estudios, planes y programas adelantados para la definición, identificación y delimitación de las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos en el departamento y el municipio;

ii) copia de los estudios, planes y programas de adquisición y mantenimiento de las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos en el departamento y el municipio y de financiación de esquemas de pago por servicios ambientales, acompañado de un informe detallado del estado y cumplimiento de esos planes y programas;

iii) información detallada de los ingresos corrientes del ente territorial y de la apropiación y ejecución presupuestal del porcentaje que, conforme con las disposiciones del artículo 111 de la Ley 99 de 1993, debe destinarse a las mencionadas áreas de importancia estratégica, con presentación analítica de los montos o sumas apropiadas y ejecutadas anualmente, por cada uno de los rubros destinados a la adquisición de las zonas estratégicas, su mantenimiento de las mismas y financiación de esquemas de pago por servicios ambientales;

iv) información detallada sobre el destino de los recursos no ejecutados, los saldos existentes, la disponibilidad de los mismos para cumplir los fines señalados en el citado artículo 111 de la Ley 99 de 1993 y las actuaciones adelantadas con el propósito de agilizar los procesos de adquisición de las mencionadas zonas, incluidos el estado de los trámites de negociación voluntaria y de los procesos de expropiación adelantados;

v) información de los convenios celebrados para la identificación, adquisición y mantenimiento de las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos en el departamento y el municipio, con información detallada sobre el estado de ejecución y resultados obtenidos e

vi) informe analítico sobre el estado y comportamiento de las fuentes hídricas que surten de agua los acueductos en el departamento y el municipio, frente a la suficiencia para atender la prestación continua y confiable del servicio público domiciliario de acueducto, de conformidad con la Ley 142 de 1994 y demás normatividad aplicable.

La información relevante, recabada con fundamento en esta decisión de la Sala, será tenida como material probatorio en estado de valoración, en tanto debidamente aportado al proceso.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Conforme con los artículos 15 de la Ley 472 de 1998[2] y 1º del Acuerdo número 55 de agosto 5 de 2003[3] expedido por la Sala Plena esta Corporación, la Sección Tercera del Consejo de Estado es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto por el coadyuvante de la parte demandante, en contra de la sentencia proferida por la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Risaralda, que el 21 de febrero de 2013 resolvió la acción popular de la referencia, sobre asuntos relacionados con el derecho a la moralidad administrativa, en contra del departamento de Risaralda, el municipio de Pueblo Rico y la Corporación Autónoma Regional de Risaralda-CARDER.

2. El asunto que la Sala debe resolver

Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por el señor Javier Elías Arias Idárraga, en su condición de coadyuvante de los actores populares reconocida en el proceso[4] –fls. 349 y 354-, contra la sentencia del 21 de febrero de 2013 proferida por la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Risaralda para negar el amparo de la moralidad administrativa, fundada en que, en cuanto las entidades demandadas han adquirido predios para la protección de áreas estratégicas para la conservación de los recursos hídricos que abastecen los acueductos, aunque por valores inferiores a los que legalmente se debieron ejecutar, no existe el incumplimiento en el que se funda la acción, además de que los actores populares no acreditaron la vulneración del derecho colectivo.

Lo anterior, por cuanto el recurrente sostiene que, en tanto la sentencia de primera instancia es desfavorable en un todo frente a las medidas de protección

---

[2] Según esta norma, corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo conocer de las acciones populares originadas en *"(…) actos, acciones u omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas"*.

[3] Conforme a lo dispuesto en esta norma, corresponde a la Sección Tercera del Consejo de Estado conocer, por reparto, de *"(…) las acciones populares que versen sobre asuntos contractuales y aquéllas relacionadas con el derecho a la moralidad administrativa".*

[4] En escrito que obra a folio 349, presentado durante la etapa probatoria, el señor Arias Idárraga pidió ser admitido como coadyuvante y solicitó *"…se acceda a las pretensiones de la actora popular…"*, calidad que el *a quo* reconoció por auto del 22 de octubre de 2012.

de la moralidad administrativa que coadyuva en este proceso, deben analizarse nuevamente las razones de la demanda en que se sostienen las pretensiones, sin que a esos fines se le oponga la carga de la prueba que el *a quo* le enrostró, como, a todas luces, se entiende del principio *iura novit curia,* las disposiciones del artículo 357 del Código de Procedimiento Civil y los efectos del amparo de pobreza frente al aporte de las pruebas, que invocó como sustento de la apelación.

En efecto, como lo tiene sentado la jurisprudencia de esta Sala, planteados los hechos, las pretensiones y las excepciones por las partes, en virtud del principio *iura novit curia* al juez le corresponde decidir con fundamento en el derecho vigente que resulte aplicable, así este no haya sido invocado o traído erróneamente al proceso, en todo aquello que tiene que ver con la determinación de los hechos probados, su calificación jurídica, e incluso, la adecuación de la acción procedente a los hechos invocados, cuando ello resulte posible sin la afectación del debido proceso.

En ese sentido lo ha reiterado esta Sala[5]:

> *Siendo el conocimiento de la ley una presunción que opera en igualdad de condiciones para todos los sujetos procesales, a juicio de la Sala se adquiere un mejor entendimiento de la regla iura novit curia –el juez conoce el derecho, en su acepción tradicional-, a la luz de la expresión "venite ad factum. Curia iura novit", o su similar "da mihi factum et dabo tibis ius", en la cual un amplio sector de la doctrina funda el origen de la primera para señalar que la máxima ofrece claridad sobre la actividad y el poder de las partes y del juez en un sistema procesal dispositivo: corresponde a las primeras aportar los hechos y* ***al juez aplicar el derecho vigente****.*
>
> *En consonancia con esa orientación, es dable entender que las partes tienen poder para definir las pretensiones, referir los hechos y aportar las pruebas y que* ***el juez***

[5] Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencias del 9 de abril de 2012, radicación 11001032600020100008l-00 (40064), del 3 de mayo de 2013, radicación 11001032600020120006 2-00 (45.007) y del 29 de mayo de 2014, radicación: 11001032600020130005 3-00 (46.992), ponente Stella Conto Díaz del Castillo.

***decide las pretensiones, resuelve las excepciones y determina los hechos probados, empero, en relación con el derecho no hace nada distinto a aplicar el vigente**. Razón de lógica que permite entender que en la aplicación del ordenamiento el juez bien puede apartarse del traído por las partes y que el ejercicio de esta potestad, en cuanto relacionado con la justicia, no afecta la congruencia del fallo, si se tiene en cuenta que i) **el fallador no queda atado** a la ignorancia, las omisiones o los yerros de derecho en que incurran las partes al invocar las normas en que fundan el debate procesal, ni **a las contravenciones del orden público en que hayan incurrido al establecer las relaciones jurídicas sometidas a decisión** y ii) las partes gozan de libertad para definir su petitum y los hechos en que lo fundan y el juez para resolver en derecho.*

En ese mismo orden, en cuanto el recurrente impugna la sentencia en todo aquello que es desfavorable al *petitum* y la *causa petendi*, se impone concluir que los motivos de la apelación tienen que ver con que en el fallo de primera instancia se revoque, porque, contrario a lo concluido por el *a quo*, las demandadas no han adquirido las zonas de conservación de las cuencas de los ríos que surten los acueductos, por razones que tienen que ver, en síntesis, con i) la desviación de los recursos destinados a esos fines por el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 y ii) *"…la falta de gestión, eficacia y honestidad de quienes ostentan el poder en las entidades demandadas"*, como se señaló en la demanda.

Por su parte, las entidades demandadas sostuvieron a lo largo del proceso, en síntesis, la falta de legitimación, la improcedencia de la acción y la ausencia de vulneración del derecho invocado, en cuanto aducen que han adquirido los predios para la protección de las cuencas abastecedoras de los acueductos con sujeción a la moralidad administrativa.

Pero es que, además, no puede pasarse por alto que, como lo ha reiterado la Corporación, el juez de la acción popular no se encuentra sometido a los límites del poder dispositivo que rige las acciones ordinarias, en razón de que no le es dado limitar sus decisiones a los hechos, pretensiones y excepciones alegadas y probadas por las partes, habida cuenta que la disposiciones de la Ley

472 de 1998 le exigen tomar todas las medidas que sean necesarias para corregir las irregularidades que lesionan los derechos e intereses colectivos, restableciéndolos cuando hayan sido vulnerados e incluso restituyendo las cosas a su estado anterior, si ello resulta posible, como efectivamente lo exigen los artículos 88 constitucional, 2º y 34 de la citada ley.

Así lo ha reiterado la Sección Tercera[6] -se destaca-:

(…) la supremacía de las normas constitucionales ***exige, antes que la evocación de un enunciado formal de prevalencia de los derechos colectivos, su plena eficacia material****. Y a ese objetivo debe orientarse imperiosamente la tarea del juez de la acción popular, pues un entendimiento distinto conduciría al desconocimiento de uno de los fines esenciales del Estado social, para el efecto la participación en la protección de la moralidad administrativa con la eficacia que su trascendencia exige.*

Desde antaño, se conoce que un derecho se garantiza si quien ejerce el control está dotado de mecanismos de protección judicial eficaces, de manera que no es dable sostener que la Carta Política garantiza el derecho a la moralidad administrativa y que para el efecto otorga la acción popular si a la misma se le resta eficacia.

Para la Sala, es prioritario que el juez impregne a la acción popular de los principios de unidad y coherencia del orden jurídico que emanan del carácter normativo supremo de la Constitución, de manera que el derecho objetivo, el derecho colectivo y la acción aseguren los principios rectores de la actividad administrativa, particularmente aquellos que como la moralidad administrativa se erigen, además, como derechos colectivos y su control se confía al actor popular dentro del marco del ejercicio de una acción apropiada para facilitar su ejercicio y garantizar su eficacia.

Así las cosas, aunque el constituyente confió el desarrollo de la acción popular a la ley, ésta no puede menos que otorgar al juez todas las facultades para asegurar sustancialmente la eficacia de los derechos colectivos protegidos constitucionalmente, ***de forma que pueda corregir las irregularidades que los lesionan, restableciéndolos cuando hayan sido vulnerados e incluso***

[6] Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 2 de diciembre de 2013, ponente Stella Conto Díaz del Castillo, AP-76001233100020050213O-01.

restituyendo las cosas a su estado anterior, si ello resulta posible, como efectivamente lo prevé la Ley 472 de 1998 *(…).*

Como lo ha reiterado esta Corporación, la acción popular es un mecanismo judicial de rango constitucional, principal e independiente, en orden a que los procesos y ejecuciones de la contratación estatal se lleven con la más estricta observancia de valores supremos. Se pretende, por tanto, con esta acción, ***corregir las irregularidades que lesionan principios rectores de la actividad administrativa, conjurando oportunamente hechos u omisiones capaces de generar daños colectivos a la moralidad y al patrimonio público, con el fin de superarlos, restituyendo las cosas a su estado anterior, si ello resulta posible****.*

No se trata, entonces, de que el juez popular realice un juicio de legalidad formal, pues ello le corresponde al de nulidad, ***sino que propenda por la protección de la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público sin los límites de las acciones ordinarias****, dado que se trata de proteger derechos de contenido difuso, ensombrecidos por deshonestos y repudiables oportunismos individuales (…).*

Quiere decir, entonces, que en atención a la naturaleza de la acción, su origen constitucional, la clase de derechos e intereses que protege y los efectos de las medidas que puede adoptar, el juez de la acción popular no limita su decisión a los hechos, pretensiones y excepciones alegadas y probadas por las partes, como se infiere de los poderes que le otorgó la Ley 472 de 1998.

En el mismo sentido, esta Sala[7]:

En esa línea, huelga concluir que, en el caso de la protección de la moralidad administrativa, la congruencia del fallo no se establece por las pretensiones y la causa petendi únicamente, si se considera que ***i) en tanto el actor popular no detenta la disposición del derecho colectivo invocado, no resulta posible que al formular las peticiones y motivos en que funda el amparo solicitado, el particular renuncie o imponga límites al juez en las medidas que demanda la protección de la moralidad administrativa; y ii) el juez de la acción popular lejos de ser protector de los intereses particulares del actor, es el principal garante de la eficacia de la moralidad administrativa****, como lo demanda el artículo 2° constitucional.*

[7] Sala de la Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia del 29 de mayo de 2014, ponente Stella Conto Díaz del Castillo, radicación 11001032600020130005300 (46.992).

Desde luego, esa amplia competencia del juez de la acción popular no implica que no esté obligado a observar el debido proceso constitucional, pero el núcleo de este derecho frente a la protección del principio de la moralidad administrativa, se centra principalmente en las ritualidades propias del trámite, del decreto, práctica y derecho a controvertir las pruebas y en las medidas requeridas para la protección de los derechos o intereses colectivos en juego.

De ahí que, a falta de los elementos probatorios *"útiles para la verificación de los hechos relacionados con las alegaciones de las partes",* como lo prevé el artículo 179 del Código de Procedimiento Civil, le correspondía a la Sala decretarlas de oficio, como efectivamente lo dispuso, antes que hacer prevalecer los reproches al actor popular sobre la protección de los derechos invocados, en la medida en que resulta desproporcionado que en este tipo de juicios se ponga exclusivamente en cabeza del actor popular la carga de la prueba, orientada a la eficacia de un derecho que no es suyo. Máxime, cuando, como en este caso, se trata de información en poder de las demandadas; amén de que sobre el juez popular gravita fundamental la protección de los derechos de que se trata.

Planteado el recurso de apelación dentro de esos extremos, la Sala abordará el estudio de la protección del derecho colectivo invocado en el contexto de la acción ejercida, los fines de la adquisición de los predios de que tratan las disposiciones del artículo 111 de la Ley 99 de 1993, para luego decidir lo que corresponda sobre el juicio de moralidad, en el ámbito de la protección del medio ambiente, a partir de las actuaciones, decisiones y demás hechos acreditados en el proceso.

3. Protección del derecho colectivo invocado

Los actores invocaron la protección de la moralidad administrativa en el ámbito de la adquisición de predios para la recuperación y protección de las

cuencas hídricas que abastecen los acueductos, en cuanto el incumplimiento de ese deber legal habría ocurrido por la desviación de los recursos públicos destinados legalmente a esos fines, la falta de gestión, eficacia, honradez, con afectación del suministro del servicio público.

En ese orden, huelga concluir que se trata de una acción orientada a la protección de la moralidad administrativa en el marco de la destinación y ejecución de los recursos públicos destinados a la conservación de las áreas de importancia estratégica para la conservación de las cuencas abastecedoras de los acueductos.

3.1. La moralidad administrativa

Desde hace varios años, la jurisprudencia de la Sala Plena Contencioso Administrativa y de la Sección Tercera de esta Corporación da por sentado que la acción popular procede para proteger eficazmente la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público en el ámbito de la actividad de la administración pública, sin que resulte válida la pretensión de subordinarla al ejercicio de otras acciones.

Conforme con esos criterios jurisprudenciales, no cabe la menor duda en cuanto a la procedencia de la acción popular para proteger eficazmente los derechos colectivos, cuando son amenazados o vulnerados en el marco de la actividad estatal. Casos en los que proceden medidas definitivas, incluso la declaratoria de nulidad de los contratos, la pérdida de todos sus efectos y la imposición de las restituciones mutuas, entre otras.

Y ello debe ser así, porque, como lo reitera la jurisprudencia, lejos de tratarse de una acción subsidiaria o residual, la popular se orienta a garantizar la prevalencia del orden superior y de los valores supremos, con la adopción de

todas las medidas necesarias para superar los hechos y demás situaciones generadores de la afectación de los intereses colectivos.

En efecto, así reiteró recientemente la Sección Tercera sobre el carácter principal, prevalente e independiente de la acción popular para controlar que la actividad contractual del Estado se sujete a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público[8]:

> *La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de la Corporación, en sentencia del 9 de diciembre de 2003[9], acogió la jurisprudencia de esta Sección según la cual, al tenor del ordenamiento constitucional y legal, se impone la procedencia de la acción popular como mecanismo principal de control para garantizar la eficacia de los derechos colectivos, cuando quiera que son puestos bajo peligro de vulneración o son violados por la actividad contractual de la administración.*
>
> *Casos en los que corresponde al juez popular tomar todas las medidas necesarias para superar los hechos y demás situaciones potencial o efectivamente generadores de la afectación de los intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, a las que sirven entre otras, la declaratoria de nulidad de los contratos viciados de estas irregularidades, la pérdida de todos sus efectos y la imposición de las restituciones mutuas.*
>
> *Así lo precisó la Sala Plena en referida sentencia –se destaca el texto con subrayas-: (…)*
>
> > *En conclusión, la Acción Popular procede para impugnar contratos, siempre que se aduzca y demuestre lesión de derechos colectivos, como la moral administrativa y el patrimonio público, o cualquier otro definido como tal en la Constitución o la ley.*
>
> *(…)*
>
> *Se destacó, en esa oportunidad que, a partir de la vigencia del acuerdo n.º 55 de 2003, que le atribuyó el conocimiento de las acciones populares que versen sobre asuntos contractuales y las relacionadas con los derechos a la moralidad*

[8] Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 2 diciembre de 2013, ponente: Stella Conto Díaz del Castillo, radicación AP 76001-23-31-000-2005-02130-01.
[9] Consejero ponente Camilo Arciniegas Andrade, radicación número 25000-23-26-000-2002-1204-01(AP)-IJ.

administrativa y a la defensa del patrimonio, se ha mantenido la línea jurisprudencial reseñada, superando así pronunciamientos anteriores a cuyo tenor se considera improcedente la acción popular para discutir la validez de los contratos de la administración y anular su efectos (…).

También destacó la Sala en el pronunciamiento trascrito, que la acción popular no es, en manera alguna, subsidiaria ni residual frente a las dispuestas ordinariamente para controlar la legalidad de la actividad de la administración; razón por la que las medidas que corresponde adoptar al juez deben garantizar la protección integral del derecho colectivo vulnerado, teniendo en cuenta la nueva dimensión que exige su valoración, desde el ámbito constitucional vigente.

Y, particularmente, en lo que toca con el alcance del juicio de moralidad y las medidas que al juez popular le corresponde adoptar cuando ese derecho es vulnerado o amenazado en el ámbito de la actividad del Estado, la Sección Tercera tiene por establecido que, dado su carácter principal, independiente y prevalente, se trata de hacer prevalecer, en cada caso concreto, un valor constitucional con fuerza normativa vinculante, que alcanza mayor jerarquía que el principio de la legalidad, en tanto la moralidad no se agota en este, sino que trasciende a valores que la sociedad reclama de la administración, así no estén expresamente previstos en las normas y reglamentos. Para el caso los que tienen que ver con la diligencia, prudencia, pulcritud, honestidad, rectitud, seriedad y ponderación en lo discrecional, racionalidad de juicio, respeto y lealtad, en el manejo de lo que interesa a todos.

En particular, ha señalado la Sección Tercera que el juicio de moralidad sobre la administración pública se orienta a la sujeción de los deberes de corrección que exigen la conformidad de las actuaciones de la administración con el interés general, esto es que las funciones y deberes de las entidades públicas no se utilicen con fines distintos o contrarios a los estatales.

Así lo señaló la Sección Tercera, en el precedente que se viene citando[10] -se destaca-:

> *Ahora bien, considera la Sala, en esta oportunidad, mantener la línea jurisprudencial unificada desde 2005, pues la prevalencia del orden superior y la exigencia de la eficacia de los valores supremos que el juez de la acción popular debe preservar no permiten restringir sus facultades frente a las que le asiste al juez ordinario, sino acrecentarlas, teniendo como límite, únicamente, las garantías previstas en el artículo 29 constitucional.*
>
> *En ese orden de ideas, conviene no pasar por alto que Colombia es un Estado social de derecho, fundado sobre la dignidad humana, la prevalencia del interés general, la superioridad de los derechos inalienables y la supremacía de las normas constitucionales. Y que, entre otros fines esenciales a los que sirve, esta forma de organización política, se encuentra el deber de sus autoridades de garantizar la efectividad de los valores y principios que enmarcan los intereses y derechos de los asociados. Todo ello conforme con los artículos 1º, 2º, 4º y 5º, constitucionales.*
>
> *Una de las razones que sirven para justificar la supremacía de la norma constitucional tiene que ver con su origen. La Constitución –como lo señala su Preámbulo–[11], es el resultado del ejercicio del poder soberano del pueblo colombiano. En todo caso, para asegurarse que la titularidad del poder conserve la magnitud pluralista que abarca tanto a las mayorías como a las minorías constitucionales, el ordenamiento superior prevé restricciones al ejercicio del poder de la administración pública –art. 209- y mecanismos de control jurisdiccional que las hacen efectivas, a través de acciones que facilitan la participación ciudadana, para el efecto las acciones populares, instituidas constitucionalmente para garantizar, entre otros intereses colectivos, la moralidad administrativa y el patrimonio público* ***con mayor proyección que las acciones ordinarias****.*

---

[10] Sentencia del 2 diciembre de 2013, ponente: Stella Conto Díaz del Castillo, citada.

[11] *"El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente: CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA"*.

*Es precisamente bajo estas coordenadas constitucionales que el Estado social de derecho aparece como "un modelo político organizado en un sistema de efectivas limitaciones al ejercicio del poder, en orden a garantizar la vigencia real y permanente de los derechos así como de los intereses, creencias y libertades de los asociados en todos los espacios y circunstancias, inclusive ante situaciones excepcionales"[12]. De esta manera, se configura un complejo normativo con la Constitución en la cúspide que incluye –como la ha recordado la doctrina–"**el diseño de mecanismos eficaces de control en todas las instancias**, acompañados de medidas de colaboración y responsabilidad institucionales que los aseguren real y efectivamente"[13].*

El sistema de restricciones al ejercicio del poder, al que se ha hecho mención se sustenta, pues, en el carácter normativo de la Constitución, propio del Estado constitucional –arts. 4, 6, 122, 237 y 241 entre otros–, postulado superior del que emanan los principios de i) jerarquía y unidad normativa; ii) legalidad o sometimiento de las autoridades públicas a la normatividad jurídica iii) moralidad o sujeción a los deberes de corrección que exigen ***la conformidad de las actuaciones de la administración con el interés general y demás fines estatales*** *y iv)* ***el control jurisdiccional de la actividad de la administración, en sus distintas facetas****. En otras palabras, el principio de jerarquía normativa tiene que ver con el carácter vinculante, directo y prevalente de la Constitución, orientado a garantizar la unidad y la coherencia del sistema jurídico, como lo ha señalado la Corte Constitucional[14] (…).*

Desde este redimensionamiento del orden jurídico, ***la supremacía de las normas constitucionales exige, antes que la evocación de un enunciado formal de prevalencia de los derechos colectivos, su plena eficacia material****. Y a ese objetivo debe orientarse imperiosamente la tarea del juez de la acción popular, pues un entendimiento distinto conduciría al desconocimiento de uno de los fines esenciales del Estado social,* ***para el efecto la participación en la protección de la moralidad administrativa con la eficacia que su trascendencia exige****.*

Desde antaño, se conoce que un derecho se garantiza si quien ejerce el control está dotado de mecanismos de protección judicial eficaces, de manera que no es dable sostener que la Carta Política garantiza el derecho a la moralidad administrativa y que para el efecto otorga la acción popular si a la misma se le resta eficacia.

---

[12] ARAGON REYES, Manuel. Constitución y control del poder. Universidad Externado de Colombia, 1999, p.36.
[13] Ibíd.
[14] Corte Constitucional. Sentencia C-037 de 2000.

Para la Sala, es prioritario que el juez impregne a la acción popular de los principios de unidad y coherencia del orden jurídico que emanan del carácter normativo supremo de la Constitución, de manera que el derecho objetivo, el derecho colectivo y la acción aseguren los principios rectores de la actividad administrativa, particularmente aquellos que como la moralidad administrativa se erigen, además, como derechos colectivos y su control se confía al actor popular dentro del marco del ejercicio de una acción apropiada para facilitar su ejercicio y garantizar su eficacia.

Así las cosas, aunque el constituyente confió el desarrollo de la acción popular a la ley, ésta no puede menos que otorgar al juez todas las facultades para asegurar sustancialmente la eficacia de los derechos colectivos protegidos constitucionalmente, de forma que pueda corregir las irregularidades que los lesionan, restableciéndolos cuando hayan sido vulnerados e incluso restituyendo las cosas a su estado anterior, si ello resulta posible, como efectivamente lo prevé la Ley 472 de 1998.

Conforme con lo preceptuado en los artículos 88 y 209 de la Constitución Política, la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público revisten una doble naturaleza, en tanto principios infranqueables a los que debe ceñirse la actividad de la administración y derechos colectivos inalienables que, integrados a la solidaridad, como valor fundante del Estado social de Derecho –art. 2º- y participación –art. 40-, hacen de la acción popular un mecanismo de verdadero y efectivo control constitucional de alcance particular –art. 88-.

En criterio de la Sala, la moralidad administrativa es un valor constitucional que, si bien lo contiene, alcanza mayor jerarquía que el de la legalidad, en tanto no se agota en éste, trasciende a valores que la sociedad reclama de la administración así no estén expresamente previstos en las normas y reglamentos, para el efecto la diligencia, prudencia, pulcritud, honestidad, rectitud, seriedad y ponderación en lo discrecional, racionalidad de juicio, respeto y lealtad, en el manejo de lo que interesa a todos*. Es decir se propugna por una estricta corrección que al legislador no le queda posible particularizar, pero que, en todo caso, se encuentra inmersa en el manejo de lo público y que impone a la acción popular, en cuanto mecanismo de control ciudadano por excelencia para lograrlo, mayor alcance que el que se predica de las acciones de nulidad. Si la misma Carta Política dispuso que el juez popular protegiera integralmente la moralidad administrativa, no puede atribuirse a la acción un carácter parcial, residual o subsidiario menguando su eficacia, cuando precisamente se trata de propender por la defensa de un interés de mayor envergadura.*

Como lo ha reiterado esta Corporación, la acción popular es un mecanismo judicial de rango constitucional, principal e independiente, en orden a que los procesos y ejecuciones de la contratación estatal se lleven con la más estricta observancia de valores supremos. Se pretende, por tanto, con esta acción, corregir las irregularidades que lesionan principios rectores de la actividad administrativa, conjurando oportunamente hechos u omisiones capaces de generar daños colectivos a la moralidad y al patrimonio público, con el fin de superarlos, restituyendo las cosas a su estado anterior, si ello resulta posible.

No se trata, entonces, de que el juez popular realice un juicio de legalidad formal, pues ello le corresponde al de nulidad, sino que propenda por la protección de la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público sin los límites de las acciones ordinarias, dado que se trata de proteger derechos de contenido difuso, ensombrecidos por deshonestos y repudiables oportunismos individuales.

De modo que si se le resta facultades al juez de la acción popular, pueden resultar igualmente ineficaces las constantes reformas legislativas que procuran conjurar las insospechadas formas de corrupción enquistadas en la actividad de contratación, en amplios sectores de la administración pública (…).

De manera que resulta del caso garantizar la tarea del juez de la acción popular en la moralización de los procesos de contratación, en defensa de su transparencia, conforme con lo preceptuado en los artículos constitucionales 2º, 88 y 209.

Desde esta óptica, considera la Sala que:

i) el juicio a cargo del juez popular, de cara a la eficaz protección de los derechos colectivos, se ubica allende del principio de legalidad, controlado por las acciones ordinarias establecidas para hacer efectivas disposiciones puntuales y requisitos concretos, no así principios y valores que corresponde al juez analizar en cada caso, en orden a restablecer derechos de carácter difuso que el legislador no puede puntualizar con perspectivas generales;

*ii) **el ámbito de las acciones ordinarias que sirven al control de legalidad no puede condicionar el ejercicio ni la procedencia de las acciones populares**. Concurriendo en un mismo caso la protección de la moralidad, la defensa del patrimonio público y la legalidad, **debe preferirse la acción popular para el amparo integral del derecho colectivo**, sin perjuicio de la eficacia que para el caso concreto podría predicarse de las acciones previamente iniciadas para controlar la legalidad;*

iii) en ese mismo orden, la nulidad absoluta de los contratos no es un asunto exclusivo del control de legalidad, sino que ella debe imponerse con mayor razón por la violación de los valores supremos a que está sujeta la actividad de la administración; bajo el entendido de que, si bien en el pasado solo la acción de nulidad se erigía para proteger derechos, principios y valores legales y constitucionales, desde la expedición de la carta política actual los derechos colectivos exigen una acción que no les reste eficacia, la que comprende, además, la nulidad absoluta proveniente de irregularidades que contravienen el derecho público garante de los interés colectivos;

iv) la moralidad administrativa, la defensa del patrimonio y de los demás derechos colectivos obligan tanto en la etapa precontractual, como durante la celebración, ejecución y liquidación de los contratos, de suerte que las acciones populares, establecidas para hacerlos efectivos, operan en todos los casos, sin que resulte del caso la tradicional distinción entre actos precontractuales y contractuales, que se pregona en el ámbito de las acciones ordinarias; y

v) el régimen jurídico de la acción popular no se agota en la Ley 472 de 1998, sino que está integrado por las distintas normas constitucionales y legales, con estricta sujeción al principio de jerarquía normativa.

Así, en criterio de la Sala, debe tenerse en cuenta que, además de las amplias facultades que le otorga la Ley 472 de 1998 al juez de la acción popular para hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible, el derecho común y el estatuto de contratación estatal imponen al juez que, en los asuntos de su competencia, se pronuncie sobre la nulidad absoluta de cara a los actos o contratos que contravienen el derecho público de la nación[15], pues por tratarse de irregularidades que no admiten saneamiento procede su declaración de oficio o a petición de parte[16].

Quiere decir, entonces, que en atención a la naturaleza de la acción, su origen constitucional, la clase de derechos e intereses que protege y los efectos de las

---

[15] Conforme con las disposiciones del Código Civil, el objeto ilícito constituye nulidad absoluta del contrato –art. 1741- y *"[h]ay un objeto ilícito en todo lo que contraviene al derecho público de la nación"* –art. 1519-. Por su parte, el Código de Comercio prescribe que es nulo absolutamente el negocio jurídico *"cuando contraría una norma imperativa"* -art. 899-. Y en estos mismos casos es nulo el contrato estatal, de conformidad con la Ley 80 de 1993: *"[l]os contratos del Estado son absolutamente nulos en los casos previstos en el derecho común…"* –art. 44-.

[16] Así lo prescribe el artículo 1742 del Código Civil, subrogado por el artículo 2o. de la Ley 50 de 1936: *"[l]a nulidad absoluta puede y debe ser declarada por el juez, aún sin petición de parte, cuando aparezca de manifiesto en el acto o contrato; puede alegarse por todo el que tenga interés en ello; puede así mismo pedirse su declaración por el Ministerio Público en el interés de la moral o de la ley. Cuando no es generada por objeto o causa ilícitos, puede sanearse por la ratificación de las partes y en todo caso por prescripción extraordinaria"* –se destaca-.

medidas que puede adoptar, el juez de la acción popular no limita su decisión a los hechos, pretensiones y excepciones alegadas y probadas por las partes, como se infiere de los poderes que le otorgó la Ley 472 de 1998.

Y, por las razones que se han dejado expuestas, huelga reiterar que, a través de la acción popular, se puede dejar sin efectos[17] o anular, los contratos estatales violatorios de la moral administrativa y que ponen en peligro el patrimonio público, como lo viene señalando de tiempo atrás la Corporación.

(…)

Por ello, bien puede ordenarse ejecutar una actividad o no hacerlo, al igual que condenar al restablecimiento del daño causado a un derecho o interés colectivo y exigir volver las cosas al estado anterior -art. 34-, de acuerdo con la necesidad establecida en el proceso, pues la competencia del juez de la acción popular va más allá de lo pedido, si así lo requiere la protección del derecho constitucional vulnerado.

Desde luego, esa amplia competencia del juez de la acción popular no implica que no esté obligado a observar el debido proceso constitucional, tanto en el trámite, como respecto de las medidas requeridas para la protección de los derechos o intereses en juego.

Ahora, de conformidad con el artículo 144 del C.P.A.C.A. no procede que el juez popular anule el contrato o los actos administrativos, sin perjuicio de que adopte las medidas necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos. La Corte Constitucional se pronunció sobre la exequibilidad de esas disposiciones, resaltando, en esa oportunidad, que, dado su carácter principal y preferencial, no puede subordinarse la procedencia de la acción popular al ejercicio de las acciones ordinarias y que el juicio de legalidad orientado a la declaración de nulidad de los actos y contratos no limita la competencia del juez popular para adoptar todas las medidas que sean necesarias para la protección eficaz de los derechos colectivos:

---

[17] Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 9 de diciembre de 2003, exp. AP (IJ-1204), consejero ponente: Camilo Arciniegas Andrade.

En ese sentido señaló la Corte[18] -se destaca-:

Se trata, pues, de la defensa especial de unos derechos o intereses cuya titularidad recae en toda la comunidad y, por lo mismo, su prosperidad no puede desvirtuarse, por haberse interpuesto simultáneamente las acciones ordinarias pertinentes para la protección de derechos subjetivos. Planteamiento distinto perdería de vista la esencia de las acciones populares como medio de defensa de los derechos colectivos antes que instrumento para definir controversias particulares.

*Así las cosas, la existencia de otros medios de defensa judicial (como son las acciones tradicionales ante la jurisdicción ordinaria o ante la jurisdicción en lo contencioso administrativa) **en modo alguno tornan improcedente su interposición**. (…).*

*En efecto, el trámite de la acción popular no resulta improcedente por la existencia de otros medios judiciales de defensa, por no tener -como sucede con la acción de tutela (art. 86 inc. 3º)- un carácter subsidiario; a contrario sensu, **pueden tener un trámite preferencial** frente a las acciones ordinarias, cuando se trata de prevenir la vulneración de derechos colectivos (Ley 472 de 1998, artículo 6) y su titularidad o legitimación por activa la tiene toda persona (arts. 12 y 13 de la ley 472 y art. 1005 del C.C.) justamente por la índole de los derechos involucrados, como se ha venido señalando" (…).*

*La Corte comparte la apreciación del Ministerio Público en su intervención cuando afirma que "anular el acto o contrato no es indispensable para proteger derechos e intereses, **pues el juez tiene a su alcance múltiples medidas** para lograr la protección de éstos, sin necesidad de definir la validez del acto o contrato, lo cual es una tarea propia y exclusiva, conforme al principio de especialidad, de la autoridad judicial que tiene competencia para ello".*

*El juez popular no cumple funciones jurisdiccionales como las que ejerce el juez administrativo cuando decide un conflicto entre el Estado y un particular en la que deba decidir si un acto administrativo o un contrato está afectado de alguna causal de nulidad, sino que aquí tiene el papel de garante de un derecho colectivo. Del mismo modo, el juez de la acción popular, antes que dedicarse a determinar quien debía proferir un acto o cómo debía celebrarse un contrato, **debe adoptar las medidas materiales que garanticen el derecho colectivo afectado con el acto o contrato**, cuya forma no consiste precisamente en disponer su anulación.*

[18] Corte Constitucional, sentencia C-644 de 2011, ponente Jorge Iván Palacio Palacio.

En la misma línea, esta Sala ha señalado que, siendo uno de los más importantes instrumentos para la ejecución de los recursos públicos y el logro de los cometidos estales, no resulta posible que a la actividad contractual de la administración se la sustraiga del control judicial que la constitución garantiza a los ciudadanos, para exigir la eficacia de los deberes de corrección que impone la moralidad administrativa en las etapas de formación, ejecución, terminación y liquidación del contrato, para subordinarlo y conducirlo exclusivamente por los cauces de la legalidad y de la acciones ordinarias dispuestas para el control de este principio.

Ello debe ser así, porque, estando el contrato estatal al servicio de los intereses generales, el control de sus fines se ubica más allá de la eficacia de los derechos particulares creados, de manera que el reconocimiento de estos últimos solamente es posible cuando en sus efectos se adecúa plenamente a los fines estatales, dada la prevalencia de la moralidad administrativa.

Así lo ha destacado esta Subsección[19] –se destaca-:

2.1.2 La moralidad frente a la eficacia del contrato estatal. Alcance de la acción popular

La moralidad administrativa como valor supremo rige las distintas actividades de la administración; con mayor razón la contractual, en tanto se trata de una de las indispensables para el logro de los cometidos estatales, mediante la ejecución de los recursos públicos y, por ende, con mayores riesgos de que, por el oportunismo de funcionarios proclives al ejercicio del poder en beneficio particular, la desidia o negligencia, la arbitrariedad o en fin, la inmoralidad en la conducta, la contratación se desvíe de los fines públicos.

Si el contrato estatal encuentra su razón de ser en la adecuación a los fines estatales, no existe justificación para que se lo sustraiga del control judicial a que

[19] Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 3 de mayo de 2013, ponente Stella Conto Díaz del Castillo, radicación 25000232500020020112101-AP.

constitucionalmente tienen derecho los ciudadanos por razón de los deberes de corrección que impone la moralidad administrativa en las etapas de formación, ejecución, terminación y liquidación.

*Y **siendo la moralidad administrativa objeto de control judicial directo, no se acompasa con la protección constitucional otorgada a este valor la idea de conducir el juicio de moralidad que debe recaer, en cada caso, sobre la actividad contractual de la administración, exclusivamente por los cauces de la legalidad** y de las acciones enderezadas a la protección de este último principio.*

*En ese orden, debe tenerse en cuenta que, en general, la eficacia de los negocios jurídicos, esto es, **el reconocimiento de los efectos queridos por las partes, además de la autonomía de la voluntad requiere que su formación, contenido y fines se adecúen al ordenamiento superior; de lo contrario se predica su ineficacia, esto es la carencia de efectos.** Y, en el devenir del derecho, distintas posiciones se han asumido frente a los mecanismos idóneos para controlar que la autonomía de la voluntad no desborde los deberes de corrección que imponen el derecho y la moral en la actividad contractual, de cara a la eficacia del negocio jurídico.*

Así, en la etapa conocida como el periodo arcaico del Derecho Romano, los contratos formados por palabras solemnes (contratos verbis), escapaban al control judicial del contenido y fines, pues su eficacia jurídica provenía del valor sacramental de las palabras pronunciadas para obligarse. En épocas posteriores, a partir de la protección de la buena fe por parte del pretor romano, se reconoció eficacia al contrato bona fides, a condición de que no resulte contrario a la confianza, la honestidad, la lealtad y la moral. Al efecto, la ineficacia revistió las formas de i) nulidad –negotium nullum, nullius momenti-, conforme con la cual se niega la existencia misma del negocio (nullius es condición de nihil, esto es, negación de la existencia), sin ser necesaria la declaración judicial y ii) anulabilidad, como mecanismo de control judicial para destruir el negocio existente, por vicios o defectos que impiden su eficacia. Se consideraron como causas de nulidad radical, ipso iure, la imposibilidad de la prestación, el contenido inmoral, la infracción de norma legal, la imposibilidad de la condición, la falta de capacidad de obrar, los vicios de la voluntad y los defectos formales.

Empero, en el Derecho Francés y por la influencia que su codificación tuvo en la legislación civil vernácula, al amparo de las variaciones que sufrieron las instituciones en la codificación Justinianea y de la ideología individualista de la época, se abandonó la existencia y eficacia del negocio jurídico a la primacía de la voluntad privada, a partir del entendimiento de que con, independencia de las

irregularidades en que se haya incurrido, el acto nace a la vida jurídica y se presume válido en tanto no se le declare nulo, distinguiéndose entre nulidad absoluta y relativa –rescisión o anulabilidad-, según si el vicio atenta directamente contra la ley, o la seriedad (simulación), la rectitud u honestidad (fraude pauliano), la voluntad (error, dolo y fuerza), en síntesis, contra la buena fe.

Si bien el Código Civil sometió los vicios o irregularidades del contrato originados en razones de moralidad a la decisión de nulidad -autorizó al Ministerio Público para pedir la declaración de nulidad absoluta en el interés "de la moral" (art. 1742)-, lo hizo bajo la subordinación a la que doblegó la moral frente a la ley, al señalar que es "moralmente imposible el [objeto] prohibido por la ley" –art. 1518-. De manera que la acción de nulidad es un mecanismo válido para enjuiciar los contratos estales por razones de moralidad en aquellos casos en que se vincula la moral con la legalidad, pero insuficiente para controlar directamente la moralidad administrativa en la actividad contractual del Estado como lo exige la Constitución Política.

En épocas actuales, desde el ámbito legal, la ineficacia del negocio jurídico ha trascendido el campo de la nulidad y la rescisión a la que se le enterró en el Código Civil, retornándose parcialmente a los antiguos postulados de que el contrato igualmente puede carecer de efectos, ipso jure, cuando faltan los requisitos para su formación –inexistencia- o cuando la ley ha declarado que el acto es ineficaz de pleno derecho, así mismo cuando es inoponible, o anulable, etc. –Código de Comercio, arts. 897 a 901-.

Superados, política y jurídicamente, el individualismo y el Estado liberal de derecho, bajo cuyas ideologías se domeñó la moralidad administrativa al principio de legalidad, resulta del caso concretar el alcance del primero de estos principios-derecho en el Estado social y democrático de derecho, frente a la eficacia del contrato estatal.

***Establecido está que la Constitución Política impone su carácter normativo vinculante y su jerarquía superior sobre la actividad contractual de la administración, incluyendo la formación, ejecución, terminación y liquidación del contrato estatal; de donde resulta que el control judicial de este negocio no se agota en la legalidad y en el ejercicio de las acciones contractuales encaminadas a la protección de este último principio**.*

Ahora, si las disposiciones constitucionales sometieron la actividad contractual de la administración a los controles judiciales de legalidad y de moralidad, los titulares de este último derecho no pueden menos que reclamar una acción para su control, acorde con los atributos y alcances específicos de la moralidad administrativa. Y

en ese orden, la Constitución introdujo la popular como una acción principal para controlar la moralidad en los contratos estatales.

Ahora bien, el control de los fines no es ajeno siquiera al negocio jurídico entre particulares, pues los motivos ilícitos dan lugar a la nulidad absoluta. Pero no por ello puede entenderse que este sea el único tratamiento que debe dispensarse a la violación de los fines del contrato estatal, por la potísima razón de que en tanto el negocio entre particulares sirve a sus propios intereses, el control de los motivos se encamina específicamente a la prevalencia del ordenamiento jurídico sobre la autonomía de la voluntad privada; mientras que el contrato estatal sirve a los intereses estatales, el control de sus fines, más allá de la prevalencia del ordenamiento a la que se orienta el juicio de legalidad-nulidad, persigue, principalmente, la adecuación de la actividad estatal a los principios y valores que legitiman las actuaciones de la administración y la supremacía de los objetivos estatales, esto es, ***el control de los fines del contrato estatal se enfila a la prevalencia de la moralidad administrativa****.*

Dentro de este marco, ¿deben reconocerse plenamente los efectos de un contrato estatal que no se adecúa a los fines del Estado? La eficacia que la Constitución Política exige de la moralidad administrativa y el derecho que les otorga a los ciudadanos para reclamar, a través de la acción popular, que aún contra la voluntad de las partes el contrato estatal no contraríe los fines estatales, imponen la respuesta negativa. Y en tanto no pueden coexistir la eficacia del contrato ajeno a los fines estatales y la eficacia de la moralidad administrativa, se concluye, sin hesitación, que el juez popular debe adoptar las medidas que sean necesarias para adecuar el contrato estatal a los intereses generales, de ser ello posible o, en su defecto, imponer la ineficacia del acto o negocio, sumada a las órdenes de retrotraer las cosas al estado anterior, cuando las circunstancias del caso y la protección de los derechos colectivos así lo amerite.

Asimismo, como lo tiene decantado la jurisprudencia, de conformidad con las disposiciones del artículo 11 de la Ley 472 de 1998, la acción popular *"podrá promoverse durante el tiempo que subsista la amenaza o peligro al derecho e interés colectivo"*, sin sujeción a la caducidad, en cuanto las disposiciones que la preveían fueron declaradas inexequibles por la Corte Constitucional.

En efecto, ha señalado la Sección Tercera[20]:

Reitera, igualmente la Sala que, de acuerdo con la Ley 472 de 1998, las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior, cuando fuere posible –art. 2º-, con independencia del tiempo transcurrido, desde su consumación, pues, recuérdese que el artículo 11 que limitaba esta última medida, después de los cinco años, contados a partir de la acción u omisión que produjo la alteración, fue declarada inexequible por la Corte Constitucional[21].

3.2. La acción ejercida en el caso concreto

Los actores populares, coadyuvados en esta instancia por el recurrente, pretenden el amparo constitucional del derecho colectivo a la moralidad administrativa, en el ámbito del deber legal de destinar no menos del 1% de los ingresos de las entidades territoriales a la adquisición de predios para la conservación de las cuencas hídricas que abastecen los acueductos, vulnerado, a su juicio, porque las entidades demandadas habrían desviado los recursos de esos fines legales e incurrido en falta de gestión, eficacia, honestidad y mala administración o dilapidación en el manejo de esos recursos.

En esas circunstancias, el recurrente considera que se debe revocar la sentencia y proteger los intereses relacionados con la moralidad administrativa en este caso, conforme con las medidas pretendidas.

Por su parte, las entidades demandadas sostienen que, i) en cuanto los actores persiguen la eficacia de una obligación legal, la acción procedente es la

---

[20] Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 3 de mayo de 2013, ponente Stella Conto Díaz del Castillo, radicación 25000232500020020112101-AP.

[21] Sentencia C-215-99 de 14 de abril de 1999, magistrada ponente Martha Victoria Sáchica Méndez.

de cumplimiento, no ejercida en este proceso y ii) no han incurrido en las afectaciones del derecho colectivo que se les endilga en la demanda.

Y el tribunal *a quo* consideró que las entidades demandadas cumplieron los deberes legales en que se funda el amparo invocado, en cuanto han adquirido unos predios, además de que la no ejecución de la totalidad de los recursos destinados legalmente no amenaza los intereses relacionados con la moralidad administrativa.

Para esta Sala, sin dudas, la acción popular procura que se ampare el derecho colectivo a la moralidad administrativa, en el ámbito de la correcta inversión del patrimonio público y el ejercicio de las funciones relativas a la apropiación e inversión de los recursos destinados a la adquisición de predios para la preservación del medio ambiente, en este caso las áreas estratégicas para la conservación de las cuencas hídricas de las que depende el acceso al agua para la satisfacción de necesidades esenciales de las que depende la calidad de vida y dignidad humana.

En efecto, la sola circunstancia de que en la demanda se invoque el cumplimiento de normas que atañen a la apropiación de recursos públicos no deslegitima la procedencia de la acción popular, habida cuenta que la ejercida no se orienta a discutir el pago de obligaciones o derechos de contenido patrimonial en favor de un particular, sí a que se adelante el juicio de moralidad en lo relativo a la defensa del patrimonio público, el ejercicio de las funciones de apropiación y ejecución de los recursos que la ley destina a la protección del medio ambiente con la finalidad específica de conservar las cuencas hídricas, necesarias para el abastecimiento de agua potable.

Asuntos que, por tener contenido difuso y estar radicados en cabeza de la colectividad, como ocurre con los intereses y valores relacionados con la

moralidad administrativa, la defensa de los recursos públicos y el medio ambiente sano, claramente se acompasan con el objeto de la acción ejercida.

De donde, sin hesitación, lejos de estar fundada en la ejecución de derechos de contenido patrimonial en favor de particulares, la acción se ejerció para proteger valores supremos, vulnerados, a juicio de los demandantes, por haberse desviado los recursos públicos destinados legalmente a la adquisición de los predios para la protección de las cuencas hídricas y utilizado los mismos con falta de gestión, eficacia, honradez y mala administración o dilapidación.

Siendo así huelga concluir que procede que, actuando como juez popular, la Sala decida de fondo sobre el amparo solicitado por el actor, sin que al efecto proceda la falta de competencia, aducida en razón de una subordinación de la acción popular a la acción de cumplimiento, que no resulta posible al amparo de los criterios constitucionales y jurisprudenciales atrás reseñados.

En esas circunstancias, deberá emprender la Sala el estudio de los fines estatales a los que debe sujetarse la destinación de los recursos públicos de que trata el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, la adquisición de los predios para la protección de las cuencas hídricas que abastecen a los acueductos y la sujeción de esas actividades a los deberes de corrección que les exigen a las partes acompasar sus actuaciones con el interés general.

3.3. Los fines superiores de las funciones de apropiación de recursos públicos y adquisición de predios para la conservación de las cuencas que abastecen los acueductos

Conforme con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1948), ratificada por la Asamblea General de las Naciones

Unidas (2010), el agua potable y saneamiento básico son servicios sociales determinantes del nivel de vida adecuado para asegurar la salud, el bienestar y la dignidad humana, a cuya satisfacción tienen derecho todas las personas (arts. 1°, 25).

El Decreto ley 2811 de 1974 sometió las cuencas hidrográficas, esto es, *"el área de aguas superficiales o subterráneas, que vierten a una red hidrográfica natural con uno o varios cauces naturales, de caudal continuo o intermitente, que confluyen en un curso mayor, que a su vez, puede desembocar en un río principal, en un depósito natural de aguas, en un pantano o directamente en el mar"*, delimitadas por *"…la línea del divorcio de las aguas"*, a la planeación y manejo de la administración pública entre otros fines, con los de i) protegerlas contra los elementos que las degradan o alteran; ii) reducir las pérdidas de aguas y mejorar su aprovechamiento racional para beneficio de la comunidad; iii) mantener y mejorar las condiciones ecológicas del agua, proteger los ecosistemas acuáticos, prevenir la eutrofización y iv) priorizar la utilización de las aguas, ejecución de planes de ordenación y manejo de las cuencas, de acuerdo con factores ambientales y socioeconómicos (arts. 312 a 314).

Para esos efectos i) autorizó la adquisición de bienes de propiedad privada y los patrimoniales de las entidades de derecho público que se requieran para el aprovechamiento de cauces, conservación y mejoramiento de las cuencas hidrográficas; ii) dispuso que la ordenación de las cuencas comprende la planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y su manejo a través de la ejecución de obras, tratamiento de las fuentes, previa consulta a los usuarios, entidades públicas y privadas que desarrollan actividades en la región y iii) definió como de forzoso cumplimiento los planes de ordenación y manejo de las cuencas (arts. 316 a 322).

Mediante el Decreto 2857 de 1981, sustituido por el Decreto 1729 de 2002, se reglamentó lo relativo a la administración, ordenación, planeación, manejo de las cuencas hidrográficas, la ejecución de los planes y se puso en cabeza de las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo la competencia en la materia.

A partir de 1991, la Constitución política garantiza a todas las personas el derecho a gozar de un ambiente sano, la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo e impone al Estado los deberes de i) proteger la diversidad e integridad del ambiente; ii) conservar las áreas de especial importancia ecológica; iii) fomentar la educación para el logro de estos fines; iv) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución y v) prevenir, controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Mediante la Ley 99 de 1993 se creó el Sistema Nacional Ambiental, conformado, entre otros elementos, por i) los principios y normatividad en materia ambiental; ii) las fuentes, recursos económicos para el manejo y la recuperación del medio ambiente; iii) las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental y iv) las entidades del Estado responsables de la política y acción ambiental, entre ellas, el actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las corporaciones autónomas regionales y los entes territoriales, sujetas al rigor de los principios de colaboración armónica, complementariedad y subsidiaridad.

Esa normatividad, además de que la reconoce como un bien natural de uso público sometido a la administración del Estado, destaca la importancia estratégica del agua en los ámbitos social, económico y cultural del país, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y exige la adopción de

políticas transversales que tomen en cuenta distintas esferas de la acción pública, la diversidad de usuarios, la biodiversidad del país, de cara a la conservación, conocimiento y utilización sostenible de los recursos naturales.

Conforme con las disposiciones bajo análisis, el Ministerio, en calidad de coordinador del Sistema Nacional Ambiental y rector de la gestión del medio ambiente y los recursos naturales renovables, tiene a su cargo la definición y formulación de la política, regulación y pautas para la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de las cuencas hidrográficas.

La administración del recurso hídrico está a cargo de las corporaciones autónomas regionales, a las que en calidad de máxima autoridad ambiental les corresponde ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos específicos para manejar, proteger, regular y controlar la disponibilidad, calidad, uso del agua; velar por el cumplimiento de la normativa ambiental y sancionar su violación; evaluar, controlar y hacer seguimiento ambiental de los usos del agua; delimitar las áreas protegidas de carácter regional; promover, ejecutar la adquisición de predios y las obras necesarias para la defensa, protección y adecuado manejo de las cuencas hidrográficas, con participación de la comunidad.

En lo que toca con los municipios, la Ley 99 de 1993 pone a su cargo el desarrollo de planes, programas y proyectos para la gestión integral del recurso hídrico, en armonía con los planes de desarrollo regional y nacional; la regulación, control y preservación del recurso hídrico, con sujeción a la normatividad superior; la cofinanciación y ejecución coordinada con las autoridades ambientales de obras y proyectos de descontaminación, regulación de cauces, corrientes de agua, manejo de cuencas y microcuencas.

Con sujeción a los anteriores marco normativo, fines superiores e importancia estratégica del medio ambiente y el agua, las disposiciones del artículo 111 de la Ley 99 de 1993 imponen a las entidades territoriales los deberes de i) dedicar no menos del 1% de sus ingresos a la conservación de los recursos hídricos que surten los acueductos; ii) adquirir los predios que las conforman y iii) administrar esas áreas conjuntamente con la corporación autónoma regional de la jurisdicción.

Así lo dispone la citada norma, en su redacción original:

> ***Artículo 111º.-*** *Adquisición de Áreas de Interés para Acueductos Municipales. Decláranse de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y distritales.*
>
> *Los departamentos y municipios* ***dedicarán*** *durante quince años un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos, de tal forma que antes de concluido tal período, haya adquirido dichas zonas.*
>
> *La administración de estas zonas corresponderá al respectivo distrito o municipio en forma conjunta con la respectiva Corporación Autónoma Regional y con la opcional participación de la sociedad civil.*
>
> ***Parágrafo.-*** *Los proyectos de construcción de distritos de riego deberán dedicar un porcentaje no inferior al 3% del valor de la obra a la adquisición de áreas estratégicas para la conservación de los recursos hídricos que los surten de agua.*

Posteriormente, los artículos 106 de la Ley 1151 de 2007 y 210 de la Ley 1450 de 2011 modificaron la norma trascrita, en el sentido de i) eliminar el plazo de los 15 años que limitaba la destinación del 1% de los ingresos y ii) autorizar que, además de la adquisición de los predios, con los recursos se sufrague el mantenimiento de esas zonas de importancia estratégica para la conservación ambiental.

De conformidad con estas disposiciones, resulta claro, a todas luces, que no es potestativa de los departamentos y municipios la decisión sobre la destinación de los recursos para la conservación de las áreas abastecedoras de los acueductos, habida cuenta que perentoriamente la norma exige que destinen no menos del 1% de los ingresos para la adquisición de los predios.

Siendo así, se trata de recursos sobre cuyo monto y destinación no pueden decidir libremente los entes territoriales, habida cuenta que la ley definió la destinación que deben darle al 1% de sus ingresos y el deber de dedicar ese porcentaje a la adquisición de los predios y al mantenimiento de las zonas, esto último a partir de la vigencia de la Ley 1150 de 2007.

Por su parte, la adquisición de los inmuebles con los recursos destinados por la ley está orientada a la conservación de las áreas de importancia estratégica para la generación y suministro de agua potable, asunto sobre el que se destacan los siguientes aspectos:

i) se trata de un proceso que debe ser coordinado entre los entes territoriales y la corporación autónoma regional de la jurisdicción, habida cuenta que, en su calidad de máxima autoridad ambiental, tiene la función de *"…adelantar… con el apoyo de las entidades territoriales los planes de cofinanciación necesarios para adquirir áreas o ecosistemas estratégicos para la conservación, preservación, y recuperación de los recursos naturales"*, como lo dispone el artículo 108 de la misma ley;

ii) en ese mismo orden, si bien el deber legal de destinar el 1% del porcentaje de los ingresos recae sobre los departamentos y municipios, no es menos cierto que sobre la corporación autónoma regional recae la función de adelantar los planes de cofinanciación necesarios para adquirir las áreas, de que trata el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 y

iii) el principio de colaboración, exigido desde las disposiciones constitucionales y el artículo 108 citado, requiere de un proceso previo de planeación, por parte de los entes territoriales y la autoridad ambiental, que permita establecer, priorizar e identificar las áreas estratégicas y los predios a adquirir, tal como lo exigen las disposiciones de la Ley 99 de 1993, con sujeción a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario (art. 63).

En efecto, las corporaciones autónomas regionales tienen a su cargo la función principal de *"….administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente".*

Para el efecto, la ley atribuye a esas corporaciones, entre otras, 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 actividades y 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 integrantes 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*;*

14. ***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 a 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 la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos;*

20. 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;

21. 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;

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

27. Adquirir bienes de propiedad privada y los patrimoniales de 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;

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

Por su parte, la ley asigna a los departamentos las siguientes funciones relacionadas con la financiación y ejecución de programas de protección del medio ambiente:

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

1. Promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables.

2. Expedir, con sujeción a las normas superiores, las disposiciones departamentales especiales relacionadas con el medio ambiente.

3. Dar apoyo presupuestal, técnico, financiero y administrativo a 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 y en las tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

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****.*

En tanto que a los municipios corresponde –se destaca-:

Artículo 65º.- Funciones de los Municipios, de los Distritos y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá. Corresponde en materia ambiental a los municipios, y a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que le sean delegadas por la ley o de las que se le 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 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.

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.

*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**.*

Por otra parte, conforme con los principios de eficiencia, economía y eficacia que, desde los artículos 209 constitucional y 3° de la Ley 489 de 1998, sujetan a las entidades demandadas, el cumplimiento de los deberes de dedicar no menos del 1% del porcentaje de los ingresos a la conservación de las zonas de importancia estratégica para el abastecimiento de agua potable, adquirir los predios y administrar las zonas, debe propender porque se adquiera el mayor número de predios requeridos con los recursos con los que se cuenta (eficiencia

económica) y que los adquiridos efectivamente sirvan al fin de proteger las cuencas hidrográficas que abastecen los acueductos (eficacia).

Objetivos que se pueden lograr a partir de la adecuada planeación y programación de que tratan las disposiciones de la Ley 99 de 1993, pues precisamente a través de estos procesos se consigue establecer o determinar adecuadamente las áreas de importancia estratégica, identificar los predios y priorizar su adquisición, de cara a los fines de conservación ambiental, de que trata el artículo 111 *ibídem*.

De donde no queda sino concluir que se trata de apropiaciones e inversiones forzosas, con destinación específica, que la ley pone en cabeza de los entes territoriales de cara al cumplimiento de los fines superiores relacionados con el derecho colectivo al medio ambiente sano y, en especial, la vida y dignidad humana, en cuanto orientados a la protección de cuencas hídricas de las que depende el abastecimiento del agua, vital para la subsistencia en condiciones de dignidad, el mejoramiento la calidad de vida, en fin, de la satisfacción de necesidades mínimas vitales del ser humano.

Es que no puede pasarse por alto que, como se destaca desde el bloque constitucional, las disposiciones legales y distintas investigaciones, el acceso al agua proveniente de las cuencas hídricas cuya administración y manejo está a cargo del Estado, en sus distintos niveles, por estar relacionado con la satisfacción de mínimos vitales del ser humano, es factor determinante de la equidad social, reducción de la pobreza, mejoramiento de la calidad de vida y prevención de la mortalidad por causa de enfermedades asociadas con la carencia de ese recurso[22].

---

[22] Cfr., *"Colombia. MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico. Bogotá, D.C.: Colombia, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010. 124 p"* y Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 3810 de 2014.

Al respecto, se pone de presente:

> *De igual manera, como mecanismo para la intervención de los determinantes sociales, la Declaración de Adelaida (2010) sobre la "Salud en Todas las Políticas" considera esencial incluir el componente de salud y el bienestar dentro de la formulación de políticas públicas en todos los niveles de gobierno[23]. Por lo anterior,* ***los esfuerzos para aumentar el acceso al agua potable y al saneamiento básico, bien pueden ser la intervención más eficaz, que por sí sola, permite mejorar la salud humana y prevenir las enfermedades y la muerte***[24] (CONPES 3810 de 2014: p. 5).

Ahora, para la Sala el hecho de que el ordenamiento sujete las funciones relativas a la administración, recuperación y preservación de las fuentes hídricas abastecedoras de los acueductos a los principios de complementariedad, subsidiaridad y colaboración armónica entre las distintas entidades que tienen a su cargo la ordenación de las cuencas hídricas, aunado a los deberes de corrección de pulcritud, exactitud en el cumplimiento de las apropiaciones forzosas y la eficiencia en la gestión e inversión del presupuesto que impone la moralidad administrativa, debería redundar en la suma de esfuerzos, políticas y recursos financieros para el eficaz cumplimiento de esos fines.

Empero, los diagnósticos en la materia evidencian una generalizada y preocupante situación que amenaza y atenta contra el cumplimiento de los mencionados fines superiores, como se destaca, entre otros documentos, en la *"Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico" –PNGIRH-*, adoptada en 2010 por el Gobierno Nacional y *"Política para el suministro de agua potable y saneamiento básico en la zona rural",* aprobada por el Consejo

---

[23] [Cita del texto trascrito] "*En concordancia con los incisos 119-121 de la Declaración de Río +20 "El futuro que queremos", ratificados en la Resolución A/66/288* (Julio 2012) aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas.*

[24] [Cita del texto trascrito] *"Organización Mundial de la Salud. Salud en las Américas. Medio Ambiente y Seguridad Humana. Edición 2012 ".*

Nacional de Política Económica Social-Departamento Nacional de Planeación (Documento CONPES 3810 de 2014), habida cuenta que, a pesar de que en un alto porcentaje el abastecimiento de agua potable en los municipios depende de fuentes hídricas vulnerables, se evidencia un amplio desconocimiento de los riesgos a los que están expuestas, falta de gestión en la administración y conservación de las cuencas hídricas abastecedoras, entre otras razones, por falta gobernabilidad del recurso originada en razones de orden institucional que dificultan el cumplimiento de los fines superiores, máxime cuando ello ocurre en regiones con niveles alarmantes de mortalidad de niños por causa de enfermedades asociadas a la falta de agua.

Así, se pone de presente en el diagnóstico que sirve de fundamento a la formulación de las citadas políticas –se destaca-:

i) *"…es necesario destacar que la distribución heterogénea de la oferta de agua, de la población y de las actividades económicas en las diferentes regiones del país, hacen que la relación oferta - demanda sea menos favorable en aquellas zonas donde los rendimientos hídricos son menores y mayores las concentraciones de demanda. Esta situación unida a que* ***más del 80% de los asentamientos urbanos de los municipios se abastecen de fuentes muy pequeñas, de baja capacidad de regulación*** *como: arroyos, quebradas, riachuelos, etc., sin sistemas de almacenamiento,* ***hacen que una buena parte de la población y su abastecimiento de agua sea altamente vulnerable****"* (PNGIRH: p. 26 y 27);

ii) asimismo, advierte la falta de compromiso de las entidades en la planificación, la información y conocimiento sobre el estado del recurso hídrico que afecta el cumplimiento de los fines legales. Así se señala:

> *De otro lado, destaca la Contraloría General de la Nación en su "Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2007 – 2008" que, en general, persiste una débil articulación institucional que impide dinamizar el proceso de planificación del recurso hídrico y, por tal razón, no se cuenta con información*

actualizada que permita ajustar los planes, programas y proyectos. Se requiere, por lo tanto, mejorar el conocimiento en aspectos sociales y económicos (comportamiento poblacional, educación, tenencia de la tierra, uso del suelo, distribución predial, actividades económicas), cartográficos (mejoramiento de la escala, predial, catastral, áreas homogéneas) y ambientales (oferta, concesiones, vertimientos, tasas, calidad). (PNGIRH: p. 62)

iii) la inobservancia de los principios de complementariedad, subsidiariedad, colaboración armónica y la anteposición de intereses puramente institucionales, por parte de los municipios y las corporaciones autónomas regionales, sobre la eficacia de los fines superiores entorpece y anula la gestión eficiente que es exigible en materia de administración y manejo, de cara a la conservación de las cuencas hídricas, al punto que lo imperante es la falta de gobernabilidad del recurso, por conflictos generados entre las instituciones públicas que privilegian el conflicto antes que la eficacia de las funciones y fines a su cargo.

Así se enfatiza en el diagnóstico adelantado para la formulación de la Política Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico –se destaca-:

De acuerdo con los resultados de la encuesta realizada a 34 autoridades ambientales por el MAVDT en el año 2008, en cuencas hidrográficas tipo por Corporación, ***la mayor cantidad de conflictos en la gestión integral del recurso hídrico están relacionados con la ordenación de cuencas****, el ordenamiento territorial, el manejo y aprovechamiento forestal y con el saneamiento básico (…).*

Estos datos muestran que los conflictos más frecuentes en las cuencas están relacionados con el uso del suelo, seguidos por conflictos de calidad y después de cantidad de agua. Adicionalmente, ***hay otra serie de conflictos que se generan por diferencias en visiones, desconocimiento de competencias y normativa, diferencias en la priorización de problemas por parte de las autoridades ambientales y, dificultades en el acceso a la información por parte de las diferentes instituciones que inciden en el manejo de los recursos sobre las cuenca****s y también por parte de las personas que las habitan.*

De las 34 autoridades ambientales entrevistadas que dieron insumos sobre este tema, se concluye que ***los conflictos interinstitucionales más frecuentes son con los municipios y con otras autoridades ambientales con las que se deben implementar comisiones conjuntas para el ordenamiento de cuencas compartidas*** *(…).*

Considerando que dentro de las actividades que deben desarrollar las autoridades ambientales está el manejo y abordaje de los tipos de conflictos mencionados anteriormente, otro elemento fundamental del diagnóstico es la estructura institucional para la gestión de los conflictos, y de la misma manera, cómo ven las autoridades ambientales los conflictos en sus jurisdicciones. De manera general, la encuesta muestra cómo las autoridades ambientales manifiestan que sí incorporan dentro de su gestión estrategias para abordar conflictos, sin embargo, esto no está explícito. Adicionalmente, de acuerdo a la encuesta, ***pocas de las autoridades ambientales tienen un registro de los conflictos que se presentan en sus jurisdicciones además de lo que se registra mediante quejas y reclamos de la ciudadanía****. (PNGIRH: p. 74 y 75).*

Con base en lo anterior, se hace evidente la necesidad de las autoridades ambientales de capacitarse en el tema, también muestra algunos otros factores necesarios para poder transformar y prevenir algunos de los conflictos que se están presentando. ***Entre estos se pueden destacar la necesidad de articular y hacer coherente la implementación de las diferentes normas y políticas, así como, la necesidad de disponer y articular recursos tanto financieros como humanos destinados a la gestión integral del recurso hídrico****, para adelantar procesos que puedan contribuir a la prevención y manejo de conflictos* (PNGIRH: p. 72 a 75).

iv) Además de que los recursos legalmente destinados a la adquisición de predios para la conservación de las cuencas hídricas son escasos, poco se invierte en ese rubro, pues las mayores inversiones se concentran en infraestructura para el abastecimiento de la demanda, sin consideración de la disponibilidad de la oferta eficiente de agua. Máxime, cuando, además del deber legal a cargo de los entes territoriales de hacer las inversiones forzosas, los estudios ponen de presente que los beneficios que se obtienen justifican las inversiones en esa materia.

En efecto, así se señala en la Política Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico:

> *Los resultados en el cuadro anterior permiten concluir que de acuerdo a* ***los beneficios generados por el recurso hídrico a la sociedad colombiana, a los hogares y al sector productivo, se justifican económicamente las inversiones públicas y privadas en la gestión integral del recurso hídrico*** *y en la formulación de una política hídrica nacional (…).*
>
> *Por su parte, a los entes territoriales les corresponde destinar, de acuerdo con el artículo 111 de la Ley 99 de 1993,* ***el 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de las áreas estratégicas que surten de agua los acueductos municipales y distritales, o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales****. Asimismo, les corresponde destinar prioritariamente los recursos provenientes de las transferencias del sector eléctrico para la ejecución de proyectos de saneamiento y mejoramiento ambiental, entre ellos, para el saneamiento del recurso hídrico (…).*
>
> *De los $2,4 billones ejecutados en el 2007, el 88% se destinó a infraestructura de agua potable y saneamiento del recurso hídrico ($2,1 billones) y el 12% restante ($282.465 millones) se destinó al resto de las acciones de la gestión del recurso hídrico relacionadas con el mejoramiento de la oferta hídrica, la gobernabilidad del recurso y el control de los riesgos asociados con el agua (ver Figura 3.28). Esto deja claro que las mayores inversiones que se realizan en el país son para la infraestructura necesaria para asegurar la demanda del recurso hídrico, y* ***no para garantizar la oferta del mismo*** *(inversiones en zonas productoras de agua).*
>
> *Así mismo, un análisis de* ***las inversiones realizadas en el recurso hídrico por las corporaciones autónomas regionales*** *en el año 2007, muestra que de la inversión total de $477.747 millones, el 54% se invierte en el mejoramiento de la calidad del recurso (principalmente cofinanciando sistemas de tratamiento de aguas residuales), el 28% se destina a inversiones que contribuyen al aseguramiento de la oferta y disminución de riesgos y, el 18% restante se destinan a proyectos que contribuyen a garantizar la demanda del recurso (ver Figura 3.29).*
>
> *La Figura 3.30 muestra en detalle el destino de las inversiones que hicieron las CAR en el año 2007, en cada una de las principales acciones de la gestión integral del recurso hídrico. Se observa que los principales rubros de inversión en la oferta están representados en reforestación (41%); en la demanda están en los planes de ordenamiento y manejo de cuencas (29%) y en otros proyectos de optimización de la demanda (46%); en calidad se invierte en plantas de tratamiento de aguas*

residuales y; en riesgos se invierte en obras de prevención de desastres relacionados con el recurso hídrico (93%). (PNGIRH: p. 75 a 78).

v) Asimismo, la incorporación del principio de equidad de género en la formulación de los planes de ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas, es incipiente y localizada en algunas regiones:

De otro lado, se destaca que el país ha venido avanzando significativamente en la incorporación del principio de equidad de género, del que trata la Agenda 21, en particular en la participación de las mujeres en escenarios de intervención y tomas de decisión en el marco de la formulación de algunos planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas, como los de las cuencas de los ríos La Miel, Rio Negro – Nare, La Vieja, Pasto y laguna de Fúquene, tal como se evidencia en los resultados del Programa de Manejo Integrado de Cuencas, Agricultura y Uso Sostenible de Recursos Naturales (MIC), en cinco cuencas de Colombia, desarrollados en el periodo 2005 a 2008 (Moreno, 2008). (PNGIRH: p. 74).

Llama la atención la Sala sobre el diagnóstico de los problemas y conflictos que amenazan la eficacia de los fines superiores a los que se orientan las apropiaciones forzosas en materia de adquisición de áreas estratégicas para el manejo y conservación de las cuencas hídricas:

D. Resumen de la Problemática y Conflictos

A continuación se presenta un resumen de la problemática del recurso hídrico, en cuanto a estado del recurso y de la gestión, según lo presentado en las secciones anteriores del presente capitulo y lo discutido en los talleres de formulación de la política reseñados en la introducción del documento.

Como resultado de los talleres de formulación de la política, relacionados en el capítulo de antecedentes, los cuales contaron con el soporte de un informe de diagnóstico cuyos principales aspectos se describen en las secciones anteriores del presente capitulo, se pudo agrupar la problemática actual del recurso hídrico alrededor de los siguientes temas: oferta, demanda, calidad, riesgos, planificación, administración, seguimiento y monitoreo, normativa y gobernabilidad.

i) Estado del Recurso

Oferta

- *Colombia es uno de los países con mayor riqueza hídrica en el mundo, pero esta oferta es heterogénea, pues la mayor parte del recurso se encuentra en lugares con bajos niveles poblacionales como la Amazonía, Orinoquía y Chocó, mientras que en la zona Andina, donde se encuentra el grueso de la población, cuenta con tan solo el 15% de la oferta hídrica total.*
- *Estimaciones realizadas por el IDEAM, anotan que la escorrentía superficial per cápita total del país es de 57.000 m3 por persona al año. En cuanto a la oferta neta, en la cual se incorporan reducciones tanto por alteración de la calidad como por regulación natural se alcanza apenas 1.260 km3 que corresponden a una disponibilidad de 34.000 m3 por persona al año. Para las condiciones de año seco consideradas, esta disponibilidad se reduce a 26.700 m3 persona al año.*
- *La oferta natural ambiental almacenada de 38 km3 supera con creces las capacidades actuales de almacenamiento artificial del país de 7 km3 en reservorios y embalses, por lo que estos almacenamientos naturales deben protegerse debido a las ventajas comparativas que presentan para el manejo de los excesos y deficiencias de agua.*
- *La riqueza hídrica colombiana también se manifiesta en la favorable condición de almacenamiento superficial, representada por la existencia de cuerpos de agua lénticos, distribuidos en buena parte de la superficie total y por la presencia de enormes extensiones de ecosistemas de humedales.*
- *La oferta de agua está afectada por los procesos de degradación de las cuencas, con la disminución progresiva de la regulación natural del régimen hidrológico que hace más prolongados los periodos de estiaje y mayores las crecientes.*
- *En la actualidad se presenta una proliferación de ejecución de proyectos de infraestructura y de desarrollo económico (mineros, petroleros, agrícolas,) en zonas estratégicas para la conservación del recurso hídrico y la protección de cuencas.*

Demanda

- *La demanda para el desarrollo de las actividades socioeconómicas en Colombia se representa principalmente mediante los siguientes usos: agrícola, doméstico, industrial, pecuario y servicios; el uso que presenta un mayor porcentaje es el agrícola con un 54%, y le sigue con un 29% el doméstico y con un 13% el industrial, en menor escala el pecuario y el de servicios con porcentajes del 3%, y 1% respectivamente.* ***Los grandes asentamientos humanos y los polos de desarrollo industrial, agrícola, pecuario e hidroenergético en el país, se han dado en regiones donde la oferta hídrica es menos favorable, lo que***

ha generado presiones sobre el recurso y señales preocupantes por los problemas de disponibilidad de agua en algunos municipios y áreas urbanas, en especial, durante periodos con condiciones climáticas extremas*, como las épocas secas y aquéllas con presencia del fenómeno cálido del Pacífico (El Niño).*

- *Existe un gran número de usuarios de hecho del recurso hídrico (no legalizados), lo que no permite tener un control y administración adecuados de los cuerpos de agua, desconociéndose los volúmenes de agua captados, el uso dado al recurso y las cargas contaminantes vertidos resultantes.*
- ***Deficiencias en los sistemas de suministro de acueducto, especialmente para la población vulnerable****.*
- *Desperdicio e ineficiencia en los sistemas de suministro de agua para actividades productivas, especialmente las de tipo agrícola.*

Calidad

- *Contaminación generada principalmente por los vertimientos, con deficiente tratamiento o sin él, de una población en crecimiento y concentrada sobre algunos sistemas hídricos, así como, por los vertimientos de las actividades productivas de una economía igualmente en crecimiento y concentrada a lo largo de corredores industriales.*
- *Contaminación del agua por prácticas y hábitos de consumo inadecuados por parte de los principales usuarios del recurso.*
- ***Falta de información y de acciones para disminuir vulnerabilidad a los riesgos relacionados con la calidad del recurso****.*

Riesgos

- ***Más del 80% de las cabeceras municipales se abastece de fuentes pequeñas (arroyos, quebradas, riachuelos) con bajas condiciones de regulación y alta vulnerabilidad.***
- ***Efectos negativos sobre la oferta del recurso, generados por el cambio climático****.*
- *Frecuentes inundaciones o sequias que disminuyen la oferta del recurso hídrico, especialmente en época de influencia de los fenómenos de El Niño y de La Niña, respectivamente.*

ii) Gestión del Recurso

Planificación

- ***Bajo nivel de conocimiento y poca información que apoye la toma de decisiones en la planificación del recurso agua****.*

- *Poco conocimiento acerca de los servicios ambientales relacionados con el agua que prestan los ecosistemas y el mismo recurso hídrico.*
- *Bajo conocimiento del potencial hidrogeológico del país.*
- *Indicadores y metas nacionales insuficientes en materia de gestión integral del recurso hídrico.*
- ***Insuficiente desarrollo e implementación de los instrumentos de planificación existentes para la gestión integral del recurso hídrico**.*
- *Insuficiente implementación de las tasas ambientales (tasa por utilización y tasa retributiva) y de otros instrumentos económicos.*

Administración

- *Información insuficiente de los usuarios del recurso hídrico superficial y subterráneo.*
- *Poca información y conocimiento para el manejo y reglamentación de las aguas subterráneas.*
- *Dificultades en la identificación de prioridades y ajuste de las acciones de administración del recurso hídrico, por actividades productivas y por tipo de recurso.*
- *Ineficiencia en los trámites administrativos sobre el recurso hídrico.*
- *Dificultades en la medición y clasificación de calidad ambiental marina.*
- *Seguimiento y monitoreo*
- *Deficiente control y seguimiento sobre los usuarios de hecho del recurso hídrico.*
- *Deficiente control sobre la planificación y desarrollo de actividades productivas que usan intensivamente el recurso hídrico.*

(…)

Gobernabilidad

- ***Diferentes visiones de los actores y sectores en torno al aprovechamiento adecuado del recurso hídrico que complejizan su gestión articulada y generan conflictos**.*
- *Necesidad de fortalecer la coordinación entre el MAVDT y las autoridades ambientales, y de éste con los demás Ministerios y otras Instituciones que a nivel nacional tienen incidencia sobre la gestión del recurso hídrico. (Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Agricultura, IDEAM, INGEOMINAS).*
- *Desarticulación entre las instituciones involucradas con el manejo de las aguas marino costeras.*
- *Poco interés de la ciudadana en participar en la gestión del recurso hídrico.*
- *Débil gestión y apoyo comunitario para la protección del recurso hídrico* (PNGIRH: P. 81 a 83).

Asimismo, llama la atención la Sala sobre los graves efectos, principalmente para la salud de los niños, de las deficiencias en el acceso al agua, advertidos en la *"Política para el suministro de agua potable y saneamiento básico en la zona rural",* adoptada por el Consejo Nacional de Política Económica Social-Departamento Nacional de Planeación:

> *En cuanto a la calidad del agua, cerca del 58,8% de la población colombiana en el año 2012 consumió agua potable. El Índice de Riesgo de Calidad del Agua (IRCA)9 promedio en la zona urbana fue de 13,2 %, correspondiente a nivel de riesgo bajo y en zona rural alcanzó 49,8 % clasificado en nivel de riesgo alto10.* ***Esta situación a nivel rural se mantuvo para el período 2007 a 2012, siendo necesarias acciones para mejorar la calidad del agua suministrada y minimizar así riesgos a la salud pública****.*
>
> ***En aquellas regiones del país donde el acceso al agua potable y al saneamiento básico son deficientes, el agua es reconocida como vehículo de dispersión de enfermedades que afecta principalmente a los menores de 5 años, quienes son propensos a contraer enfermedades como la Enfermedad Diarreica Aguda (EDA)****. En Colombia, para el período 2005 a 2011, la tasa de mortalidad por EDA (muertes en menores de 5 años por cada 100.000 nacidos vivos) en menores de 5 años registró una disminución del 72,1% - Gráfico 3.*

Se destaca, asimismo, que, conforme con la información que sirve de fundamento a las mencionadas políticas, el departamento de Risaralda está clasificado con una tasa media de mortalidad de niños por Enfermedad Diarreica Aguda, en una escala de tasas baja, media y alta.

Finalmente, es de señalar que, además de la formulación de las políticas para articular lo relativo al manejo del recurso hídrico abastecedor de los acueductos en la zona rural, en el referido documento CONPES 3810 de 2014 se identifican fuentes de financiación y apropiación de recursos del presupuesto nacional destinados a la gestión predial *("recursos para adquisición de predios, de acuerdo con los usos de cada fuente de recursos"*) por un estimado de

$50.253.000.000 y se recomienda, entre otras medidas, que i) las entidades del Gobierno Nacional involucradas en ese CONPES prioricen los recursos para la puesta en marcha del plan de acción allí contenido y ii) el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, establezcan la metodología para la gestión de información y elaboración del instrumento de planeación al que hace referencia la citada política.

Todo cuanto se ha expuesto hasta aquí permite concluir, sin hesitación, que las funciones relativas a la apropiación y ejecución de las inversiones forzosas que la ley pone en cabeza de los entes territoriales, relativas a la adquisición de áreas estratégicas para la conservación de las cuencas hídricas abastecedoras de acueductos, se orientan al cumplimiento de fines que involucran los intereses supremos del Estado, en cuanto orientados a garantizar la oferta eficiente de agua para la satisfacción de necesidades esenciales, determinantes de la calidad de vida y la dignidad del ser humano.

En ese mismo orden, a juicio de la Sala, resulta contrario a la moralidad administrativa que no se dedique el 1% de los ingresos de las entidades territoriales a los fines para los cuales fueron destinados por la ley, que no se ejecuten los apropiados y que los predios adquiridos no sirvan eficazmente a la conservación de las cuencas hídricas que abastecen los acueductos, porque cualquiera de esas actuaciones contraría los fines estatales a los que se sujetan las funciones y deberes de que tratan la disposiciones del artículo 111 de la Ley 99 de 1993.

Asimismo, resulta contrario a los fines estatales mencionados, que se haga caso omiso del principio de planeación que rige el ejercicio de las funciones asignadas a las entidades demandadas, en cuanto el desconocimiento de ese

principio afecta la eficiencia y eficacia en la consecución de los fines superiores perseguidos con los deberes de que se trata.

4. El juicio de moralidad

4.1. Las actuaciones de las entidades demandadas

4.1.1. La Corporación Autónoma Regional de Risaralda no cuenta con planes y programas relacionados con la conservación de las áreas de importancia estratégica para el abastecimiento de los acueductos, la identificación de los predios y la priorización de su adquisición.

En efecto, en este proceso la Corporación no suministró la información solicitada, anteponiendo las razones esgrimidas en la contestación de la demanda, fundadas, en síntesis, en que, a su juicio, i) por tratarse de un asunto que no es de su competencia, *"no cuenta con la información solicitada"*; ii) la información relativa a la identificación, priorización y selección de las áreas estratégicas, recabada en un trabajo conjunto con los municipios del departamento demandado no puede ser valorada en este proceso, en razón de que se obtuvo en cumplimiento del Decreto 953 de 2013, expedido con posterioridad a la presentación de la demanda y la sentencia impugnada y iii) sus funciones se circunscriben a *"…brindar asistencia o asesoría técnica a los entes territoriales en razón a que la administración conjunta de los mismo, lo que implica no es una lectura exegética de la norma, sino más amplia, pues, la norma es clara al indicar que la administración de estas zonas corresponderá al respectivo distrito o municipio en forma conjunta con la respectiva Corporación Autónoma Regional y con la opcional participación de la sociedad civil"* –fl. 484, c.p-.

4.1.2. El departamento de Risaralda ha realizado las siguientes gestiones:

4.1.2.1. Apropió recursos para atender los deberes de que tratan las disposiciones del artículo 111 de la Ley 99 de 1993, en cuantías inferiores a las exigidas por estas disposiciones y no ejecutó la totalidad de las apropiaciones.

En efecto, conforme con la *"Información del recaudo de los ingresos corrientes de libre destinación de las vigencias 1998 hasta la vigencia 2014, para atender los lineamientos establecidos en la Ley 099 de 1993",* emitida por la Secretaría de Hacienda del Departamento, los ingresos, apropiaciones y ejecución ha sido la siguiente –fls. 543 y 544-:

DEPARTAMENTO DE RISARALDA
INFORME ICLD - 1% PARA MICROCUENCAS

PRESUPUESTO DE INGRESOS		PRESUPUESTO DE GASTOS	
VIGENCIA	**TOTAL RECAUDO ICLD**	**APROPIACIÓN INICIAL GASTOS**	**EJECUTADO**
1994	$ 17.150.985.050	$ 0	$ 0
1995	$ 22.458.204.754	$ 0	$ 0
1996	$ 26.227.747.911	$ 274.000.000	$ 54.000.000
1997	$ 26.435.875.219	$ 300.327.337	$ 0
1998	$ 32.402.096.166	$ 0	$ 0
1999	$ 39.134.394.193	$ 122.552.000	$ 122.552.000
2000	$ 44.814.306.309	$ 1.000	$ 0
2001	$ 45.918.031.961	$ 80.000.000	$ 0
2002	$ 46.011.069.067	$ 625.000.000	$ 625.000.000
2003	$ 52.544.125.288	$ 450.000.000	$ 424.800.000
2004	$ 61.777.213.149	$ 500.606.964	$ 20.000.000
2005	$ 62.872.824.608	$ 242.531.069	$ 651.930.000
2006	$ 63.980.238.164	$ 356.367.659	$ 1.675.215.905
2007	$ 70.083.558.854	$ 77.500.000	$ 827.349.300
2008	$ 66.808.593.983	$ 779.297.161	$ 616.900.639
2009	$ 71.266.425.079	$ 829.928.692	$ 578.182.592
2010	$ 73.194.263.659	$ 760.145.883	$ 350.640.325
2011	$ 76.801.991.671	$ 751.960.257	$ 775.199.400
2012	$ 87.399.780.845	$ 825.427.000	$ 0
2013	$ 85.124.072.500	$ 890.283.000	$ 0
2014	$ 71.570.136.569	$ 983.800.000	$ 20.000.000
TOTAL	**$ 1.143.975.934.999**	**$ 8.849.728.022**	**$ 6.741.770.161**

De conformidad con esa información, el 1% de los *"ingresos corrientes de libre destinación"* del Departamento, entre las vigencias fiscales 1998 a 2014, asciende a $11.439.759.350, de los cuales se dejaron de apropiar $2.590.031.328 y de ejecutar $4.697.989.189.

Asimismo, se observa que el Departamento reportó como ejecutado un valor de **$6.741.770.161**, mientras el valor de los predios adquiridos y lo ejecutado en mantenimiento, conforme la información aportada, asciende a **$5.524.091.819** y **$832.286.16,** esto es la suma de **$6.356.377.982.**

4.1.2.2. Adquirió 101 predios entre los años 2002 y 2011, en los 14 municipios del departamento, por un valor total de **$5.524.091.819** -fls. 506 a 536-.

Entre ellos aparecen estos predios adquiridos en el municipio de Pueblo Rico, por un valor de $556.712.648:

PREDIOS ADQUIRIDOS POR EL DEPARTAMENTO DE RISARALDA EN EL MUNICIPIO DE PUEBLO RICO				
UBICACIÓN	**ÁREA**	**VALOR**	**CUENCA**	**OBSERVACIONES**
"El Recreo", ubicado en la vereda Ciatocito, Municipio Pueblo Rico	18 ha 750 m2	$ 13.500.000	Ciatocito	Es predio fue comprado por la CARDER mediante convenio No. 048 de 2002. Adquirido mediante escritura No. 4622 del 27 de diciembre de 2004 (Notaría Dos Quebradas)
"La Estrella", ubicado en la vereda la Margarita, corregimiento de Cillaclaret, municipio Pueblo Rico	35 ha 8750 m2	$ 13.262.500		Los recursos fueron transferidos al municipio, mediante convenio No. 059 de 2003 (aporte departamento $19.800.000). Adquirido mediante escritura pública No. 154 del 11 de diciembre de 2003, Notaría de Pueblo Rico

"El Regalo", ubicado en el paraje Currumay, corregimiento Villaclaret, municipio Pueblo Rico	10.8 ha	$ 5.760.000		Los recursos fueron transferidos al municipio, mediante convenio No. 059 de 2003 (aporte departamento $19.800.000). Adquirido mediante escritura pública No. 153 del 11 de diciembre de 2003, Notaría de Pueblo Rico
Predio la Soledad, vereda la Soledad, municipio Pueblo Rico	14 ha 8.000 m2	$ 8.800.000	San Juan, Rio Tatamá	Adquirido mediante escritura pública No. 123 de 12 de enero de 2006. La escritura tiene fecha de 2006, pero la promesa de compra se realizó en diciembre de 2005, con cargo al presupuesto de esa vigencia
Predio la Ossa, Municipio Pueblo Rico	34 ha	$ 22.000.000	San Juan, Rio Tatamá	Adquirido mediante escritura pública No. 123 de 12 de enero de 2006, Notaría 3 Pereira. La escritura tiene fecha de 2006, pero la promesa de compra se realizó en diciembre de 2005, con cargo al presupuesto de esa vigencia
Finca los Álamos, Paraje Tatamá, Municipio Pueblo Rico	39 Ha, 7.750 m2	$ 30.065.000	San Juan, Rio Tatamá	Los recursos fueron trasladados al municipio de Pueblo Rico mediante resolución No. 066 del 20 de diciembre de 2006. El municipio ejecutó los recursos. Escritura No. 6 de 28 de enero de 2007, Pueblo Rico
"La Esperanza", Vereda Montebello, Municipio Pueblo Rico	48 Ha, 7.000 m2	$ 35.511.000	San Juan, Rio Tatamá	Los recursos fueron trasladados al municipio de Pueblo Rico mediante resolución No. 066 del 20 de diciembre de 2006. El municipio ejecutó los recursos. Escritura No. 7 de 28 de enero de 2007, Pueblo Rico
1. "La Granada", 2. "La Granada Mejoras", 3. "Las Nueves", 4. "Agua Clara" y "El Lucero", municipio Pueblo Rico	1. 20 Ha. 2. 20 Ha. 3. 72 Ha 7660 m2. 4. 4.80 Ha	$ 125.297.900		Adquirido mediante escritura pública No. 1136 de marzo 28 de 2007 (Notaría 3 Pereira) y mediante escritura No. 1468 del 25 de abril de 2007 (Notaría 3 Pereira).

Predio la Primavera No. 2 y Buenos Aires, vereda el Danubio, Corregimiento Villaclaret, Pueblo Rico	24 ha 96 m2	$ 37.512.800	Río San Juan	Los recursos fueron trasladados al municipio de Pueblo Rico mediante resolución No. 920 del 28 de mayo de 2007. El municipio ejecutó los recursos. Escrituras No. 84 y 85 de 26 de julio de 2007, Pueblo Rico.
Predio El Silencio, Vereda Citru, Corregimiento Villaclaret, Pueblo Rico	31 ha	$ 17.550.000	Río San Juan, Tatamá	Los recursos fueron trasladados al municipio de Pueblo Rico mediante resolución No. 920 del 28 de mayo de 2007. El municipio ejecutó los recursos. Escritura No. 78 de 11 de julio de 2007, Pueblo Rico.
Predio Bachichi, vereda Piedras, Corregimiento Santa Cecilia, Pueblo Rico	25 ha	$ 37.460.000	Quebrada Bachichi, Río San Juan	Los recursos fueron trasladados al municipio de Pueblo Rico mediante resolución No. 920 del 28 de mayo de 2007. El municipio ejecutó los recursos. Escritura No. 77 de 11 de julio de 2007, Pueblo Rico.
Finca la Oculta, vereda Currumay, corregimiento Villaclaret, Pueblo Rico	13 ha	$ 58.000.000	Cuenca de la Quebrada Santa Emilia	Adquirido mediante escritura pública No. 5587 de noviembre 22 de 2008, Notaría 5a de Pereira.
Lote de terreno denominado Montenegro 1, ubicado en el paraje Montebello, Pueblo Rico	20 ha 8000 m2	$ 51.992.720	Parque Nacional Natural Tatamá	Los recursos fueron trasladados al municipio de Pueblo Rico mediante contrato interadministrativo No. 622 del 1 de octubre de 2008. Los recursos corresponden a la vigencia de 2008, pero el contrato se prorrogó hasta 2009. Escritura No. 13 del 1° de marzo de 2009, Notaría Pueblo Rico.
Terreno denominado las Margaritas, ubicado en el paraje de Jamarraya, Pueblo Rico	9 ha 3000 m2	$ 20.000.000	2 Nacimientos llamados el Naranjo y Jamarraya	Los recursos fueron trasladados al municipio de Pueblo Rico mediante contrato interadministrativo No. 622 del 1 de octubre de 2008. Los recursos corresponden a la vigencia de 2008, pero el contrato se prorrogó hasta

				2009. Escritura No. 103 del 7 de junio de 2009, Notaría Pueblo Rico.
Finca el Vesubio, vereda la Soledad, municipio Pueblo Rico	24 ha 5924 m2	$ 30.000.728	Microcuenca de la quebrada La Soledad, afluente del río Tatamá	Adquirido mediante escritura pública No. 342 del 10 de marzo de 2009. Notaría 7a Pereira.
Predio Rural, Pueblo Rico		$ 20.000.000		Adición al contrato interadministrativo No. 622 del 1 de octubre de 2008
"La Lucía", ubicado en el paraje la Soledad, Pueblo Rico	20 ha	$ 30.000.000		Adquirido mediante escritura No. 794 del 26 de febrero de 2010. Notaría 1a Pereira.

En la información remitida se observa que varios de los predios adquiridos por el Departamento no están vinculados con cuencas hidrográficas y de los elementos para la definición de la importancia estratégica y priorización de esas adquisiciones nada se conoce en el proceso.

4.1.2.3. Celebró 13 contratos con el objeto de realizar el cerramiento, cercas vivas, conservación, recuperación y protección de microcuencas en igual número de municipios, por valor de $832.286,16 –fls. 537 a 542-.

De esos contratos, el identificado con el n.º 0948 del 18 de septiembre de 2009, celebrado entre el Departamento y la Asociación Medio Ambiente e Identidad Étnica, tiene como objeto el de *"ejecutar mantenimiento de tierras para la conservación, recuperación y protección de microcuencas"* en el municipio Pueblo Rico, demandado en este proceso, por un valor de $19.921.920.

4.1.2.4. El 21 de julio de 2014, la Gobernación requirió a cada uno de los catorce alcaldes municipales para que inicien y concluyan *"…los procesos de*

selección, priorización y adquisición de los predios existentes al interior de las áreas de importancia estratégica", delimitadas con fundamento en el documento remitido desde el mes de diciembre anterior a cada municipio por la Corporación Autónoma de Risaralda-CARDER –fls. 487 a 505-.

El citado documento contiene la metodología, la identificación y priorización de las áreas estratégicas, adelantada por la corporación autónoma.

La *"[m]etodología para la priorización de áreas de importancia estratégica para la conservación de fuentes abastecedoras de acueducto Dec. 0953 de 2013 CARDER"* da cuenta de que i) el proceso de priorización de las áreas estratégicas se inició con la identificación de las bocatomas que sirven al suministro de agua potable; ii) la unidad de análisis adoptada es la microcuenca, medida en hectáreas, en cuanto se considera *"…la base adecuada para planear la ordenación del territorio, por su condición de captar y regular la oferta hídrica, allí se presenta un proceso permanente y dinámico sobre los recursos naturales, se producen cambios, ya sea antrópicos o naturales, afectando la calidad y cantidad del recurso hídrico"*; iii) la priorización atiende a los criterios de mayor número de usuarios beneficiados por bocatoma; nivel de riesgo ambiental, medido en función de la vulnerabilidad de la infraestructura de los acueductos ubicados en zonas susceptibles a deslizamientos, incendios forestales que podrían afectar la capacidad de regulación de las fuentes abastecedoras y la calidad del agua y el riesgo potencial a erupciones volcánicas; conflictos de uso del suelo, por cuenta de los procesos de degradación asociados a sistemas de producción inadecuados en tierras de alta fragilidad que disminuyen la calidad, cantidad de agua y las coberturas boscosas que sirven como reguladores de recarga de acuíferos y conservan el fluido durante épocas secas –CD, anexo al folio 486-.

Asimismo, los informes del *"Proceso de priorización de áreas estratégicas",* adelantado en diciembre de 2013 por la Corporación Autónoma Regional de

Risaralda, en los 14 municipios del departamento –CD, anexo al folio 486-, da cuenta de que –se destaca- *"[d]e acuerdo a la zonificación de la CARDER **el municipio de Pueblo Rico tiene alrededor de 30 microcuencas que forman una red hídrica fundamental para sus habitantes**; sus afluentes más representativos son los ríos San Juan, Tatamá, Guarato, entre otros, que surten a gran número de quebradas y éstas abastecen a 29 bocatomas, que sirven de agua a más de siete mil usuarios; se han otorgado 38 concesiones de agua según los registros de la Corporación".*

La información allegada al proceso contiene la siguiente identificación y priorización de las microcuencas en el municipio de Pueblo Rico, adelantada con la metodología ya descrita:

4. RESULTADOS DE LA PRIORIZACIÓN

Después de haber calificado cada una de las microcuencas del municipio, en la Tabla 10 se exponen los resultados de la priorización y caracterización de las áreas estratégicas de Pueblo Rico.

Tabla 10. Puntajes y Calificación de las Áreas Estratégicas:

Microcuenca	Cobertura Boscosa	Conflicto Uso de Suelo	Vulnerabilidad a Incendios	Susceptibilidad por Deslizamiento	Número de Usuarios	TOTAL
Aguas Claras	20	5	7	1	40	73
Gito-Cristalina	20	5	7	1	25	58
Docabu	20	5	7	1	15	48
Amurrapa (cuenca baja)	20	5	6	1	10	42
Currumbara (cuanta alta)	10	15	1	1	15	42
Mumburutu-Minitas	15	10	1	1	15	42
Ciato	15	10	1	1	10	37

Rio Tatama (cuenca lata)	20	5	5	1	5	36
Cuanza (cuenca alta)	20	5	3	1	5	34
San Jose	15	10	2	1	5	33
Rionegro	20	5	1	1	5	32
Ragaderos	15	10	1	1	5	32
Soledad-Playa-N.N.	15	10	1	1	5	32
Taiba	20	5	1	1	5	32

(Tomado de los informes del *"Proceso de priorización de áreas estratégicas",* adelantado en diciembre de 2013 por la Corporación Autónoma Regional de Risaralda, en los 14 municipios del departamento –CD, anexo al folio 486-).

4.1.3. El municipio ha gestionado lo siguiente:

4.1.3.1. Desde la vigencia de la Ley 99 de 1993 hasta 2014 apropió recursos destinados a los fines de que trata el artículo 111 *ibídem*, en algunos años por valores inferiores al 1% de los ingresos y no ejecutó la totalidad de lo presupuestado.

En efecto, pese a habérsele solicitado, el municipio no remitió información sobre los ingresos y los recursos apropiados para la adquisición y conservación de las áreas de importancia estratégica para el abastecimiento de los acueductos. Se limitó a informar que tiene disponible la cuenta corriente denominada *"M.P.R. ADQUISICIÓN DE ÁREAS INTERÉS ACUEDUCTOS MUNICIPALES, cuyos recursos provienen del 1% de ingresos propios, artículo 111de la Ley 99 de 1993",* con estos movimientos –fls. 381 y 382-:

AÑO	VALOR RECAUDADO POR AÑO	COMPRA PREDIO	SALDO CUENTA
2003	$ 4.030.508		
2004	$ 5.583.000		

2005	$ 3.979.896		
2006	$ 5.089.242		
2007	$ 1.987.941		
2008	$ 3.129.801		
2009	$ 3.860.338	$ 11.572.975	
2010	$ 2.752.566		
2011	$ 3.044.597		
2012	$ 5.456.016		
TOTAL	**$ 38.913.905**	**$ 11.572.975**	**$ 27.340.930**

La información aportada posteriormente al proceso, en respuesta a los requerimientos de la Sala, da cuenta de que los ingresos corrientes del municipio y los valores *"destinados"* para la adquisición de áreas de interés para acueductos municipales, en las vigencias fiscales 2012 a 2014, fueron las siguientes:

AÑO	INGRESOS CORRIENTES TOTALES	VALOR DESTINADO
2012	$ 1.321.117.814	$ 17.617.490
2013	$ 1.691.089.971	$ 20.000.000
2014	$ 1.710.399.395	$ 17.103.993
Total	**$ 4.722.607.180**	**$ 54.721.483**

Al contrastar los valores reportados como destinados en el año 2012 ($17.103.993) y los recaudados en la cuenta corriente en ese mismo año ($ 5.456.016) no coinciden, siendo este último inferior en la suma de $11.647.978.

El ente territorial informó que ejecutó los recursos correspondientes al año 2012, en esa vigencia, en la adquisición de la finca Buenos Aires por la suma de $17.617.490 y en el 2013 ejecutó $20.000.000 en la adquisición del predio Alto Bonito, parcela 21. Inmuebles ubicados en áreas rurales y destinados a la protección de microcuencas y conservación de recursos hídricos.

Señaló que los valores presupuestados en 2014 no se ejecutaron y pasaron a la siguiente vigencia como recursos de balance. Agregó que *"…sólo ha hecho inversiones en compra de predios mas no de mantenimiento de áreas protectoras y tampoco financiación de pago de esquemas proservicios ambientales… toda vez que los recursos del municipio no son suficientes para tales acciones"* –fl.553-.

4.1.3.2. En lo relativo a los estudios, planes y programas para la definición, identificación y delimitación de áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos en el departamento y el municipio, informó que i) ejecutó los contratos n.º 199-2013 con el objeto de *"….apoyar las acciones de restauración y recuperación de las áreas forestales protectoras en cuencas hidrográficas abastecedoras para fortalecer la gestión ambiental"* y 196-2014 para el *"cerramiento de 217 metros de la microcuenca Río Negro"* y ii) se expidió la resolución n.º 3931 del 31 de diciembre de 2014 con el fin de adoptar *"la metodología para identificar, delimitar y priorizar las áreas estratégicas para la adquisición, mantenimiento de predios y financiación de esquemas de pago por servicios ambientales en el municipio de Pueblo Rico Risaralda, según el Decreto 0953 de 2013".* Anexó copia de los citados documentos.

La referida resolución n.º 3931 del 31 de diciembre de 2014, expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda-CARDER, da cuenta de que:

i) esa entidad desarrolló una metodología para identificar microcuencas prioritarias, en la que se establecen como criterios de evaluación el número de usuarios, cobertura boscosa, conflicto de uso de suelo, nivel de riesgo e índice de escasez;

ii) convino con la administración municipal de Pueblo Rico en que para la selección de las áreas de importancia estratégica se aplicarán los criterios de áreas protegidas por el municipio, cuencas abastecedoras consideradas como

críticas y estratégicas por parte de instituciones municipales y cuencas prioritarias a partir de la metodología propuesta por la CARDER;

iii) las áreas protegidas por el municipio son el Distrito de Manejo Integral de Cuchilla de San Juan, las áreas de manejo especial Alto Amurrupa y Cuencas de los ríos Agüita y Mistrató, el Parque Regional Natural Río Negro y el Parque Nacional Natural Tatamá, que *"en su totalidad involucran zonas aferentes a bocatomas de acueductos y se encuentran identificadas en el documento técnico de soporte que hace parte integrante de esta resolución"* –empero, no allegado al expediente-;

iv) las cuencas abastecedoras consideradas como críticas y estratégicas por parte de instituciones municipales son la *"Zona en el corregimiento de Villa Clareth ubicado en la microcuenca Currumbara, según mapa de microcuencas obtenido en la CARDER"* y *"la Vereda la Palma ubicada en la microcuenca Aguas Claras, con esta área se protegerá una fuente alterna para el municipio"*;

v) el criterio de cuencas prioritarias a partir de la metodología propuesta por la CARDER no se tuvo en cuenta, *"…ya que los datos base son discordantes con la realidad de Pueblo Rico, las microcuencas denominadas por la Corporación son otras para los actores del SIMAP de dicho municipio"* y

vi) *"la CARDER de manera conjunta con el Municipio Pueblo Rico construirá una Guía Técnica para la priorización de predios para ser adquiridos, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 5º del Decreto 953/13 o la norma que lo modifique o sustituya por los entes territoriales"*.

4.1.3.3. Sobre los estudios, planes y programas de adquisición y mantenimiento de las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos, informó que, mediante los contratos de compraventa n.º 01-12-2012 y 213-12-2013, adquirió las fincas Buenos Aires y Alto Bonito. No dio

cuenta del otorgamiento de las escrituras públicas y el registro en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

Asimismo, no ha suscrito contrato o convenio para la financiación de esquema de pagos por servicios ambientales, *"…debido al reducido presupuesto por ser un municipio de sexta categoría y su poco o mínimo recaudo de emolumentos de tipo predial y de industria y comercio".*

Adicionalmente, en la contestación de la demanda informó que adquirió la finca Montenegro, abastecedora de agua de la quebrada del mismo nombre y del río Taiba; el área de protección de la microcuenca ubicada en las Margaritas, vereda Jamarraya y otro predio en la zona urbana para la *"Construcción de pabellón de carnes"*.

4.1.3.4. En lo relativo a los convenios para la identificación, adquisición y mantenimiento de las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos, informó que celebró i) el convenio de cooperación n.º 171-03-11-2012 con ASOMUNICIPAL de juntas de acción comunal, vereda el Recreo, con el objeto de *"…aunar esfuerzos administrativos y humanos para la delimitación de la bocatoma del acueducto de la vereda el Recreo, Microcuenca la Coqueta*"; ii) el contrato interadministrativo n.º 493 con la Corporación Autónoma Regional de Risaralda, para la *"…implementación de acciones de restauración y recuperación de áreas forestales protectoras en cuencas hidrográficas abastecedoras para fortalecer la gestión ambiental, apoyar el encuentro nacional de avistamiento de aves y apoyar la operatividad del jardín botánico del municipio de Pueblo Rico"* y iii) contrato de prestación de servicios n.º 38-2014 cuyo objeto es *"la limpieza de bocatoma, material de río, rocería y mantenimiento de sendero que conduce a la bocatoma"* –fl. 553-.

4.1.3.5. Relativo al informe analítico sobre el estado y comportamiento de

las fuentes hídricas que surten de agua los acueductos, señaló que este servicio es prestado en el área urbana por una empresa de servicios públicos domiciliarios local y por 40 acueductos comunitarios que sirven a los usuarios en las veredas.

Asimismo, informó que celebró el contrato de prestación servicios n.º 32-2013 con Iris Adriana Sánchez Medina, Ingeniera química, para *"el diagnóstico y evaluación técnica de los sistemas de acueducto rurales del municipio y adecuación del laboratorio de análisis de agua de la empresa de servicios públicos domiciliarios de Pueblo Rico para el control de la calidad del agua tratada"* y anexó el informe de avance del diagnóstico rendido por la contratista –fls. 607 a 676-.

Conforme con los informes de diagnóstico rendidos por la Ingeniera Sánchez Medina, de las 84 veredas que conforman el área rural del municipio, solo 41 tienen sistemas de acueducto, en varios de los cuales las microcuencas abastecedoras se encuentran en inminente peligro de desaparición por problemas de deforestación o contaminación.

Así, el informe pone de presente que *"…de esas 84 veredas, solo 41 cuentan con sistema de acueducto, sin incluir el casco urbano. Estadísticamente puede decirse que la cobertura es de 48.8% del total de las veredas del municipio. Es de aclarar que este porcentaje no se refiere a la población abastecida, es decir, la población que consume agua tratada"* –fl. 613 c.p-.

El informe de avance de diagnóstico ambiental de las microcuencas visitadas por la contratista, del 31 de octubre de 2013, concluye lo siguiente –se destaca-:

Vereda	Diagnóstico Ambiental	Conclusiones y sugerencias
Ciatocito	*"La microcuenca se encuentra en muy estado (sic). Presenta espesa*	*"La microcuenca se encuentra en buen estado, es decir, no presenta*

	vegetación y no hay cultivos o potreros aledaños que sugieran una amenaza ambiental ni contaminación del cuerpo hídrico"	*deforestación que sugiera problemas de sequía en época de verano"*
Los Pueblos	*"La microcuenca cuenta con dos cuerpos hídricos, de los cuales solo de uno de ellos se capta agua. La microcuenca se encuentra en una zona boscosa con abundante vegetación y no se presentan problemas de sequía en épocas de verano. Existe un potrero cerca a la bocatoma que puede sugerir un deterioro, aunque mínimo en la microcuenca. Aguas arriba de la bocatoma no existen viviendas ni cultivos lo que sugiere que la microcuenca no se encuentra en evidente peligro de deterioro ambiental".*	*"La microcuenca no presenta deforestación y hay un buen caudal en la quebrada"*
Ciató	*"La **microcuenca presenta evidente peligro a causa de la deforestación para la adecuación de potreros**. Se encuentra una vegetación no muy abundante con una carencia preocupante de árboles".*	*"Se recomienda de manera especial la adquisición de predios aledaños a la microcuenca ya que esta se encuentra en peligro por la deforestación".*
El Recreo	*"**La microcuenca está amenazada por la deforestación para la adecuación de potreros. Además estos potreros se fumigan con pesticidas que presentan un potencial riesgo de contaminación** del cuerpo hídrico dada la cercanía de ellos con la bocatoma".*	*"La microcuenca se encuentra amenazada por la deforestación para la construcción de potreros.* *Hay alto riesgo de contaminación del agua por pesticidas utilizados para el control de malezas en los potreros que se encuentran muy cercanos a la bocatoma.* ***Este sistema merece especial cuidados ya que de él se abastece el matadero municipal y cualquier contaminación puede generar un riesgo para la salud pública de un gran número de personas** (…).* *Se sugiere de manera importante la adquisición de predios aledaños a la microcuenca para reforestación y preservación de la quebrada".*
El Rocío	*"**Es la microcuenca en más mal***	*"**La microcuenca está en serio***

	***estado que se haya encontrado durante la primera etapa de diagnóstico. Presenta una vegetación escasa y poca presencia de árboles**. Existen grandes extensiones deforestadas y convertidas en potreros. Otras que se están deforestando para adecuar más potreros. Además hay un cultivo de caña muy cerca que al ser tratado con fertilizantes genera un riesgo potencial de contaminación del cuerpo hídrico. El estado de esta microcuenca es sumamente preocupante. Es de vital importancia la recuperación de la vegetación y especialmente de los árboles. Es tal el estado de la microcuenca que se tuvo que adecuar un tanque en todo el nacimiento ya que en épocas de verano no hay suficiente agua para abastecer el acueducto".*	***peligro de desaparecer** dado que los terrenos adyacentes se emplean para cultivar caña y como potreros. Se encuentra muy deforestada (…).* ***Se recomienda de manera especial adquirir los predios adyacentes a la microcuenca y realizar reforestación para recuperar y proteger el cuerpo hídrico**".*
La Sonora	*"La cuenca no presenta peligro de deterioro o deforestación. Se encuentra en una zona de espesa vegetación. Aguas arriba no existen cultivos ni viviendas. En términos generales la microcuenca está en buen estado sin peligro de deforestación evidente que genere riego de desaparición del cuerpo hídrico".*	*"La microcuenca cuenta con un bosque espeso a su alrededor sin peligro de deforestación que ponga en riesgo la quebrada. No existen cultivos ni viviendas en cercanías al nacimiento".*
Santa Teresa	*"**La microcuenca se encuentra en evidente peligro por la deforestación** para la adecuación de cultivos de primitivo y maíz. En los cultivos no se emplean insumos químicos para su fertilización por lo cual no hay peligro de contaminación por agentes químicos. **En épocas de verano se presenta sequía en los caudales de los cuerpos hídricos**, razón por la cual el sistema cuenta con dos bocatomas. Es evidente el*	*"La microcuenca se encuentra en riesgo dada la gran deforestación alrededor para la implementación de cultivos (…).* ***Se recomienda de manera especial la adquisición de predios para la protección de la microcuenca**".*

	deterioro y la importancia de preservar esta microcuenca".	
Dokabú	*"La microcuenca se encuentra en muy buen estado. Presenta una densa vegetación y gran altura. Su buen estado se ve reflejado en el caudal de su correspondiente cuerpo hídrico".*	
Jamarraya II	*"**La microcuenca se encuentra en peligro** debido a la adecuación de terrenos para la producción pecuaria (ganado) y agrícola (caña de azúcar). Se halló evidencia de cultivos de caña en la parte alta de la microcuenca. También, por información local, se sabe que existen tres asentamientos (viviendas) en esa parte que preocupan a la población que se abastece del cuerpo hídrico de esa microcuenca ya que no tienen conocimiento del sitio de vertimientos de estas viviendas".*	*"El estado general de la infraestructura del acueducto II de la vereda Jamarraya es regular. Requiere de una intervención oportuna para mejorar todo el sistema y por ende la calidad del agua.* ***Se recomienda de manera urgente realizar una investigación sobre el vertimiento de aguas residuales domésticas en las viviendas que se encuentran en la parte alta de la microcuenca".***

El anterior diagnóstico fue reiterado y complementado por la contratista en el informe de avance rendido el 31 de enero de 2014.

Los elementos probatorios reseñados ofrecen a la Sala suficiente evidencia sobre ostensibles vulneraciones a la moralidad administrativa, en el ámbito del ejericicio de las funciones de apropiación y ejecución de las inversiones forzosas en materia de conservación de las áreas de importancia estratégica para el abastecimiento de los acueductos, como pasa a exponerse.

4.2. La violación de la moralidad administrativa

A juicio del recurrente, que coadyuva el amparo solicitado, las entidades demandadas vulneran los intereses relacionados con la moralidad administrativa, en cuanto i) desviaron, esto es, no asignaron los recursos que el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 destinó a la conservación de las áreas de importancia estratégica y a la adquisición de predios que las conforman y ii) no han adquirido los predios por falta de gestión, eficacia, honradez y mala administración o dilapidación.

Por su parte, las entidades demandadas sostienen que no han incurrido en la afectación de los intereses y valores relacionados con el derecho colectivo invocado en la que se sostiene el amparo invocado, en cuanto apropiaron recursos y adquirieron unos predios; amén de que la Corporación Autónoma Regional-CARDER reiteró a lo largo del proceso que los hechos y pretensiones de la demanda versan sobre asuntos ajenos a su competencia, así como su retiencia a entregar la información requerida.

Para la Sala, con las actuaciones y omisiones de las entidades demandadas, presentes en el marco de los deberes de apropiación y ejecución de los recursos públicos que el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 destinó a la conservación de las áreas de importancia estratégica para el abastecimiento de los acueductos y adquisición de los predios, se está vulnerando gravemente el derecho colectivo a la moralidad administrativa, al punto que i) los recursos correspondientes al 1% de los ingresos de las entidades territoriales que se dejaron de apropiar en varios periodos fiscales, transcurridos desde la vigencia de esa ley, no se destinaron a los fines legales; ii) a pesar de que existen microcuencas abastecedoras de importantes acueductos rurales amenazadas ambientalmente y en peligro de extinción, no se cuenta con planes y programas para la determinación de las áreas estratégicas, identificación de los predios y la priorización de las adquisiciones y iii) la adquisición de los predios se adelantó al margen de los principios de planeación, eficiencia y eficacia, al punto que de su

vinculación a los fines estatales de que trata la norma citada nada se conoce. Como pasa a explicarse.

4.2.1 El departamento y el municipio demandados no destinaron los recursos correspondientes al 1% de los ingresos a los fines superiores de que trata la Ley 99 de 1993

Las disposiciones del artículo 111 de la Ley 99 de 1993 exigen que se dedique no menos del 1% de los ingresos de los departamentos y municipios a la conservación de las áreas estratégicas para el abastecimiento de los acueductos y que, con ese mismo fin, se adquieran los predios.

En ese orden, la apropiación de recursos por montos inferiores al 1% de los ingresos del departamento y el municipio implica que esas entidades territoriales no destinan la diferencia entre lo apropiado y el valor total del 1% de conformidad con las exigencias y fines legales.

Y no cabe duda que esa desviación de los fines superiores vulnera gravemente la moralidad administrativa, en cuanto con ella i) se atenta contra la pulcritud, honestidad o lealtad en la administración de los recursos públicos, deberes de corrección conforme con los cuales no les es permitido a las entidades públicas darle a esos recursos un uso distinto del legal, si se considera que su destinación está al margen del poder dispositivo y ii) se defraudan los fines estatales perseguidos con la disposiciones legales que imponen la destinación.

Ello es así, porque si la pulcritud tiene que ver con el delicado y esmerado cumplimiento y la honestidad, con la lealtad, puntualidad y exactitud en la ejecución de los deberes legales sujetos a los fines superiores, el hecho de que,

después de más de 22 años de vigencia de la Ley 99 de 1993, no se hayan apropiado y ejecutado a cabalidad los recursos que en ella se destinaron para cumplir los fines estatales, pone en evidencia la falta de delicadeza y esmero en la utilización de los recursos públicos y, en particular, la deslealtad, falta de puntualidad y exactitud, en fin, la indolencia, en la ejecución de los deberes de los que depende el cumplimiento de los fines superiores, para el caso la destinación y ejecución de recursos públicos de los que depende la conservación de las cuencas hídricas necesarias para el abastecimiento del agua potable a la colectividad y que, por lo mismo, huelga decirlo, afecta las más vitales y elementales necesidades del ser humano.

¿Cómo justificar la desidia en el cumplimiento de los deberes de la función pública a la que se le confía la protección y cuidado de asuntos que atañen a los mínimos vitales de la colectividad? Máxime, cuando se trata de recursos destinados a la conservación de cuencas hídricas abastecedoras de acueductos en un departamento en el que el riesgo de mortalidad de los niños por Enfermedad Diarreica Aguda, directamente relacionada con deficiencias en el acceso al agua, se ubica en el nivel medio.

Conforme con la información allegada al proceso, en cuanto los ingresos del departamento, durante el periodo comprendido entre 1994 y 2014, ascendieron a $1.143.975.934.999, tenía el deber de dedicar la suma $11.439.759.350 para ese periodo, correspondiente al 1%, a la conservación de las áreas de importancia estratégica para el abastecimiento de los acueductos.

Empero, en ese periodo apropió $8.849.728.022, de los que reportó haber ejecutado la suma $6.741.770.161, esto es, se dejaron de apropiar $2.590.031.328 y de ejecutar $4.697.989.189.

Adicionalmente, conforme con la información reportada, la ejecución en adquisición y mantenimiento de las zonas estratégicas asciende a $5.524.091.819 y $ 832.286.16, esto es la suma de $ 6.356.377.982. Valor que no se corresponde con la suma de $6.741.770.161, que el departamento reporta como ejecutada.

Respecto del municipio de Pueblo Rico, nada se conoce del cumplimiento del deber de apropiar los recursos durante los años 1994 a 2002, pues la información reportada no da cuenta de apropiaciones hechas para ese periodo.

Asimismo, conforme con la información reportada para el periodo comprendido entre las vigencias fiscales 2003 y 2012, se sabe que el municipio apropió unos recursos que no alcanzan a cubrir el 1% del valor de los ingresos, habida cuenta que el valor que aparece como recaudado en la cuenta bancaria para el manejo de los mismos, en 2012, no se corresponde con el 1% de los ingresos reportados en esa misma vigencia fiscal.

Situación que, se infiere, ocurrió en los demás años, esto es 2003 a 2011, habida cuenta que i) los ingresos del municipio no varían sustancialmente de un año a otro y ii) los valores consignados en la cuenta bancaria para esos mismos años son muy cercanos al monto consignado en el 2012.

Siendo así, huelga concluir la grave afectación de la moralidad administrativa en el ámbito de la destinación y ejecución de los recursos de los recursos destinados por el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 a la conservación de las áreas de importancia estratégica para la protección de las cuencas hídricas que abastecen los acueductos, en cuanto el departamento y el municipio no cumplieron con la destinación legal de los recursos correspondientes a la diferencia entre los valores apropiados y el correspondiente 1% de los ingresos,

en contra de los fines superiores a los que se orientan las funciones relativas a la apropiación y ejecución de esos recursos.

4.2.2 La adquisición de los predios se adelantó sin la observancia de los principios de coordinación, planeación, eficacia y eficiencia

De conformidad con las disposiciones del artículo 209 constitucional y la Ley 99 de 1993, el departamento de Risaralda, el municipio de Pueblo Rico y la Corporación Autónoma Regional CARDER deben cumplir el deber de conservación de las áreas de importancia estratégica para el abastecimiento de los acueductos, incluida la adquisición de los predios, sujetas a los principios de coordinación, planeación, eficacia y eficiencia.

Sin embargo, no se cuenta con planes, programas, proyectos, criterios para la determinación de las áreas estratégicas, identificación de los predios y priorización de las adquisiciones, pues de ello nada se conoció en el proceso, a pesar de que las demandadas fueron requeridas expresamente en ese sentido.

Llama la atención de la Sala el hecho de que, si bien la Corporación Autónoma Regional adoptó una metodología para la priorización de los microcuencas en el departamento, no se aplicó en el municipio de Pueblo Rico por deficiencias en la información levantada por esa autoridad ambiental y la determinación de las áreas de importancia estratégica se sujetó exclusivamente a los criterios del municipio, de los cuales no da cuenta el acto administrativo que las adoptó.

En todo caso, lo cierto es que aún después de adoptada esa metodología, no se conocen criterios objetivos para la determinación de las áreas de importancia estratégica y, menos aún, criterios para la identificación de los

predios y priorización de la adquisición, de cara a la conservación ambiental de las fuentes hídricas que surten a los acueductos.

Y a juicio de la Sala, la adquisición de los predios se ha venido adelantando al margen del cumplimiento de esos principios, pues no se comprende cómo, después de más de 22 años de vigencia de la Ley 99 de 1993, a pesar de haberse adquirido algunos predios por parte de los entes territoriales y contarse con recursos apropiados y no ejecutados, en el municipio de Pueblo Rico existen microcuencas abastecedoras de importantes acueductos rurales gravemente amenazadas por deterioro ambiental, al punto de estar al borde de la extinción, como dan cuenta de ellos los elementos probatorios reseñados. Amén de que nada logró conocerse en el proceso sobre las cuencas abastecedoras del acueducto urbano, a pesar de haber sido requeridas las entidades con esos fines.

No se compadece con los deberes de corrección en el ejercicio de la función pública que impone la moralidad administrativa, que las entidades demandadas no hayan ejecutado los recursos legalmente destinados a la adquisición, cuando los elementos probatorios no dejan dudas de que existen múltiples cuencas hídricas, de las que depende la satisfacción de las necesidades básicas de agua potable de habitantes del municipio, en peligro de extinción por la deforestación, contaminación ambiental y la indolencia de las autoridades administrativas sobre las que recae el deber de ejecutar los recursos destinados a la satisfacción de esas necesidades colectivas, vitales para el ser humano.

Para la Sala, la falta de diligencia de las entidades demandadas en el cumplimiento de esos fines legales resulta abiertamente contraria a los deberes de pulcritud y honestidad con los que se debe ejercer la función pública, en especial, cuando se trata de las autoridades en las que la ley ha confiado los

fines superiores de conservación de esas cuencas hídricas gravemente amenazadas.

Pero es que, además, la Sala no puede pasar por alto que, en relación con los predios adquiridos por el departamento y el municipio, no se conocen los criterios que se tuvieron en cuenta en la definición de la importancia estratégica para la conservación de cuencas hidrográficas, al punto que en la información reportada aparecen varios de los predios adquiridos sin vinculación con alguna de esas fuentes, además de que con esos recursos se habría adquirido un predio en la zona urbana para la *"Construcción de pabellón de carnes*", ajena a los fines legales de la conservación ambiental.

En efecto, en este proceso el municipio demandado informó que con los recursos destinados a los fines de que trata el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, esto es, la conservación de las áreas de importancia estratégica para la generación de agua destinada al acueducto, adquirió un lote de terreno para la construcción de un pabellón carnes.

Así lo puso de presente en este proceso:

> *(…) el municipio de Pueblo Rico y la Gobernación del Departamento, en los últimos años han invertido sumas considerables con el fin de dar cumplimiento a la citada Ley 99 de 1993.*
>
> *(…) de dicho mandato legal se desprende las siguientes adquisiciones de bienes inmuebles:*
>
> - *Escritura Nro. 13 de 1 de marzo de 2009, matrícula inmobiliaria 292-0008-404, ficha catastral No. 00-01-0015-0035-000 denominada finca Montenegro; abastecedora de agua a la quebrada Montenegro y Río Taiba del municipio de Pueblo Rico, por valor de $51.992.720.*
>
> - *Escritura Nro. 103 de junio de 2009 matrícula inmobiliaria No. 292-0005-098 ficha catastral 0-00-0012-0012000 zona urbana del municipio d Pueblo Rico,*

> *Calle 7 No. 238-44* ***para la Construcción de pabellón de carnes, por valor de $35.000.000*** *(…)* –fls. 124 y 125, c.p-.

Comoquiera que esta última información fue suministrada por el municipio en la contestación de la demanda y sin que obre otro elemento de juicio sobre la fuente de los recursos utilizados para la adquisición de ese bien, se impondrá a la entidad demandada el deber de rendir el informe de que trata el artículo 199 del Código de Procedimiento Civil, de cara a las medidas que se adoptarán para la protección del derecho colectivo afectado.

Para la Sala, contrario a lo planteado en su defensa por las entidades territoriales demandadas, la escasez de los recursos destinados legalmente a la adquisición de los predios y conservación de las cuencas hídricas generadoras del agua para acueductos, antes que una excusa para explicar el incumplimiento de los fines estatales, se constituye en una exigencia mayor de la observancia de los principios de planeación y eficiencia, pues no se aviene con la moralidad administrativa que siendo escasos los recursos se ejecuten al margen de los principios que propenden por la mayor eficacia de los fines supremos a los que están destinados.

En consecuencia, como nada se logró conocer de los procesos de coordinación, planeación, programación, priorización, criterios, análisis, etc., para la determinación de las áreas de importancia estratégica y la vinculación de varios de los predios adquiridos con esos fines, huelga concluir que la adquisición se adelantó al margen de los principios de planeación, eficacia y eficiencia, esto es, con afectación de la moralidad administrativa.

4.2.3 La Corporación Autónoma Regional de Risaralda-CARDER actuó contra los deberes de corrección de diligencia y transparencia a los que la sujeta la moralidad administrativa

Para la Sala resulta inaudito que la máxima autoridad ambiental del departamento de Risaralda haya incumplido de manera tan ostensible los deberes que le son exigibles en materia de conservación de las áreas de importancia estratégica para el abastecimiento de los acueductos.

Es que de sus actuaciones nada logró conocerse en este proceso, distinto de que ha venido escudándose en deleznables argumentos en el sentido de que la conservación de las zonas de importancia ambiental y la adquisición de los predios con esos fines no son de su competencia, a pesar de que las disposiciones de la Ley 99 de 1993 no dejan dudas en cuanto a que sobre ella recaen los deberes de i) ser la máxima autoridad en esa materia; esto es, la entidad que, por encima de cualquier consideración, debe apersonarse de la conservación y recuperación ambiental de áreas tan importantes para la satisfacción de las necesidades del ser humano; ii) promover y desarrollar la participación comunitaria en actividades y programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables; iii) coordinar el proceso de preparación de los planes, programas y proyectos de desarrollo medioambiental 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: iv) evaluar, controlar y hacer seguimiento ambiental de los usos del agua; v) 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; vi) 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; vii) asesorar a las entidades territoriales en la elaboración de proyectos en materia ambiental que deban desarrollarse con recursos destinados a esos fines; viii) adquirir bienes de propiedad privada y los patrimoniales de 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 y ix) apoyar a los concejos municipales, a las asambleas departamentales y a los consejos de las entidades territoriales indígenas en las funciones de planificación que les otorga la Constitución Nacional, entro otras.

Y que no se diga que sobre la Corporación Autónoma Regional no recae el deber de adquirir predios para la conservación de las zonas de importancia estratégica para el abastecimiento de los acueductos, pues no existe razón para desconocer que, de conformidad con las disposiciones del artículo 108 de la Ley 99 de 1993, sobre esa entidad recae el deber de adelantar *"en coordinación y con el apoyo de las entidades territoriales… los planes de cofinanciación necesarios para adquirir áreas o ecosistemas estratégicos para la conservación, preservación, y recuperación de los recursos naturales".*

Tan es así que, como se da cuenta de ello en la Política Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico, las corporaciones autónomas regionales ejecutan recursos en la conservación de las fuentes hídricas, en cuanto esa es una de las principales funciones a su cargo.

Pero es que, además, si esas funciones y deberes están en cabeza de la autoridad ambiental desde la vigencia de Ley 99 de 1993, ¿cómo justificar que solamente le son exigibles a partir del Decreto 953 de 2013?

En esas circunstancias, para la Sala no es dable el entendimiento en el sentido de que las funciones de apropiación y ejecución de los recursos destinados a la adquisición de áreas estratégicas para la conservación de las fuentes abastecedoras del agua para acueductos es exigible de las entidades territoriales y no de la corporación autónoma demandada en este proceso, habida cuenta que, si bien es cierto a los entes territoriales corresponde apropiar el 1% de sus ingresos para la adquisición de los predios, no es menos cierto que, en calidad de máxima autoridad, a esa corporación le corresponde i) adelantar en coordinación y con el apoyo de las entidades territoriales los planes de cofinanciación necesarios para adquirir áreas o ecosistemas estratégicos para la conservación, preservación, y recuperación de los recursos naturales; ii) la planeación y manejo de las cuencas hidrográficas, incluida la ejecución de obras y mantenimiento necesarios para su conservación; iii) establecer los criterios de priorización para la adquisición de los predios necesarios para la adquisición de las zonas estratégicas para la conservación de las fuentes hídricas abastecedoras de los acueductos y iv) velar por el cumplimiento de la normatividad ambiental y sancionar su incumplimiento. Todo lo anterior con sujeción a los principios de complementariedad, subsidiaridad y colaboración armónica entre los entes territoriales y la corporación autónoma regional.

Aunado a que el incumplimiento de las funciones y deberes a su cargo, fundado en las razones de defensa esgrimida por la corporación demandada, desdice abiertamente de los deberes de diligencia, ponderación y racionalidad de juicio a las que se sujeta, llama la atención la Sala sobre el hecho de que en el municipio de Pueblo Rico no se han podido definir y aplicar los criterios de identificación y priorización de las áreas estratégicas para la conservación de las

cuencas hídricas, por deficiencias en el levantamiento de la información por parte de la máxima autoridad ambiental.

Además de la abierta falta de diligencia y racionalidad de juicio que se advierte en relación con el cumplimiento de los mencionados deberes, echa de menos la Sala la falta de transparencia en el proceder de la corporación demandada, pues nada distinto puede concluirse de su reticencia a suministrar la información requerida en este proceso, aduciendo razones que se oponen abiertamente a los fines procesales, pues al juez le corresponde decidir sobre la pertinencia de la información y no a la entidad requerida con esos fines.

4.3. Medidas de protección de los derechos colectivos vulnerados

Establecido, como está en este proceso, que las entidades demandadas vienen incumpliendo los deberes de destinar no menos del 1% de sus ingresos a la conservación de las áreas de importancia estratégica para el abastecimiento de los acueductos y la adquisición de predios con ese fin, con grave afectación de los valores e intereses relacionados con la moralidad pública, porque i) los entes territoriales no destinaron los recursos correspondientes al 1% de los ingresos a los fines legales; ii) la adquisición de los predios se adelantó sin la observancia de los principios de coordinación, planeación, eficacia y eficiencia y iii), además, la Corporación Autónoma Regional de Risaralda-CARDER desconoció abiertamente los deberes de corrección de diligencia, racionalidad y transparencia a los que se sujeta, esto es, la entidades demandadas actuaron en contra de los fines superiores a los que sujeta la adquisición de las zonas estratégicas para la conservación de las fuentes abastecedoras de los acueductos, de los que depende la satisfacción de necesidades esenciales para garantizar una adecuado nivel de vida, la dignidad humana y, en especial, los derechos prevalentes de los niños, la Sala revocará la sentencia de primera

instancia y ordenará a estas entidades adoptar las medidas necesarias para hacer cesar las vulneraciones señaladas.

Para el efecto se adoptarán las siguientes medidas:

1. Reconvenir al departamento de Risaralda, al municipio de Pueblo Rico y a la Corporación Autónoma Regional de Risaralda-CARDER, para que se abstengan de continuar incurriendo o de reincidir en las actuaciones contrarias al derecho colectivo a la moralidad administrativa, establecidas en este proceso o en otras que tengan los mismos propósitos o efectos contrarios a los fines del Estado, en el ámbito de la destinación de los recursos para la conservación de las áreas de importancia estratégica para el abastecimiento de los acueductos y la adquisición de predios, de que tratan los artículos 108 y 111 de la Ley 99 de 1993.

2. El departamento de Risaralda y el municipio de Pueblo Rico, dentro de los quince (15) días siguientes a la ejecutoria de este fallo, elaborarán y divulgarán ampliamente un informe analítico y detallado sobre i) los recursos apropiados en cada una de las vigencias fiscales del periodo comprendido entre 1994 y 2016, en cumplimiento de las disposiciones del artículo 111 de la Ley 99 de 1993; ii) los valores apropiados que fueron ejecutados y la utilización que se dio a los mismos; iii) los predios adquiridos y la vinculación con las cuencas hidrográficas objeto de conservación; iv) las labores de mantenimiento y recursos ejecutados en esa actividad; v) los saldos de los valores apropiados que no fueron ejecutados y vi) la disponibilidad de esos recursos no ejecutados.

3. En aplicación de los principios de precaución y prevención que rigen en materia ambiental, el municipio de Pueblo Rico procederá a la adquisición e inicio de los trabajos de conservación y recuperación de las cuencas hidrográficas que, de conformidad con el informe de diagnóstico allegado a este

proceso por el municipio, se encuentran amenazados o en peligro de extinción por deforestación y contaminación, con sujeción a estas reglas: i) el oficio sobre la adquisición voluntaria o expropiación, de que tratan las disposiciones de la Ley 9 de 1989, deberá notificarse e inscribirse dentro del mes siguiente; ii) la etapa de adquisición voluntaria no podrá extenderse más allá de los dos (2) meses siguientes; iii) las obras necesarias para la conservación y recuperación de esas cuencas deberán iniciarse en el plazo máximo de los tres (3) meses siguientes. Estos plazos correrán simultáneamente desde la fecha de ejecutoria de esta providencia. El trámite de expropiación, de ser necesario, se sujetará estrictamente a los plazos legales, sin que ello obstaculice las obras y labores de conservación de las cuencas aquí señaladas.

El departamento de Risaralda apoyará al municipio de Pueblo Rico con la cofinanciación de la adquisición de los predios y la Corporación Autónoma Regional de Risaralda prestará la coordinación y ejecución que sea requerida para la adquisición, recuperación y mantenimiento.

4. El departamento de Risaralda y el municipio de Pueblo Rico apropiarán en sus presupuestos, en el plazo máximo correspondiente a las vigencias fiscales 2017 y 2018, los recursos en cantidad igual a la diferencia entre lo apropiado en los presupuestos, en cumplimiento de las disposiciones del artículo 111 de la Ley 99 de 1993 y el 1% de los ingresos en cada una de las vigencias fiscales comprendidas entre 1994 y 2016, actualizados con el IPC desde el 1º de enero de cada vigencia en que debieron ser apropiados, hasta el 31 de diciembre de 2016, que dedicarán prioritariamente a los fines definidos en esas disposiciones. En caso de recibir el apoyo financiero de que trata el numeral 10 de esta decisión, las mencionadas entidades territoriales apropiarán inmediatamente en sus presupuestos los recursos recibidos con la destinación señalada. Todo ello con sujeción a las disposiciones que rigen la apropiación y ejecución presupuestal.

Para el cálculo de las sumas que se dejaron de apropiar y que deben ser apropiados de conformidad con las disposiciones del artículo 111 de la Ley 99 de 1993 y lo aquí dispuesto, se tomará la información reportada a este proceso y los valores de los registros presupuestales, contables y demás información relevante sobre los ingresos de cada ente territorial y las apropiaciones efectuadas en cada vigencia fiscal.

Asimismo, el departamento de Risaralda y el municipio de Pueblo Rico apropiarán en sus presupuestos, en el plazo máximo correspondiente a las vigencias fiscales 2017 y 2018, el valor correspondiente a los recursos de que trata el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, apropiados y no ejecutados en el periodo comprendido entre 1994 y 2015 que debiendo estar disponibles en las cuentas de balance no lo estén.

5. El departamento de Risaralda, el municipio de Pueblo Rico y la Corporación Autónoma Regional-CARDER, dentro de los seis meses siguientes a la ejecutoria de este fallo, llevarán a cabo los procesos de planeación y de programación que permitan definir los planes, programas, proyectos y recursos para la conservación de las áreas de importancia estratégica para el abastecimiento de los acueductos, la identificación de los predios, la priorización y cofinanciación de la adquisición, la administración de las zonas, de que tratan los artículos 108 y 111 de la Ley 99 de 1993.

Lo anterior se cumplirá con estricta sujeción a i) los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario de que trata el artículo 63 de la citada ley; eficiencia, eficacia, economía y transparencia, de conformidad con los artículos 209 constitucional, 3° de la Ley 489 de 1998 y ii) los criterios de identificación, delimitación, priorización, selección de las áreas de importancia

estratégica y de articulación entre autoridades, de que trata el Decreto 953 de 2013.

Los planes, programas y proyectos para la conservación de las áreas de importancia estratégica para el abastecimiento de los acueductos contendrán los plazos expresos y detallados para la ejecución, que deberán ser definidos de manera directamente proporcional a los criterios de priorización y las necesidades de conservación de las áreas de importancia estratégica para el abastecimiento de agua potable.

En todo caso, en los criterios de priorización, la definición de los plazos y la ejecución de los planes, programas y proyectos se deberá dar estricta aplicación a los principios de precaución y prevención ambiental, de que tratan las disposiciones de los artículos 8, 79, 80 y 334 constitucionales, las Leyes 99 de 1993 y 164 de 1994, conforme con los cuales las autoridades deben actuar eficazmente cuando exista peligro de daño grave e irreversible, sin que la falta de certeza científica absoluta pueda utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.

En la ejecución de los planes, programas y proyectos para la conservación de las áreas de importancia estratégica para el abastecimiento de los acueductos se utilizarán como mínimo estos recursos: i) los correspondientes al periodo comprendido entre 1994 y 2016, que deberán ser apropiados de conformidad con lo dispuesto en esta sentencia; ii) los destinados por el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 para los años posteriores del periodo de planeación; iii) los apropiados y no ejecutados en el periodo comprendido entre 1994 y 2015 y iv) los que sean necesarios para dar cumplimiento a las adquisiciones y mantenimiento, requeridos en virtud de los principios de precaución y prevención.

6. Finalizado el plazo de seis meses establecido en el numeral anterior, el

municipio de Pueblo Rico procederá, en coordinación y cofinanciación con el departamento de Risaralda y la Corporación Autónoma Regional de Risaralda-CARDER a la adquisición, conservación, recuperación, mantenimiento y administración de los predios, con sujeción a los plazos, planes, programas, proyectos y recursos definidos.

7. Finalizado el plazo de seis meses establecido en el numeral quinto, el departamento de Risaralda, en coordinación con los demás municipios y la Corporación Autónoma Regional de Risaralda-CARDER, procederá a la ejecución de los planes, programas, recursos y proyectos de cofinanciación y adquisición definidos.

8. Dentro de los tres meses siguientes a la ejecutoria de esta sentencia, el departamento de Risaralda, conjuntamente con los municipios, en coordinación con la Corporación Autónoma Regional de Risaralda y con la intervención de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, adelantarán un estudio en el que se analicen los criterios que fueron tenidos en cuenta para la adquisición de los predios reportados a este proceso, con el fin de determinar si esa adquisición es eficaz para la conservación de las áreas de importancia estratégica para el abastecimiento de los acueductos, lo que se determinará a partir de criterios objetivos de vinculación con cuencas hídricas que sirven a esos fines. En caso de dudas sobre las conclusiones relativas a la eficacia de la adquisición para la conservación se atenderá el concepto de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales.

Una vez concluido ese proceso, el departamento repondrá, mediante la apropiación en el presupuesto, en el plazo máximo correspondiente a las vigencias fiscales 2017 y 2018, el valor equivalente al precio pagado por los predios adquiridos sobre los cuales se determine que no cumplen criterios objetivos de vinculación con cuencas hidrográficas, para la conservación de las

zonas de que tratan las disposiciones del artículo 111 de la Ley 99 de 1993, actualizado con el IPC, desde el momento del pago efectuado hasta el 31 de diciembre de 2016. Todo ello, de conformidad con las disposiciones que rigen en materia de apropiación y ejecución presupuestal.

9. El Alcalde del municipio de Pueblo Rico elaborará un informe sobre la adquisición del predio ubicado en la Calle 7 No. 238-44, con ficha catastral 0-00-0012-0012000, de que trata la escritura pública n.° 103 de junio de 2009, referida en la contestación de la demanda, que dé cuenta detallada de i) la identificación del predio por sus linderos, características y destinación; ii) fecha de adquisición y pago; iii) precio pagado y iv) rubros presupuestales utilizados en la adquisición, de conformidad con las apropiaciones y disponibilidad presupuestal comprometidas y efectivamente utilizadas para el efecto. Al informe se anexará copia de los documentos históricos que contengan la disponibilidad presupuestal expedida para la celebración del contrato, el registro presupuestal del contrato y la orden o documentos de pago en los que consten los rubros presupuestales afectados con esa adquisición.

El municipio de Pueblo Rico repondrá, mediante la apropiación en el presupuesto de la vigencia fiscal de 2017, el valor equivalente al precio pagado por el predio aquí referido, en caso de que, de conformidad con la información histórica señalada sobre la disponibilidad y rubros presupuestales afectados con la adquisición de ese predio, se establezca que se utilizaron los recursos apropiados en cumplimiento de las disposiciones del artículo 111 de la Ley 99 de 1993. Para estos efectos, se actualizará con el IPC el precio desde la fecha del pago efectuado hasta el 31 de diciembre de 2016. Todo ello, de conformidad con las disposiciones que rigen en materia de apropiación y ejecución presupuestal.

10. Se exhortará al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Departamento Nacional de Planeación para

que, de conformidad con las políticas, planes y recursos disponibles, apoyen al departamento de Risaralda y al municipio de Pueblo Rico en caso de que requieran préstamos para el cumplimiento de las apropiaciones presupuestales que deben efectuar en aplicación de lo dispuesto por el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 y en esta sentencia.

11. Se remitirá copia del expediente y de esta sentencia a la Fiscalía General de la Nación, a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República, para lo de su competencia.

5. Condena en costas

De conformidad con las disposiciones del artículo 38 de la Ley 472 de 1998, *"[e]l juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas"*, acorde con las cuales *"se condenará… a la parte vencida en el proceso"*, en proporción al interés que les asista a los integrantes, por las costas de ambas instancias, cuando la sentencia de segundo grado revoque totalmente la del inferior, sin que opere la renuncia antes de ser decretadas, además de que *"las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas"* –art. 392, modificado por el art. 42 de la Ley 794 de 2004-.

Asimismo, conforme con las disposiciones del artículo 19 de la Ley 1395, *"[l]a condena se hará en la sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a la condena. En la misma providencia se fijará el valor de las agencias en derecho a ser incluidas en la respectiva liquidación".*

Siendo así, se condenará al municipio de Pueblo Rico, al departamento de Risaralda y a la Corporación Autónoma Regional de Risaralda al pago de las costas por partes iguales al recurrente, habida cuenta que, si bien actuó como coadyuvante, abogó por la protección de intereses colectivos, ajenos a la

titularidad y disposición de los actores. Se fijan las agencias en derecho en 4 salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de la ejecutoria de la liquidación, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 38 de la Ley 472 de 1998, 392 del Código de Procedimiento Civil y el Acuerdo 1887 de 2003, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura y considerando que se revocará la sentencia de primera instancia, en un asunto sin cuantía.

6. Comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia

Como lo permite el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, se dispone la conformación de un Comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia con la participación del juez, las partes, la entidad pública, encargada de velar por el derecho o interés colectivo y el Ministerio Público.

Siendo así, el Comité estará integrado por i) un Magistrado designado para el efecto por la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Risaralda; ii) el recurrente en apelación; iii) las entidades demandadas, esto es el municipio de Pueblo Rico, el departamento de Risaralda y la Corporación Autónoma Regional de Risaralda-CARDER; iv) el Departamento Nacional de Planeación, entidad que tiene a su cargo la articulación de las políticas y fuentes de financiación para la protección integral de los recursos hídricos; v) la Procuraduría General de la Nación, como representante del Ministerio Público y vi) la Contraloría General de la República, entidad encargada constitucionalmente del control fiscal de los recursos públicos.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera**,** Subsección B, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley.

FALLA:

REVOCAR la sentencia del 21 de febrero de 2013 proferida por la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Risaralda y en su lugar, se dispone:

PRIMERO: DECLARAR infundadas las excepciones propuestas por las demandadas.

SEGUNDO: AMPARAR los intereses y valores relacionados con la moralidad administrativa vulnerados por el municipio de Pueblo Rico, el departamento de Risaralda y la Corporación Autónoma Regional de Risaralda-CARDER, en el ámbito de las funciones y deberes relativos a la destinación de no menos del 1% de los ingresos de los entes territoriales para la conservación de las áreas de importancia estratégica para el abastecimiento de los acueductos, la adquisición y mantenimiento, de que tratan las disposiciones del artículo 111 de la Ley 99 de 1993.

TERCERO: **ORDENAR** el cumplimiento de las siguientes medidas para la protección del derecho amparado:

1. Reconvenir al departamento de Risaralda, al municipio de Pueblo Rico y a la Corporación Autónoma Regional de Risaralda-CARDER, para que se abstengan de continuar incurriendo o de reincidir en las actuaciones contrarias al

derecho colectivo a la moralidad administrativa, establecidas en este proceso o en otras que tengan los mismos propósitos o efectos contrarios a los fines del Estado, en el ámbito de la destinación de los recursos para la conservación de las áreas de importancia estratégica para el abastecimiento de los acueductos y la adquisición de predios, de que tratan los artículos 108 y 111 de la Ley 99 de 1993.

2. El departamento de Risaralda y el municipio de Pueblo Rico, dentro de los quince (15) días siguientes a la ejecutoria de este fallo, elaborarán y divulgarán ampliamente un informe analítico y detallado sobre i) los recursos apropiados en cada una de las vigencias fiscales del periodo comprendido entre 1994 y 2016, en cumplimiento de las disposiciones del artículo 111 de la Ley 99 de 1993; ii) los valores apropiados que fueron ejecutados y la utilización que se dio a los mismos; iii) los predios adquiridos y la vinculación con las cuencas hidrográficas objeto de conservación; iv) las labores de mantenimiento y recursos ejecutados en esa actividad; v) los saldos de los valores apropiados que no fueron ejecutados y vi) la disponibilidad de esos recursos no ejecutados.

3. En aplicación de los principios de precaución y prevención que rigen en materia ambiental, el municipio de Pueblo Rico procederá a la adquisición e inicio de los trabajos de conservación y recuperación de las cuencas hidrográficas que, de conformidad con el informe de diagnóstico allegado a este proceso por el municipio, se encuentran amenazados o en peligro de extinción por deforestación y contaminación, con sujeción a estas reglas: i) el oficio sobre la adquisición voluntaria o expropiación, de que tratan las disposiciones de la Ley 9 de 1989, deberá notificarse e inscribirse dentro del mes siguiente; ii) la etapa de adquisición voluntaria no podrá extenderse más allá de los dos (2) meses siguientes; iii) las obras necesarias para la conservación y recuperación de esas cuencas deberán iniciarse en el plazo máximo de los tres (3) meses siguientes. Estos plazos correrán simultáneamente desde la fecha de ejecutoria de esta

providencia. El trámite de expropiación, de ser necesario, se sujetará estrictamente a los plazos legales, sin que ello obstaculice las obras y labores de conservación de las cuencas aquí señaladas.

El departamento de Risaralda apoyará al municipio de Pueblo Rico con la cofinanciación de la adquisición de los predios y la Corporación Autónoma Regional de Risaralda prestará la coordinación y ejecución que sea requerida para la adquisición, recuperación y mantenimiento.

4. El departamento de Risaralda y el municipio de Pueblo Rico apropiarán en sus presupuestos, en el plazo máximo correspondiente a las vigencias fiscales 2017 y 2018, los recursos en cantidad igual a la diferencia entre lo apropiado en los presupuestos, en cumplimiento de las disposiciones del artículo 111 de la Ley 99 de 1993 y el 1% de los ingresos en cada una de las vigencias fiscales comprendidas entre 1994 y 2016, actualizados con el IPC desde el 1º de enero de cada vigencia en que debieron ser apropiados, hasta el 31 de diciembre de 2016, que dedicarán prioritariamente a los fines definidos en esas disposiciones. En caso de recibir el apoyo financiero de que trata el numeral 10 de esta decisión, las mencionadas entidades territoriales apropiarán inmediatamente en sus presupuestos los recursos recibidos con la destinación señalada. Todo ello con sujeción a las disposiciones que rigen la apropiación y ejecución presupuestal.

Para el cálculo de las sumas que se dejaron de apropiar y que deben ser apropiados de conformidad con las disposiciones del artículo 111 de la Ley 99 de 1993 y lo aquí dispuesto, se tomará la información reportada a este proceso y los valores de los registros presupuestales, contables y demás información relevante sobre los ingresos de cada ente territorial y las apropiaciones efectuadas en cada vigencia fiscal.

Asimismo, el departamento de Risaralda y el municipio de Pueblo Rico apropiarán en sus presupuestos, en un plazo máximo correspondiente a las vigencias fiscales 2017 y 2018, el valor de los recursos de que trata el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, apropiados y no ejecutados en el periodo comprendido entre 1994 y 2015 que debiendo estar disponibles en las cuentas de balance no lo estén.

5. El departamento de Risaralda, el municipio de Pueblo Rico y la Corporación Autónoma Regional-CARDER, dentro de los seis meses siguientes a la ejecutoria de este fallo, llevarán a cabo los procesos de planeación y de programación que permitan definir los planes, programas, proyectos y recursos para la conservación de las áreas de importancia estratégica para el abastecimiento de los acueductos, la identificación de los predios, la priorización y cofinanciación de la adquisición, la administración de las zonas, de que tratan los artículos 108 y 111 de la Ley 99 de 1993.

Lo anterior se cumplirá con estricta sujeción a i) los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario de que trata el artículo 63 de la citada ley; eficiencia, eficacia, economía y transparencia, de conformidad con los artículos 209 constitucional, 3° de la Ley 489 de 1998 y ii) los criterios de identificación, delimitación, priorización, selección de las áreas de importancia estratégica y de articulación entre autoridades, de que trata el Decreto 953 de 2013.

Los planes, programas y proyectos para la conservación de las áreas de importancia estratégica para el abastecimiento de los acueductos contendrán los plazos expresos y detallados para la ejecución, que deberán ser definidos de manera directamente proporcional a los criterios de priorización y las necesidades de conservación de las áreas de importancia estratégica para el abastecimiento de agua potable.

En todo caso, en los criterios de priorización, la definición de los plazos y la ejecución de los planes, programas y proyectos se deberá dar estricta aplicación a los principios de precaución y prevención ambiental, de que tratan las disposiciones de los artículos 8, 79, 80 y 334 constitucionales, las Leyes 99 de 1993 y 164 de 1994, conforme con los cuales las autoridades deben actuar eficazmente cuando exista peligro de daño grave e irreversible, sin que la falta de certeza científica absoluta pueda utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.

En la ejecución de los planes, programas y proyectos para la conservación de las áreas de importancia estratégica para el abastecimiento de los acueductos se utilizarán como mínimo estos recursos: i) los correspondientes al periodo comprendido entre 1994 y 2016, que deberán ser apropiados de conformidad con lo dispuesto en esta sentencia; ii) los destinados por el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 para los años posteriores del periodo de planeación; iii) los apropiados y no ejecutados en el periodo comprendido entre 1994 y 2015 y iv) los que sean necesarios para dar cumplimiento a las adquisiciones y mantenimiento, requeridos en virtud de los principios de precaución y prevención.

6. Finalizado el plazo de seis meses establecido en el numeral anterior, el municipio de Pueblo Rico procederá, en coordinación y cofinanciación con el departamento de Risaralda y la Corporación Autónoma Regional de Risaralda-CARDER a la adquisición, conservación, recuperación, mantenimiento y administración de los predios, con sujeción a los plazos, planes, programas, proyectos y recursos definidos.

7. Finalizado el plazo de seis meses establecido en el numeral quinto, el departamento de Risaralda, en coordinación con los demás municipios y la

Corporación Autónoma Regional de Risaralda-CARDER, procederá a la ejecución de los planes, programas, recursos y proyectos de cofinanciación y adquisición definidos.

8. Dentro de los tres meses siguientes a la ejecutoria de esta sentencia, el departamento de Risaralda, conjuntamente con los municipios, en coordinación con la Corporación Autónoma Regional de Risaralda y con la intervención de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, adelantarán un estudio en el que se analicen los criterios que fueron tenidos en cuenta para la adquisición de los predios reportados a este proceso, con el fin de determinar si esa adquisición es eficaz para la conservación de las áreas de importancia estratégica para el abastecimiento de los acueductos, lo que se determinará a partir de criterios objetivos de vinculación con cuencas hídricas que sirven a esos fines. En caso de dudas sobre las conclusiones relativas a la eficacia de la adquisición para la conservación se atenderá el concepto de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales.

Una vez concluido ese proceso, el departamento repondrá, mediante la apropiación en el presupuesto, en el plazo máximo correspondiente a las vigencias fiscales 2017 y 2018, el valor equivalente al precio pagado por los predios adquiridos sobre los cuales se determine que no cumplen criterios objetivos de vinculación con cuencas hidrográficas, para la conservación de las zonas de que tratan las disposiciones del artículo 111 de la Ley 99 de 1993, actualizado con el IPC, desde el momento del pago efectuado hasta el 31 de diciembre de 2016. Todo ello, de conformidad con las disposiciones que rigen en materia de apropiación y ejecución presupuestal.

9. El Alcalde del municipio de Pueblo Rico elaborará un informe sobre la adquisición del predio ubicado en la Calle 7 No. 238-44, con ficha catastral 0-00-0012-0012000, de que trata la escritura pública n.° 103 de junio de 2009, referida

en la contestación de la demanda, que dé cuenta detallada de i) la identificación del predio por sus linderos, características y destinación; ii) fecha de adquisición y pago; iii) precio pagado y iv) rubros presupuestales utilizados en la adquisición, de conformidad con las apropiaciones y disponibilidad presupuestal comprometidas y efectivamente utilizadas para el efecto. Al informe se anexará copia de los documentos históricos que contengan la disponibilidad presupuestal expedida para la celebración del contrato, el registro presupuestal del contrato y la orden o documentos de pago en los que consten los rubros presupuestales afectados con esa adquisición.

El municipio de Pueblo Rico repondrá, mediante la apropiación en el presupuesto de la vigencia fiscal de 2017, el valor equivalente al precio pagado por el predio aquí referido, en caso de que, de conformidad con la información histórica señalada sobre la disponibilidad y rubros presupuestales afectados con la adquisición de ese predio, se establezca que se utilizaron los recursos apropiados en cumplimiento de las disposiciones del artículo 111 de la Ley 99 de 1993. Para estos efectos, se actualizará con el IPC el precio desde la fecha del pago efectuado hasta el 31 de diciembre de 2016. Todo ello, de conformidad con las disposiciones que rigen en materia de apropiación y ejecución presupuestal.

10. Exhortar al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Departamento Nacional de Planeación para que, de conformidad con las políticas, planes y recursos disponibles, apoyen al departamento de Risaralda y al municipio de Pueblo Rico en caso de que requieran préstamos para el cumplimiento de las apropiaciones presupuestales que deben efectuar en aplicación de lo dispuesto en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 y en esta sentencia.

11. Se remitirá copia del expediente y de esta sentencia a la Fiscalía General de la Nación, a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría

General de la República, para lo de su competencia.

CUARTO: Por la Secretaría General, **SE REMITIRÁ** copia del expediente y de esta sentencia a la Fiscalía General de la Nación, a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República, para lo de su competencia.

QUINTO: CONDENAR en costas a la parte demandada, esto es, al municipio de Pueblo Rico, al departamento de Risaralda y a la Corporación Autónoma Regional de Risaralda-CARDER, que serán liquidadas por Secretaría y pagadas por partes iguales al apelante, señor al señor Javier Elías Arias Idárraga. Se fijan las agencias en derecho en cuatro (04) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de ejecutoria de esta sentencia.

SEXTO: CONFORMAR un Comité de Vigilancia que verifique el cumplimiento de esta sentencia, el cual estará integrado por i) un Magistrado designado para el efecto por la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Risaralda; ii) el recurrente en apelación; iii) las entidades demandadas, esto es el municipio de Pueblo Rico, el departamento de Risaralda y la Corporación Autónoma Regional de Risaralda-CARDER; iv) el Departamento Nacional de Planeación, entidad que tiene a su cargo la articulación de las políticas y fuentes de financiación para la protección integral de los recursos hídricos; v) la Procuraduría General de la Nación, como representante del Ministerio Público y vi) la Contraloría General de la República, entidad encargada constitucionalmente del control fiscal de los recursos públicos.

SÉPTIMO: REMÍTASE por Secretaría a la Defensoría del Pueblo, copia del presente fallo, para que sea incluido en el Registro Público Centralizado de Acciones Populares y de Grupo previsto en el artículo 80 de la ley 472 de 1998.

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

CÓPIESE, COMUNÍQUESE y NOTIFÍQUESE.

STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO
Presidente

DANILO ROJAS BETANCOURTH
Magistrado

RAMIRO PAZOS GUERRERO
Magistrado