

**ACCIÓN POPULAR / VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS AL GOCE DE UN AMBIENTE SANO, A LA EXISTENCIA DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO, AL MANEJO Y APROVECHAMIENTO RACIONAL DE LOS RECURSOS NATURALES PARA GARANTIZAR SU DESARROLLO SOSTENIBLE, A LA SEGURIDAD Y LA SALUBRIDAD PÚBLICA, AL ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS, A LA PRESTACIÓN EFICIENTE Y OPORTUNA DE LOS MISMOS - Por vertimientos de aguas residuales del corregimiento de la Boquía del municipio de Salento / CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO - Respecto de la construcción de macro medidores**

La situación fáctica (...) que originó la transgresión de los citados derechos, fue la operación ineficiente de un pozo séptico que trata las aguas residuales generadas en el corregimiento de Boquía y en la vereda Explanación del municipio de Salento, operado por la Asociación de Suscriptores del Acueducto Rural El Rosario de La Vereda Boquía del Municipio de Salento, cuyos vertimientos (sin el tratamiento adecuado) están contaminando el Río Quindío, en el sector en donde Empresas Públicas de Armenia – EPA E.S.P. capta el agua potable para consumo humano. En ese orden, la problemática bajo estudio se relaciona, en primer lugar, con la inadecuada prestación del servicio público de alcantarillado; pero también tiene que ver con la protección especial que el ordenamiento jurídico otorga a los sectores en donde se capta el agua para consumo humano. (...) Es menester recordar que EPA – E.S.P., tanto en la contestación de la demanda como en los alegatos de conclusión, había acreditado el funcionamiento de esos instrumentos de medición a través del Programa de Uso Eficiente y Ahorro de Agua. Concretamente se pone de relieve, en tal sentido, que en el Informe de avance de enero a marzo de 2020 se alude a los resultados del monitoreo del proceso de captación de agua. Así pues, es notorio que el apelante dio cumplimiento a las obligaciones previstas en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y en sus normas reglamentarias, en materia de medición y monitoreo para la conservación del recurso en las obras hidráulicas.(...) En tal orden de ideas, en el presente caso se configuró el instituto de carencia actual de objeto por hecho superado en cuanto al primer elemento de la orden judicial cuestionada, dado que desaparecieron las circunstancias que vulneraban los derechos colectivos invocados.

**SERVICIOS PÚBLICOS / ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO, AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO – Constituyen garantías inherentes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población / ACCESO AL AGUA - Desarrolla los derechos al goce de un ambiente sano, la seguridad y salubridad públicas y el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública**

En cuanto al marco constitucional que regula esta situación fáctica, es necesario considerar lo dispuesto en los artículos 8°, 49, 58, 79, 80, 95, 365 y 366 superiores, en los que el constituyente advirtió que el saneamiento ambiental se fundamenta en los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, equidad y calidad. Además, aquel servicio guarda estrecha relación con el derecho a gozar de un ambiente sano y con el deber universal de proteger la diversidad e integridad del ambiente. Aunado a lo anterior, los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y, por eso, las distintas autoridades públicas deben proteger la diversidad, conservar las áreas de especial importancia ecológica y prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental. Respecto del régimen de servicios públicos, la Sala recuerda que la Ley 142 de 1994 contiene el esquema normativo marco tendiente a garantizar la adecuada prestación de las actividades objeto de debate (...) Además, la estrecha relación que existe entre los servicios de alcantarillado y

acueducto, así como la importancia que supone el agua para los seres vivos, fue contemplada por el artículo 134 del Decreto 2811 de 18 de diciembre de 1974 (...) Precisamente, la conexión entre ambas prestaciones se debe a los impactos que pueden generar los vertimientos en la disponibilidad del recurso hídrico. De ahí que el artículo 2.2.3.2.20.5. del Decreto 1076 de 2015, modificado por el Decreto 050 de 2018, contenga la prohibición de «verter, sin tratamiento, residuos sólidos, líquidos o gaseosos, que puedan contaminar o eutroficar las aguas, causar daño o poner en peligro la salud humana o el normal desarrollo de la flora o fauna, o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos». (...) Visto lo anterior, es claro que el agua es imprescindible tanto para la sostenibilidad de los ecosistemas como para el mantenimiento de las relaciones sociales. Sin este recurso sería imposible desarrollar actividades cotidianas dirigidas a evitar el hambre y las enfermedades, o tendientes a satisfacer las necesidades de consumo, cocina, saneamiento e higiene. Por eso, el Código Nacional de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente y la Ley 99 de 1993 señalan que las cuencas hidrográficas son áreas de manejo especial.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 8 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 49 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 58 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 79 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 80 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 95 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 365 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 366 / LEY 142 DE 1994 / DECRETO 2811 DE 1974 - ARTÍCULO 134 / DECRETO 1076 DE 2015 - ARTÍCULO 2.2.3.2.20.5. / DECRETO 050 DE 2018

**MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE DERECHO E INTERESES COLECTIVOS / INSTRUMENTOS NORMATIVOS Y DE PLANEACIÓN PARA SALVAGUARDAR LOS RECURSOS HÍDRICOS Y GARANTIZAR LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ACUEDUCTO Y SANEAMIENTO BÁSICO**

De los aludidos mecanismos, el aplicable al caso concreto es el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos – PSMV, definido como «el conjunto de programas, proyectos y actividades, con sus respectivos cronogramas e inversiones necesarias para avanzar en el saneamiento y tratamiento de los vertimientos, incluyendo la recolección, transporte, tratamiento y disposición final de las aguas residuales descargadas al sistema público de alcantarillado, tanto sanitario como pluvial, los cuales deberán estar articulados con los objetivos y las metas de calidad y uso que defina la autoridad ambiental competente para la corriente, tramo o cuerpo de agua». (...) En cuanto a los instrumentos de «planeación y coordinación interinstitucional» previstos por la normatividad para garantizar la adecuada prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, valga mencionar los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento PAP-PDA. De acuerdo con el artículo 2.3.3.1.1.2. del Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015, subrogado por el artículo 1° del Decreto 1425 de 2019, esa herramienta de gestión se define como el «conjunto de estrategias de planeación y coordinación interinstitucional formuladas y ejecutadas con el objeto de lograr la armonización integral de recursos y la implementación de esquemas eficientes y sostenibles que garanticen el acceso a agua potable y saneamiento básico, teniendo en cuenta las características locales, la capacidad institucional de las entidades territoriales, las personas prestadoras de los servicios públicos, las comunidades organizadas y, la implementación efectiva de esquemas de regionalización y asociativos comunitarios». De otro lado, en lo que atañe a la legislación ambiental, la Ley 99 de 1993, cuando ordenó el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente, organizó el Sistema Nacional Ambiental -SINA- como «el

conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en esta Ley». (...) Respecto del componente del SINA - ligado a la Política Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico – PNGIRH-, valga destacar que las estrategias de planificación y conservación del recurso hídrico deben guiar el actuar de las autoridades públicas ambientales (...) Además, dichas autoridades también podrán adoptar el Plan de Ordenamiento del Recurso Hídrico – PORH, como un instrumento que les permita intervenir de manera sistémica los cuerpos de agua para garantizar las condiciones de calidad y cantidad requeridas para el sostenimiento de los ecosistemas acuáticos, conforme a lo dispuesto en el artículo 4º del Decreto 3930 de 2010. Así pues, la planificación y protección del recurso hídrico en el marco del Sistema Nacional Ambiental debe considerar lo dispuesto: i) en los Planes Estratégicos de Macrocuencas; ii) en los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográfica; iii) en los Planes de Ordenamiento del Recurso Hídrico – PORH; iv) en los Planes de Manejo Ambiental de Microcuencas, y v) en los Planes de Manejo Ambiental de Acuíferos.

**FUENTE FORMAL:** LEY 99 DE 1993 / DECRETO 3930 DE 2010 - ARTÍCULO 4 / DECRETO 1077 DE 2015 - ARTÍCULO 2.3.3.1.1.2. / DECRETO 1425 DE 2019 - ARTÍCULO 1

**COMPETENCIAS FRENTE A LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO / PRINCIPIOS DE COORDINACIÓN, CONCURRENCIA, SUBSIDIARIEDAD, COMPLEMENTARIEDAD Y ARMONÍA REGIONAL / MUNICIPIO - Primer responsable en garantizar la adecuada prestación del servicio**

[L]a Carta Política, en su artículo 356, determinó que al legislador le corresponde fijar el ámbito de competencias de las entidades locales, departamentales y nacionales para la efectiva prestación de los servicios públicos. Para tal efecto, la misma norma creó el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios (...). El constituyente en el artículo 288 superior también contempló (...) los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad y armonía regional [para] permitir la articulación de las entidades condenadas en el ejercicio de sus competencias propias, dado que todas ellas interactúan en la prestación del servicio o en la conservación del entorno natural. (...) [A]l municipio “le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley y construir las obras que demande el progreso local”, “cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, conforme a lo dispuesto en los artículos 311 y 367 superiores. Por eso, el artículo 3º (ordinales 10 y 19) de la Ley 136 de 1994; el artículo 5º de la Ley 142; y el artículo 8 de la Ley 388 de 1997, precisan que la prestación de los servicios públicos relacionados con el saneamiento ambiental es una función que se encuentra a su cargo de forma principal. (...) De otro lado, el artículo 298 superior también dispuso que «[l]os departamentos (...) “ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios (...). Y, adicionalmente, les asisten funciones de apoyo y coordinación en materia de servicios públicos (artículo 367 Constitucional). Por ello, los artículos 7º de la Ley 142 y 74 de la Ley 715 de 2001 contemplan, entre sus responsabilidades, los deberes de apoyo financiero, técnico y administrativo, desde un eje de planificación multisectorial que permita la materialización del principio de coordinación. (...) [E]n el caso concreto la gobernación de Quindío ejerce el rol de Gestor del Plan Departamental de Aguas, lo que significa que es el

responsable de «la gestión, planeación, implementación, ejecución de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA) y los asuntos relacionados con agua potable y saneamiento básico en el departamento». Por su parte, la Ley 142 de 11 de julio de 1994 señala como competencias de la Nación en materia de servicios públicos, entre otras, la consistente en: «[a]poyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos o a los municipios que hayan asumido la prestación directa» (...) y la atinente a: «[p]restar directamente cuando los departamentos y municipios no tengan la capacidad suficiente, los servicios de que trata la presente Ley». Precisamente tales competencias fueron encomendadas al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio en los artículos 67 y 166 de la Ley 142, y en los artículos 2° y 9° del Decreto 3571 de 27 de septiembre de 2011. En cuanto al alcance de las responsabilidades de las empresas de servicios públicos, el artículo 18 de la Ley 142 de 1994 circunscribe su objeto a «la prestación de uno o más de los servicios públicos a los que se aplica esta Ley, o realizar una o varias de las actividades complementarias, o una y otra cosa». (...) Aunado a lo dicho, el artículo 59 de la Ley 9ª de 1979 encomendó a «[l]as entidades encargadas de la entrega de agua potable al usuario» la función de «ejercer control sanitario en la superficie situada sobre el estrato acuífero y sobre las áreas de recarga para evitar su contaminación». Finalmente, en los términos del artículo 31 de la Ley 99, numerales 2, 4, 6, 8, 9, 10, 12, 17, 18, 20 y 26, las corporaciones autónomas regionales están facultadas para: i) ejercer funciones de vigilancia y control; ii) imponer y ejecutar las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental; iii) asesorar a las entidades territoriales en la elaboración de proyectos en materia ambiental; y, iv) 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.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 356 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 288 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 311 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 367 / LEY 136 DE 1994 - ARTÍCULO 3° - ORDINAL 10 -ORDINAL 19 / LEY 142 DE 1994 - ARTÍCULO 5° / LEY 388 DE 1997 - ARTÍCULO 8 / LEY 142 DE 1994 - ARTÍCULO 7 / LEY 715 DE 2001- ARTÍCULO 74 / LEY 142 DE 1994 - ARTÍCULO 67 / LEY 142 DE 1994 – ARTÍCULO 166 / DECRETO 3571 DE 2011 - ARTÍCULO 2 / DECRETO 3571 DE 2011 - ARTÍCULO 9° / LEY 142 DE 1994 - ARTÍCULO 18 / LEY 9ª DE 1979 - ARTÍCULO 59 / LEY 99 DE 1993 - ARTÍCULO 31

**ACCIÓN POPULAR / NATURALEZA COMO SUJETO DE DERECHOS – Río Quindío / SENTENCIA DE TUTELA - No constituye un precedente aplicable en sede de acciones populares. / PROCEDENCIA DE LA EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL - Sentencia T 622 de 2016 / DECLARATORIA DEL RÍO COMO SUJETO DE DERECHOS – Medida innecesaria, inconveniente y que altera el régimen de competencias del SINA / TUTORÍA Y REPRESENTACIÓN LEGAL - Figuras del derecho privado no aplicables / COMPETENCIAS PARA LA PROTECCIÓN DEL RÍO QUINDÍO – No recaen exclusivamente en el Departamento del Quindío**

[E]sta Sección, en la sentencia de 14 de septiembre de 2020, resolvió un cargo de naturaleza similar al ahora propuesto, en el sentido de afirmar que la medida de restablecimiento contenida en la sentencia de tutela T – 622 de 2016 de la Corte Constitucional no constituye un precedente aplicable a esta jurisdicción cuando resuelve una controversia judicial en el escenario de las acciones populares. (...)

Este conflicto ambiental es de naturaleza colectiva y está asociado a la contaminación de la cuenca alta del Río Quindío como consecuencia de los vertimientos domésticos realizados por los habitantes del corregimiento de Boquía y Explanación del municipio de Salento, sin que se presenten las circunstancias culturales y étnicas de orden fundamental que motivaron el reconocimiento del Río Atrato como sujeto de derechos. Aunado a ello, es necesario diferenciar la naturaleza de los medios de control judicial ejercidos en ambos supuestos. En este escenario el demandante solicitó la salvaguarda de varios derechos colectivos, sin embargo, en el aludido precedente constitucional el amparo recaía sobre derechos fundamentales determinables. (...) Así pues, por antonomasia, la “propiedad” o “titularidad” de los derechos colectivos tiene un nivel de indeterminación que el Tribunal Administrativo del Quindío desconoce cuando declara al río como sujeto de las garantías establecidas en los literales a, c, g, h, j y m del artículo 4° de la Ley 472, bajo la tutoría o representación legal del Gobernador del Departamento del Quindío. (...) Sin embargo, encomendar solo a una de ellas los derechos y, por consiguiente, las obligaciones del río (...) desequilibraría la balanza que cimienta nuestra estructura Estatal, haciendo caso omiso a la existencia del SINA y de su sistema articulador, así como del riguroso y armónico régimen de servicios públicos que existe en nuestro país. Si bien es cierto que en el presente caso la Gobernación del departamento de Quindío cuenta con importantes funciones en el restablecimiento del derecho colectivo como gestor del Plan Departamental de Aguas, ello no significa que deba asumir también los deberes del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, del municipio de Salento, del municipio de Armenia, de la Corporación Autónoma Regional del Quindío, de Empresas Públicas De Armenia - EPA E.S.P. y de la Asociación de Suscriptores del Acueducto Rural El Rosario de La Vereda Boquía del Municipio de Salento (...). Cabe recordar que la figura del tutor (...) aludía a los «cargos impuestos a ciertas personas a favor de aquellos que no pueden dirigirse a sí mismos, o administrar competentemente sus negocios, y que no se hallen bajo potestad de padre o marido, que pueda darles la protección debida». Por su parte, la figura del representante legal cotidianamente se utiliza para identificar al sujeto que ejerce la vocería y representación de una persona jurídica de derecho público o privado, o a una persona natural. (...) En este contexto, es menester indicar que el Tribunal (...) acogió una figura que era inaplicable al caso concreto, y que, sumado a ello, tampoco permitía la adecuada articulación de las entidades condenadas. Adicionalmente, profirió varias instrucciones judiciales sin fijar un plazo de cumplimiento lo cual entorpece aún más el proceso de coordinación necesario para la recuperación de la cuenca. (...) Cabe resaltar que esta decisión tampoco significa que la jurisdicción contencioso-administrativa no comparta los cambios epistemológicos que se han presentado en el desarrollo de las ciencias jurídicas, sino que reconoce ciertas especificidades del escenario judicial de la acción popular, en razón de las cuales no resulta aplicable la medida que será objeto de modificación. (...) Finalmente, es una realidad que, según lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 472 claramente, las órdenes de restablecimiento deben cumplir con un nivel mínimo de idoneidad, suficiencia y conducencia para alcanzar su propósito, lo cual no acontece a través de una ficción jurídica que altera el régimen de competencias que cimienta tanto el SINA como el régimen de servicios públicos.

**FUENTE FORMAL:** CÓDIGO CIVIL - ARTÍCULOS 428 AL 632 / LEY 1306 DE 2009 / LEY 472 - ARTÍCULO 34

**ACCIÓN POPULAR - Accede / AFECTACIÓN DEL ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE EN EL DEPARTAMENTO DE QUINDÍO - Por vertimientos prohibidos de aguas residuales en la quebrada la Boquía del municipio de**

**Salento / FALTA DE LEGÍTIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA – De Empresas Públicas de Armenia frente al daño ambiental / REPARACIÓN DEL DAÑO AMBIENTAL- Conforme al principio «quien contamina paga» / CONSTRUCCIÓN DE UNA PLANTA DE TRATAMIENTO DE VERTIMIENTOS - Debe ser asumida por los habitantes de la vereda de Boquía y la Asociación de Suscriptores del Acueducto Rural El Rosario de la Vereda Boquía del municipio Salento / CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO – Debe tomar las medidas necesarias para controlar la contaminación hídrica**

[E] *a quo* (...) identificó como instrucción definitiva la orden conjunta de construir una planta de tratamiento de vertimientos que cumpla con las medidas técnicas suficientes para corregir la propagación del daño. Sin embargo, mientras dicha obra se diseña y ejecuta, (...) fijó una medida paliatoria (...) que permite contrarrestar el grave impacto que recae en la quebrada Boquía. (...) [L]a Sala reconoce que el principio de derecho ambiental «*quien contamina paga*» guía la interpretación de nuestra legislación ambiental (...) En este contexto, la obligación de reparar los daños ambientales se encuentra, principalmente, en cabeza de quien ocasiona el deterioro ambiental. Es decir, *prima facie*, quien causa el impacto es el obligado a asumir las medidas restaurativas y compensatorias requeridas a fin de restablecer el derecho colectivo vulnerado. (...) Al respecto, es necesario aclarar que E.P.A. E.S.P. es la entidad encargada de prestar el servicio público de acueducto en el municipio de Armenia y que, para tal efecto, la bocatoma del punto de captación de las aguas se ubica después del corregimiento de Boquía. (...) Por lo anterior, es dable afirmar que la sociedad Empresas Públicas de Armenia – E.P.A. E.S.P. no tiene relación alguna con los vertimientos que se presentan sobre la quebrada de Boquía, tampoco administra el sistema de tratamiento de aguas residuales ubicado en ese corregimiento, ni es prestador del servicio público de saneamiento básico del sector. (...) Valga anotar que la prestación del servicio alcantarillado -en el sector de Boquía del municipio de Salento- está a cargo de la «*Asociación de Usuarios del Acueducto Rural El Rosario de la vereda Boquía*», figura autorizada por el numeral 4 del artículo 15 de la Ley 142, adoptada por esa comunidad rural para solucionar por sí misma los problemas de aprovisionamiento de agua. (...) Aunado a ello, se observa que la Corporación Autónoma Regional del Quindío fue condenada en primera instancia a adelantar las referidas acciones, sin que apelará la decisión. Sin embargo, teniendo en cuenta el margen de sus competencias, la Sala modificará el ordinal quinto de la citada sentencia en el sentido de precisar que esa autoridad ambiental: i) brindará asesoría técnica, ii) apoyará los procesos de capacitación, y ii) vigilará y protegerá los derechos amparados tomando las medidas necesarias para controlar la contaminación de la subcuenca Boquía.

**FUENTE FORMAL: LEY 1432 DE 1994 – ARTÍCULO 15 – NUMERAL 4**

**AFECTACIÓN DEL ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE EN EL DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO / ORDEN DE BRINDAR ASESORÍA PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ALCANTARILLADO – Se mantiene frente a la Empresa Pública de Armenia E.P.A. E.S.P. y a las Empresas Públicas del Quindío E.P.Q / DELIMITACIÓN, IDENTIFICACIÓN Y PRIORIZACIÓN DE LAS ÁREAS DE IMPORTANCIA ESTRATÉGICA PARA LA CONSERVACIÓN DEL RECURSO HÍDRICO – Corresponden a las Corporaciones Autónomas Regionales / ADQUISICIÓN DE PREDIOS EN ÁREAS DE IMPORTANCIA ESTRATÉGICA PARA LA CONSERVACIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS - Recae en los municipios y los departamentos / DEBER DE PROTEGER ZONAS DE CONSERVACIÓN DEL RECURSO HÍDRICO – Deben converger el**

**Departamento de Quindío, el municipio de Salento, la Corporación Autónoma Regional del Quindío y Empresas Públicas de Armenia - EPA E.S.P.**

[L]a Sala estima necesario clarificar que esta directriz (...) no tiene una naturaleza correctiva, sino preventiva y, adicionalmente, se fundamenta en los deberes sociales que el constituyente y legislador encomendaron a las empresas de servicios públicos. En materia de servicios públicos domiciliarios, la restricción de esa libertad [de Empresa] tiene una connotación mayor por cuanto los mencionados servicios permiten la satisfacción de necesidades básicas de la población. En este sentido, los artículos 365 y 367 superiores le asignaron al legislador la función de regular las mencionadas fronteras a través del régimen legal de los servicios públicos. (...) Visto el estatuto especial, es claro que la libertad económica en el caso concreto no es de carácter absoluto, por cuanto no solo la empresa, sino la propiedad de la ESP apelante cumple con una función social (Art. 58 CP). (...) Además, nuevamente la Sala pone de presente el deber que tienen las autoridades condenadas de ejercer sus funciones de forma concurrente y corresponsable (...) obligación que motiva la participación conjunta de Empresas Públicas de Armenia en el proceso de asesoramiento que brindaran las entidades condenadas, según lo dispuesto en el artículo 288 superior. (...) Esta labor de brindar asesoría a la asociación rural, desarrolla los principios de concurrencia, subsidiariedad, complementariedad y solidaridad que motivan la existencia del Estado Social de Derecho. (...) De la lectura de los artículos 111 de la Ley 99 de 1993 y 4° del Decreto 953 de 2013 resulta claro que las áreas que tienen incidencia dentro del proceso de prestación del servicio público domiciliario de acueducto son de interés público y deben ser adquiridas de forma prioritaria por las entidades territoriales concernientes, previa delimitación por parte de la autoridad ambiental. (...) Aunado a lo anterior, el proceso de *identificación, delimitación y priorización* de estas áreas de importancia estratégica fue encomendado a las autoridades ambientales, quienes identificarán los sectores que serán adquiridos con los recursos contemplados en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993. En desarrollo de esta atribución, a través del Acuerdo No. 04 de 5 de junio de 2015, la Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ realizó la identificación, delimitación y priorización de las «*áreas de importancia estratégica para la conservación del recurso hídrico que surte de agua los acueductos municipales y distritales*» pertenecientes a la cuenca del Río Quindío. En este contexto, esta Sección considera que le asiste la razón a Empresas Públicas de Armenia EPA – ESP, cuando afirma que la autoridad ambiental condenada es quien debe realizar el proceso de delimitación, identificación y priorización de las «*áreas de importancia estratégica para la conservación del recurso hídrico que surte de agua los acueductos municipales y distritales*». Sin embargo, ello no es óbice para que Empresas Públicas de Armenia ESP desatienda las obligaciones a que se refieren el artículo 11 de la Ley 142 de 1994 y el artículo 59 de la Ley 9ª de 1979. El régimen de servicios públicos domiciliarios es claro en señalar que los prestadores protegerán y conservarán las áreas de especial importancia ecológica en donde realicen labores trascendentales para el desarrollo de su objeto, como lo es la captación del recurso hídrico concesionado. (...) En esta oportunidad, la Sala recuerda al Departamento de Quindío, al municipio de Salento, a la Corporación Autónoma Regional del Quindío y a Empresas Públicas de Armenia - EPA E.S.P., que todos están llamados a participar en el propósito común de conservar el lugar de captación de las aguas del Río Quindío, pues de lo contrario, los primeros afectados serán los usuarios del servicio de acueducto de Armenia.

**FUENTE FORMAL:** LEY 9 DE 1979 - ARTÍCULO 59 / LEY 142 DE 1994 ARTÍCULO 11 / LEY 99 DE 1993 - ARTÍCULO 111

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN PRIMERA**

**Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**

Bogotá, D.C., veinte (20) de noviembre de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 63001-23-33-000-2019-00024-01 (AP)

**Actor: PROCURADOR 34 JUDICIAL I PARA ASUNTOS AMBIENTALES Y AGRARIOS, LA DEFENSORA DEL PUEBLO - REGIONAL QUINDÍO, Y LA PERSONERA MUNICIPAL DE ARMENIA**

**Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO; DEPARTAMENTO DE QUINDÍO; MUNICIPIO DE SALENTO; MUNICIPIO DE ARMENIA, CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO Y EMPRESAS PÚBLICAS DE ARMENIA - EPA E.S.P.**

**Vinculados: ASOCIACIÓN DE SUSCRIPTORES DEL ACUEDUCTO RURAL EL ROSARIO DE LA VEREDA BOQUÍA DEL MUNICIPIO DE SALENTO; EMPRESAS PÚBLICAS DEL QUINDÍO S.A. E.S.P.**

**TEMA: El rol del juez popular en el restablecimiento de los derechos colectivos objeto de amparo. Competencias de las autoridades demandadas en cuanto a los servicios públicos de acueducto y alcantarillado. Los instrumentos normativos previstos en el ordenamiento jurídico para salvaguardar los derechos que fueron objeto de amparo. La naturaleza como sujeto de derechos. Tutoría y representación legal de los derechos del Río Quindío. Principio quien contamina paga. Función social de la propiedad de las empresas de servicios públicos. Hecho superado respecto de la construcción de macro medidores. Deber de proteger zonas de conservación del recurso hídrico.**

**Sentencia de segunda instancia**

---

La Sala procede a decidir el recurso de apelación interpuesto por la sociedad **Empresas Públicas de Armenia - EPA E.S.P.**, en contra de los ordinales primero, quinto, séptimo y octavo de la sentencia de 5 de diciembre de 2019, proferida por la **Sala Cuarta de Decisión del Tribunal Administrativo de Quindío**.

**I. SOLICITUD**

1. En ejercicio de la acción popular, el **Procurador 34 Judicial I para asuntos Ambientales y Agrarios**, la **Defensora del Pueblo - Regional Quindío**, y la **Personera Municipal de Armenia**, demandaron al **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio**, al **departamento del Quindío**, al **municipio de Salento**, al **municipio de Armenia**, a la sociedad **Empresas Públicas de Armenia – EPA E.S.P.**, y a la **Corporación Autónoma Regional del Quindío - CRQ**, con miras a obtener la protección de los derechos colectivos contemplados en los literales a, c, g, h, j y m del artículo 4° de la Ley 472 de 1998.

## 2. Las siguientes fueron las pretensiones de la demanda:

[...] 6.1 Declarar que los entes accionados: Corporación Autónoma Regional del Quindío, Departamento del Quindío – Secretaría de Aguas e Infraestructura y la Dirección del Plan Departamental de Aguas, Municipio de Armenia, Municipio de Salento Quindío, Nación (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – Viceministerio de Aguas y Saneamiento Básico), y Empresas Públicas de Armenia EPA SA ESP, han vulnerado y amenazado los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la seguridad y la salubridad pública, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los integrantes, consagrados en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998. Dichas vulneraciones originadas por el vertimiento de aguas residuales, captaciones para actividades agrícolas y la vulneración de las Áreas Forestales Protectoras, por parte de los accionados.

6.2 Ordenar de manera conjunta y armónica según sus competencias al municipio de Salento, al Departamento de Quindío, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, ejecutar las actividades administrativas, técnicas, presupuestales, operativas, contractuales y demás que sean necesarias para implementar un sistema de tratamiento de aguas residuales con la inclusión de una PTAR para el sector de Boquía, con el correspondiente permiso de vertimientos y con el cumplimiento de todas las especificaciones técnicas y legales a fin de garantizar que la contaminación derivada de los vertimientos no siga afectando el “Río Quindío” y la bocatoma del municipio de Armenia.

En lo que refiere a la PTAR de Boquía, ordenar al municipio de Salento asumir su administración, operación y/o implementación de un sistema de fortalecimiento del actual (captación, apoyo económico y técnico) para que la Junta de Acción Comunal de esta vereda opere en debida forma, y se establezca un sistema de tratamiento de aguas residuales en “Boquía” que cumpla con los requisitos técnicos y lineamientos ambientales.

6.3 Ordenar a la Corporación Autónoma Regional del Quindío y al municipio de Salento realizar la regulación de la capacidad de carga del municipio de Salento, para determinar cuántas personas pueden albergar atendiendo la población flotante vs la infraestructura disponible en servicios domiciliarios (agua potable, alcantarillado y aseo), en el entendido de que no se vean afectados la prestación de los mismos y los recursos naturales entre otros el Río Quindío y sus afluentes.

6.4 Ordenar a la CRQ realizar los mantenimientos periódicos al pozo séptico de la vereda Boquía que como bien se sabe aún no se encuentra funcionando como una planta de tratamientos, y con ello lograr la descontaminación del pozo mientras se plantea la solución definitiva a la problemática, con el fin de evitar que los vertimientos continúen llegando a la bocatoma que surte de agua a los habitantes del Municipio de Armenia.

6.5 Ordenar al Municipio de Armenia a través de la Secretaría de Salud municipal, para que, de manera inmediata, proceda a actualizar el mapa de riesgo de la calidad de agua para consumo humano de conformidad con lo dispuesto en la Resolución No. 4716 de 2010.

6.6 Ordenar al Municipio de Armenia la realización de estudios que permitan determinar las posibles afectaciones a la salud de los habitantes del municipio, derivada de la presencia de los metales y otras sustancias identificadas en el mapa de riesgo por encima de los niveles máximos aceptables para agua de consumo humano, deben ser consideradas teniendo en cuenta el interés sanitario y el riesgo de presencia de la mismas en la fuente de abastecimientos o en el agua tratada en la red de distribución y de todos los demás que resulten de su actualización.

6.7 Ordenar a Empresas Públicas de Armenia ESP la actualización de su plan de contingencia aplicable al sistema de tratamiento de agua potable, de tal manera que se tengan en consideración:

- a. Obras de infraestructura que garanticen la reducción de la vulnerabilidad del sistema.
- b. La implementación de una fuente alterna que garantice la prestación del servicio de agua potable de manera ininterrumpida, frente a cualquier contingencia que afecte el sistema PTAP.

6.8 Ordenar a las Empresas Públicas de Armenia la instalación de macromedidores en la bocatoma y en la planta de tratamiento, que permitan determinar de manera precisa las pérdidas de agua y tomar acciones dentro del marco de un plan de ahorro y uso eficiente del agua que se deberá ejecutar por la entidad prestadora atendiendo los resultados arrojados en los medidores.

6.9 Ordenar al municipio de Salento, departamento del Quindío y Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, para que de manera conjunta y armónica según sus competencias, ejecuten las actividades administrativas, técnicas, presupuestales, operativas, contractuales, y demás que sean necesarias para la optimización del sistema de tratamiento de agua potable que abastece a los pobladores de la vereda Boquía y Explanación, cumpliendo con todos los requerimientos técnicos y con el correspondiente permiso de concesión de aguas.

6.10 Ordenar al municipio de Salento y a la Corporación Autónoma Regional del Quindío, para que en el marco de sus competencias adelanten las acciones administrativas y de policía necesarias para la recuperación y remediación del área forestal protectora del Río Quindío aguas arriba de la bocatoma del municipio de Armenia, la cual se encuentra intervenida por actividades antrópicas, para que cumpla su función natural de protección.

6.11 Ordenar al municipio de Salento y a la Corporación Autónoma Regional del Quindío, para que en el marco de sus competencias adelanten de manera inmediata las actuaciones administrativas (medidas preventivas, procesos sancionatorios) procesos policivos en el marco de la Ley 1801 de 2016, para evitar que se sigan incrementando las construcciones de manera irregular en el suelo rural y en la zona de inundación del Río Quindío, así como eliminar los vertimientos establecidos en el Río Quindío que afectan al cuerpo de agua y a la bocatoma del municipio de Armenia.

6.12 Ordenar a la Corporación Autónoma Regional del Quindío, departamento del Quindío, municipio de Salento, con el acompañamiento técnico, administrativo y financiero del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, para que elaboren un estudio relacionado con los riesgos ambientales que pudieran afectar a las poblaciones de Boquía y explanación jurisdicción del municipio de Salento, en aras de determinar la vulnerabilidad de los asentamientos que permita implementar las medidas que sen necesarias en pro de garantizar la vida y seguridad de esos pobladores y de la población flotante.

6.13 Instar a la Corporación Autónoma Regional del Quindío para que dé cabal cumplimiento a los programas, actividades y metas establecidas en el Plan de Ordenación de Recurso Hídrico -PORH- del Río Quindío.

6.14 Instar al municipio de Armenia y a las Empresas Públicas de Armenia EPA ESP, para que en cumplimiento de la ley 99 de 1993, prioricen la adquisición de predios aguas arriba de la bocatoma del municipio de Armenia, en aras de lograr su protección y conservación.

6.15 Reconocer al "Río Quindío" su cuenca y afluentes como una entidad sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado, a través del Departamento del Quindío, la Corporación Autónoma Regional del Quindío, los municipios de Salento y Armenia Quindío.

6.16 Que se ordene la conformación de un comité verificación del cumplimiento a lo ordenado por la Corporación judicial y que rinda los informes a que haya lugar a través de Audiencias Públicas ante el Tribunal [...].

3. Los demandantes fundamentaron sus pretensiones en el daño ambiental causado al Río Quindío, como consecuencia de los vertimientos domésticos realizados en la quebrada «Boquía». En su sentir, dichos vertimientos son consecuencia del crecimiento poblacional desorganizado del corregimiento Boquía y de la vereda Explanación, lo que también ha impactado el punto de captación de aguas del acueducto del municipio de Armenia.

4. Como soporte fáctico señalaron que:

4.1. La Procuraduría General de la Nación inició una acción preventiva, con miras a garantizar que el departamento del Quindío y el municipio de Armenia adoptaran los mapas de riesgo sobre calidad del agua destinada al consumo humano, en cumplimiento de lo previsto en la Ley 9 de 1979, en el Decreto 1575 de 2007 y en la Resolución 4716 de 2010, entre otras disposiciones.

4.2. El municipio de Armenia, mediante la Resolución No. 142 del 21 de marzo de 2018, adoptó el «*mapa de riesgo de la calidad del agua para el consumo humano del sistema de acueducto del municipio de la Armenia*». Este documento señaló que, después del proceso de potabilización del agua destinada para el consumo de los armenios, existe presencia de cadmio, plomo y benzo [g,h,i,] perileno (C<sub>22</sub>H<sub>12</sub>) en concentraciones superiores a las máximas permisibles. Igualmente, advirtió la presencia de antimonio, cianuro libre disociable, mercurio, carbono orgánico total y hierro total en cantidades permisibles.

4.3. Los días 13 de septiembre de 2018 y 2, 29 y 30 de enero de 2019 el servicio público de agua potable en el municipio de Armenia fue suspendido, luego de identificar sustancias potencialmente peligrosas para el consumo humano en la planta de tratamiento de agua potable.

4.4. La bocatoma que abastece de agua al municipio de Armenia se encuentra ubicada en el corregimiento El Agrado del municipio de Salento, sobre el cauce del Río Quindío, en donde capta las aguas residuales provenientes del corregimiento de *Boquía* y de la vereda *Explanación*, cuyo sistema de tratamiento de aguas residuales se caracteriza por «*pozos sépticos en malas condiciones, colmatados, rebosándose, y yendo a parar a la quebrada Boquía y seguidamente al Río Quindío*».

4.5. La cuenca del Río Quindío, aguas arriba de la bocatoma, también recibe los vertimientos generados por el ejercicio de actividades agrícolas, mineras y pecuarias.

4.6. Expusieron en la demanda que los habitantes del corregimiento de Boquía y de la vereda Explanación son quienes están realizando vertimientos sobre la quebrada Boquía, Asimismo, que los establecimientos comerciales del sector, entre los cuales señalan: el Hostal Villa Natali y Truchas Cócora también vierten sus residuos en la misma fuente hídrica.

4.7. Indicaron que el corregimiento de Boquía tiene una población permanente de 800 habitantes. Sin embargo, debido a su vocación turística cuenta con una población flotante que anualmente oscila entre las 5.596 y las 7.384 personas, en los fines de semana. Es más, en la semana santa del año 2018, la población flotante ascendió a las 58.391 personas.

4.8. Acusaron a la administración municipal de Salento de ser omisiva en el cumplimiento de sus obligaciones concernientes al control urbano, en tanto que ha permitido asentamientos humanos en zona de alto riesgo por inundación y, adicionalmente, autorizó la intervención de un área forestal protectora para el desarrollo de actividades comerciales, agrícolas, mineras y pecuarias en la zona rural del municipio de Salento.

4.9. Señalaron que el 17 de mayo de 2016, la Corporación Autónoma Regional del Quindío realizó una visita al corregimiento de Boquía. En dicha visita, «*observó que el centro del poblado cuenta con un sistema de tratamiento el cual está compuesto por una serie de trampas grasa y taques de igualación. No se observó que el sistema tenga un control operacional o mantenimiento*».

4.10. Indicaron que, en la reunión celebrada el 2 de junio de 2016, «*el secretario de planeación manifestó que el municipio adelanta gestiones para el rediseño y optimización del sistema séptico del caserío Boquía-Explanación, que trabaja actualmente en control urbano para evitar el crecimiento y que, dado que en el sector existe [una] junta para la prestación del servicio de acueducto, lo debido es que sea esta junta la que opere el mencionado sistema de aguas residuales, adicionalmente, que la preexistencia de este sistema constituye una servidumbre de hecho que el Municipio busca legalizar*».

4.11. Señalaron que el 7 de febrero de 2019, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Corporación Autónoma Regional de Quindío, realizaron una visita conjunta al Sistema de Tratamiento de Aguas Residuales del corregimiento de Boquía, diligencia en la que consignaron las siguientes constancias y conclusiones:

- [...] a. El municipio debe efectuar control urbano efectivo y permanente, con el fin de evitar el crecimiento desmesurado del centro poblado; en función de lograr una regularidad en la generación de aguas residuales (calidad y cantidad).*
- b. Diseñar y establecer un Sistema de Tratamiento de Aguas Residuales en función a las condiciones actuales del sector, y que cumpla con las condiciones técnicas, jurídicas y ambientalmente aplicables.*
- c. Eliminar el punto de vertimiento en el sitio actual; generando el mismo con el cumplimiento de la normatividad que aplique en la materia, garantizando particularmente el cumplimiento de la norma de vertimiento, y la calidad del agua del cuerpo receptos, según el uso definido para el mismo por la autoridad ambiental [...].*

4.12. Pusieron de presente que la Corporación Autónoma Regional del Quindío, a través del oficio No. 00009480, informó el estado alarmante de la prestación del servicio de alcantarillado en ese sector.

4.13. Por último, manifestaron que, mediante la Resolución 1801 de 18 de septiembre de 2015, la Corporación Autónoma Regional del Quindío adoptó el **Plan de Ordenamiento del Recurso Hídrico – PORH** del Río Quindío y que dicho instrumento de planificación contiene la prohibición de realizar vertimientos sobre el cauce del Río Quindío, aguas arriba de la bocatoma que surte al acueducto del municipio de Armenia.

## II. ACTUACIÓN PROCESAL

5. El magistrado del Tribunal Administrativo del Quindío a cargo de la sustanciación del proceso, mediante auto de 6 de marzo de 2019<sup>1</sup>, admitió la demanda y ordenó la notificación y el traslado correspondiente a las autoridades accionadas para que

---

<sup>1</sup> *Ibid.*, folios 130 y 131.

contestaran, propusieran excepciones y aportaran y/o solicitaran la práctica pruebas. También ordenó la comunicación de la demanda al Ministerio Público, a la Agencia Nacional de defensa Jurídica del Estado y a los miembros de la comunidad.

6. Mediante auto de 29 de marzo de 2019<sup>2</sup>, se vinculó a la **Asociación de Suscriptores del Acueducto Rural El Rosario de la Vereda Boquía del municipio Salento**. Asimismo, mediante auto de 9 de julio de 2019, la sociedad **Empresas Públicas del Quindío S.A. E.S.P** fue vinculada al extremo pasivo de la *litis*.

7. El Tribunal Administrativo del Quindío, mediante auto de 1 de abril de 2019, decretó una medida cautelar respecto del municipio de Salento, de la Asociación de Suscriptores del Acueducto Rural El Rosario de la Vereda Boquía del municipio Salento, de las Empresas Públicas de Armenia – EPA E.S.P., del departamento del Quindío, de la Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ y del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, consistente en *«garantizar que en el tramo del río Quindío comprendido entre la vereda Boquía y hasta la bocatoma de las plantas de tratamiento de la E.P.A., y en las zonas que presenten afectación o riesgo de ello ubicadas antes de dicho tramo, no se presenten vertimientos ni contaminación de ningún tipo que afecte la calidad óptima del recurso hídrico, efectuando en conjunto el mantenimiento periódico a lugar, sin que ello implique interrupción a la prestación del suministro, ello conforme a los Mapas de Riesgos y demás planes de contingencia que las entidades tengan en relación con el asunto»*.

### III. CONTESTACIONES DE LA DEMANDA

8. El apoderado judicial de la **Nación – Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio**, mediante escrito presentado el 26 de marzo de 2019<sup>3</sup>, se pronunció frente a las pretensiones de la demanda de la siguiente manera:

8.1. En primer lugar, señaló que esa entidad *«ha actuado conforme a la Ley, así mismo no tuvo ninguna injerencia administrativa con los hechos de la presente acción, como quiera que la responsabilidad administrativa para dar solución a los habitantes del Departamento del Quindío y especialmente del Municipio de Armenia, en lo relacionado a la prestación de un sistema de acueducto eficiente para dicho municipio, son funciones administrativas que le competen a los entes territoriales del orden municipal y departamental»*.

8.2. Respecto de los hechos de la demanda, señaló que no le consta su veracidad, dado que no participó ni fue invitado a las reuniones enunciadas en el libelo.

8.3. Concretamente, se opuso a las pretensiones primera, segunda, novena y decimosegunda. Sobre la pretensión primera expresó que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio *«no ha vulnerado ni amenazado los derechos colectivos enunciados»*. En cuanto a la pretensión segunda, indicó que dentro de las funciones y competencias asignadas por el legislador a la cartera ministerial no se encontraba ninguna relacionada con la implementación del sistema de tratamiento de aguas residuales en la vereda Boquía del municipio de Salento y que los entes encargados de adelantar estas obras eran los municipios de Armenia, Salento y el departamento del Quindío. Sobre la pretensión novena expuso que el Ministerio no era la entidad competente para realizar la *«optimización del sistema de tratamiento de aguas potable que abastece a los pobladores*

---

<sup>2</sup> *Ibíd.*, folios 173 y 174.

<sup>3</sup> *Ibíd.*, folios 155 y ss.

de la vereda Boquía», porque dicha función estaba en cabeza de las entidades territoriales. Asimismo, señaló que el Ministerio no era el encargado de tomar las medidas para la elaboración de un estudio de riesgos ambientales y vulnerabilidad de los pobladores del corregimiento de Boquía.

8.4. Por todo lo anterior, propuso las excepciones de mérito de falta de legitimación en la causa por pasiva e inexistencia de la vulneración de los derechos colectivos.

8.5. Sobre la configuración de la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, señaló que el artículo 1° del Decreto 3571 de 2011 prevé que el objetivo de dicha cartera consistente en *«lograr, en el marco de la ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico»*. Por ello, concluyó que no existe ninguna relación entre la causa petendi y las competencias de esa cartera.

8.6. Respecto de la configuración de la excepción de mérito de inexistente vulneración de los derechos colectivos, reiteró que el objeto la cartera ministerial no se encontraba relacionado con los fundamentos fácticos de la demanda.

8.7. Así las cosas, el apoderado del Ministerio también precisó que: *«la Nación apoya financieramente los proyectos que hagan parte del Plan Departamental de manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento del respectivo departamento, toda vez que así lo estipula la política de inversión en el sector establecida en la Ley 1753 de 2015 Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018. En virtud del cual los proyectos que resulten priorizados en el marco del Plan Departamental deberán ser formulados cumpliendo con los requisitos de presentación de proyectos del mecanismo de viabilizarían de proyectos establecidos en la Resolución 1063 de diciembre 30 de 2016, correspondiente a la Guía de presentación de proyectos de Agua Potable y Saneamiento Básico»*.

8.8. En tal sentido, indicó que, de acuerdo con la información que reposa en el portal SIGEVAS, el municipio de Armenia cuenta con 3 proyectos viables, relacionados con acueducto y saneamiento básico; 2 proyectos con concepto favorable; 2 proyectos con concepto técnico; 1 proyecto en requerimiento; y 17 proyectos devueltos por ajustes. Por su parte, el municipio de Salento cuenta con 9 proyectos viables, relacionados con acueducto y saneamiento básico; 1 con concepto favorable; y 6 proyectos devueltos por ajustes.

8.9. Con base en los argumentos expuestos anteriormente, solicitaron al juez de la acción popular denegar la solicitud de amparo deprecada.

9. El apoderado judicial del **departamento del Quindío**, mediante escrito presentado el 27 de marzo de 2019<sup>4</sup>, se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda y solicitó *«que en el fallo se determine que nuestra entidad no ha incurrido en la violación de los derechos colectivos»*.

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, folios 175 y ss.

9.1. Con fundamento en el artículo 7 de la Ley 142 de 1994, indicó que los departamentos se encuentran encargados de «*articular y coordinar con los municipios sus requerimientos de inversión y de apoyo técnico en cuanto a agua potable y saneamiento básico (...) mediante el funcionamiento del Programa Aguas para la Prosperidad – Planes Departamentales de Aguas – PAP PDA Quindío*».

9.2. Asimismo, señaló que, de conformidad con el artículo 5 de la Ley 142 de 1994, corresponde a los municipios asegurar la prestación de los servicios públicos a sus habitantes.

9.3. Con base en lo anterior, precisó que el departamento del Quindío «*ha vendido realizando actividades de apoyo administrativo, técnico, contractual y presupuestal, (...) a través de la Secretaría de Aguas e Infraestructura se suscribió el contrato de Consultoría No. 007 de 2017, cuyo objeto es: DISEÑO DE SOLUCIONES PUNTUALES A PROBLEMAS DE SANEAMIENTO BÁSICO EN LOS CENTROS POBLADOS DE BOQUIA EN EL MUNICIPIO DE SALENTO Y LA SILVIA EN MUNICIPIO DE LA TEBAIDA Y CENTRO POBLADO (...). Dentro de los alcances de dicho contrato, se realizó todo el diagnóstico actual del funcionamiento de las redes de alcantarillado y sistema de tratamiento existente del centro poblado Boquía*».

9.4. Adicionalmente, se opuso a la pretensión 6.9, en razón a que el departamento no era el competente para «*optimizar el sistema de tratamiento de agua potable que abastece a los pobladores de la vereda Boquía y Explanación*». Sin embargo, indicó que la entidad territorial ha brindado apoyo administrativo, técnico, contractual y presupuestal a través de la Secretaría de Aguas e Infraestructura, quien celebró el contrato No. 013 de 2017, con el propósito de «*REALIZAR UN DIAGNÓSTICO DE ORGANIZACIONAL Y SITUACIONAL DE LAS ORGANIZACIONES RURALES QUE PRESTAN SERVICIOS PÚBLICOS DE ACUEDUCTO Y ASEO DEL DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO*».

9.5. También resaltó su oposición a la pretensión 6.12 en virtud de la falta de competencia del departamento del Quindío.

10. El apoderado judicial de la **Corporación Autónoma Regional del Quindío - CRQ**, mediante escrito aportado el 9 de mayo de 2019<sup>5</sup>, aceptó la veracidad de todos los hechos de la demanda. Sin embargo, se opuso a las pretensiones en las que se hace alusión a la autoridad ambiental, al considerar que esa entidad no era la competente.

11. El apoderado judicial de la sociedad **Empresas Públicas de Armenia – EPA ESP**, mediante escrito allegado el 10 de mayo de 2019<sup>6</sup>, expuso los siguientes argumentos:

11.1. Precisé que el Mapa de Riesgo del Municipio de Armenia se actualizó mediante la Resolución No. 110 de 2019 y que según los nuevos estudios ninguna de las sustancias descritas en la demanda de acción popular sobrepasa los límites permisibles.

11.2. El apoderado igualmente aclaró que los resultados de cadmio, plomo y benzo [g,h,i] periloso no eran los señalados en la demanda, pues «*los laboratorios contratados no contaban con equipos que pudiesen realizar una medición menor a los resultados que presentaron (...) [es decir] no señalaban el valor real de la muestra. [Sino] el límite de detección*».

---

<sup>5</sup> *Ibíd.*, folios 206 y ss.

<sup>6</sup> *Ibíd.*, folios 213 y ss.

11.3. Además, precisó que la suspensión del servicio de agua el 13 de septiembre de 2018 se debió a un derrame de aceite de un vehículo automotor ubicado cerca a la estación de servicios «oro negro». En ese orden de ideas, desmintió el riesgo de los pobladores por el suministro de agua no apta para el consumo humano.

11.4. Por ello solicitó que su representada sea tenida como víctima de los hechos que fundamentan la demanda de acción popular. Para tal efecto, señaló: i) que en los corregimientos de Boquía y Explanación existe una empresa de servicios públicos rural que presta el servicio de alcantarillado de manera deficiente, pese a cobrar una tarifa, por lo que los responsables de los vertimientos realizados sobre la cuenca del Río Quindío son el departamento del Quindío, el municipio de Salento y la empresa de servicios públicos; ii) la sociedad Empresas Públicas de Armenia – EPA E.S.P. no presta ningún servicio público en el municipio de Salento, ni en los corregimientos de Boquía y Explanación, y iii) el mapa de riesgo sobre calidad del agua para el consumo humano del municipio de la Armenia, adoptado mediante de Resolución No. 142 del 21 de marzo de 2018, fue actualizado en la Resolución No. 110 de 12 de marzo de 2019, y en esta se precisó que la información relacionada con el hallazgo de sustancias potencialmente peligrosas había sido producto de un error humano.

11.5. Con fundamento de lo anterior, el citado apoderado judicial indicó que en los corregimientos de *Boquía y Explanación* opera una empresa denominada «*Acueducto el Rosario*», la cual está encargada de prestar el servicio público de alcantarillado a los habitantes de los sectores aludidos. Asimismo, señaló que, de acuerdo con los artículos 2.3.7.1.4.2 y 2.3.7.1.4.3 del Decreto 1077 de 2015, corresponde a los municipios y a los departamentos el fortalecimiento institucional y financiero de estas empresas.

11.6. En virtud de lo anterior, señaló que su mandataria judicial no realiza ninguna actividad relacionada con la prestación de los servicios públicos en los corregimientos de *Boquía y Explanación*, por lo que no tiene ninguna responsabilidad por la contaminación de los afluentes del Río Quindío.

11.7. Por último, reiteró el error en el que se incurrió en la Resolución No. 142 del 21 de marzo de 2018. Asimismo, concluyó que se oponía a la prosperidad de las pretensiones 6.7, 6.8 y 6.14 de la demanda de acción popular.

12. El apoderado judicial del **municipio de Salento** contestó extemporáneamente la demanda de acción popular<sup>7</sup>.

13. Las demás entidades vinculadas al proceso guardaron silencio.

#### IV. PACTO DE CUMPLIMIENTO

14. El magistrado a cargo de la sustanciación del proceso, mediante auto de 25 de septiembre de 2019<sup>8</sup>, declaró fallida la audiencia especial de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998, debido a que no se vislumbraba entre las partes «*la existencia de fórmula concreta de pacto de cumplimiento*».

---

<sup>7</sup> *Ibíd.*, folios 264 – 264.

<sup>8</sup> *Ibíd.*, folios 266 y 267.

## V. LA SENTENCIA APELADA

15. Mediante sentencia de 5 de diciembre de 2019, la Sala Cuarta de Decisión del Tribunal Administrativo del Quindío concedió el amparo de los derechos colectivos descritos en los literales a, c, g, h, j y m del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, como consecuencia de la contaminación de la cuenca del Río Quindío

16. Para arribar a esa determinación, en primer lugar, evaluó si en la presente demanda se configuraban las excepciones de agotamiento de la jurisdicción o de cosa juzgada, teniendo en cuenta lo resuelto en la acción popular con radicado número 63001-2333-000-2018-00003-00.

17. En tal sentido, identificó que no existía similitud fáctica entre el presente litigio y el conflicto resuelto en la sentencia de 22 de noviembre de 2018, proferida al interior del proceso de acción popular número 2018-00003-00.

18. Para resolver el problema jurídico, el *a quo* valoró el material probatorio obrante en el plenario. Así, señaló que el departamento del Quindío celebró el contrato de consultoría No. 5 de 2019, con el objeto de «*realizar un diagnóstico organizacional y situacional del municipio de Salento*».

19. Del diagnóstico realizado en el corregimiento de Boquía, advirtió: «*el poco apoyo de la administración municipal con el acueducto, ya que nos encontramos ante una organización que trabaja por el bienestar de su comunidad, pero administrativamente incipiente, carente de todos los aspectos administrativos necesarios para la prestación de un eficiente servicio*».

20. Sobre los problemas de saneamiento básico, señaló que: «*[las aguas residuales] son llevadas al Río Quindío, teniendo en cuenta que la PTAR construida, no se encuentra funcionando por problemas de sedimentación y colmatación*».

21. A partir de dicho diagnóstico, el Tribunal expuso que: «*son claras las conclusiones derivadas frente al estado en que se encuentra la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales en el sector Boquía, en el entendido que de manera textual alude que “se realiza la entrega de los vertimientos directamente al río Quindío sin ningún tratamiento”, y que el estado de la de la estructura “es una estructura en concreto armado sus muros no presentan agrietamientos, sin embargo, se encuentra totalmente colmatada, en estos momentos no está funcionando*».

22. Igualmente, señaló que la Corporación Autónoma Regional del Quindío afirmó haber realizado actividades de educación ambiental en el sector comprendido entre las veredas El Agrado y el corregimiento de Boquía, identificando que en el sector existían 245 predios de propiedad privada de los cuales 15 contaban con permiso de vertimientos y 2 estaban en trámite de evaluación.

23. Sobre la conducta desplegada por la sociedad **Empresas Públicas de Armenia – EPA E.S.P.**, señaló que dicha entidad realiza un monitoreo continuo a la calidad del agua distribuida en el municipio de Armenia.

24. Asimismo, el *a quo* evidenció, en general, «*la toma de acciones de las entidades para debido control en los vertimientos y de la calidad de agua en la zona de afectación*». Sin embargo, sostuvo que aún persistían los vertimientos ilegales en la cuenca del Río

Quindío debido a la falta de operación y mantenimiento del sistema de tratamiento de aguas residuales encargada receptor los residuos líquidos generados por los habitantes de Boquía y Explanación.

25. En virtud de todo lo anterior, resolvió amparar los derechos cuya protección solicitó la parte actora y, en ese contexto, resaltó que, mediante la sentencia T – 622 de 2016, la Corte Constitucional elevó a la categoría de sujeto de derechos al Río Atrato, lo cual en su criterio resultaba aplicable al presente caso por las siguientes razones:

[...] *Ante los derechos colectivos de la población del municipio de Armenia que se evidencian amenazados con la contaminación generada al Río Quindío en la zona que de Boquía se extiende hasta la bocatoma de recolección de aguas de las Empresas Públicas de Armenia E.P.A. a raíz de los vertimientos y demás descargas que a dicho afluente se generan, **posibilita estimar que ante tales circunstancias, es menester considerar que Río Quindío, desde su nacimiento, su cuenca, afluentes y hasta su desembocadura, merece el trato de sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado, a través de las entidades territoriales, y con la debida operación y funcionamiento de las PTAR que se encuentren ubicadas en su curso, con las cuales evitar la contaminación y generación de vertimientos, tal y como al respecto lo indicó la Corte Constitucional en la sentencia T – 622 del 10 de noviembre de 2016** [...].*

26. En ese orden<sup>9</sup>, el a quo dispuso lo siguiente:

[...] **PRIMERO: DECLARAR** que el Río Quindío, desde su nacimiento, su cuenca, afluentes y hasta su desembocadura, ostenta el trato de sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado, a través de las entidades territoriales accionadas y por los términos antes expuestos.

*En consecuencia, se ordena al Gobernador del Departamento del Quindío de turno, que ejerza la tutoría y representación legal de los derechos del Río Quindío a través de la Secretaría de Agua e Infraestructuras de la entidad o quien haga sus veces, y garantice la protección, recuperación y debida conservación del afluente hídrico, materializando en conjunto con las demás entidades accionadas las órdenes dispuestas en este fallo, velando por la debida operación y funcionamiento de las PTAR que se encuentran ubicadas en el curso del Río para de esta forma evitar su contaminación y generación de vertimientos al mismo.*

**SEGUNDO: CONCEDER** el amparo a los derechos colectivos de la población habitante del municipio de Armenia al goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la seguridad y la salubridad pública, el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, los cuales están siendo amenazados por las autoridades accionadas.

**TERCERO: ORDENAR** al **MUNICIPIO DE SALENTO** y al **DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO**, con cargo al Plan Departamental de Aguas, que en un plazo máximo de 12 meses para estudios e implementación, 18 meses para construcción y 6 meses para su puesta en funcionamiento, adelanten según tales etapas las gestiones de índole administrativo, técnico, presupuestal, operativo y contractual para implementar, construir y poner en funcionamiento en la vereda Boquía, jurisdicción del municipio de Salento, una Planta de Tratamiento de Aguas Residuales - PTAR, procediendo a la ejecución de la obra una vez la misma sea viabilizada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. En caso que las obras no puedan hacerse a través del Plan Departamental de Aguas, se ordena al Municipio de

---

<sup>9</sup> *Ibíd.*, folios 380 y ss.

Salento y al Departamento del Quindío que busquen fuentes alternas de financiación que le permitan ejecutar las obras de construcción de la PTAR en la vereda Boquía de su jurisdicción.

**CUARTO: ORDENAR** al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, que preste la asistencia técnica al Municipio de Salento y al Departamento del Quindío para la habilitación del proyecto de construcción de una Planta de Tratamiento de Aguas Residuales en la vereda Boquía del Municipio de Salento, priorizando el estudio de su viabilidad una vez se presenten por los entes territoriales de manera conjunta y concertada el proyecto de obra, en caso que el mismo aún no haya sido radicado, ante la existencia de diseños y diagnóstico para su realización, según lo expuesto con antelación.

**QUINTO: ORDENAR** a la Asociación de Usuarios del Acueducto de Rural El Rosario de la vereda Boquía, a las Empresas Públicas de Armenia E.P.A., a las Empresas Públicas del Quindío E.P.Q., y a la Corporación Autónoma Regional del Quindío, que de manera conjunta programen los mantenimientos periódicos al pozo séptico de la vereda Boquía, evitando su colmatación y vertimiento al afluente hídrico Río Quindío.

Así mismo, se les ordena a estas entidades y al Municipio de Salento, adelantar las gestiones y actuaciones necesarias para evitar la contaminación por vertimientos de toda índole en el río Quindío, llevando a cabo las respectivas campañas de concientización de manera periódica a la población de la vereda Boquía, debiendo actualizar de ser necesario los planes de contingencia, actuando y activándolo en reacción inmediata, en caso de presentarse alarma en la calidad del agua y en el suministro del líquido vital a la población del Municipio de Armenia en el área comprendida entre la vereda Boquía del Municipio de Salento y hasta la bocatoma de las Plantas de Tratamiento de las Empresas Públicas de Armenia E.P.A.

**SEXTO: ORDENAR** a la Corporación Autónoma Regional del Quindío CRQ, que oriente y asesore al Departamento del Quindío así como al Municipio de Salento, en el proceso administrativo tendiente a obtenerse (sic) los permisos de vertimiento para la construcción de la PTAR en la vereda Boquía, con el cumplimiento de todas las especificaciones técnicas y legales a fin de garantizar que la contaminación derivada de los vertimientos generados en la zona, no afecten el Río Quindío y la bocatoma del municipio de Armenia.

**SÉPTIMO: ORDENAR** a las Empresa Pública de Armenia E.P.A. E.S.P., a las Empresas Públicas del Quindío E.P.Q, y a la Corporación Autónoma Regional del Quindío CRQ, que presten la asesoría y el acompañamiento a la Asociación de Suscriptores del Acueducto Rural El Rosario de la vereda Boquía, en lo que a capacitación para la debida prestación del servicio, la debida operación del sistema y el manejo de la planta de tratamiento a construir concierne, así como lo relacionado con el mantenimiento periódico a la zona, evitando vertimientos al afluente hídrico.

**OCTAVO: ORDENAR** a las Empresas Públicas de Armenia E.P.A., que efectúe la instalación de macro medidores en la bocatoma y en la planta de tratamiento, que permitan determinar de manera precisa las pérdidas de agua y tomar acciones dentro del marco de un plan de ahorro y uso eficiente del agua a ejecutarse por la E.P.A., según los resultados que arrojen las mediciones. Así mismo se le ordena que en caso de estimarse necesario, priorice y ejecute en conjunto con el **MUNICIPIO DE ARMENIA**, y en cumplimiento de la Ley 99 de 1983, la adquisición de predios aguas arriba de la bocatoma del Municipio de Armenia, en aras de lograr la protección y conservación del Río Quindío y el ecosistema que lo circunda.

**NOVENO: ORDENAR** al **MUNICIPIO DE ARMENIA**, al **MUNICIPIO DE SALENTO** y a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO CRQ**, para que en el marco de sus competencias y jurisdicción, adelante las acciones administrativas y de policías necesarias para la recuperación y remediación del área forestal protectora del Río Quindío, aguas arriba de la bocatoma del municipio de Armenia, que se encuentra intervenida por actividades irregulares, así como evitar que se continúe realizando construcciones en el suelo rural y en la zona de inundación del Río Quindío, vigilando y prohibiendo los vertimientos o más afectaciones contaminantes que personas naturales o jurídicas estén realizando en el cuerpo de

agua derivadas de actividades que generen afectación de la fuente hídrica, en el tramo comprendido entre la vereda Boquía y hasta la bocatoma de las plantas de tratamiento de la E.P.A. o que no cuenten con las exigencias legales para tal efecto.

**DÉCIMO:** al **MUNICIPIO DE ARMENIA** se le ordenará que continúe ejerciendo el debido control a la calidad del agua potable que se suministra a la población del municipio de Armenia, con la realización de estudios que permitan determinar las posibles afecciones a la salud los habitantes del municipio derivadas de la presencia de metales y otras sustancias identificadas en el mapa de riesgos que se encuentren por encima de los máximos aceptables, poniendo en conocimiento de las entidades accionadas competentes de manera oportuna, los posibles hallazgos para la toma de medidas necesarias con las cuales mitigar el impacto.

**UNDÉCIMO: ORDENAR** a la Corporación Autónoma Regional del Quindío C.R.Q., que además de dar cumplimiento a los programas, actividades y metas establecidas en el PORH del río Quindío, efectúe en conjunto con el Departamento del Quindío, el Municipio de Salento, y con el acompañamiento técnico, administrativo y financiero del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, la elaboración de un estudio relacionado con los riesgos ambientales que pueden afectar a las poblaciones de Boquía y La Explanación del Municipio de Salento, para determinar la vulnerabilidad de los asentamientos, implementando las medidas que sean necesarias para garantizar la vida y seguridad de esos pobladores y de la población flotante.

**DÉCIMO SEGUNDO: ORDENAR** la conformación de un Comité de Verificación, del cual hará parte el Tribunal Administrativo del Quindío, y dirigido por la Defensoría Regional del Pueblo del Quindío, la Personería Municipal de Armenia y la Procuraduría 34 Judicial I de Asuntos Ambientales y Agrarios de Armenia, y en el cual tendrá presencia un delegado de cada una de las entidades accionadas, comité que deberá rendir informe mensual unificado sobre el avance de lo ordenado y hasta la finalización de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales en la vereda de Boquía del Municipio de Salento [...].

## VI.FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

27. El apoderado judicial de **Empresas Públicas de Armenia E.P.A. E.S.P.**, mediante escrito de 11 de diciembre de 2019<sup>10</sup>, interpuso recurso de apelación en contra de los ordinales primero, quinto, séptimo y octavo de la sentencia de primera instancia, por las siguientes razones:

### i) Oposición al ordinal primero

28. En cuanto al ordinal primero de la sentencia, el apelante explicó que la declaratoria de sujeto de derechos del Río Quindío no «solucionaba problema alguno». Además, señaló que los instrumentos normativos de planificación y de protección previstos en el ordenamiento jurídico resultaban suficientes para garantizar la protección del Río Quindío.

29. En su sentir, también era equivoco traer a colación la sentencia T – 622 de 2016, como fundamento jurisprudencial para declarar al Río Quindío como sujeto de derechos, en tanto que el Río Atrato representa un elemento de identidad cultural para las comunidades afrocolombianas del Chocó, lo cual no acontece en el presente escenario.

30. Asimismo, precisó que tampoco era correcto asemejar el caso del Río Quindío con la declaratoria de sujeto de derechos de la Amazonía.

---

<sup>10</sup> *Ibíd.*, folios 603 y ss.

31. Sostuvo el recurrente que el Río Quindío es un cuerpo de agua sobre el cual también se realizan vertimientos legales, es decir, respetando los valores máximos permisibles a través de los permisos contemplados en la legislación ambiental, por lo que la declaratoria de sujeto de derechos, en su criterio, impide cualquier vertimiento sobre el referido cuerpo de agua.

32. En sus propias palabras, afirmó que *«el Tribunal está declarando el Río Quindío como sujeto de derechos porque él está recibiendo vertimientos, cuando es claro que, al servirse la población de agua para el consumo humano, genera residuos líquidos que deben ser tratados y depositados, en su mayoría, al propio recurso hídrico de donde tomó el agua primigeniamente a fin de garantizar la propia capacidad volumétrica del recurso hídrico»*. Por todo ello, sostuvo que la declaratoria como sujeto de derechos al Río Quindío, impide, injustificadamente, el aprovechamiento del recurso natural y, con ello, desconoce el principio de desarrollo sostenible.

33. Por último, puso de presente la normatividad que regula esta materia y los instrumentos de planificación previstos por el legislador para la conservación y ordenación del recurso hídrico, para concluir que la declaratoria de sujeto de derechos era innecesaria, confusa y generaba un mayor perjuicio a la población de Armenia.

## **ii) Oposición al ordinal quinto**

34. Respecto del ordinal quinto de la sentencia de primera instancia, el recurrente aclaró que los vertimientos continuarían, aún después de adecuar el Sistema de Tratamiento de Aguas Residuales Domésticas existente, pues esa obra fue construida con el objeto de tratar una menor carga contaminante, la cual fue superada en virtud del crecimiento poblacional. Al respeto señaló:

*[...] Es reiterativo el Tribunal de Primera Instancia en prohibir por un lado los vertimientos y por el otro, señalar que se deben hacer mantenimientos a un sistema que generará los mismos. Se reitera que el Tribunal cree erróneamente que la limpieza del sistema impide la generación de vertimientos, cuando lo cierto es que la limpieza del sistema lo que debería permitir es el tratamiento de los mismos para que se reduzca la carga contaminante que genera el vertimiento.*

*Esto sería válido si el sistema contara con una carga contaminante que permitiera el funcionamiento del mismo, empero, en las condiciones actuales, resulta inocuo el mantenimiento del sistema, como se ha señalado en múltiples oportunidades (...).*

*Por un lado, se reitera que el sistema fue proyectado para solo 84 usuarios y en el presente cuenta con más de 160, es decir, más del doble de su capacidad (...).*

*De allí que el sistema permanezca colapsado y colmatado sin importar la periodicidad de los mantenimientos que se realicen [...].*

35. Adicionalmente, expuso que las actividades de adecuación y mantenimiento del sistema de tratamiento de aguas residuales causarían un mayor deterioro ambiental sobre el Río Quindío, porque *«durante el tiempo que se realiza mantenimiento al sistema no puede el mismo recibir carga contaminante, por lo cual se debe desviar el agua del sistema (agua residual y agua lluvia) directamente al recurso hídrico»*.

36. Por último, adujo que aquella condena desconoce el principio de derecho ambiental según el cual: *«quien contamina paga»*, en tanto que la empresa recurrente no opera el servicio de alcantarillado, ni administran la planta de tratamiento de aguas residuales en el corregimiento de Boquía. Por ello, quienes deben soportar los costos de reparación del

daño ambiental causado por el mal funcionamiento de la planta de tratamiento eran los habitantes de la vereda de Boquía y la Asociación de Suscriptores del Acueducto Rural El Rosario de la Vereda Boquía del municipio Salento.

### iii) Oposición al ordinal séptimo

37. Respecto del ordinal séptimo de la sentencia, el recurrente reiteró que el Tribunal incurre en el mismo yerro enunciado previamente, al creer erróneamente que la construcción y la operación de la planta de tratamiento de aguas residuales – PTAP en el corregimiento de Boquía eliminará los vertimientos.

38. Asimismo, señaló que la obligación contenida en el referido numeral debe estar en cabeza del departamento del Quindío y del municipio de Salento en caso de que la Asociación de Suscriptores del Acueducto Rural El Rosario de la Vereda Boquía del municipio Salento no pueda operar la planta de tratamiento.

### iii) Oposición al ordinal octavo

39. En cuanto al ordinal octavo, indicó que los macromedidores se encuentran instalados en la bocatoma, por lo que la orden judicial carece de utilidad.

40. Respecto de la orden de comprar los inmuebles ubicados aguas arriba de la bocatoma, las entidades territoriales y la corporación autónoma regional eran las competentes. Además, anotó que aquellos predios no tenían propietarios legítimos, sino que eran poseídos irregularmente por los particulares y, por todo ello, el sector no hacía parte de las «áreas de conservación estratégica de la cual habla el artículo 11 de la Ley 142 de 1994».

## VII. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

41. El consejero a cargo de la sustanciación del proceso, mediante auto de 25 de febrero de 2020, corrió traslado para alegar de conclusión a las partes y al Ministerio Público. Notificada la providencia judicial, se allegaron los siguientes escritos:

41.1. El apoderado judicial de la **Nación – Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio**, mediante escrito aportado el 26 de febrero de 2020<sup>11</sup>, presentó alegatos de conclusión reiterando los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y solicitando que se desvinculara a dicha entidad del presente proceso de acción popular.

41.2. El apoderado judicial del municipio de Salento, mediante escrito aportado el 5 de marzo de 2020<sup>12</sup>, presentó alegatos de conclusión, indicando que reiteraba los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

41.3. La parte accionante, conformada por la Procuraduría General de la Nación, la Defensora del Pueblo – Regional Quindío y la Personera Municipal de Armenia, mediante

---

<sup>11</sup> *Ibíd.*, folios 739 y ss.

<sup>12</sup> *Ibíd.*, folios 745 y ss.

escrito aportado el 5 de marzo de 2020<sup>13</sup>, solicitó que se desestimaran los argumentos del recurrente y, en consecuencia, se confirmara la decisión judicial de primera instancia. Asimismo, reiteró la necesidad de que la cuenca del Río Quindío fuese protegida a través de la declaratoria de sujeto de derechos, teniendo en cuenta que es la cuenca que abastece de agua a distintos municipios del departamento.

42. Los demás sujetos procesales optaron por guardar silencio en esta etapa procesal.

## VIII. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### VIII.1. Competencia

De conformidad con lo establecido en el artículo 37 de la Ley 472 de 1998<sup>14</sup>, en concordancia con lo preceptuado en el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>15</sup> y en el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019<sup>16</sup>, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer en segunda instancia de los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias proferidas en primera instancia por los Tribunales Administrativos, en el marco de las acciones populares.

### VIII.2. Planteamiento del problema

43. En el presente caso, la parte actora atribuyó a las entidades demandadas la afectación de los derechos colectivos consagrados en los literales a, c, g, h, j y m del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, por cuenta del daño ambiental causado a la cuenca del Río Quindío, como consecuencia de los vertimientos domésticos y comerciales efectuados en la quebrada «Boquía», afluente subsidiario de esa cuenca, que posteriormente se conecta con el punto de captación de aguas del sistema de acueducto del municipio de Armenia.

44. Mediante sentencia de 5 de diciembre de 2019, el Tribunal Administrativo del Quindío encontró acreditada la afectación de los citados derechos colectivos con fundamento en las pruebas allegadas al plenario y, en consecuencia, profirió un total de doce (12) órdenes de restablecimiento.

45. Inconforme con lo resuelto en los ordinales primero, quinto, séptimo y octavo de la aludida decisión judicial, **Empresas Públicas de Armenia – E.P.A. E.S.P.** interpuso recurso de apelación con miras a obtener su revocatoria y/o modificación.

45.1. Respecto de la orden asociada a la declaratoria de sujeto derechos del Río Quindío y de sus afluentes, la parte recurrente consideró que la misma es innecesaria y no aporta a la solución del problema jurídico planteado. Además, en su sentir, desconoce el principio de desarrollo sostenible, los artículos 8, 79 y 80 de la Constitución Política, y la

---

<sup>13</sup> *Ibíd.*, folios 747 y ss.

<sup>14</sup> “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”. Disposición referente a la procedencia de los recursos de apelación interpuestos contra las sentencias proferidas primera instancia en acciones populares.

<sup>15</sup> “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”. Disposición relativa a la competencia del Consejo de Estado en segunda instancia.

<sup>16</sup> Mediante el cual se establece la distribución de los negocios entre las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

normatividad sobre vertimientos que permite el uso adecuado del recurso. Aunado a ello, estima que el criterio jurisprudencial contenido en la sentencia T – 622 de 2016 de la Corte Constitucional no es aplicable al caso concreto.

45.2. En cuanto a la orden de realizar mantenimientos periódicos al sistema de tratamiento de aguas residuales que existe en el corregimiento de Boquía, señaló que esta medida es inocua porque dicho sistema fue creado para tratar una carga contaminante que, en razón del crecimiento poblacional, ha sido superada. Asimismo, consideró que tales actividades ocasionan un mayor deterioro ambiental sobre el Río Quindío, porque *«durante el tiempo que se realiza mantenimiento al sistema no puede el mismo recibir carga contaminante, por lo cual se debe desviar el agua del sistema (agua residual y agua lluvia) directamente al recurso hídrico»*. Igualmente, estimó que esa condena desconoce el principio *«quien contamina paga»*, teniendo en cuenta que los llamados a responder son los habitantes del corregimiento de Boquía y la Asociación de Suscriptores del Acueducto Rural El Rosario de la vereda Boquía.

45.3. En lo atinente a la orden de asesorar y dar acompañamiento a la Asociación de Suscriptores del Acueducto Rural El Rosario de la vereda Boquía *«para la debida prestación del servicio, la debida operación del sistema y el manejo de la planta de tratamiento»* que se construirá, el recurrente expuso que dicha obligación debe recaer, exclusivamente, en el departamento del Quindío y en el municipio de Salento.

45.4. En cuanto a la orden de instalar *«macromedidores»* en a la bocatoma del sistema de acueducto municipal y en las plantas de tratamientos de agua potable para medir las pérdidas de agua, **Empresas Públicas de Armenia E.P.A. E.S.P** sostuvo que la medida fue implementada.

45.5. Por último, respecto de la orden consistente en adquirir los predios aguas arriba de la bocatoma del sistema de acueducto del municipio de Armenia, para *«lograr la conservación y protección del Río Quindío y el ecosistema que lo circunda»*, el apelante explicó que esa función les atañe a las entidades territoriales y a la Corporación Autónoma Regional, y que los referidos predios carecen de propietarios legítimos.

46. Por su parte, el apoderado judicial del **departamento del Quindío** presentó recurso de apelación<sup>17</sup> de manera **extemporánea**.

47. En ese orden de ideas, la Sala determinará si las órdenes contenidas en los ordinales primero, quinto, séptimo y octavo de la sentencia de primera instancia deben ser confirmadas, modificadas o revocadas, de acuerdo con los planteamientos hechos en el escrito de impugnación de Empresas Públicas de Armenia E.P.A. E.S.P.

48. Para ello, se pronunciará previamente sobre las facultades y los deberes del juez de la acción popular al momento de emitir las órdenes de restablecimiento de los derechos colectivos objeto de amparo y, posteriormente, resolverá los reparos específicos.

### **VIII.3. El rol del juez en el restablecimiento de los derechos colectivos objeto de amparo**

---

<sup>17</sup> *Ibíd.*, folios 625 y ss.

49. La acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 472 de 1998, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando estos resultan amenazados o vulnerados por la acción u omisión de los particulares y/o de las autoridades públicas.

50. En este escenario judicial se debaten problemas sociales que afectan a todos los habitantes del territorio nacional y, por eso, en el evento de emitir una sentencia condenatoria, el juzgador debe determinar las instrucciones idóneas, suficientes y conducentes que permitan prevenir la amenaza o corregir el daño colectivo.

51. En esa medida, el artículo 34 de la Ley 472 de 1998 señala los presupuestos básicos que contiene la sentencia condenatoria y las responsabilidades que tiene la autoridad judicial al momento de garantizar la materialización de su decisión.

52. En efecto, las instrucciones de restablecimiento que se imparten como consecuencia del amparo de los derechos colectivos deben mantener un grado de especificidad que facilite su ejecución, atendiendo a los siguientes parámetros:

*[...] ARTICULO 34. SENTENCIA. (...) La sentencia que acoja las pretensiones del demandante de una acción popular podrá contener **una orden de hacer o de no hacer, condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo, y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible.** La orden de hacer o de no hacer definirá de manera **precisa** la conducta a cumplir con el fin de proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado y de prevenir que se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para acceder a las pretensiones del demandante.*

*La condena al pago de los perjuicios se hará "in genere" y se liquidará en el incidente previsto en el artículo 307 del C.P.C.; en tanto, se le dará cumplimiento a las órdenes y demás condenas. Al término del incidente se adicionará la sentencia con la determinación de la correspondiente condena incluyéndose la del incentivo adicional en favor del actor.*

***En caso de daño a los recursos naturales el juez procurará asegurar la restauración del área afectada destinando para ello una parte de la indemnización.***

*En la sentencia el juez señalará un plazo prudencial, de acuerdo con el alcance de sus determinaciones, dentro del cual deberá iniciarse el cumplimiento de la providencia y posteriormente culminar su ejecución. En dicho término el juez **conservará la competencia para tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de conformidad con las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil y podrá conformar un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia en el cual participarán además del juez, las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una organización no gubernamental con actividades en el objeto del fallo.***

***También comunicará a las entidades o autoridades administrativas para que, en lo que sea de su competencia, colaboren en orden a obtener el cumplimiento del fallo [...]. (Subraya la Sala)***

53. Como se puede observar, el fallo condenatorio de la acción popular contiene dos elementos determinantes: la decisión de amparo y la orden específica. En cuanto al segundo componente, cabe destacar cuatro aspectos establecidos por el legislador que llaman la atención de la Sala por estar relacionados con el caso concreto.

54. En primer lugar, el artículo 34 es claro en indicar que las medidas judiciales serán precisas y contendrán un término prudencial para efectos de su cumplimiento. Esto quiere decir que el juez tendrá la obligación de determinar los elementos de tiempo, modo y lugar que la parte vencida acatará, a través de un lenguaje claro y puntual.

55. En segundo lugar, no se puede olvidar que el propósito de las órdenes (de hacer y de no hacer) es el restablecimiento de los derechos colectivos y, de ser posible, la restitución de las cosas al estado anterior de la vulneración probada. Aunado a ello, cuando se acredite el daño a los recursos naturales, el objeto de la medida será la restauración del área afectada.

56. En tercer lugar, las órdenes judiciales respetarán las competencias de las entidades condenadas, así como los deberes de los particulares que integren el extremo pasivo. Sin embargo, el juez podrá promover la colaboración armónica de otras autoridades en el cumplimiento del fallo, si estas cuentan con funciones coligadas o afines al amparo del derecho conculcado o amenazado, para lo cual, incluso, podrá utilizar el mecanismo del exhorto cuando tales autoridades no han sido vinculadas formalmente al proceso.

57. Por último, la estrategia de amparo debe mantener cierto grado de flexibilidad técnica para que la obligación de hacer o no hacer pueda adecuarse a las dinámicas cambiantes de la realidad social, en la medida en que «*el juez **conservará la competencia para tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia***», durante el plazo prudencial establecido para su materialización. Ello significa que, durante el término de cumplimiento de la sentencia, la autoridad judicial podrá adoptar estrategias accesorias enfocadas a verificar el uso y goce efectivo del derecho conculcado, dado que el propósito de la condena es el restablecimiento en sí mismo.

58. Con fundamento en estos cuatro presupuestos, antes de emitir las órdenes de amparo, el operador judicial tendrá que: i) definir la línea base del problema social que pretende solucionar; ii) identificar los instrumentos que establece el ordenamiento jurídico para garantizar el derecho que está protegiendo; iii) delimitar el marco de competencias y deberes de los sujetos que participaron en el extremo pasivo, así como el de las entidades cuya colaboración estime necesaria para la materialización de las órdenes.

59. Por todo lo anterior, resulta claro que el carácter oficioso con que actúa el juez durante el proceso judicial<sup>18</sup> se extiende al momento de proferir la sentencia condenatoria, a tal punto que esta Sección, en providencia de 28 de marzo de 2014<sup>19</sup>, indicó lo siguiente:

*[...] En cuanto a los poderes del juez popular, resulta de gran importancia precisar que de acuerdo con la Ley reguladora de la acción popular, la misma se ejerce 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 si ello fuere posible- (ARTÍCULO 2 LEY 472 DE 1998 / ARTÍCULO 144 LEY 1437 DE 2011)-, cuando quiera que por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, sean violados o amenazados – (ARTÍCULO 9 LEY 472 DE 1998) -. **Casos en los que corresponde al juez adoptar las órdenes de hacer o de no hacer**, definiendo de manera precisa la conducta a cumplir, condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño y, en fin, exigir la*

<sup>18</sup> Ver sentencia T-443 de 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt). Además, en sentencia T 254 de 2014, la Corte adujo que “[...]el juez de la acción popular debe cumplir con unas obligaciones concretas, entre las que se cuentan las de “producir decisión de fondo so pena de incurrir en falta disciplinaria sancionable con destitución”, vincular de oficio a los posibles responsables del hecho u omisión que motivó la acción, si no fueron identificados por el accionante; imponer, motu proprio, las medidas previas necesarias para hacer cesar el daño causado o prevenir su estructuración inminente y decretar las pruebas que resulten pertinentes en aras de la solución del asunto bajo examen[...]”.

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, Radicación número: 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP)

*realización de las conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible - (ARTÍCULO 34 LEY 472 DE 1998), de manera tal que se garantice la eficacia de los derechos vulnerados, como lo exige el artículo 88 constitucional.*

***Ciertamente, en la sentencia que ampara los derechos colectivos el juez está facultado para adoptar las medidas que, conforme a la situación fáctica probada, sean conducentes y pertinentes para obtener la protección de dichos derechos [...]***<sup>20</sup>.

*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, sino que su deber tiene que ver con la adopción de las medidas que sean necesarias para restablecer las cosas al estado precedente a la vulneración del derecho o del interés colectivo, de ser ello posible, como lo demandan los mandatos superiores bajo análisis [...]*.(Subraya la Sala)

60. De esta manera, la Sección Primera del Consejo de Estado, como órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativo, en distintas providencias ha modificado las órdenes proferidas por el Tribunal de origen para restablecer el derecho colectivo conculcado bajo los presupuestos del artículo 34 de la Ley 472<sup>21</sup>.

61. En este contexto, la posición de la Sala ha sido impartir medidas que sean conducentes y pertinentes para obtener la protección de dichos derechos colectivos conforme a la normatividad vigente y a la situación fáctica probada, identificando en todo momento estrategias de articulación de las entidades y/o particulares condenados; y reconociendo que las instrucciones deben promover el desarrollo sostenible, y respetar las competencias y deberes de los responsables, así como los intereses colectivos de las presentes y futuras generaciones.

---

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala de Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 28 de marzo de 2014. Exp. No. 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP). Actor: Gustavo Ángel Moya y Otros.

<sup>21</sup> A manera de ejemplo, vale la pena resaltar que a través de la sentencia 28 de marzo de 2014, esta Sección amparó el derecho colectivo al goce de un medio ambiente sano, vulnerado, en aquella ocasión, por «todos los habitantes e industrias de la cuenca (del Río Bogotá) que desde hace no menos de treinta años han venido realizando sus vertimientos domésticos e industriales, además de las malas prácticas agropecuarias y de disposición de residuos sólidos, entre otras, todos ellos como actores difusos», y por «la Nación - Ministerio de Minas y Energía - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural», «la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, - CAR, Departamento de Cundinamarca, al Distrito Capital de Bogotá, y todos los municipios aferentes de la cuenca», como consecuencia del grave deterioro ambiental del «Río Bogotá» y de su cuenca hidrográfica.

*La referida providencia se ha convertido en un referente jurisprudencial para quienes pretenden indagar en torno al margen de discrecionalidad con el que cuenta el juez de la acción popular al momento de identificar las medidas restaurativas del derecho colectivo conculcados. Esto es así porque en la referida decisión judicial, esta Sección impartió alrededor de 76 órdenes a distintas entidades del orden nacional y territorial, a fin de lograr una articulación institucional que garantizara el restablecimiento de la garantía colectiva conculcada.*

*Igualmente, a través de la sentencia de acción popular de 13 de junio de 2019<sup>21</sup>, esta Sección ordenó el amparo del derecho colectivo al goce del ambiente sano, el cual resultaba vulnerado por la afectación al recurso natural «aire» en el área metropolitana de Bucaramanga, como consecuencia de la emisión de olores ofensivos. En la referida decisión judicial se adoptó como medida para restablecer el quebrantamiento del derecho conculcado la formulación, elaboración y ejecución de «un plan de contingencia por contaminación atmosférica (...)» que comprendiera «todas las medidas técnicas necesarias, idóneas, eficaces y suficientes (...) a fin de vigilar, verificar, controlar, estabilizar y ajustar las emisiones de sustancias constitutivas de olores ofensivos (...), a los estándares jurídicamente permitidos». Igualmente, se ordenó la adopción de medidas que redujeran «la exposición de la población y en general el patrimonio natural» a los olores ofensivos emitidos por el sector industrial en la meseta de Bucaramanga. (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 13 de junio de 2019. Rad. No. 68001-23-33-000-2015-00962-01(AP). C.P.: Roberto Augusto Serrato V.)*

62. Además, la Corporación pacíficamente ha reconocido que el rol del juez de segunda instancia cambia en el escenario condenatorio cuando la parte demandada acredita que cumplió con la acción u omisión que amenazó o vulneró el derecho objeto del litigio.

63. En tal evento, se configura el instituto de carencia actual de objeto por hecho superado dado que desaparecen las circunstancias que amenazan o vulneran los derechos colectivos invocados<sup>22</sup>y, en consecuencia, la autoridad judicial tendrá que aplicar las reglas jurisprudenciales fijadas por la Sala Plena de esta corporación en la sentencia de unificación de 4 de septiembre de 2018, a saber<sup>23</sup>:

[...] *la Sala unifica la jurisprudencia en relación **con la configuración de la carencia actual de objeto por hecho superado**, dentro de una acción popular, en los siguientes dos sentidos:*

*i. Aun en aquellos casos en que el demandado o, incluso, la autoridad judicial de conocimiento consideren que se ha superado la situación que dio lugar a la interposición de la acción, **es necesario verificar el cese de la amenaza o la vulneración de los derechos colectivos comprometidos, sin que baste con la simple alegación de haberse adelantado alguna actuación enderezada a la superación de la situación; en aquellos casos en que la amenaza a los derechos colectivos subsista no es procedente declarar el hecho superado, aun cuando se verifique que se ha adelantado alguna actuación a fin de cesar la amenaza o vulneración de los mismos.***

*ii. El hecho de que, **durante el curso de la acción popular, el juez compruebe la desaparición de la situación que originó la afectación de derechos colectivos, no es óbice para que proceda un análisis de fondo, a fin de establecer el alcance de dichos derechos** [...]*

64. Ciertamente, la sentencia condenatoria en sus dos componentes (la decisión de amparo y la orden específica) no solo tendrá que responder el problema jurídico planteado, sino que deberá garantizar el restablecimiento en abstracto de los derechos conculcados. La providencia, entonces, contiene un juicio de responsabilidad que implica un restablecimiento simbólico en el que el juez reconoce la transgresión o amenaza causada a todo el conglomerado social. Además, las acciones de hacer o no hacer atenderán al principio de efectividad de la sentencia, en la medida en que el operador judicial adoptará las instrucciones que estime pertinentes cuando persista la acción u omisión que originó la violación.

65. En síntesis, al momento de corregir la situación transgresora de los derechos colectivos, la actuación judicial se rige por lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, sin que el juzgador este atado a «*los hechos, pretensiones y excepciones alegadas y probadas por las partes, (...) sino que su deber tiene que ver con la adopción de las medidas que sean necesarias para restablecer la cosas al estado precedente a la vulneración del derecho o del interés colectivo, de ser ello posible*», respetando el ordenamiento jurídico.

66. Pues bien, en el presente caso el recurrente afirma que los ordinales primero, quinto, séptimo y octavo de la sentencia de primera instancia, establecen medidas: (i) que son inocuas; (ii) que desatienden el régimen normativo que regula la materia; (iii) que transgreden el margen de las competencias de las entidades condenadas, y (iv) que carecen de objeto.

---

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 1º de marzo de 2018, CP. Oswaldo Giraldo López, número de radicación: 66001-23-31-000-2010-00356-02(AP).

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 12 de diciembre de 2019, CP. Oswaldo Giraldo López, número de radicación: 20001-23-33-000-2016-00114-02(AP) / Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Rad: 08001-23-33-000-2013-00118-01(AP). M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés / Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 29 de agosto de 2013, Radicación No. 25000-23-24-000-2010-00616-01(AP), Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, entre otras.

67. En este orden de ideas, para determinar si le asiste la razón a Empresas Públicas de Armenia E.P.A. E.S.P., es necesario estudiar los límites que debió acatar el juez de primera instancia en cuanto: (i) al marco normativo que desarrolla los derechos colectivos objeto de amparo, así como (ii) respecto del régimen de competencias y deberes de las autoridades cuestionadas.

### **VIII.3.1. Los instrumentos normativos previstos en el ordenamiento jurídico para salvaguardar los derechos que fueron objeto de amparo.**

68. En la sentencia de 5 de diciembre de 2019, el Tribunal Administrativo del Quindío encontró acreditada la afectación de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico, al manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, a la seguridad y la salubridad pública, al acceso a los servicios públicos, a la prestación eficiente y oportuna de los mismos, y a la realización de las construcciones respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

69. La situación fáctica demostrada en el plenario, que originó la transgresión de los citados derechos, fue la operación ineficiente de un pozo séptico que trata las aguas residuales generadas en el corregimiento de *Boquía* y en la vereda *Explanación* del municipio de Salento, operado por la *Asociación de Suscriptores del Acueducto Rural El Rosario de La Vereda Boquía del Municipio de Salento*, cuyos vertimientos (sin el tratamiento adecuado) están contaminando el Río Quindío, en el sector en donde Empresas Públicas de Armenia – EPA E.S.P. capta el agua potable para consumo humano.

70. En ese orden, la problemática bajo estudio se relaciona, en primer lugar, con la inadecuada prestación del servicio público de alcantarillado; pero también tiene que ver con la protección especial que el ordenamiento jurídico otorga a los sectores en donde se capta el agua para consumo humano. Es por ello que la autoridad judicial debe aplicar, en este caso, conjuntamente el régimen de servicios públicos y la legislación ambiental.

71. En efecto, el respeto de ambos componentes de nuestro ordenamiento jurídico, y la vinculación armónica y coordinada de las entidades que participan en tales sistemas, permitirá promover la restauración del entorno natural, mientras se corrige el problema de prestación del servicio de alcantarillado del sector objeto de amparo.

72. En cuanto al marco constitucional que regula esta situación fáctica, es necesario considerar lo dispuesto en los artículos 8º, 49, 58, 79, 80, 95, 365 y 366 superiores, en los que el constituyente advirtió que el saneamiento ambiental se fundamenta en los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, equidad y calidad. Además, aquel servicio guarda estrecha relación con el derecho a gozar de un ambiente sano<sup>24</sup> y con el deber universal de proteger la diversidad e integridad del ambiente.

---

<sup>24</sup>Al respecto, ver la sentencia de 8 de junio de 2017, proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado (Rad. N.º 88001-23-33-000-2014-00040-01(AP), en la que señaló lo siguiente: “[...]En este sentido, el ambiente sano es un derecho colectivo, no solo por su pertenencia al capítulo 3 Título II de la Constitución, que se refiere a los derechos colectivos y del ambiente, sino por cuanto su contenido es tal que no puede ser asignado a ninguna persona en particular. [...] **la protección del medio ambiente ha adquirido en nuestra Constitución un carácter de objetivo social, [...] “La defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho.**”

73. Aunado a lo anterior, los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y, por eso, las distintas autoridades públicas deben proteger la diversidad, conservar las áreas de especial importancia ecológica y prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental.

74. Respecto del régimen de servicios públicos, la Sala recuerda que la Ley 142 de 1994<sup>25</sup> contiene el esquema normativo marco tendiente a garantizar la adecuada prestación de las actividades objeto de debate<sup>26</sup>, cuyo artículo 14 define los siguientes conceptos relevantes para el caso:

[...]14.19. **SANEAMIENTO BÁSICO.** Son las actividades propias del conjunto de los servicios domiciliarios de alcantarillado y aseo. [...].

14.22. **SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ACUEDUCTO.** Llamado también servicio público domiciliario de agua potable. Es la distribución municipal de agua apta para el consumo humano, incluida su conexión y medición. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias tales como captación de agua y su procesamiento, tratamiento, almacenamiento, conducción y transporte.

14.23. **SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ALCANTARILLADO.** Es la recolección municipal de residuos, principalmente líquidos, por medio de tuberías y conductos. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento y disposición final de tales residuos. [...]<sup>27</sup>.

75. Además, la estrecha relación que existe entre los servicios de alcantarillado y acueducto, así como la importancia que supone el agua para los seres vivos, fue contemplada por el artículo 134 del Decreto 2811 de 18 de diciembre de 1974<sup>28</sup>, en los siguientes términos:

[...] Artículo 134.- Corresponde al Estado **garantizar la calidad del agua para consumo humano y, en general, para las demás actividades en que su uso es necesario. Para dichos fines deberá: (...)**

c) Ejercer control sobre personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, para que cumplan las condiciones de recolección, abastecimiento, conducción y calidad de las aguas;

d) **Fijar requisitos para los sistemas de eliminación de excretas y aguas servidas;**

e) **Determinar, previo análisis físico, químico y biológico, los casos en que debe prohibirse, condicionarse o permitirse el vertimiento de residuos, basuras, desechos y desperdicios en una fuente receptora; (...)**

g) **Determinar los casos en los cuales será permitida la utilización de aguas negras y prohibir o señalar las condiciones para el uso de estas;**

h) **Someter a control las aguas que se conviertan en focos de contaminación y determinar las actividades que quedan prohibidas, con especificación de área y de tiempo, así como de las medidas para la recuperación de la fuente [...]. [Resalta la Sala].**

76. La norma en cita reconoce el vínculo ineludible que existe entre ambos servicios dado que las actividades «que los conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados

---

25 "por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones",

26 Artículo 2.3.

27 Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 20 de marzo de 2002. Rad. Núm: 11001-03-24-000-2000-00030-01(7259). C. P: Olga Inés Navarrete Barreto.

28 "[p]or el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente"

con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales».<sup>29</sup>

77. Precisamente, la conexión entre ambas prestaciones se debe a los impactos que pueden generar los vertimientos en la disponibilidad del recurso hídrico. De ahí que el artículo 2.2.3.2.20.5. del Decreto 1076 de 2015<sup>30</sup>, modificado por el Decreto 050 de 2018<sup>31</sup>, contenga la prohibición de «*verter, sin tratamiento, residuos sólidos, líquidos o gaseosos, que puedan contaminar o eutroficar las aguas, causar daño o poner en peligro la salud humana o el normal desarrollo de la flora o fauna, o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos*».

78. De igual forma, el artículo 2.2.3.3.4.3. del citado compendio prohíbe realizar vertimientos sin tratamiento en los siguientes lugares:

- [...] 1. *En las cabeceras de las fuentes de agua.*
- 2. *En acuíferos.*
- 3. *En los cuerpos de aguas o aguas costeras, destinadas para recreación y usos afines que impliquen contacto primario, que no permita el cumplimiento del criterio de calidad para este uso.*
- 4. ***En un sector aguas arriba de las bocatomas para agua potable, en extensión que determinará, en cada caso, la autoridad ambiental competente.***
- 5. *En cuerpos de agua que la autoridad ambiental competente declare total o parcialmente protegidos, de acuerdo con los artículos 70 y 137 del Decreto-ley 2811 de 1974.*
- (...)
- 9. *Que alteren las características existentes en un cuerpo de agua que lo hacen apto para todos los usos determinados en el artículo 2.2.3.3.2.1 del presente decreto.*
- 10. *Que ocasionen altos riesgos para la salud o para los recursos hidrobiológicos.*
- 11. *Al suelo que contengan contaminantes orgánicos persistentes de los que trata el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes [...].*

79. Visto lo anterior, es claro que el agua es imprescindible tanto para la sostenibilidad de los ecosistemas como para el mantenimiento de las relaciones sociales. Sin este recurso sería imposible desarrollar actividades cotidianas dirigidas a evitar el hambre y las enfermedades, o tendientes a satisfacer las necesidades de consumo, cocina, saneamiento e higiene. Por eso, el Código Nacional de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente y la Ley 99 de 1993 señalan que las cuencas hidrográficas son áreas de manejo especial.

80. En los términos del artículo 137 del Decreto 2811, las «*aguas destinadas al consumo doméstico humano*» son objeto de protección especial. En tal sentido, el artículo 312 *ibidem* las define como: «***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***».

81. Es más, con el propósito de controlar la capacidad de carga de los cuerpos hídricos y mantener un nivel sostenible de resiliencia, nuestro ordenamiento ambiental contempla tres instrumentos de planeación y control de los vertimientos contaminantes. Estos son el

<sup>29</sup> Sentencia C-450 de 4 de octubre de 1995

<sup>30</sup> "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible"

<sup>31</sup> "Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible en relación con los Consejos Ambientales Regionales de la Macrocuenca (CARMAC), el Ordenamiento del Recurso Hídrico y Vertimientos y se dictan otras disposiciones"

**Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos – PSMV<sup>32</sup>, el permiso de vertimiento<sup>33</sup> y el plan de cumplimiento<sup>34</sup>.**

82. De los aludidos mecanismos, el aplicable al caso concreto es el **Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos – PSMV**, definido como «*el conjunto de programas, proyectos y actividades, con sus respectivos cronogramas e inversiones necesarias para avanzar en el saneamiento y tratamiento de los vertimientos, incluyendo la recolección, transporte, tratamiento y disposición final de las **aguas residuales descargadas al sistema público de alcantarillado, tanto sanitario como pluvial**, los cuales deberán estar articulados con los objetivos y las metas de calidad y uso que defina la autoridad ambiental competente para la corriente, tramo o cuerpo de agua*».

83. Los parámetros y los valores límites máximos permisibles que deberán cumplir quienes realizan vertimientos puntuales a los cuerpos de aguas superficiales y a los sistemas de alcantarillado público fueron regulados en la Resolución 631 de 2015.

84. En cuanto a los instrumentos de «*planeación y coordinación interinstitucional*» previstos por la normatividad para garantizar la adecuada prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, valga mencionar los *Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento PAP-PDA*<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup>Este instrumento se encuentra contemplado en el artículo 10 del Decreto 2667 de 2012<sup>32</sup>, que derogó el Decreto 3100 de 2003, y cuyo tenor literal es el siguiente: «*la meta individual de carga contaminante para los prestadores del servicio de alcantarillado, corresponderá a la contenida en el **Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos - PSMV, presentado por el prestador del servicio y aprobado por la autoridad ambiental competente de conformidad con la Resolución número 1433 de 2004***».

<sup>33</sup>El Decreto No. 3930 de 2010 prevé el **permiso de vertimiento** en el artículo 41, recopilado en el artículo 2.2.3.3.5.1. del Decreto 1070 de 2015, en los siguientes términos: «(t)oda persona natural o jurídica cuya actividad o servicio genere vertimientos a las aguas superficiales, marinas, o al suelo, **deberá solicitar y tramitar ante la autoridad ambiental competente, el respectivo permiso de vertimientos**».

<sup>34</sup> Concomitante con el instrumento anterior, el artículo 52 del Decreto 3930, modificado por el artículo 4º del Decreto 4728 de 2010, señala que cuando la autoridad ambiental decide «*que no es viable otorgar el permiso de vertimiento al cuerpo de agua o al suelo, la autoridad ambiental competente exigirá al usuario la presentación de un Plan de Cumplimiento, siempre y cuando el vertimiento no se realice en cuerpos de agua Clase I*». El referido **plan de cumplimiento** «*deberá incluir los proyectos, obras, actividades y buenas prácticas, que garanticen el cumplimiento de la norma de vertimientos (...). [Así como] sus metas, sus periodos de evaluación y sus indicadores de seguimiento, gestión y resultados con los cuales se determinará el avance correspondiente*».

Este **plan de cumplimiento** debe diferenciarse del permiso de vertimiento, por cuanto es un instrumento para que el usuario realice, en una **primera etapa**, la elaboración del programa de ingeniería, el cronograma e inversiones, el Plan de Gestión del Riesgo para el Manejo del Vertimiento y el Plan de Contingencia para la Prevención y Control de Derrames; en una **segunda etapa**, deberá ejecutar los proyectos, obras, actividades y buenas prácticas propuestas en la primera etapa; y en una tercera etapa, la autoridad ambiental verificará el cumplimiento de la norma de vertimiento.

En ese orden de ideas, tal como lo ha señalado la doctrina, el **plan de cumplimiento** «*no se entiende como una herramienta autorizatoria, sino como un medio que permite al usuario obtener un permiso de vertimiento mediante el desarrollo de un plan que le exigirá la administración, al no ser viable concederle el permiso de vertimiento sin este requisito*»<sup>34</sup>.

<sup>35</sup> Ahora bien, los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento PAP-PDA cuentan con una estructura operativa contemplada en el artículo 2.3.3.1.2.1. del Decreto 1077 de 2015. De acuerdo con la norma citada en precedencia la estructura operativa se encuentra conformada por un Gestor y un Comité Directivo. El Gestor es el responsable de «*la gestión, planeación, implementación, ejecución de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA) y los asuntos relacionados con agua potable y saneamiento básico en el departamento*». Pueden actuar como gestores los Departamentos o «*las empresas de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo del orden departamental*».

2. El artículo 2.3.3.1.2.4. del Decreto 1077 de 2015, define el Comité Directivo como «*la instancia encargada de aprobar el ejercicio de planificación y seguimiento para el desarrollo de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA), incorporando un análisis de necesidades, recursos disponibles, metas e indicadores definidos por el departamento, el Gestor y los municipios y distritos*». Dentro de las entidades que hacen parte del Comité Directivo cabe resaltar la participación que tienen los «*[l]os directores de las autoridades ambientales con jurisdicción en los municipios y distritos ubicados en el territorio del respectivo departamento, que hayan suscrito el convenio al que hace referencia el numeral 3 del artículo 2.3.3.1.4.1. o su delegado*».

De acuerdo con el artículo 2.3.3.1.1.2. del Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015, subrogado por el artículo 1° del Decreto 1425 de 2019, esa herramienta de gestión se define como el «conjunto de estrategias de planeación y coordinación interinstitucional formuladas y ejecutadas con el objeto de **lograr la armonización integral de recursos y la implementación de esquemas eficientes y sostenibles que garanticen el acceso a agua potable y saneamiento básico**, teniendo en cuenta las características locales, la capacidad institucional de las entidades territoriales, las personas prestadoras de los servicios públicos, las comunidades organizadas y, la implementación efectiva de esquemas de regionalización y asociativos comunitarios».

85. De otro lado, en lo que atañe a la legislación ambiental<sup>36</sup>, la Ley 99 de 1993, cuando ordenó el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente, organizó el Sistema Nacional Ambiental -SINA- como «el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en esta Ley»<sup>37</sup>.

86. El SINA tiene por objeto «asegurar la adopción y ejecución de las políticas y de los planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el medio ambiente y con el patrimonio natural de la Nación»<sup>38</sup>, y está integrado por los siguientes componentes:

[...] 1. Los principios y orientaciones generales contenidos en la Constitución Nacional, en esta Ley y en la normatividad ambiental que la desarrolle.

2. La normatividad específica actual que no se derogue por esta Ley y la que se desarrolle en virtud de la ley.

3. Las entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental, señaladas en la ley.

4. Las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental.

5. Las fuentes y recursos económicos para el manejo y la recuperación del medio ambiente.

6. Las entidades públicas, privadas o mixtas que realizan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental

Parágrafo. Para todos los efectos la jerarquía en el Sistema Nacional Ambiental, SINA, seguirá el siguiente orden descendente: Ministerio del Medio Ambiente, Corporaciones Autónomas Regionales, Departamentos y Distritos o Municipios<sup>39</sup>  
[...].

87. Respecto del componente del SINA -ligado a la Política Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico – PNGIRH-, valga destacar que las estrategias de planificación y conservación del recurso hídrico deben guiar el actuar de las autoridades públicas ambientales en los siguientes términos<sup>40</sup>:

---

<sup>36</sup> En este punto se hace necesario recalcar que uno de los principios de la política ambiental colombiana que le brinda consistencia al SINA, es el de coordinación y en virtud del cual «[l]a acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. El Estado apoyará e incentivará la conformación de organismos no gubernamentales para la protección ambiental y podrá delegar en ellos algunas de sus funciones

<sup>37</sup> Ley 99 de 1993. Artículo 4.°.

<sup>38</sup> *Ibíd.*, artículo 2.°.

<sup>39</sup> *Ibíd.*, artículo 4.°.

<sup>40</sup> *Ibíd.*, artículo 1.°, numeral 10.°.

[...] **Planificación:** Esta estrategia se orienta a establecer lineamientos específicos a nivel de la cuenca hidrográfica (aguas superficiales, subterráneas y marino costeras), para orientar la gestión y el uso sostenible del agua, teniendo en cuenta las dinámicas de ocupación del territorio, de tal forma que se garantice el aprovechamiento eficiente del recurso hídrico, pero garantizando su conservación para las generaciones futuras y la supervivencia de los ecosistemas que dependen de él. Para tal fin se prevén las siguientes líneas de acción estratégicas:

**Realizar análisis estratégico de las cinco macrocuencas del país para establecer pautas y directrices para su ordenamiento y manejo sostenible.**

**Priorizar, formular e implementar los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas a desarrollar en las cuencas objeto de ordenación y manejo que correspondan a sub-zonas hidrográficas o de nivel subsiguiente según definición del IDEAM.**

Promover la articulación de los planes de ordenamiento territorial a los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas, como determinantes para la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales.

(...)

Orientar estrategias de ocupación del territorio en los planes de ordenamiento territorial y en los planes de desarrollo territorial, para que tengan en cuenta la disponibilidad y calidad del agua.

(...) **Conservación:** Esta estrategia se orienta a la restauración y preservación de los ecosistemas considerados clave para la regulación de la oferta hídrica, tales como acuíferos, glaciares, páramos, humedales, manglares, zonas de ronda, franjas forestales protectoras, nacimientos de agua, zonas de recarga de acuíferos, áreas marinas y costeras, entre otros [...] <sup>41</sup>.

88. Para tal efecto, el artículo 5º del Decreto 1640 de 2012 prevé los siguientes instrumentos de planificación y de ordenación:

[...] Los instrumentos que se implementarán para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos establecidos en la estructura del artículo anterior, son:

1. Planes Estratégicos, en las Áreas Hidrográficas o Macrocuencas.
2. Programa Nacional de Monitoreo del Recurso Hídrico, en las Zonas Hidrográficas.
3. Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas, en Subzonas Hidrográficas o su nivel subsiguiente.
4. Planes de Manejo Ambiental de Microcuencas en las cuencas de nivel inferior al del nivel subsiguiente de la Subzona Hidrográfica.
5. Planes de Manejo Ambiental de Acuíferos.

Parágrafo 1º. Los acuíferos deberán ser objeto de Plan de Manejo Ambiental, cuyas medidas de planificación y administración deberán ser recogidas en los Planes de Ordenación y Manejo de las cuencas hidrográficas correspondientes [...].

89. Además, dichas autoridades también podrán adoptar el Plan de Ordenamiento del Recurso Hídrico – PORH, como un instrumento que les permita intervenir de manera sistémica los cuerpos de agua para garantizar las condiciones de calidad y cantidad

---

<sup>41</sup> Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2010) Política Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico.

requeridas para el sostenimiento de los ecosistemas acuáticos, conforme a lo dispuesto en el artículo 4º del Decreto 3930 de 2010.

90. Así pues, la planificación y protección del recurso hídrico en el marco del Sistema Nacional Ambiental debe considerar lo dispuesto: i) en los Planes Estratégicos de Macrocuencas<sup>42</sup>; ii) en los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas<sup>43</sup>; iii) en los Planes de Ordenamiento del Recurso Hídrico – PORH; iv) en los Planes de Manejo Ambiental de Microcuencas, y v) en los Planes de Manejo Ambiental de Acuíferos.

91. Del anterior recuento normativo, resulta claro que el ordenamiento jurídico colombiano cuenta con distintos instrumentos y mecanismos tendientes a garantizar la adecuada prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, y la conservación del recurso hídrico; parámetros estos que permitirán evaluar la conducencia y pertinencia de las órdenes cuestionadas por el recurrente.

### **VIII.3.2. De las competencias de las autoridades demandadas en cuanto a los servicios públicos de acueducto y alcantarillado**

92. En el asunto *sub examine*, el Tribunal de primera instancia impartió órdenes de restablecimiento al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, al Departamento de Quindío, al Municipio de Salento, al municipio de Armenia, a la Corporación Autónoma Regional del Quindío y a los prestadores del servicio: Empresas Públicas De Armenia - EPA E.S.P., Asociación de Suscriptores del Acueducto Rural El Rosario de La Vereda Boquia del Municipio de Salento y Empresas Públicas del Quindío S.A. E.S.P.

93. En sentir del recurrente, las instrucciones contenidas en los ordinales primero, quinto, séptimo y octavo de la sentencia de primera instancia desconocen el marco de competencias de las entidades que integran el extremo pasivo de la *litis*.

94. En ese orden, la Sala estudiará de manera general las funciones y responsabilidades que el juzgador debió considerar al momento de impartir las órdenes de restablecimiento.

95. Al respecto, sea lo primero señalar que la Carta Política, en su artículo 356, determinó que al legislador le corresponde fijar el ámbito de competencias de las entidades locales, departamentales y nacionales para la efectiva prestación de los servicios públicos. Para tal efecto, la misma norma creó el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios como un mecanismo tendiente a promover su adecuada articulación, con base en los “*principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad*”.

96. El constituyente en el artículo 288 superior también contempló que “*las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley*”<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> La formulación, elaboración, adopción y seguimiento de los Planes Estratégicos de las áreas hidrográficas o macrocuencas se encuentra en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y, asimismo, participan en este proceso los Consejos Regionales de Macrocuencas, conforme con lo establecido en los artículos 11, 12, 13 y 14 del Decreto 1640 de 2012.

<sup>43</sup> El Decreto 1640 de 2012 los define como un «instrumento a través del cual se realiza la planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna y el manejo de la cuenca entendido como la ejecución de obras y tratamientos, en la perspectiva de mantener el equilibrio entre el aprovechamiento social y económico de tales recursos y la conservación de la estructura físico-biótica de la cuenca y particularmente del recurso hídrico». En este contexto, se advierte que la elaboración, coordinación de su ejecución y seguimiento de este instrumento se encuentra en cabeza de las Corporaciones Autónomas Regionales.

<sup>44</sup> En el mismo sentido: “Artículo 356. Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo

97. En desarrollo de los citados principios constitucionales, la Ley 1551 de 6 de julio de 2012<sup>45</sup> explicó lo siguiente:

[...] **Artículo 4°. Principios Rectores del Ejercicio de la Competencia.** Los municipios ejercen las competencias que les atribuyen la Constitución y la ley, conforme a los principios señalados en la ley orgánica de ordenamiento territorial y la ley de distribución de recursos y competencias que desarrolla el artículo 356 de la Constitución Política, y en especial con sujeción a los siguientes principios:

**a) Coordinación.** Las autoridades municipales, al momento de ejercer sus competencias y sus responsabilidades, deberán conciliar su actuación con la de otras entidades estatales de diferentes niveles.

**b) Concurrencia.** Los municipios y otras entidades estatales de diferentes niveles tienen competencias comunes sobre un mismo asunto, las cuales deben ejercer en aras de conseguir el fin para el cual surgieron las mismas.

Las competencias de los diferentes órganos de las entidades territoriales y del orden nacional **no son excluyentes sino que coexisten y son dependientes entre sí** para alcanzar el fin estatal.

Las entidades competentes para el cumplimiento de la función o la prestación del servicio **deberán realizar convenios o usar cualquiera de las formas asociativas previstas en la ley orgánica de ordenamiento territorial para evitar duplicidades y hacer más eficiente y económica la actividad administrativa.** Los municipios de categoría especial y primera podrán asumir la competencia si demuestran la capacidad institucional que para el efecto defina la entidad correspondiente. Las entidades nacionales podrán transferir las competencias regulatorias, las de inspección y vigilancia a las entidades territoriales.

**c) Subsidiariedad.** La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial **apoyarán en forma transitoria y parcial** a las entidades de menor desarrollo económico y social, en el ejercicio de sus competencias **cuando se demuestre su imposibilidad de ejercerlas debidamente.**

**d) Complementariedad.** Para complementar o perfeccionar la prestación de los servicios a su cargo y el desarrollo de proyectos locales, los municipios podrán hacer uso de **mecanismos de asociación, cofinanciación y/o convenios; [...]**. [Subraya la Sala].

98. En igual sentido, el artículo 63 de la Ley 99 agregó a los anteriores postulados el principio de armonía regional, según el cual:

**“[...] Principio de Armonía Regional. Los Departamentos, los Distritos, los Municipios, los Territorios Indígenas, así como las regiones y provincias a las que la ley diere el carácter de entidades territoriales, ejercerán sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos**

---

de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios. [...] Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios. [...]”

“Artículo 368. La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas”.

La Corte Constitucional, mediante sentencia C-1051 de 4 de octubre de 2001 (M. P: Jaime Araujo Rentería), se pronunció sobre los referidos principios en los siguientes términos: “[...]. El primer principio, indica que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado (art. 209 C.P.), coordinación que debe darse, tanto entre las entidades territoriales, como entre éstas y la Nación. El principio de concurrencia implica un proceso de participación entre la Nación y las entidades territoriales, de modo que ellas intervengan en el ‘diseño y desarrollo de programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, pues sólo así será posible avanzar en la realización efectiva de principios también de rango constitucional, como por ejemplo el de descentralización y autonomía territorial’. El principio de subsidiariedad consiste en que sólo cuando la entidad territorial no pueda ejercer determinadas funciones en forma independiente, puede apelar a niveles superiores (el departamento o la Nación), para que éstos asuman el ejercicio de esas competencias [...]” [Resalta la Sala].

45 “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”. [Ley 136 de 2 de junio de 1994]

*naturales renovables, de manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política Nacional Ambiental, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales que hacen parte del medio ambiente físico y biótico del patrimonio natural de la nación [...]*”.

99. Como se observa, los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad y armonía regional deben permitir la articulación de las entidades condenadas en el ejercicio de sus competencias propias, dado que todas ellas interactúan en la prestación del servicio o en la conservación del entorno natural.

100. Así pues, al municipio *“le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley y construir las obras que demande el progreso local”, “cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, conforme a lo dispuesto en los artículos 311 y 367 superiores.*

101. Por eso, el artículo 3<sup>o</sup><sup>46</sup> (ordinales 10 y 19) de la Ley 136 de 1994<sup>47</sup>; el artículo 5<sup>o</sup><sup>48</sup> de la Ley 142; y el artículo 849 de la Ley 388 de 1997<sup>50</sup>, precisan que la prestación de los servicios públicos relacionados con el saneamiento ambiental es una función que se encuentra a su cargo de forma principal.

102. De otro lado, el artículo 298 superior también dispuso que *«[l]os departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio”. Además, “ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes»*. Y, adicionalmente, les asisten funciones de apoyo y coordinación en materia de servicios públicos (artículo 367 Constitucional).

103. Por ello, los artículos 7<sup>o</sup> de la Ley 142 y 74<sup>51</sup> de la Ley 715 de 2001 contemplan, entre sus responsabilidades, los deberes de apoyo financiero, técnico y administrativo, desde

---

46 “[...] 10. Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y ambientales, de conformidad con la constitución y la ley; [...]”.

19. Garantizar la prestación del servicio de agua potable y de saneamiento básico a los habitantes de la jurisdicción de acuerdo con la normatividad vigente en materia de servicios públicos domiciliarios [...].”

47 “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los Municipios”.

48 “Es competencia de los Municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos:

5.1. Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo Municipio en los casos previstos en el artículo siguiente. [...]”.

49 “Artículo 8<sup>o</sup>.- Acción urbanística. La función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Son acciones urbanísticas, entre otras: [...]”.

2. Localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y peligrosos y los equipamientos de servicios de interés público y social, tales como centros docentes y hospitalarios, aeropuertos y lugares análogos. [...]”.

9. Dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos públicos, directamente por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas, de conformidad con las leyes. [...]”.

50 Modificado por el artículo 6 de la Ley 155150 de 6 de julio de 2012 “Por la cual se modifica la Ley 9<sup>a</sup> de 1989, y la Ley 3<sup>a</sup> de 1991 y se dictan otras disposiciones”, el cual actualizó y adicionó las funciones de los Municipios.

51 “Artículo 74. Competencias de los Departamentos en otros sectores. Los Departamentos son promotores del desarrollo económico y social dentro de su territorio y ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios.

Sin perjuicio de las establecidas en otras normas, corresponde a los Departamentos el ejercicio de las siguientes competencias:

74.1. Planificar y orientar las políticas de desarrollo y de prestación de servicios públicos en el departamento y coordinar su ejecución con los municipios.

74.2. Promover, financiar o cofinanciar proyectos nacionales, departamentales o municipales de interés departamental.

74.3. Administrar los recursos cedidos por la Nación, atendiendo su destinación legal cuando la tengan.

74.4. Promover la armonización de las actividades de los Municipios entre sí, con el Departamento y con la Nación.

un eje de planificación multisectorial que permita la materialización del principio de coordinación.

104. Adicionalmente, en el caso concreto la gobernación de Quindío ejerce el rol de Gestor del Plan Departamental de Aguas, lo que significa que es el responsable de «*la gestión, planeación, implementación, ejecución de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA) y los asuntos relacionados con agua potable y saneamiento básico en el departamento*».

105. Por su parte, la Ley 142 de 11 de julio de 1994 señala como competencias de la Nación en materia de servicios públicos, entre otras, la consistente en: «*[a]poyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos o a los municipios que hayan asumido la prestación directa*»<sup>52</sup>, la relacionada con: «*[v]elar porque quienes prestan servicios públicos cumplan con las normas para la protección, la conservación o, cuando así se requiera, la recuperación de los recursos naturales o ambientales que sean utilizados en la generación, producción, transporte y disposición final de tales servicios*»<sup>53</sup>; y la atinente a: «*[p]restar directamente cuando los departamentos y municipios no tengan la capacidad suficiente, los servicios de que trata la presente Ley*»<sup>54</sup>.

106. Precisamente tales competencias fueron encomendadas al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio en los artículos 67<sup>55</sup> y 166<sup>56</sup> de la Ley 142, y en los artículos 2° y 9° del Decreto 3571 de 27 de septiembre de 2011<sup>57</sup>.

107. En cuanto al alcance de las responsabilidades de las empresas de servicios públicos, el artículo 18 de la Ley 142 de 1994 circunscribe su objeto a «*la prestación de uno o más de los servicios públicos a los que se aplica esta Ley, o realizar una o varias de las actividades complementarias, o una y otra cosa*». En tal propósito, los prestadores no pueden olvidar que su propiedad cumple con los siguientes fines sociales:

*[...] ARTÍCULO 11. FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD EN LAS ENTIDADES PRESTADORAS DE SERVICIOS PÚBLICOS. Para cumplir con la función social de la*

---

74.5. Asesorar y prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los Municipios y a las instituciones de prestación de servicios para el ejercicio de las competencias asignadas por la ley, cuando a ello haya lugar.

74.6. Realizar el seguimiento y la evaluación de la acción de los municipios y de la prestación de los servicios a cargo de estos e informar los resultados de la evaluación y seguimiento a la Nación, autoridades locales y a la comunidad. [...].

74.9. Desarrollar y ejecutar programas y políticas para el mantenimiento del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

74.10. Coordinar y dirigir con la colaboración de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades de control y vigilancia ambientales intermunicipales, que se realicen en el territorio del departamento. [...]. [Subraya la Sala].

<sup>52</sup> Artículo 8.4.

<sup>53</sup> Artículo 8.5.

<sup>54</sup> Artículo 8.6.

<sup>55</sup> “67.2. Elaborar máximo cada cinco años un plan de expansión de la cobertura del servicio público que debe tutelar el ministerio, en el que se determinen las inversiones públicas que deben realizarse, y las privadas que deben estimularse.

67.3. Identificar fuentes de financiamiento para el servicio público respectivo, y colaborar en las negociaciones del caso; y procurar que las empresas del sector puedan competir en forma adecuada por esos recursos.

67.4. Identificar el monto de los subsidios que debería dar la Nación para el respectivo servicio público, y los criterios con los cuales deberían asignarse; y hacer las propuestas del caso durante la preparación del presupuesto de la Nación. [...].

<sup>56</sup> “162.2. Asistir técnica e institucionalmente a los organismos seccionales y locales, para el adecuado cumplimiento de sus funciones y de las decisiones de la comisión de regulación de los servicios de agua potable y saneamiento. [...].

162.5. Diseñar y promover programas especiales de agua potable y saneamiento básico, para el sector rural, en coordinación con las entidades nacionales y seccionales.

162.10. Identificar el monto de los subsidios que debería dar la Nación para el respectivo servicio público, y los criterios con los cuales deberían asignarse y hacer la propuesta del caso durante la preparación del presupuesto de la Nación. [...].

<sup>57</sup> “Por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio”.

propiedad, pública o privada, las entidades que presten servicios públicos tienen las siguientes obligaciones:

11.1. Asegurar que el servicio se preste en **forma continua y eficiente**, y sin abuso de la posición dominante que la entidad pueda tener frente al usuario o a terceros. (...)

11.4. **Informar a los usuarios acerca de la manera de utilizar con eficiencia y seguridad el servicio público respectivo.**

11.5. **Cumplir con su función ecológica**, para lo cual, y en tanto su actividad los afecte, **protegerán la diversidad e integridad del ambiente, y conservarán las áreas de especial importancia ecológica, conciliando estos objetivos con la necesidad de aumentar la cobertura y la costeabilidad de los servicios por la comunidad.**

11.6. **Facilitar el acceso e interconexión de otras empresas o entidades que prestan servicios públicos**, o que sean grandes usuarios de ellos, **a los bienes empleados para la organización y prestación de los servicios.** (...)

11.10. Las demás previstas en esta Ley y las normas concordantes y complementarias. [...]"

108. Aunado a lo dicho, el artículo 59 de la Ley 9ª de 1979 encomendó a «**[l]as entidades encargadas de la entrega de agua potable al usuario**» la función de «**ejercer control sanitario en la superficie situada sobre el estrato acuífero y sobre las áreas de recarga para evitar su contaminación**».

109. Finalmente, en los términos del artículo 31 de la Ley 99, numerales 2, 4, 6, 8, 9, 10, 12, 17, 18, 20 y 26<sup>58</sup>, las corporaciones autónomas regionales están facultadas para: i) ejercer funciones de vigilancia y control; ii) imponer y ejecutar las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental;

---

<sup>58</sup> “[...] Artículo 31º.- Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones: (...)

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; (...)

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; (...)

6) Celebrar contratos y convenios con las entidades territoriales, otras entidades públicas y privadas y con las entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto sea la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de ejecutar de mejor manera alguna o algunas de sus funciones, cuando no correspondan al ejercicio de funciones administrativas; (...)

8) Asesorar a las entidades territoriales en la formulación de planes de educación ambiental formal y ejecutar programas de educación ambiental no formal, conforme a las directrices de la política nacional;

9) Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva;

10) Fijar en el área de su jurisdicción, los límites permisibles de emisión, descarga, transporte o depósito de sustancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que puedan afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables y prohibir, restringir o regular la fabricación, distribución, uso, disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental. Estos límites restricciones y regulaciones en ningún caso podrán ser menos estrictos que los definidos por el Ministerio del Medio Ambiente. (...)

12) Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas 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; (...)

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

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

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

iii) asesorar a las entidades territoriales en la elaboración de proyectos en materia ambiental; y, iv) 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.

110. Precisado lo anterior, procede esta Sala de Decisión a resolver los problemas jurídicos objeto de debate.

#### **VIII.4. De la solución del caso concreto**

De conformidad con lo indicado en el planteamiento del problema jurídico (apartado VIII.3.), esta autoridad judicial abordará de forma independiente cada uno de los reparos propuestos por Empresas Públicas de Armenia EPA ESP.

##### **VIII.4.1. Del reparo sobre el ordinal primero de la sentencia apelada**

111. Sea lo primero recordar que, en sentir de la empresa recurrente, la decisión proferida en el ordinal primero de la sentencia de 5 de diciembre de 2019, que reconoce el Río Quindío como «sujeto de derechos» es inocua, desconoce los instrumentos normativos de planificación y de protección de las cuencas hidrográficas, impide injustificadamente el aprovechamiento del recurso natural y transgrede el principio de desarrollo sostenible.

112. Además, agrega que el criterio contenido en la sentencia T – 622 de 2016 de la Corte Constitucional no es aplicable al caso concreto, dado que la protección constitucional del Río Atrato encontró fundamento en lo dispuesto en los artículos 7 y 55 transitorio de la Constitución Política, debido a las características idiosincráticas existentes entre el Río Atrato y las comunidades afrocolombianas que habitan en el Chocó, lo cual no acontece en el caso del Río Quindío.

113. En síntesis, estima que declarar al Río Quindío como sujeto de derechos resulta innecesario, confuso y genera un mayor perjuicio a la población de Armenia, dado que ello impediría el uso sostenible del recurso, aun en el evento en que los usuarios respeten los valores máximos permisibles de carga contaminante en sus vertimientos.

114. Para efectos de resolver el planteamiento, se transcribe el contenido del ordinal acusado:

*[...] PRIMERO: DECLARAR que el Río Quindío, desde su nacimiento, su cuenca, afluentes y hasta su desembocadura, ostenta el trato de sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado, a través de las entidades territoriales accionadas y por los términos antes expuestos.*

*En consecuencia, se ordena al Gobernador del Departamento del Quindío de turno, que ejerza la tutoría y representación legal de los derechos del Río Quindío a través de la Secretaría de Agua e Infraestructuras de la entidad o quien haga sus veces, y garantice la protección, recuperación y debida conservación del afluente hídrico, materializando en conjunto con las demás entidades accionadas las ordenes dispuestas en este fallo, velando por la debida operación y funcionamiento de las PTAR que se encuentran ubicadas en el curso del Río para de esta forma evitar su contaminación y generación de vertimientos al mismo [...].*

115. Como fundamento de la anterior medida, el juez de primera instancia afirmó lo siguiente:

[...] **La procedencia de considerar que ante los derechos colectivos de la población del municipio de Armenia que se evidencian amenazados con la contaminación generada al Río Quindío en la zona que de Boquía se extiende hasta la bocatoma de recolección de aguas de las Empresas Públicas de Armenia E.S.P. a raíz de los vertimientos y demás descargas que a dicho afluente se generan, posibilita estimar que ante tales circunstancias, es menester considerar que el Río Quindío, desde su nacimiento, su cuenca, afluentes y hasta su desembocadura, merece el trato de sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado, a través de las entidades accionadas, y con la debida operación y funcionamiento de las PTAR que se encuentran ubicadas en su curso, con las cuales evitar la contaminación y generación de vertimientos, tal y como al respecto lo indicó la Corte Constitucional en la Sentencia T-622 del 10 de Noviembre 2016, en la cual expresó al respecto que:**

*“Precisamente, en relación con la riqueza natural y cultural de la nación, el artículo 8º de la Carta Política establece como obligación fundamental del Estado y de la sociedad velar por el cuidado de nuestras riquezas naturales y culturales. Adicionalmente, en el capítulo de derechos colectivos (artículos 79 y 80) y obligaciones específicas (artículo 95-8), se establecen los parámetros generales que orientan la relación entre el ser humano y su entorno vital: natural, ambiental y biodiverso. En este sentido, como consecuencia de las atribuciones consagradas en cabeza del Estado, de la sociedad y de los particulares en los artículos arriba reseñados, se establece la obligación de proteger el medio ambiente con el fin de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, procurando su conservación, restauración y desarrollo sostenible. En palabras más simples: la defensa del medio ambiente no sólo constituye un objetivo primordial dentro de la estructura de nuestro ESD sino que integra, de forma esencial, el espíritu que informa a toda la Constitución Política.*

9.28. En este contexto, para la Sala resulta necesario avanzar en la interpretación del derecho aplicable y en las formas de protección de los **derechos fundamentales y sus sujetos**, debido al gran grado de degradación y amenaza en que encontró a la cuenca del río Atrato. Por fortuna, a nivel internacional (como se vio a partir del fundamento 5.11) se ha venido desarrollando un nuevo enfoque jurídico denominado derechos bioculturales, cuya premisa central es la relación de profunda unidad e interdependencia entre naturaleza y especie humana, y que tiene como consecuencia un nuevo entendimiento socio-jurídico en el que la naturaleza y su entorno deben ser tomados en serio y con plenitud de derechos. Esto es, como sujetos de derechos.

(...)

En consecuencia, la Corte ordenará al Gobierno nacional que ejerza la tutoría y representación legal de los derechos del río (a través de la institución que el Presidente de la República designe, que bien podría ser el Ministerio de Ambiente) en conjunto con las comunidades étnicas que habitan en la cuenca del río Atrato en Chocó; de esta forma, el río Atrato y su cuenca -en adelante- estarán representados por un miembro de las comunidades accionantes y un delegado del Gobierno colombiano, quienes serán los guardianes del río [...].

116. De la lectura comparada de ambos apartes, la Sala desglosa el contenido de la medida de amparo en los siguientes elementos:

- I. En un principio, el a quo declaró que el «Río Quindío, desde su nacimiento, su cuenca, afluentes y hasta su desembocadura» es un **sujeto de derechos** y, por lo tanto, es titular de los derechos «a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado».
- II. Posteriormente, el Tribunal dispuso que el «Gobernador del Departamento del Quindío» era el «tutor» o «representante legal» del río. En virtud de ello, el representante legal del recién declarado sujeto de derechos debe garantizar «la protección, recuperación y debida conservación del afluente hídrico, materializando en conjunto con las demás entidades accionadas las órdenes dispuestas en este fallo, velando por la debida operación y funcionamiento de las PTAR que se

encuentran ubicadas en el curso del Río para de esta forma evitar su contaminación y generación de vertimientos al mismo».

117. Ahora bien, cabe anotar que esta Sección, en la sentencia de 14 de septiembre de 2020<sup>59</sup>, resolvió un cargo de naturaleza similar al ahora propuesto, en el sentido de afirmar que la medida de restablecimiento contenida en la sentencia de tutela T – 622 de 2016 de la Corte Constitucional no constituye un precedente aplicable a esta jurisdicción cuando resuelve una controversia judicial en el escenario de las acciones populares.

118. En dicha oportunidad, la Sala explicó lo siguiente:

**[...] 5.12. De la controversia sobre la aplicación de la sentencia T– 622 de 2016 proferida por la Corte Constitucional.**

*Observa la Sala que los recurrentes cuestionan la invocación que hizo el a quo de la sentencia T – 622 de 2016 expedida por la Corte Constitucional para hacer extensivas las órdenes de dicha providencia al fallo de primera instancia, dado que no existe identidad fáctica entre la misma y lo abordado en el presente asunto, circunstancia que lleva a la Sala a determinar la certeza de tal manifestación.*

*El siguiente cuadro permite precisar si el Tribunal Administrativo de Tolima hizo extensivas las órdenes contenidas en la sentencia T-622 de 2016 al presente asunto: En consecuencia, procederá la Sala a determinar cuáles son los supuestos fácticos y jurídicos de ambos asuntos:*

<b>Sentencia T- 622 de 2016 Caso Río Atrato</b>	<b>Expediente 2011 – 00611</b>
<p><b>CUARTO. - RECONOCER</b> al río Atrato, su cuenca y afluentes <b>como una entidad sujeto de derechos</b> a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades étnicas, conforme a lo señalado en la parte motiva de este proveído en los fundamentos 9.27 a 9.32.</p> <p><i>En consecuencia, la Corte ordenará al Gobierno nacional que ejerza la tutoría y representación legal de los derechos del río (a través de la institución que el Presidente de la República designe, que bien podría ser el Ministerio de Ambiente) en conjunto con las comunidades étnicas que habitan en la cuenca del río Atrato en Chocó; de esta forma, el río Atrato y su cuenca -en adelante- estarán representados por un miembro de las comunidades accionantes y un delegado del Gobierno colombiano, quienes serán los guardianes del río. Con este propósito, el Gobierno, en cabeza del Presidente de la República, deberá realizar la designación de su representante dentro del mes siguiente a la notificación de esta sentencia. En ese mismo período de tiempo las comunidades accionantes deberán escoger a su representante.</i></p>	<p><i>XXI. El Gobierno nacional ejercerá la tutoría y representación legal de los derechos de los ríos (a través de la institución que el Presidente de la República designe, que bien podría ser el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) en conjunto con las comunidades que habitan en las cuencas de los ríos Coello, Combeima y Cocora; de esta forma, los tres ríos y sus cuencas -en adelante estarán cada uno representado por un miembro de las comunidades y un delegado del Gobierno colombiano, quienes serán los guardianes de los ríos. Con este propósito, el Gobierno, en cabeza del Presidente de la República, deberá realizar la designación de su representante dentro del mes siguiente a la notificación de esta sentencia. En ese mismo período las comunidades accionantes deberán escoger a su representante.</i></p>

<sup>59</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 14 de septiembre de 2020. Exp. No. 73001233100020110061103, Actor: Personería Municipal de Ibagué.

--	--

De lo anterior se colige que las órdenes plasmadas en los numerales XXI a XXVI del numeral quinto fallo de 30 de mayo de 2019 expedido por el Tribunal Administrativo de Tolima, son una reproducción de lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia T-622 de 2016; razón por la cual, se procederá a evaluar si dicho precedente era aplicable al caso en concreto.

En consecuencia, procederá la Sala a determinar cuáles son los supuestos fácticos y jurídicos de ambos asuntos:

	<b>Hechos relevantes</b>	<b>Problema jurídico</b>
<b>Sentencia T-622 de 2016</b>	<p>Mediante acción de tutela una representante de las comunidades étnicas que habitan en la cuenca del Río Atrato pretendió detener el uso intensivo y a gran escala de los métodos de extracción minera y explotación forestal en dicho afluente, que se efectúa a través de maquinaria pesada y el uso de sustancias tóxicas como el mercurio.</p> <p>La peticionaria, manifestó que dichas actuaciones vulneraban los derechos fundamentales a la vida, a la salud, al agua, a la seguridad alimentaria, al medio ambiente sano, a la cultura y al territorio de las comunidades étnicas que habitan en las riberas del Río Atrato.</p>	<p>¿Vulnera los derechos fundamentales a la vida, a la salud, al agua, a la seguridad alimentaria, al medio ambiente sano, a la cultura y al territorio de las comunidades étnicas que habitan en la cuenca del Río Atrato, las actividades de extracción minera y explotación forestal a gran escala que se lleva a cabo en dicho afluente a través de maquinaria pesada y el uso de sustancias tóxicas como el mercurio?</p>
<b>Caso bajo examen.</b>	<p>(...) La demandante invocó como vulnerados los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la moralidad administrativa, a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente, a la seguridad y salubridad públicas, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad públicas, al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a los</p>	<p>¿Pone en riesgo los derechos colectivos invocados en la demanda, la concesión de títulos mineros de exploración y explotación aurífera en las cuencas de los Ríos Combeima, Cocora y Coello?</p>

	derechos de los consumidores y usuarios	
--	---	--

De lo anterior se colige que asiste razón a los recurrentes en tanto afirman que los mandatos contemplados en la **sentencia T – 622 de 2016 no constituían un precedente aplicable a presente asunto**, dado que los supuestos de fácticos y jurídicos de ambos casos son disímiles.

**Lo anterior, como quiera que en el primer asunto la Corte Constitucional se centró en determinar en sede de tutela si las actividades de minería y deforestación ilegal a gran escala en el Río Atrato, con maquinaria pesada y el uso de mercurio, vulneraba los derechos fundamentales de los habitantes de las riberas de ese afluente; mientras que, en el asunto de la referencia, el debate procesal gira en torno a las concesiones mineras legalmente conferidas por la autoridad competente, las cuales, en la mayoría de casos, no ha superado la fase exploratoria y que fueron conferidas en las Cuencas de los Ríos Combeima, Cocora y Coello, respecto de las que, además, no existe prueba de su ejecución**

**Bajo ese entendido, y como no era procedente hacer extensivas las órdenes contenidas en la sentencia T – 622 de 2016 al asunto de la referencia, la Sala revocará las órdenes contenidas en los numerales XXI a XXVI del artículo quinto del fallo de 30 de mayo de 2019, expedido por el Tribunal Administrativo del Tolima. [...]**<sup>60</sup>.

119. Lo anterior significa que le asiste la razón al recurrente cuando afirma que los supuestos fácticos del presente litigio difieren de aquellos que motivaron el amparo del juez de tutela<sup>61</sup>. Este conflicto ambiental es de naturaleza colectiva y está asociado a la contaminación de la cuenca alta del Río Quindío como consecuencia de los vertimientos domésticos realizados por los habitantes del corregimiento de Boquía y Explanación del municipio de Salento, sin que se presenten la circunstancias culturales y étnicas de orden fundamental que motivaron el reconocimiento del Río Atrato como sujeto de derechos.

120. Aunado a ello, es necesario diferenciar la naturaleza de los medios de control judicial ejercidos en ambos supuestos. En este escenario el demandante solicitó la salvaguarda de varios derechos colectivos, sin embargo, en el aludido precedente constitucional el amparo recaía sobre derechos fundamentales determinables.

121. Es innegable que la figura jurisprudencial cuestionada, cuyo desarrolló jurisprudencial le es atribuible a la Corte Constitucional<sup>62</sup>, se utiliza en las **acciones de tutela** para reconocer a los entes naturales **derechos “fundamentales” y “conexos a los fundamentales”**, en la medida en que este tipo de amparo requiere de la identificación del sujeto que detenta la titularidad de los derechos humanos.

<sup>60</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 14 de septiembre de 2020. Exp. No. 73001233100020110061103, Actor: Personería Municipal de Ibagué.

<sup>61</sup> 1. En dicho contexto, le asiste razón al recurrente al señalar la inaplicabilidad de la sentencia T – 622 de 2016, porque no existe una similitud fáctica entre la problemática ambiental analizada en la sentencia T – 622 de 2016 y el presente caso. Aunado a lo anterior, no puede ignorarse que, entre las circunstancias fácticas advertidas en la sentencia T – 622 de 2016, la cuenca del Río Atrato se encuentra habitada en su extensión por población afrocolombiana, quienes alegaban que el río hacía parte de su identidad cultural y étnica.

<sup>62</sup> En tal sentido, es menester precisar que la aludida figura jurisprudencial encuentra sus orígenes en el derecho comparado, en donde se utilizaron las instituciones propias del derecho Civil y del derecho comercial para reconocer a los entes naturales derechos cuya titularidad, en principio, había sido conferida a los seres humanos. Concretamente el parlamento de Nueva Zelanda, a través del *Act Te Awa Tupua (Whanganui River Claims Settlement) de 2017*, reconoció el Río Whanganui como sujeto de derechos a través de una estrategia similar. Igualmente, la Constitución Política de Ecuador de 2008, a través del artículo 72, introduce el concepto de *sumak kawsay* (buen vivir) y reconoce que la naturaleza tiene derechos.

122. Por el contrario, la Corte Constitucional<sup>63</sup> y esta Corporación<sup>64</sup> han reiterado que el uso y goce de los derechos colectivos se encuentra a disposición de cualquier persona, sin obedecer, en principio, a algún tipo de condición. **De ahí que, en oposición a los derechos subjetivos, no es posible que la titularidad de las prerrogativas colectivas recaigan exclusivamente en el patrimonio de un individuo, de una entidad, de un ente natural o de un grupo específico de personas.**

123. En esa línea conceptual, esta Sección, en sentencia de 18 de marzo de 2010, explicó que **“los derechos colectivos son aquellos mediante los cuales aparecen comprometidos los intereses de la comunidad, y cuyo radio de acción va más allá de la esfera de lo individual o de los derechos subjetivos previamente definidos por la ley”**<sup>65</sup> y que, por lo tanto:

*[...] No deben confundirse los derechos colectivos con los individuales comunes a un grupo de personas determinadas o determinables. La distinción entre intereses subjetivos y colectivos de un grupo depende de la posibilidad de apropiación exclusiva de los objetos o bienes materiales o inmateriales involucrados en la relación jurídica.*

*Así, de los derechos colectivos puede afirmarse que a pesar de pertenecer a todos los miembros de una comunidad ninguno puede apropiarse de ellos con exclusión de los demás [...]*

124. Así pues, por antonomasia, la “propiedad” o “titularidad” de los derechos colectivos tiene un nivel de indeterminación que el Tribunal Administrativo del Quindío desconoce cuando declara al río como sujeto de las garantías establecidas en los literales a, c, g, h, j y m del artículo 4° de la Ley 472, bajo la tutoría o representación legal del Gobernador del Departamento del Quindío.

125. Es más, Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entes territoriales y, en consecuencia, la aplicación de la figura de tutor o de representante legal conduce al menoscabo de las atribuciones conferidas a otras entidades públicas distintas del gobernador.

---

<sup>63</sup> Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-622 de 14 de agosto de 2007 (M. P: Rodrigo Escobar Gil): “[...] las acciones populares constituyen el medio procesal mediante el cual se busca asegurar una protección judicial, actual y efectiva, de derechos e intereses transindividuales o colectivos de importante trascendencia social, es decir, de derechos e intereses que pertenecen a todos y cada uno de los miembros de una comunidad. [...]. En este contexto [...], la posibilidad de acceder a la justicia para hacer cesar la amenaza o violación de un derecho colectivo, existe para un universo de personas que por pertenecer a la comunidad afectada, conservan el mismo derecho a promover la acción popular. [...]. [P]ara la protección de los derechos colectivos, dada su importancia social, cualquier miembro del grupo afectado está legitimado procesalmente para defenderlos, es decir, para ejercer la acción popular en nombre de toda esa comunidad, con el fin de impedir un daño colectivo o reestablecer el uso y goce del derecho”.

<sup>64</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 10 de febrero de 2005. C.P: María Elena Giraldo Gómez. Rad. Núm: 25000-23-25-000-2003-00254-01(AP): “[...] El derecho colectivo, ha dicho la Sala, no se deduce en su existencia porque varias personas estén en una misma situación ni porque se acumulen situaciones parecidas de varios sujetos, ni porque se sumen; el derecho colectivo es aquel que recae sobre una comunidad entera a diferencia del derecho individual que es el que recae sobre una persona determinada. Por lo tanto, la prosperidad de las pretensiones en la acción popular está ligada con la existencia real de los siguientes elementos, que para el momento de fallar deben estar establecidos: La acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares y la amenaza o la violación a derechos e intereses colectivos [...]”.

Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 18 de marzo de 2010. C.P. (E): María Claudia Rojas Lasso. Rad. Núm: 44001-23-31-000-2005-00328-01(AC): “[...] Esta Corporación, en reiteradas ocasiones, ha explicado el concepto y alcance de los derechos colectivos y ha señalado que: “Los derechos colectivos son aquellos mediante los cuales aparecen comprometidos los intereses de la comunidad, y cuyo radio de acción va más allá de la esfera de lo individual o de los derechos subjetivos previamente definidos por la ley” [...]”.

<sup>65</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejera ponente (E): María Claudia Rojas Lasso. Bogotá D.C., dieciocho (18) de marzo de dos mil diez (2010). Radicación número: 44001-23-31-000-2005-00328-01(AC). Actor: Bartolo Poveda González. Demandado: Municipio de Maicao y Otros.

126. Tal y como se explicó en el acápite VIII.3.2 de esta providencia, en materia de prestación de servicios públicos y de conservación de las cuencas hidrográficas, confluyen diversas autoridades de orden nacional, departamental y local encargadas de ejercer sus funciones de manera articulada, en los términos del artículo 288 superior.

127. Sin embargo, encomendar solo a una de ellas los derechos y, por consiguiente, las obligaciones del río -como sujeto-, desequilibraría la balanza que cimienta nuestra estructura Estatal, haciendo caso omiso a la existencia del SINA y de su sistema articulador, así como del riguroso y armónico régimen de servicios públicos que existe en nuestro país.

128. Si bien es cierto que en el presente caso la Gobernación del departamento de Quindío cuenta con importantes funciones en el restablecimiento del derecho colectivo como gestor del Plan Departamental de Aguas, ello no significa que deba asumir también los deberes del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, del municipio de Salento, del municipio de Armenia, de la Corporación Autónoma Regional del Quindío, de Empresas Públicas De Armenia - EPA E.S.P. y de la Asociación de Suscriptores del Acueducto Rural El Rosario de La Vereda Boquía del Municipio de Salento, atribuciones estas que concurren y se articulan para efectos de la correcta gestión de la cuenca hídrica.

129. Es en este contexto que la Sala resalta la importancia del principio de legalidad, consagrado en el artículo 6º de nuestra Carta Fundamental y según el cual, *«los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes y los servidores públicos lo son por la misma causa y por **omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones**»*.

130. Igualmente, se enfatiza el hecho consistente en que el uso dado a las instituciones propias del derecho civil y del derecho comercial en la orden cuestionada, impide una interpretación armónica de nuestra legislación ambiental que contempla instrumentos propios a efectos de materializar el deber del Estado de proteger las cuencas hídricas.

131. Cabe recordar que la figura del **tutor** -que se encontraba regulada en los artículos 428 al 632 del Código Civil, derogados por la Ley 1306 de 2009-, aludía a los *«cargos impuestos a ciertas personas a favor de aquellos que no pueden dirigirse a sí mismos, o administrar competentemente sus negocios, y que no se hallen bajo potestad de padre o marido, que pueda darles la protección debida»*.

132. Por su parte, la figura del **representante legal** cotidianamente se utiliza para identificar al sujeto que ejerce la vocería y representación de una persona jurídica de derecho público o privado, o a una persona natural<sup>66</sup>.

133. Además, en la tradición jurídica occidental, la ficción jurídica denominada **sujeto de derechos** es entendida como la *«técnica jurídica (...) para designar (...) a los entes (...) a los cuales es posible imputar derechos y obligaciones, o relaciones jurídicas»*<sup>67</sup>, elemento que guarda una enorme simbiosis con los conceptos de **persona** y **personalidad jurídica**, a los que se refieren los artículos 73 y s.s. del Código Civil, a

---

<sup>66</sup> Tal institución se encuentra regulada en los artículos 633, 639 y 640 del Código Civil; en los artículos 440 y 446 del Código de Comercio; en los artículos 54, 55, 58 y 59 del Código General del Proceso y en el artículo 159 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

<sup>67</sup> Guzmán Brito, Alejandro. (2002). LOS ORÍGENES DE LA NOCIÓN DE SUJETO DE DERECHO. *Revista de estudios histórico-jurídicos*, (24), 151-247. <https://dx.doi.org/10.4067/S0716-54552002002400007>

efectos de otorgar unos atributos a un sujeto ficticio, como son el nombre, el estado civil, el patrimonio, la capacidad jurídica y el domicilio.

134. A partir de lo anterior, es posible afirmar que un **sujeto de derechos** es, a su vez, un **sujeto de obligaciones** y, por ende, bajo el amparo cuestionado el gobernador -al ser el representante legal del río- podría ser reconvenido judicialmente por el incumplimiento de los deberes que tienen diversas instituciones, y en cuya garantía es responsable toda la ciudadanía<sup>68</sup>.

135. Además, es un hecho innegable que el recurrente acertó al sostener que el ordenamiento jurídico establece unos mecanismos que direccionan el actuar judicial al momento de conceder el amparo. Razonamiento reforzado en el parágrafo del artículo 4° de la Ley 472 de 1998 que señala lo siguiente:

*[...] los derechos e intereses enunciados en el presente artículo estarán definidos y regulados por las normas actualmente vigentes o las que se expidan con posterioridad a la vigencia de la presente ley. [...]*

136. Tal y como se explicó en el acápite VIII.3 de este proveído, el operador judicial, cuando emite las órdenes de restablecimiento, se rige por lo dispuesto en el artículo 34 de la norma *ibidem*. Y si bien le compete devolver las cosas al estado precedente a la vulneración del derecho, de ser ello posible; no puede por esto inaplicar los parámetros a que alude la Ley 472, ni el régimen jurídico que regula el derecho protegido.

137. En este contexto, es menester indicar que el Tribunal de primera instancia, en el ordinal 1° de su decisión, acogió una figura que era inaplicable al caso concreto, y que, sumado a ello, tampoco permitía la adecuada articulación de las entidades condenadas. Adicionalmente, profirió varias instrucciones judiciales sin fijar un plazo de cumplimiento lo cual entorpece aún más el proceso de coordinación necesario para la recuperación de la cuenca.

138. Debe reconocerse, eso sí, que las instrucciones subsiguientes al ordinal primero establecen un conjunto de medidas que la Sala estima como necesarias para el restablecimiento del derecho colectivo. Tales determinaciones aplican de forma coherente los mecanismos explicados en el apartado XIII.3.1. de esta providencia<sup>69</sup>. Sin embargo,

---

<sup>68</sup> 1. Al tenor de lo expuesto, también resulta ineludible la referida conclusión cuando se advierte el contenido literal del numeral 8° del artículo 95 de la Carta Fundamental: [...] La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.

Son deberes de la persona y del ciudadano:

(...)

8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano [...].

<sup>69</sup> Por ejemplo, a través del numeral tercero se ordenó al municipio de Salento y al departamento de Quindío la construcción y puesta en funcionamiento de una **Planta de Tratamiento de Aguas Residuales – PTAR**, como solución definitiva a los problemas de vertimientos que se generan en el sector de Boquía. Dicho proyecto debe ser ejecutado con cargo a los recursos del Plan de Departamental de Aguas del Quindío.

Igualmente, a través del ordinal **cuarto** de la providencia se ordenó al **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio** prestar asistencia técnica al **municipio de Salento** y al **departamento de Quindío** en el proceso de construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales – PTAR.

Asimismo, se advierte que en el **ordinal quinto** de la sentencia se ordena a «*la Asociación de Usuarios del Acueducto de Rural El Rosario de la vereda Boquía, a las Empresas Públicas de Armenia E.P.A., a las Empresas Públicas del Quindío E.P.Q., y a la Corporación Autónoma Regional del Quindío*» que mancomunadamente realicen «*mantenimientos periódicos al pozo séptico de la vereda Boquía, evitando su colmatación*». Debe señalar la Sala que estos trabajos de mantenimiento tienen por objetivo que, mientras es construida la PTAR ordenada en el numeral tercero, se evite que el pozo séptico existente colapse y nuevamente cause la problemática ambiental que originó la demanda de acción popular.

para reforzar las estrategias tendientes a garantizar el amparo, la Sala encuentra necesario modificar el ordinal primero de la sentencia apelada.

139. Resulta ineludible concluir que existe una necesidad de acción interinstitucional coordinada entre las autoridades ambientales, las entidades territoriales y los prestadores del servicio vinculados, contexto que condujo al *a quo* a adoptar una orden de gestión que, como se explicó resultaba improcedente. Sin embargo, en virtud de dicha insuficiencia, mal haría la Sala en revocar la decisión sin fijar un mecanismo alterno que fomenta el logro de los fines pretendidos.

140. En tal sentido, la decisión original quedará así:

*[...] PRIMERO: ORDENAR a las entidades condenadas que protejan, conserven, mantengan y restauren la cuenca del Río Quindío y sus afluentes, desde su nacimiento hasta su desembocadura.*

*Para el restablecimiento de los derechos colectivos conculcados, las entidades responsables actuarán a la luz de los principios de coordinación, concurrencia y desarrollo sostenible. En esa medida, cada tres meses deberán celebrar una sesión de trabajo conjunto para evaluar el avance en el cumplimiento de cada orden específica. Las actas de las sesiones, junto con el soporte de las actuaciones, deberán remitirse al Comité de Verificación del cumplimiento de la sentencia.*

*Antes del término de tres meses, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, las entidades condenadas allegarán al mismo comité el cronograma de trabajo tendiente a acatar cada orden. El cronograma definirá concretamente cómo actuarán las entidades condenadas en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias y señalará términos perentorios.*

*La parte actora -Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y Personería Municipal de Armenia- diseñaran un mecanismo tecnológico o administrativo para hacer seguimiento al cumplimiento de los términos e instrucciones contenidas en esta sentencia. Además, serán invitados a las mesas de trabajo que se celebren con dicho propósito.*

*Para el cumplimiento de las instrucciones a que se refieren los ordinales cuarto, sexto, séptimo, octavo, noveno y undécimo de esta providencia, los integrantes del extremo pasivo tendrán un plazo no mayor a un (1) año, contado a partir del momento en que esta decisión quede ejecutoriada. Tal periodo será prorrogable por el término máximo de seis (6) meses adicionales, en el evento en que las autoridades condenadas acrediten circunstancias justificables. [...]*

141. Con fundamento en lo anterior, y a modo de conclusión, la Sala advierte que todas las cuencas hídricas son de vital importancia para el mantenimiento de la vida, entre estas, claro está, la del Río Quindío. Asimismo, esta autoridad judicial comparte el criterio conforme al cual los seres humanos hacen parte del ecosistema junto con las demás especies y, en esa medida, su supervivencia requiere de la ponderación de los intereses económicos y sociales, con las necesidades del entorno natural.

---

Aunado a todo lo anterior, la Sala aprecia que en el ordinal **noveno** se ordenó a la **Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ** y al municipio de Salento adelantar «*las acciones administrativas y de policías necesarias para la recuperación y remediación del área forestal protectora del Río Quindío, aguas arriba de la bocatoma del municipio de Armenia, que se encuentra intervenida por actividades irregulares, así como evitar que se continúe realizando construcciones en el suelo rural y en la zona de inundación del Río Quindío, vigilando y prohibiendo los vertimientos o más afectaciones contaminantes que personas naturales o jurídicas estén realizando en el cuerpo de agua derivadas de actividades que generen afectación de la fuente hídrica, en el tramo comprendido entre la vereda Boquía y hasta la bocatoma de las plantas de tratamiento de la E.P.A. o que no cuenten con las exigencias legales para tal efecto*».

Finalmente, también vale la pena resaltar que a través del ordinal **decimoprimer** de la providencia censurada se ordenó a la Corporación Autónoma Regional del Quindío C.R.Q., «*dar cumplimiento a los programas, actividades y metas establecidas en el PORH del río Quindío*».

142. Cabe resaltar que esta decisión tampoco significa que la jurisdicción contencioso-administrativa no comparta los cambios epistemológicos que se han presentado en el desarrollo de las ciencias jurídicas, sino que reconoce ciertas especificidades del escenario judicial de la acción popular, en razón de las cuales no resulta aplicable la medida que será objeto de modificación.

143. En este caso no se debaten derechos subjetivos y, por eso, la declaratoria del río como sujeto de derechos, no era necesaria ni conveniente dado que nuestro ordenamiento ambiental contempla una serie instrumentos y responsabilidades que permiten materializar el deber del Estado de conservar y proteger el entorno ambiental desde el eje del desarrollo sostenible.

144. Además, la Sala resalta que las deficiencias estructurales que promueven el incremento de la problemática objeto de debate están relacionadas con la falta de articulación interinstitucional, y con la conducta omisiva de las entidades demandadas en el ejercicio de sus funciones, situación que se agravaría en el evento en que toda la responsabilidad recaiga en solo una de ellas.

145. Finalmente, es una realidad que, según lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 472 claramente, las órdenes de restablecimiento deben cumplir con un nivel mínimo de idoneidad, suficiencia y conducencia para alcanzar su propósito, lo cual no acontece a través de una ficción jurídica que altera el régimen de competencias que cimienta tanto el SINA como el régimen de servicios públicos.

146. De ahí que, en criterio de la Sección, la orden primera -en su nuevo texto modificado- permite corregir de manera eficiente esta grave problemática ambiental, sin incurrir en una omisión o extralimitación de funciones; y a la vez, mantiene el elemento simbólico del restablecimiento (en términos similares a los pretendidos por la Corte Constitucional) en cuanto reconoce la importancia ecosistémica del Río Quindío en el propósito común de preservar la vida.

#### **VIII.4.2. Del reparo sobre el ordinal quinto de la sentencia apelada**

147. En su recurso de alzada, el recurrente señala que la orden de realizar obras de mantenimiento del sistema existente de tratamiento de aguas residuales es inocua en tanto la mencionada obra superó la capacidad de carga que puede tratar, en virtud del crecimiento poblacional del sector.

148. En segundo lugar, expone que las actividades de adecuación y mantenimiento pueden causar un mayor deterioro ambiental sobre el Río Quindío, porque *«durante el tiempo que se realiza mantenimiento al sistema no puede el mismo recibir carga contaminante, por lo cual se debe desviar el agua del sistema (agua residual y agua lluvia) directamente al recurso hídrico»*.

149. Aunado a lo anterior, agregó que, a pesar de los vertimientos prohibidos, Empresas Públicas de Armenia presta el servicio de acueducto *«cumpliendo con los parámetros previstos en la normatividad»*.

150. Como último argumento del recurso, aseveró que la condena no le era atribuible de conformidad con el principio de derecho ambiental «*quien contamina paga*», dado que esa entidad no presta el servicio de alcantarillado en el sector que contamina el Río Quindío. Por ende, el costo de la reparación del daño ambiental causado debe ser asumido por los habitantes de la vereda de Boquía y por la Asociación de Suscriptores del Acueducto Rural El Rosario de la Vereda Boquía del municipio Salento.

151. Para abordar los reparos formulados, en primer lugar, la Sala extrae el contenido del ordinal quinto de la providencia apelada:

[...] **QUINTO: ORDENAR** a la Asociación de Usuarios del Acueducto de Rural El Rosario de la vereda Boquía, a las Empresas Públicas de Armenia E.P.A., a las **Empresas Públicas del Quindío E.P.S.**, y a la Corporación Autónoma Regional del Quindío, que **de manera conjunta programen los mantenimientos periódicos al pozo séptico de la vereda Boquía, evitando su colmatación y vertimiento al afluente hídrico Río Quindío.**

Así mismo, se les ordena a estas entidades y al Municipio de Salento, adelantar las gestiones y actuaciones necesarias para evitar la contaminación por vertimientos de toda índole en el río Quindío, llevando a cabo las **respectivas campañas de concientización de manera periódica a la población** de la vereda Boquía, debiendo actualizar de ser necesario los planes de contingencia, actuando y activándolo en reacción inmediata, en caso de presentarse alarma en la calidad del agua y en el suministro del líquido vital a la población del Municipio de Armenia en **el área comprendida entre la vereda Boquía del Municipio de Salento y hasta la bocatoma de las Plantas de Tratamiento de las Empresas Públicas de Armenia E.P.A.** [...].

152. Para adoptar la medida cuestionada, el Tribunal Administrativo del Quindío consideró lo siguiente:

[...] evidenciándose en el registro fotográfico a folio 208 el adelanto de campaña de sensibilización así como la jornada de visita al pozo séptico saturado y las actividades tendientes a su descolmatación por funcionarios de las empresas públicas de Armenia, se observa su vez que en efecto se realizó por parte de la corporación autónoma regional del Quindío CRQ el correspondiente diagnóstico de la zona de afectación, esto es , sobre el tipo de vivienda y ocupación de predios, su capacidad, sí cuenta o no con STAR, cuál es el tipo y la disposición final de los vertimientos, datos que se reitera arroja las siguientes conclusiones:

(...)

Así, teniendo en cuenta que el departamento de Quindío respecto a la situación suscitada en materia del deficiente sistema de tratamiento de aguas residuales y vertimientos que se genera en la zona de Boquía, y el impacto contaminante que ello trae para el afluente hídrico aguas arriba de la bocatoma de (sic) surte de agua al municipio de Armenia, ha efectuado el adelanto del diagnóstico pertinente así como los diseños y la planificación para la adecuación de una planta tratamiento de aguas residuales en el municipio de Salento, vereda Boquía, encontrándose debidamente esclarecido en el expediente cuál es el estado en que se encuentra el sistema tratamiento de aguas residuales en la zona de afectación, así como la necesidad de intervención para garantizar que no se presenten alteraciones al recurso vital que puedan comprometer la calidad el suministro de agua potable apta para el consumo humano de la población del municipio Armenia y demás que se surta del tramo del afluente ubicado desde la vereda Boquía y aguas arriba hasta la bocatoma donde se recolecta el líquido, y por cuanto se reitera, todas y cada una de las entidades accionadas en sus intervenciones han sido enfáticas en demostrar su compromiso e interés por contribuir al adelanto de soluciones definitivas que garanticen la protección de los derechos colectivos que se encuentran en efecto amenazados, todo ello lo cual refulge de las probanzas contenidas en los 6 cuadernos que componen el expediente de acción popular de la referencia, y verificados los distintos informes arribados junto a las actas del comité de verificación para la medida cautelar ordenada que reposan en el informativo, **se resolverá en consecuencia disponer las actuaciones que a partir de este fallo popular se asignará a cada una de las entidades accionadas**

**según sus competencias, de manera específica, para la construcción de un sistema de tratamiento de aguas residuales con la inclusión de una Planta de Tratamiento de Aguas Residuales para el sector Boquía en el municipio de Salento, como medida definitiva para menguar y mitigar los efectos contaminantes que sobre el afluente hídrico Río Quindío se está generando, en el tramo comprendido entre la vereda Boquía y hasta la bocatoma de las plantas de tratamiento de las Empresas Públicas de Armenia E.P.A., y en las zonas que presentan afectación riesgo de ello ubicadas antes de dicho tramo [...].**

153. Por eso, precisamente, el juez de primera instancia impartió las siguientes órdenes:

**[...]TERCERO: ORDENAR al MUNICIPIO DE SALENTO y al DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO, con cargo al Plan Departamental de Aguas, que en un plazo máximo de 12 meses para estudios e implementación, 18 meses para construcción y 6 meses para su puesta en funcionamiento, adelanten según tales etapas las gestiones de índole administrativo, técnico, presupuestal, operativo y contractual para implementar, construir y poner en funcionamiento en la vereda Boquía, jurisdicción del municipio de Salento, una Planta de Tratamiento de Aguas Residuales - PTAR, procediendo a la ejecución de la obra una vez la misma sea viabilizada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. En caso que las obras no puedan hacerse a través del Plan Departamental de Aguas, se ordena al Municipio de Salento y al Departamento del Quindío que busquen fuentes alternas de financiación que le permitan ejecutar las obras de construcción de la PTAR en la vereda Boquía de su jurisdicción.**

**CUARTO: ORDENAR al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, que preste la asistencia técnica al Municipio de Salento y al Departamento del Quindío para la habilitación del proyecto de construcción de una Planta de Tratamiento de Aguas Residuales en la vereda Boquía del Municipio de Salento, priorizando el estudio de su viabilidad una vez se presenten por los entes territoriales de manera conjunta y concertada el proyecto de obra, en caso que el mismo aún no haya sido radicado, ante la existencia de diseños y diagnóstico para su realización, según lo expuesto con antelación. [...]**

154. Como se observa, el recurrente interpreta erradamente la sentencia de 5 de diciembre de 2019 cuando sostiene que la decisión contenida en el ordinal 5° debe ser revocada dado que contempla el mantenimiento de un sistema de tratamiento que es insuficiente para la adecuada prestación del servicio de alcantarillado en el corregimiento de Boquía.

155. Nótese que, por el contrario, el *a quo* compartió tal premisa y, por eso, en los ordinales tercero y cuarto de la misma sentencia, identificó como instrucción definitiva la orden conjunta de construir una planta de tratamiento de vertimientos que cumpla con las medidas técnicas suficientes para corregir la propagación del daño.

156. Sin embargo, mientras dicha obra se diseña y ejecuta, el Tribunal Administrativo del Quindío fijó una medida paliatoria -contenida en el ordinal quinto- que permite contrarrestar el grave impacto que recae en la quebrada Boquía.

157. De otro lado, respecto de la afirmación de Empresas Públicas de Armenia - EPA E.S.P conforme a la cual las actividades de mantenimiento del sistema podrían generar un mayor perjuicio al ambiente, la Sala destaca que el interesado no aportó las pruebas que acreditan la veracidad de su dicho.

158. Aunado a ello, se observa que el argumento contradice los principios que fundamentan el funcionamiento de esta tipología de obras, dado que las mismas requieren de un control y seguimiento permanente para garantizar su funcionamiento técnico-mecánico.

159. Aun así, con base en el principio de prevención, la Sala aclarará la orden para precisar que las entidades condenadas deberán diseñar un protocolo para la ejecución de las labores de mantenimiento -que mitigue los impactos ambientales que se puedan presentar en el desarrollo de la orden- a través de estrategias de modo, tiempo o tecnología que procuren la eficiencia del procedimiento.

160. Por último, la Sala reconoce que el principio de derecho ambiental «**quien contamina paga**» guía la interpretación de nuestra legislación ambiental, tal y como lo señala el apoderado de EPA E.S.P.

161. En efecto, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en el principio No. 16 indica lo siguiente:

*[...] Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en PRINCIPIO, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales [...].*

162. A su vez, los numerales 1° y 7° del artículo 1° de la Ley 99 de 1993 incorporaron el citado principio a nuestro ordenamiento jurídico interno, en los siguientes términos:

*[...] ARTÍCULO 1o. PRINCIPIOS GENERALES AMBIENTALES. La Política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:*

*1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo. (...)*

*7. El Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables [...].*

163. Respecto de su aplicación, la jurisprudencia constitucional colombiana ha explicado que este postulado es el fundamento normativo para el cobro de las tasas retributivas y compensatorias, y también permite «**incentivar el diseño de tecnologías amigables con el ambiente y que reduzcan el impacto ambiental de las actividades**»<sup>70</sup>.

164. En la sentencia T – 080 de 2015, el máximo Tribunal constitucional indicó lo siguiente:

*[...]Se busca que las personas responsables de una eventual contaminación o de un daño paguen los costos de las medidas necesarias para prevenirla - cuando sea posible-, mitigarla y reducirla. Pero no se trata solamente de “reducir la polución, sino incentivar el diseño de tecnologías amigables con el ambiente y que reduzcan el impacto ambiental de las actividades industriales”, mediante un sistema de informes previos, controles, inspecciones, pagos, multas y sanciones pecuniarias. De esta forma, a lo que se apunta, más allá del pago de una determinada cantidad de dinero, es a ajustar efectivamente el comportamiento de los agentes públicos y privados para que respeten y protejan los recursos naturales [...].*<sup>71</sup>

165. Así pues, el principio según el cual **quien contamina paga** cimienta el deber que tienen todos los sujetos que impactan negativamente el entorno natural de restaurar,

<sup>70</sup> Al respecto ver: Corte Constitucional. Sentencia T - 080 de 2015. M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>71</sup> Corte Constitucional. Sentencia T – 080 de 2015. M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio.

recuperar, rehabilitar, mitigar y compensar sus daños ambientales. Bajo tal mandato el Estado cuenta con la obligación de establecer los instrumentos económicos y financieros tendientes a *internalizar* los costos ambientales ocasionados por las actividades antrópicas. Adicionalmente, debe incentivar el uso de tecnologías «*amigables con el medio ambiente*» para prevenir y reducir los daños antes de su materialización.

166. En este contexto, la obligación de reparar los daños ambientales se encuentra, principalmente, en cabeza de quien ocasiona el deterioro ambiental. Es decir, *prima facie*, quien causa el impacto es el obligado a asumir las medidas restaurativas y compensatorias requeridas a fin de restablecer el derecho colectivo vulnerado.

167. Sin embargo, también es posible que los detrimentos naturales hayan sido causados por una multiplicidad de actores que contribuyeron en el menoscabo del recurso y que, aunado a lo anterior, el Estado haya permitido tal deterioro como consecuencia de su actuar omisivo<sup>72</sup>. En dicho escenario todos los sujetos partícipes están llamados a responder<sup>73</sup>.

168. De esta manera, la Sección Primera del Consejo de Estado analizará cuál es la relación jurídica de **Empresas Públicas de Armenia E.P.A. E.S.P.** con los derechos colectivos vulnerados, para resolver si debe ejecutar las orden de realizar «*mantenimientos periódicos al pozo séptico de la vereda Boquía*», así como la consistente en: «*llevar a cabo las respectivas campañas de concientización de manera periódica a la población de la vereda Boquía*» y «*actualizar de ser necesario los planes de contingencia*».

169. Al respecto, es necesario aclarar que E.P.A. E.S.P. es la entidad encargada de prestar el servicio público de acueducto en el municipio de Armenia y que, para tal efecto, la bocatoma del punto de captación de las aguas se ubica después del corregimiento de Boquía.

170. En razón a lo anterior, los vertimientos generados en esa quebrada, afluente del Río Quindío, impactan directamente el nivel de contaminación del recurso hídrico captado por la sociedad.

171. En ese orden, el documento denominado «*Diseños de soluciones puntuales a problemas de saneamiento básico en el centro poblado Boquía en el municipio de Salento*», elaborado por el consultor Consorcio Boquía CE<sup>74</sup>, aclara los siguientes aspectos de la prestación del servicio de alcantarillado en la zona objeto de debate:

[...] *Para mediados de los años 90 el Centro Poblado Baquía (sic) contaba con cerca de 85 viviendas, con abastecimiento de agua a través del acueducto veredal el Rosal, sistema sin potabilización, administrado desde esa época por la Asociación de Usuarios El Rosal. Por otro lado, el sistema de tratamiento de aguas residuales no abarcaba el conjunto de viviendas de Baquía (sic) y del sector de explanación, se tenían sistemas desarticulados, sin planificación mientras que la población crecía a través de la venta y alquiler de lotes para vivienda. Fue entonces cuando el municipio de Salento interviene por petición de*

---

<sup>72</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 21 de agosto de 2020. Exp. No. 13001-23-33-000-2017-00987-01. C.P.: Roberto Augusto Serrato Valdez.

<sup>73</sup> En este contexto, el principio del contaminador-pagador no solo fundamenta el deber de restaurar el daño ecológico por quien realizó la acción que lesionó el derecho colectivo; sino que también sirve de fundamento para exigir a las autoridades públicas el cumplimiento de sus obligaciones relacionadas con la evitación de los daños ambientales que afectan a su vez derechos colectivos.

<sup>74</sup> Producto del contrato de consultoría No 007 de 2017 suscrito con la gobernación del Quindío

algunos líderes y en particular por una demanda interpuesta por la Reserva Natural Rosa de los Vientos, entre 1994 y 1995 con el propósito de gestionar el servicio de alcantarillado acorde a las necesidades demográficas y ambientales que estaban siendo reorientadas por la reciente oferta de servicios turísticos impulsados por nativos o por personas foránea en esta zona del municipio de Salento. **En consecuencia, para finales de los 90 se construye un único pozo séptico para todo el centro poblado de Baquíá** (sic). (...)

Las condiciones inadecuadas bajo las cuales se están tratando las aguas residuales en el centro poblado de Baquíá han generado alarmas entre la población, en particular los líderes comunitarios del sector han denunciado por diferentes medios y ante la Defensoría del Pueblo, **los múltiples riesgos en materia ambiental y salud pública a causa de la filtración de aguas contaminadas en las viviendas más cercanas del pozo séptico**, por la proliferación de moscos y de malos olores; esta situación se hace más compleja debido a la oferta de servicios turísticos en este sector, en una escala mayor en los últimos años. (...)

El centro Poblado Baquíá cuenta con el servicio de acueducto rural el cual se surte de la quebrada el Rosal, aprovisionando de agua a casi la totalidad de la población por cerca de 25 años; el servicio **es administrado a través de la figura de Asociación de Usuarios, entidad de carácter comunitario**, encargada de recolectar fondos a través de una tarifa mensual para cubrir costos del mantenimiento de redes, fontanería, entre otros gastos de operación. Actualmente hay una tarifa fija para las viviendas de 10.000 pesos, mientras los establecimientos comerciales (restaurantes, hostales) pagan una tarifa de 15000 pesos. El acueducto el Rosal no cuenta con planta de potabilización, sin embargo, tanto usuarios como el presidente actual del acueducto José Iván Arias, mencionan que el agua proveniente de este sistema es de muy buena calidad ambiental.

Algunos hogares (8 viviendas) mencionaron que sus viviendas se abastecen de una fuente hídrica de manera directa. En el caso de la Reserva Forestal Rosa de los vientos, se ha otorgado un permiso por parte de la Corporación Autónoma Regional del Quindío -CRQ, a quien la reserva paga un impuesto semestral.

**El servicio de alcantarillado actualmente tiene una cobertura para menos de 80 viviendas en Baquíá; a través de la encuesta se identificó la existencia de alrededor de 37 sistemas de pozos sépticos fabricados para el saneamiento básico de las aguas residuales de algunas viviendas, para restaurantes y hostales y para la Reserva Forestal Rosa de los Vientos.** Otro servicio lo constituye la recolección de basura dos veces por semana. (...)

Los residentes del Centro Poblado Baquíá **resaltaron como principal problemática de carácter ambiental el mal estado del pozo séptico y mencionan la necesidad de la intervención urgente en el arreglo definitivo a éste sistema**, indicando que en los últimos años el deterioro de las tuberías y del sistema en general ha causado filtraciones de agua contaminada, así como la propagación de malos olores y el vertimiento de aguas contaminadas a la corriente hídrica. Adicionalmente, las viviendas que se han ido construyendo en los últimos años, que no están al nivel del alcantarillado, vierten aguas residuales de manera directa al río Quindío o la quebrada Baquíá, según señalaron algunos residentes.

[...] se requiere el diseño y construcción de un sistema de tratamiento para las aguas residuales de origen doméstico, que se generan actualmente en este centro poblado, este sistema de tratamiento puede ser un complemento al que se encuentra construido o también puede ser diseñado y construido en un sitio diferente al que actualmente se encuentra construido. El diseño final del sistema de tratamiento debe generar un vertimiento que cumpla con los requerimientos de descarga a fuentes superficiales de agua (río Quindío) definidos en la resolución 0631 del 2015.

A continuación, se expone y detalla cada una de las líneas de acción que se derivan del diagnóstico técnico. Estas líneas plantean como primera medida intervenciones menores en la infraestructura de alcantarillado como optimización al sistema actual, y posteriormente dentro del planteamiento de una de las líneas de acción más importantes, consideran la evaluación de alternativas y localización para el sistema de tratamiento de las aguas residuales domesticas del centro poblado: (...)

**6.1. Línea de Acción No. 1: DISEÑO PARA CONSTRUCCION DE UNA RED DE ALCANTARILLADO SANITARIO Y UNA RED DE ALCANTARILLADO PLUVIAL (...)**

La propuesta de esta línea de acción, está encaminada al diseño de una red de alcantarillado sanitario, de tal forma que cumpla con la normatividad de diseño que se presenta en la resolución 0330 de junio del 2017 - RAS 2017. El diseño a realizar en lo posible se empleará el mismo trazado de la red actual, con el fin de conservar las conexiones domiciliarias existentes y se realizara un nuevo trazado por el lado derecho de la vía que va a Salento.

Igualmente se propone el diseño de una red de alcantarillado pluvial que recoja las aguas lluvias que caen sobre los techos de las viviendas y las vías de la parte baja de centro poblado Boquía. Esta red de alcantarillado pluvial será diseñada hasta su disposición final en la Quebrada Boquía o el río Quindío.

(...)

**Línea de Acción No. 2: DISEÑO Y CONSTRUCCION DE UN SISTEMA DE TRATAMIENTO PARA EL AGUA RESIDUAL DOMESTICA. (...)** A continuación, se presentan y describen las alternativas propuestas para esta línea de acción:

**6.2.1. Alternativa 1. Diseño de un sistema de tratamiento en concreto reforzado más un sistema de depuración del efluente, por medio de un humedal de flujo subsuperficial (...)**

**6.2.2. Alternativa 2. Implantación de una planta de tratamiento compacta y operación inicial o arranque por proveedor. (...)**

**6.2.3. Alternativa 3. Diseño e implementación de sistema de tratamiento integrado prefabricado más un sistema de depuración del efluente del sistema de tratamiento por medio de un humedal de flujo subsuperficial. (...)**

**Línea de Acción No. 3: DEFINICION DE LA LOCALIZACION DEL SISTEMA DE TRATAMIENTO DEL AGUA RESIDUAL DOMESTICA Y PUNTO DE VERTIMIENTO (...)** De acuerdo a los resultados presentados en el documento “Estudio hidrológico de caudales máximos para el control de la amenaza por inundación en tramos de interés en los ríos lejos, San Juan, Quindío, Santo domingo, Quebrada La Española y El Macho en el Departamento del Quindío”, Contratado por la Corporación Autónoma Regional del Quindío C.R.Q. en el año 2011, las viviendas de la parte baja de centro poblado Boquía del Municipio de Salento, se encuentran en dentro del área de inundación por crecientes del Río Quindío. El Sistema de tratamiento de las aguas residuales de esta localidad, se encuentra en la frontera delimitada para el área de inundación.

El vertimiento del efluente del sistema de tratamiento existente se realiza al Río Quindío, en un punto localizado a aproximadamente 2217 metros aguas arriba de la bocatoma del agua del sistema de acueducto de la Ciudad de Armenia. (...)

**Línea de Acción No. 4: TRABAJO COMUNITARIO, PARA ADMINISTRACION, OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DEL SISTEMA DE TRATAMIENTO (...)** se busca que la comunidad del centro poblado Boquía realice un adecuado manejo del sistema de tratamiento a optimizar, de tal forma que no se permita la conexión de vertimientos diferentes al agua residual doméstica y que el número de conexiones no supere a la población proyectada para el periodo de diseño del sistema de tratamiento [...] <sup>75</sup>.

172. Por lo anterior, es dable afirmar que la sociedad **Empresas Públicas de Armenia – E.P.A. E.S.P.** no tiene relación alguna con los vertimientos que se presentan sobre la quebrada de Boquía, tampoco administra el sistema de tratamiento de aguas residuales ubicado en ese corregimiento, ni es prestador del servicio público de saneamiento básico del sector.

---

<sup>75</sup> CD Folio 463

173. Es más, la parte actora en su demanda había reprochado a la citada empresa que el servicio de acueducto no cumple con los estándares de potabilidad exigidos por la normatividad, lo cual fue desvirtuado a través de la Resolución 110 de 12 de marzo de 2019, “*Por medio de la cual se actualiza el mapa de riesgo de la calidad del agua para el consumo humano del sistema de acueducto del municipio de Armenia (Quindío)*”.

174. El citado acto administrativo señala:

*[...] Los resultados de los análisis de laboratorio de muestras tomadas en la red de distribución (agua tratada ) por parte de EPA ESP y la secretaria de salud municipal, fueron comparados con los valores máximos aceptables Paraguay con su mano establecidos por la resolución 2115 de 2007 y como resultado de tal análisis se concluyó que la totalidad de características analizadas sí cumplieron con los parámetros de la siguiente manera: CADMIO (...), PLOMO (...), BENZO (...), PERILENO (...), HIDROCARBURO AROMATICO POLICÍCLICO (...), CIANURO LIBRE DISOCIABLE (...), MERCURIO (...), CARBONO ORGÁNICO TOTAL, (...) HIERRO TOTAL [...]*<sup>76</sup>.

175. Valga anotar que la prestación del servicio alcantarillado -en el sector de Boquía del municipio de Salento- está a cargo de la «*Asociación de Usuarios del Acueducto Rural El Rosario de la vereda Boquía*», figura autorizada por el numeral 4 del artículo 15 de la Ley 142<sup>77</sup>, adoptada por esa comunidad rural para solucionar por sí misma los problemas de aprovisionamiento de agua<sup>78</sup>.

176. En esa medida, al recurrente le asiste la razón y por lo dispuesto en el capítulo VIII.3.2. de esta providencia, la asociación -en su condición de prestador-, y el municipio -como garante de la prestación del servicio público domiciliario de alcantarillado-, deben conjuntamente realizar las acciones de mantenimiento del sistema y capacitación de los usuarios que ordenó el juez de primera instancia.

177. Aunado a ello, se observa que la Corporación Autónoma Regional del Quindío fue condenada en primera instancia a adelantar las referidas acciones, sin que apelará la decisión. Sin embargo, teniendo en cuenta el margen de sus competencias, la Sala modificará el ordinal quinto de la citada sentencia en el sentido de precisar que esa autoridad ambiental: i) brindará asesoría técnica, ii) apoyará los procesos de capacitación, y ii) vigilará y protegerá los derechos amparados tomando las medidas necesarias para controlar la contaminación de la subcuenca Boquía.

178. En virtud de lo anterior, el ordinal quinto quedará de la siguiente forma:

*[...] QUINTO: ORDENAR a la Asociación de Usuarios del Acueducto Rural El Rosario de la vereda Boquía y al Municipio de Salento que de manera conjunta programen los mantenimientos periódicos al pozo séptico de la vereda Boquía, evitando su colmatación y vertimiento al afluente hídrico Río Quindío.*

*Las entidades condenadas deberán diseñar un protocolo para la ejecución de las labores de mantenimiento -que mitigue los impactos ambientales que se pueden presentar en el desarrollo de la orden- a través de estrategias de modo, tiempo o tecnología que procuren la eficiencia del procedimiento.*

---

<sup>76</sup> Folio 503-506.

<sup>77</sup> ARTÍCULO 15. PERSONAS QUE PRESTAN SERVICIOS PÚBLICOS. Pueden prestar los servicios públicos: 15.4. Las organizaciones autorizadas conforme a esta Ley para prestar servicios públicos en municipios menores en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas.

<sup>78</sup> CADAVID G. Nora. 2009. Acueductos comunitarios: patrimonio social y ambiental del Valle de Aburrá. EN: Avances en Recursos Hidráulicos – No. 20, Junio a Octubre de 2009, Medellín – Colombia – ISSN0121-5701. pp 57 – 67

*Así mismo, se les ordena a estas entidades adelantar las gestiones y actuaciones necesarias para evitar la contaminación por vertimientos de toda índole en el río Quindío, llevando a cabo las respectivas campañas de concientización de manera periódica a la población de la vereda Boquía, debiendo actualizar de ser necesario los planes de contingencia.*

*La vigencia de esta medida esta supeditada a la puesta en funcionamiento de la obra hidráulica a que se refiere el ordinal tercero de esta providencia.*

*Para el cumplimiento de la orden, la Corporación Autónoma Regional del Quindío i) brindará asesoría técnica, ii) apoyará los procesos de capacitación, y ii) vigilará y protegerá los derechos amparados tomando las medidas necesarias para controlar la contaminación de la subcuenca Boquía. [...]*

#### **VIII.4.3. Análisis del ordinal séptimo de la sentencia apelada**

179. En su recurso de alzada, Empresas Públicas de Armenia alega que el departamento del Quindío y el municipio de Salento deben cumplir con la obligación contenida en el referido numeral, en el evento en que la **Asociación de Suscriptores del Acueducto Rural El Rosario de la Vereda Boquía del municipio Salento** no pueda operar la planta de tratamiento.

180. Asimismo, insiste en que el *a quo* erró en el ordinal 7° de la parte resolutive de la sentencia de 5 de diciembre de 2019, cuando señaló que las medidas allí previstas evitarían todo tipo de «*vertimientos al afluente hídrico*».

181. Valga recordar que la orden cuestionada es del siguiente tenor:

*[...] SÉPTIMO: ORDENAR a las **Empresas Pública de Armenia E.P.A. E.S.P.**, a las **Empresas Públicas del Quindío E.P.Q.**, y a la **Corporación Autónoma Regional del Quindío CRQ**, **que presten la asesoría y el acompañamiento** a la **Asociación de Suscriptores del Acueducto Rural El Rosario de la vereda Boquía**, en lo que a **capacitación para la debida prestación del servicio, la debida operación del sistema y el manejo de la planta de tratamiento a construir concierne, así como lo relacionado con el mantenimiento periódico a la zona, evitando vertimientos al afluente hídrico.** [...].*

182. Ahora bien, antes de resolver el planteamiento, la Sala estima necesario clarificar que esta directriz, a diferencia de la contenida en el ordinal 5°, no tiene una naturaleza correctiva, sino preventiva y, adicionalmente, se fundamenta en los deberes sociales que el constituyente y legislador encomendaron a las empresas de servicios públicos.

183. El artículo 333 de la Constitución Política reconoce que «*la empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones*». Asimismo, señala que «*el Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial*». Y agrega que «*la ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación*».

184. En materia de servicios públicos domiciliarios, la restricción de esa libertad tiene una connotación mayor por cuanto los mencionados servicios permiten la satisfacción de necesidades básicas de la población. En este sentido, los artículos 365 y 367 superiores le asignaron al legislador la función de regular las mencionadas fronteras a través del régimen legal de los servicios públicos.

185. Así pues, el artículo 11 de la ley 142 encomendó a todas las entidades prestadoras de servicios públicos, entre otras, la obligación de brindar apoyo a otros prestadores:

[...] **ARTÍCULO 11. FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD EN LAS ENTIDADES PRESTADORAS DE SERVICIOS PÚBLICOS.** Para cumplir con la función social de la propiedad, pública o privada, las entidades que presten servicios públicos tienen las siguientes obligaciones:

**11.6. Facilitar el acceso e interconexión de otras empresas o entidades que prestan servicios públicos, o que sean grandes usuarios de ellos, a los bienes empleados para la organización y prestación de los servicios.** [...]

186. Visto el estatuto especial, es claro que la libertad económica en el caso concreto no es de carácter absoluto, por cuanto no solo la empresa, sino la propiedad de la ESP apelante cumple con una función social (Art. 58 CP).

187. Sobre el particular, en la sentencia C-741 de 2003, la Corte Constitucional explicó que tales límites son válidos cuando se busca incrementar la eficacia de la prestación, mejorar la calidad del servicio y ampliar la cobertura a los sectores más necesitados en aras del principio de solidaridad, por las siguientes razones:

[...] En materia de libertad de empresa en la prestación de servicios públicos domiciliarios, esta Corte ha resaltado que *“en el Estado Social de Derecho la libertad económica no es de carácter absoluto, pues debe recordarse que, además de la empresa, la propiedad también es una función social (Art. 58 CP) y que la libertad económica y la iniciativa privada tienen su garantía y protección supeditadas al predominio del interés colectivo (Art. 333 CP),”* y en consecuencia **su ejercicio está sometido no sólo a las pautas generales que fije el legislador, a las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios que dicte el Presidente, sino también a las directrices que les señalen las comisiones de regulación.**

**Lo anterior evidencia que el ejercicio de los derechos de asociación, de participación, de libertad de empresa y de libre competencia en materia de servicios públicos puede ser objeto de limitaciones orientadas a garantizar, entre otros fines, la eficacia de su prestación, la calidad del servicio y la ampliación de la cobertura a los sectores más necesitados en aras del principio de solidaridad.** [...] (se resalta)

188. Con fundamento en el anterior criterio jurisprudencial, la Sala resalta que la garantía y protección de la libertad económica y la iniciativa privada está supeditada al predominio del interés colectivo (Art. 333 CP). Preponderancia que, en este caso, beneficia igualmente a los tres prestadores vinculados a la orden cuestionada, pues todos ellos son usuarios de la misma cuenca hidrográfica.

189. Además, nuevamente la Sala pone de presente el deber que tienen las autoridades condenadas de ejercer sus funciones de forma concurrente y corresponsable, en los términos expuestos en el acápite VIII.3.2 de esta providencia, obligación que motiva la participación conjunta de Empresas Públicas de Armenia en el proceso de asesoramiento que brindaran las entidades condenadas, según lo dispuesto en el artículo 288 superior.

190. En tal sentido, se advierte que la **Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ**, mediante la Resolución No. 1801 de 18 de septiembre de 2015, adoptó el **Plan de Ordenamiento del Recurso Hídrico - PORH del Río Quindío**.

191. Este instrumento de planeación del cuerpo de agua identificó a todas las Empresas de Servicio Público de Acueducto, Alcantarillado y Aseo como «actores relevantes que participan en el proceso de ordenamiento». Además, la referida herramienta advierte lo siguiente:

[...] *En la parte alta [de la cuenca del Río Quindío], la carga de Coliformes Totales que conduce el río a la altura de la bocatoma EPA es superior a la acumulada, lo cual puede indicar un aporte puntual o difuso no monitoreado en el sector aguas arriba, o una subestimación en la carga medida en la quebrada Boquía. Lo anterior también se observa para el sector de La María, indicando la influencia de aportes no monitoreados a la altura de este tramo [...].*

192. El PORH del Río Quindío establece cinco (5) programas tendientes a una gestión integral y sistémica de la cuenca del Río Quindío, a saber: i) Programa de monitoreo y seguimiento al recurso hídrico; ii) Programa de conocimiento y manejo de factores de riesgo para la oferta y disponibilidad del recurso hídrico en la unidad hidrográfica; iii) Programa de saneamiento y uso eficiente y ahorro; iv) Programa de administración del aprovechamiento del recurso hídrico; y v) Programa de gestión de la información para la sostenibilidad del recurso hídrico.

193. En cuanto al **Programa de conocimiento y manejo de factores de riesgo para la oferta y disponibilidad del recurso hídrico en la unidad hidrográfica**, se extrae el siguiente aparte:

*[...] El sistema hidrológico y de aprovechamiento de recursos hídricos de la cuenca del río Quindío está condicionado a sufrir alteraciones en la distribución espacio-temporal del agua en los diferentes almacenamientos y flujos naturales y artificiales que constituyen el sistema. Lo cual se debe fundamentalmente a cambios ambientales inducidos de manera natural o por acción antrópica, dichos cambios pueden amplificar el riesgo de disminución de la disponibilidad del agua y la oferta hídrica. Los principales factores de riesgo que deben ser considerados son los siguientes: (...)*

**4. Diseño de estrategias de reducción de la vulnerabilidad de los sistemas de suministro del recurso hídrico en los diferentes usos, con prioridad en el uso para consumo humano.** *Se refiere a la valoración del grado de susceptibilidad de los sistemas de acueducto a ser afectados por condiciones ambientales extremas, y qué tan eficiente es su protocolo de respuesta y recuperación y en su protocolo de suministro alterno. [...]*

194. En lo concerniente al **Programa de saneamiento y uso eficiente y ahorro**, se destaca que:

*[...] El programa de uso eficiente y ahorro del agua de cada usuario debe tener en cuenta actividades tendientes a i) **la conservación de la fuente de abastecimiento (protección y conservación de microcuencas abastecedoras)**, ii) eficiencia del sistema de captación, conducción y potabilización (sistemas de macromedición y optimización de la captación y conducción), iii) eficiencia de redes de distribución (optimización de redes, reducción de pérdidas, micromedición, metas anuales de reducción de pérdidas, incentivos económicos al ahorro del usuario final), y iv) actividades de educación para el uso eficiente y ahorro del agua. [...].*

195. Como se observa, EPA ESP no solo está obligada a «facilitar el acceso e interconexión a otras (...) entidades que prestan servicios públicos, (...) a los bienes empleados para la organización y prestación de los servicios», sino que tal actuar, en este caso concreto, le beneficia y es una de sus responsabilidades como actor participe de los programas de conocimiento y manejo de factores de riesgo para la oferta y disponibilidad del recurso hídrico en la unidad hidrográfica y de saneamiento y uso eficiente y ahorro del PORH del Río Quindío.

196. Esta labor de brindar asesoría a la asociación rural, desarrolla los principios de concurrencia, subsidiariedad, complementariedad y solidaridad que motivan la existencia

del Estado Social de Derecho. Es más, la Sección destaca que en aquel sector reside población rural vulnerable y, además, la ESP no está interesada en prestar el servicio. Por eso, la orden permite en el largo plazo conservar la fuente en donde EPA ESP se abastece del recurso hídrico, también constituye una estrategia de reducción de la vulnerabilidad de su sistema de suministro y no desconoce las reglas de competencia del mercado.

197. Por todo lo dicho, la Sala estima necesario mantener la instrucción de amparo a cargo de las dos empresas vinculadas al extremo pasivo de la *litis*.

198. Sin embargo, EPA ESP acierta cuando señala que el primer responsable en garantizar la adecuada prestación del servicio es el municipio de Salento, así como el departamento del Quindío en su condición de gestor del PDA. Igualmente, es una realidad que la normatividad ambiental no impide todo tipo de vertimientos, sino solo aquellos que cataloga como prohibidos, tal y como se explicó en el apartado VII.3.1. de esta providencia.

199. En efecto, la prohibición contenida en los artículos 2.2.3.2.20.5. y 2.2.3.3.4.3. del Decreto 1076 de 2015, refiere al acto de «*verter, **sin tratamiento**, residuos sólidos, líquidos o gaseosos, que puedan contaminar o eutroficar las aguas*»; y, en esa medida, la Resolución 631 de 2015 señala los parámetros y los valores límites máximos permisibles de cargas contaminantes de los vertimientos puntuales a los cuerpos de aguas superficiales y a los sistemas de alcantarillado.

200. Así pues, la orden judicial cuestionada quedará de la siguiente forma:

*[...] **SÉPTIMO: ORDENAR** al municipio de Salento, al departamento de Quindío, a las Empresas Pública de Armenia E.P.A. E.S.P., a las Empresas Públicas del Quindío E.P.Q, y a la Corporación Autónoma Regional del Quindío CRQ, que presten la asesoría y el acompañamiento a la Asociación de Suscriptores del Acueducto Rural El Rosario de la vereda Boquía, en lo que a capacitación para la debida prestación del servicio de alcantarillado y la debida operación del sistema y el manejo de la planta de tratamiento, para evitar vertimientos prohibidos [...].*

#### **VIII.8. Análisis del ordinal octavo de la sentencia apelada**

201. El Tribunal Administrativo del Quindío, en el ordinal octavo de la providencia, dispuso lo que a continuación se transcribe:

*[...] **OCTAVO: ORDENAR** a las **Empresas Públicas de Armenia E.P.A.**, que efectúe la **instalación de macro medidores en la bocatoma y en la planta de tratamiento**, que permitan determinar de manera precisa las pérdidas de agua y tomar acciones dentro del marco de un plan de ahorro y uso eficiente del agua a ejecutarse por la E.P.A., según los resultados que arrojen las mediciones. Así mismo se le ordena que en caso de estimarse necesario, priorice y ejecute en conjunto con el **MUNICIPIO DE ARMENIA**, y en cumplimiento de la Ley 99 de 1983, la adquisición de predios aguas arriba de la bocatoma del Municipio de Armenia, en aras de lograr la protección y conservación del Río Quindío y el ecosistema que lo circunda [...].*

202. En el recurso de alzada, el recurrente informa que los macromedidores ya se encuentran instalados y, por eso, solicita que se declare la configuración de un hecho superado.

203. En efecto, obra en el plenario el escrito de 11 de diciembre de 2019<sup>79</sup>, suscrito por el apoderado judicial de Empresas Públicas de Armenia – EPA E.S.P, German Andrés Tobon Villada, el cual contiene el registro fotográfico de los macromedidores instalados por aquella autoridad en los puntos referidos en la decisión judicial, así:



204. Es menester recordar que EPA – E.S.P., tanto en la contestación de la demanda<sup>80</sup> como en los alegatos de conclusión, había acreditado el funcionamiento de esos instrumentos de medición a través del Programa de Uso Eficiente y Ahorro de Agua. Concretamente se pone de relieve, en tal sentido, que en el Informe de avance de enero a marzo de 2020<sup>81</sup> se alude a los resultados del monitoreo del proceso de captación de agua.

205. Así pues, es notorio que el apelante dio cumplimiento a las obligaciones previstas en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y en sus normas reglamentarias, en materia de medición y monitoreo para la conservación del recurso en las obras hidráulicas.

206. Concretamente, el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, en su artículo 121 del título V, señala que: *«las obras de captación de aguas públicas o privadas deberán estar provistas de aparatos y demás elementos que permitan conocer y medir la cantidad de agua derivada y consumida, en cualquier momento»*.

207. En el mismo sentido, el artículo 48 del Decreto 1541 de 1978<sup>82</sup> establece que *«las obras de captación de aguas deberán estar provistas de los elementos de control necesarios que permitan conocer en cualquier momento la cantidad de agua derivada por la bocatoma, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 121 del Decreto-ley 2811 de 1974»*.

208. En tal orden de ideas, en el presente caso se configuró el instituto de carencia actual de objeto por hecho superado en cuanto al primer elemento de la orden judicial

<sup>79</sup> Visible a folio 603 – 618 del cuaderno principal.

<sup>80</sup> Visible a folio 213 – 220 del cuaderno principal.

<sup>81</sup> Este documento se puede consultar

<sup>82</sup> “Por el cual se reglamenta la Parte III del Libro II del Decreto-Ley 2811 de 1974: “De las aguas no marítimas” y parcialmente la Ley 23 de 1973.”

cuestionada, dado que desaparecieron las circunstancias que vulneraban los derechos colectivos invocados<sup>83</sup>.

209. Ahora bien, en cuanto al segundo componente del ordinal octavo asociado al deber de «*adquirir predios aguas arriba de la bocatoma del Municipio de Armenia, en aras de lograr la protección y conservación del Río Quindío y el ecosistema que lo circunda*», el recurrente afirma que quienes tendrán que adquirir las «*áreas de importancia estratégica para la conservación del recurso hídrico que surte de agua los acueductos municipales y distritales*» serán el municipio de Salento y el departamento del Quindío.

210. Igualmente, sostiene que los predios ubicados en Explanación y en Boquía son poseídos irregularmente y, en virtud de lo anterior, no hacen parte de las áreas de importancia estratégica para la conservación del recurso hídrico, a que se refiere el artículo 11 de la Ley 142 de 1994.

211. Sobre el particular, el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 dispone lo siguiente:

**[...] Declárense de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales.**

**Los departamentos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de dichas zonas o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales.**

**Las autoridades ambientales definirán las áreas prioritarias a ser adquiridas con estos recursos o dónde se deben implementar los esquemas de pago por servicios ambientales de acuerdo con la reglamentación que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expida para el efecto. Su administración corresponderá al respectivo distrito o municipio. Los municipios, distritos y departamentos garantizarán la inclusión de los recursos dentro de sus planes de desarrollo y presupuestos anuales respectivos, individualizándose la partida destinada para tal fin [...].**

212. Por su parte, el Decreto 953 de 17 de mayo de 2013, reglamenta el artículo 111 de la Ley 99 de 1993. La norma reglamentaria dispone en su artículo 4° lo siguiente:

**[...] Identificación, delimitación y priorización de las áreas de importancia estratégica.** Para efectos de la adquisición de predios o la implementación de esquemas de pago por servicios ambientales por parte de las entidades territoriales, **las autoridades ambientales deberán previamente identificar, delimitar y priorizar las áreas de importancia estratégica, con base en la información contenida en los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas, planes de manejo ambiental de microcuencas, planes de manejo ambiental de acuíferos o en otros instrumentos de planificación ambiental relacionados con el recurso hídrico.**

*En ausencia de los instrumentos de planificación de que trata el presente artículo o cuando en estos no se hayan identificado, delimitado y priorizado las áreas de importancia estratégica, la entidad territorial deberá solicitar a la autoridad ambiental competente que identifique, delimite y priorice dichas áreas [...].*

213. De la lectura de los artículos 111 de la Ley 99 de 1993 y 4° del Decreto 953 de 2013 resulta claro que las áreas que tienen incidencia dentro del proceso de prestación del

---

<sup>83</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 1° de marzo de 2018, CP. Oswaldo Giraldo López, número de radicación: 66001-23-31-000-2010-00356-02(AP).

servicio público domiciliario de acueducto son de interés público y deben ser adquiridas de forma prioritaria por las entidades territoriales concernientes, previa delimitación por parte de la autoridad ambiental.

214. Precisamente, la Sala de Consulta y Servicio Civil en concepto de 15 de diciembre de 2005, explicó lo siguiente:

[...] *El artículo 111 de la Ley 99 de 1993 ordena a todas las entidades territoriales invertir un porcentaje (...) de sus ingresos para adquirir áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos. Ahora bien, como en las zonas de páramo, subpáramo, áreas de influencia de nacimientos de aguas y de estrellas fluviales, zonas de recarga de acuíferos y bosques de niebla se encuentran áreas que indiscutiblemente generan una alta oferta del recurso hídrico, ellas eventualmente pueden resultar estratégicas para la finalidad perseguida por el artículo 111 aún considerando su carácter macro ambiental, de lo cual no sigue que sean las únicas susceptibles de la inversión dicha. En efecto, es evidente de una parte, que no todos los departamentos ni, muchos menos, todos los municipios cuentan con estas zonas de manejo especial y, de otra, que la conservación del recurso hídrico es un asunto de interés público nacional. (...)*

**En este sentido, es pertinente señalar que para conservar el recurso hídrico que surten de agua a los acueductos municipales y distritales, es necesario centrar la atención no solamente en las fuentes de agua sino en todas las áreas que tienen incidencia dentro del proceso de prestación de este servicio público domiciliario también llamado servicio público domiciliario de agua potable.**

*De este modo, la identificación de las áreas de importancia estratégica para la conservación del recurso hídrico que surte de agua los acueductos municipales y distritales, parte necesariamente de un estudio técnico y científico del entorno en que se aprovecha y usa el recurso, pues como anota el ambientalista Germán Márquez "los ecosistemas estratégicos deben entenderse como parte diferenciables del territorio donde se encuentra funciones naturales de las cuales depende, de manera especial y significativa, bienes y servicios ecológicos vitales para el mantenimiento de la sociedad y de la naturaleza"; dentro de tal concepto cabe comprender ciertos páramos, sabanas o cuencas que juegan papeles fundamentales en el sostenimiento de procesos naturales, sociales, económicos, ecológicos o de otra índole, tales como las fuentes de agua o de alimentos; no se trata tan sólo de áreas importantes para la biodiversidad, sino de aquellas que cumplan otras funciones de soporte vital para la sociedad, a través de la prestación de bienes y servicios ecológicos fundamentales como la provisión de agua para la población. Aunque todas las áreas y ecosistemas del país son importantes, hay algunas de ellas que son vitales para la buena marcha de la sociedad".*

*Las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y distritales dependerán entonces de las condiciones actuales y futuras de generación del recurso y de las actividades que deban emprenderse para garantizar su uso eficiente, atendiendo la preservación y optimización de los bienes y servicios ambientales [...]<sup>84</sup>.*

215. En este contexto, la Sala considera que le asiste razón al recurrente al señalar que la obligación de adquirir los inmuebles o adoptar un esquema de pago por servicios ambientales sobre los predios ubicados en «áreas de importancia estratégica para la conservación del recurso hídrico que surte de agua los acueductos municipales y distritales» recae de manera principal en los municipios y en los departamentos.

216. Aunado a lo anterior, el proceso de **identificación, delimitación y priorización** de estas áreas de importancia estratégica fue encomendado a las autoridades ambientales,

---

<sup>84</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 15 de diciembre de 2005. No. 1689, CP. Flavio Augusto Rodríguez Arre.

quienes identificarán los sectores que serán adquiridos con los recursos contemplados en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993.

217. En desarrollo de esta atribución, a través del Acuerdo No. 04 de 5 de junio de 2015, la **Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ** realizó la identificación, delimitación y priorización de las «*áreas de importancia estratégica para la conservación del recurso hídrico que surte de agua los acueductos municipales y distritales*» pertenecientes a la cuenca del Río Quindío.

218. En el aludido acuerdo identificó, delimitó y priorizó doce (12) microcuencas, bajo un esquema de pago por servicios ambientales. Sin embargo, el citado acto administrativo no indica cuáles son los sectores protegidos de los lugares caracterizados.

219. En este contexto, esta Sección considera que le asiste la razón a Empresas Públicas de Armenia EPA – ESP, cuando afirma que la autoridad ambiental condenada es quien debe realizar el proceso de delimitación, identificación y priorización de las «*áreas de importancia estratégica para la conservación del recurso hídrico que surte de agua los acueductos municipales y distritales*».

220. Sin embargo, ello no es óbice para que Empresas Públicas de Armenia ESP desatienda las obligaciones a que se refieren el artículo 11 de la Ley 142 de 1994 y el artículo 59 de la Ley 9ª de 1979.

221. El régimen de servicios públicos domiciliarios es claro en señalar que los prestadores protegerán y conservarán las áreas de especial importancia ecológica en donde realicen labores trascendentales para el desarrollo de su objeto, como lo es la captación del recurso hídrico concesionado.

222. En tal propósito, los prestadores no pueden olvidar que su propiedad cumple con los siguientes fines sociales:

*[...] ARTÍCULO 11. FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD EN LAS ENTIDADES PRESTADORAS DE SERVICIOS PÚBLICOS. Para cumplir con la función social de la propiedad, pública o privada, las entidades que presten servicios públicos tienen las siguientes obligaciones:*

*11.5. **Cumplir con su función ecológica**, para lo cual, y en tanto su actividad los afecte, **protegerán la diversidad e integridad del ambiente, y conservarán las áreas de especial importancia ecológica, conciliando estos objetivos con la necesidad de aumentar la cobertura y la costeabilidad de los servicios por la comunidad.***

*11.10. Las demás previstas en esta Ley y las normas concordantes y complementarias. [...]*

223. Aunado a ello, y dada la importancia del recurso hídrico, el artículo 59 de la Ley 9ª de 1979 encomendó a «**[l]as entidades encargadas de la entrega de agua potable al usuario**» la función de «**ejercer control sanitario en la superficie situada sobre el estrato acuífero y sobre las áreas de recarga para evitar su contaminación**».

224. Nótese que la salvaguarda de los ecosistemas estratégicos que permiten la adecuada prestación del servicio de acueducto es un actividad que el ordenamiento jurídico también le encomendó a los prestadores del servicio. Por ende, las entidades que pertenecen al extremo pasivo de la *litis* no pueden ejecutar sus funciones de manera aislada y desarticulada, pues la protección del entorno natural solo es posible a través del trabajo en equipo y la concatenación de esfuerzos.

225. En esta oportunidad, la Sala recuerda al Departamento de Quindío, al municipio de Salento, a la Corporación Autónoma Regional del Quindío y a Empresas Públicas de Armenia - EPA E.S.P., que todos están llamados a participar en el propósito común de conservar el lugar de captación de las aguas del Río Quindío, pues de lo contrario, los primeros afectados serán los usuarios del servicio de acueducto de Armenia.

226. Por esta razón, precisamente, el artículo 44° del Acuerdo No. 13 de 2007<sup>85</sup> señala:

*[...] Artículo 44: RESPONSABILIDAD SOCIAL en principio de responsabilidad social Empresas Públicas de Armenia ESP afirma su posición de **cooperante en el logro de la sostenibilidad ambiental, del acceso a los servicios públicos de toda la población del municipio de Armenia** y de la erradicación de la corrupción. [...]*

227. Es una realidad que las instituciones condenadas fueron establecidas con el objeto de lograr los fines estatales de conservación del entorno natural para la adecuada prestación de los servicios públicos y, para ello, deben articularse a través de un programa integral que les permita participar de manera conjunta en el cumplimiento de sus funciones específicas.

228. En virtud de lo anterior, la Sala modificará la orden de adquirir los predios aguas arriba de la bocatoma del acueducto de Armenia, en los siguientes términos:

*[...] **OCTAVO: ORDENAR al Departamento del Quindío, al Municipio de Salento, a la Corporación Autónoma Regional del Quindío y a Empresas Públicas de Armenia - EPA E.S.P** que, en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, adelanten un programa de conservación dirigido a proteger las áreas de importancia estratégica para la conservación del recurso hídrico, en el punto de captación de Empresas Públicas de Armenia ESP, en los sectores delimitados a través del Acuerdo No. 04 de 5 de junio de 2015.*

*Adicionalmente, la **Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ**, realizará un proceso de evaluación de los sectores que no han sido protegidos y que pueden tener incidencia en este propósito, con miras a garantizar que las entidades territoriales competentes realicen el proceso de adquisición o implementen esquemas de pago por servicios ambientales, de acuerdo con lo señalado en el Decreto 953 de 2013. En tal evento, deberán incluirse esos sectores en el programa integral de conservación señalado en el anterior párrafo [...].*

229. Finalmente, para garantizar el control efectivo del proceso de cumplimiento de las órdenes judiciales, esta autoridad judicial modificará el ordinal décimo segundo de la sentencia de 5 de diciembre de 2019 para integrar el comité de verificación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 472.

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

#### **FALLA:**

**PRIMERO: MODIFICAR** los ordinales primero, quinto, séptimo, octavo y décimo segundo de la sentencia de 5 de diciembre de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo del

---

<sup>85</sup> Por medio del cual se aprueban los estatutos de Empresas Públicas de Armenia – E.P.A. E.S.P.

Quindío, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia y en los siguientes términos:

[...] **PRIMERO: ORDENAR** a las entidades condenadas que protejan, conserven, mantengan y restauren la cuenca del Río Quindío y sus afluentes, desde su nacimiento hasta su desembocadura.

Para el restablecimiento de los derechos colectivos conculcados, las entidades responsables actuarán a la luz de los principios de coordinación, concurrencia y desarrollo sostenible. En esa medida, cada tres meses deberán celebrar una sesión de trabajo conjunto para evaluar el avance en el cumplimiento de cada orden específica. Las actas de las sesiones, junto con el soporte de las actuaciones, deberán remitirse al Comité de Verificación del cumplimiento de la sentencia.

Antes del término de tres meses, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, las entidades condenadas allegarán al mismo comité el cronograma de trabajo tendiente a acatar cada orden. El cronograma definirá concretamente cómo actuarán las entidades condenadas en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias y señalará términos perentorios.

La parte actora -Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y Personería Municipal de Armenia- diseñaran un mecanismo tecnológico o administrativo para hacer seguimiento al cumplimiento de los términos e instrucciones contenidas en esta sentencia. Además, serán invitados a las mesas de trabajo que se celebren con dicho propósito.

Para el cumplimiento de las instrucciones a que se refieren los ordinales cuarto, sexto, séptimo, octavo, noveno y undécimo de esta providencia, los integrantes del extremo pasivo tendrán un plazo no mayor a un (1) año, contado a partir del momento en que esta decisión quede ejecutoriada. Tal periodo será prorrogable por el término máximo de seis (6) meses adicionales, en el evento en que las autoridades condenadas acrediten circunstancias justificables. [...]

**QUINTO: ORDENAR** a la Asociación de Usuarios del Acueducto de Rural El Rosario de la vereda Boquía y al Municipio de Salento que de manera conjunta programen los mantenimientos periódicos al pozo séptico de la vereda Boquía, evitando su colmatación y vertimiento al afluente hídrico Río Quindío.

Las entidades condenadas deberán diseñar un protocolo para la ejecución de las labores de mantenimiento -que mitigue los impactos ambientales que se pueden presentar en el desarrollo de la orden- a través de estrategias de modo, tiempo o tecnología que procuren la eficiencia del procedimiento.

Así mismo, se les ordena a estas entidades adelantar las gestiones y actuaciones necesarias para evitar la contaminación por vertimientos de toda índole en el río Quindío, llevando a cabo las respectivas campañas de concientización de manera periódica a la población de la vereda Boquía, debiendo actualizar de ser necesario los planes de contingencia.

La vigencia de esta medida está supeditada a la puesta en funcionamiento de la obra hidráulica a que se refiere el ordinal tercero de esta providencia.

Para el cumplimiento de la orden, la Corporación Autónoma Regional del Quindío i) brindará asesoría técnica, ii) apoyará los procesos de capacitación, y iii) vigilará y protegerá los derechos amparados tomando las medidas necesarias para controlar la contaminación de la subcuenca Boquía. [...]

**SÉPTIMO: ORDENAR** al municipio de Salento, al departamento de Quindío, a las Empresa Pública de Armenia E.P.A. E.S.P., a las Empresas Públicas del Quindío E.P.Q, y a la Corporación Autónoma Regional del Quindío CRQ, que presten la asesoría y el acompañamiento a la Asociación de Suscriptores del Acueducto Rural El Rosario de la vereda Boquía, en lo que a capacitación para la debida prestación del servicio de alcantarillado y la debida operación del sistema y el manejo de la planta de tratamiento, para evitar vertimientos prohibidos.

**OCTAVO: ORDENAR** al Departamento del Quindío, al Municipio de Salento, a la Corporación Autónoma Regional del Quindío y a Empresas Públicas de Armenia - EPA E.S.P que, en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, adelanten un programa de conservación dirigido a proteger las áreas de importancia estratégica para la conservación del recurso hídrico, en el punto de captación de Empresas Públicas de Armenia ESP, en los sectores delimitados a través del Acuerdo No. 04 de 5 de junio de 2015.

Adicionalmente, la **Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ**, realizará un proceso de evaluación de los sectores que no han sido protegidos y que pueden tener incidencia en este propósito, con miras a garantizar que las entidades territoriales competentes realicen el proceso de adquisición o implementen esquemas de pago por servicios ambientales, de acuerdo con lo señalado en el Decreto 953 de 2013. En tal evento, deberán incluirse esos sectores en el programa integral de conservación señalado en el anterior párrafo. [...]

**DÉCIMO SEGUNDO: ORDENAR** la conformación de un Comité de Verificación, el cual estará integrado por el Tribunal Administrativo del Quindío a través de su magistrado ponente -quien lo presidirá-, por los actores populares -Defensoría Regional del Pueblo del Quindío, la Personería Municipal de Armenia y la Procuraduría 34 Judicial I de Asuntos Ambientales y Agrarios de Armenia-, por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, por el Departamento de Quindío, por el Municipio de Salento, por el Municipio de Armenia, por la Corporación Autónoma Regional del Quindío y por los prestadores del servicio Empresas Públicas De Armenia - EPA E.S.P., Asociación de Suscriptores del Acueducto Rural El Rosario de La Vereda Boquia del Municipio de Salento y Empresas Públicas del Quindío S.A. E.S.P., de conformidad con lo establecido en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, quienes deberán hacer seguimiento a lo ordenado en la presente decisión y rendir informes anuales sobre las acciones que se adopten y ejecuten para el cabal cumplimiento de la sentencia”.

**SEGUNDO: DECLARAR** la carencia actual de objeto por hecho superado respecto de la orden dada a Empresas Públicas de Armenia - EPA E.S.P de instalar un sistema de medición en el punto de captación y en la planta de tratamiento «que permita determinar de manera precisa las pérdidas de agua y tomar acciones dentro del marco de un plan de ahorro y uso eficiente del agua a ejecutarse por la E.P.A.».

**TERCERO: CONFIRMAR** en todo lo demás la providencia recurrida.

**CUARTO: REMITIR** copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

**QUINTO: DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen una vez ejecutoriado este proveído.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**  
Consejera de Estado  
Presidenta

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Consejero de Estado

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Consejero de Estado

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**  
Consejero de Estado

P:(15 y 22)