

ACCIÓN POPULAR / VULNERACIÓN DE DERECHOS COLECTIVOS POR CONTAMINACIÓN DE RÍOS QUE AFECTAN REPRESA / DEBER DE EJECUCIÓN DE OBRAS DE CONSTRUCCIÓN DE PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES – Dentro de la vigencia del plan / PLAN DE SANEAMIENTO Y MANEJO DE VERTIMENTOS – Aprobación por la autoridad ambiental / PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO POR INFRACCIÓN DE NORMAS AMBIENTALES / ORDEN DE CONSTRUCCIÓN DE PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES /

[¿Existe vulneración a los derechos e intereses colectivos al goce a un ambiente sano, la moralidad administrativa, 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 defensa de los bienes de uso público, la defensa del patrimonio público y la seguridad y salubridad públicas, por parte de las entidades demandadas, al no ejecutar los proyectos y obras de infraestructura necesarias para la descontaminación del embalse de “La Copa”, producida por los vertimientos de aguas residuales provenientes de los ríos Cormechoque, Toca y Chorrera?] (...) [C]onsidera la Sala que el Municipio de Siachoque debe, para cumplir con las actividades del PSMV y además [la] orden dada por la autoridad judicial, gestionar su vinculación al PDA en los términos del numeral 2 del artículo 2.3.3.1.4.1. del Decreto 1425 de 2019, y una vez hecho esto, presentar de manera inmediata los proyectos de mejoramiento del servicio de alcantarillado, unificación de vertimientos y construcción de PTAR, ante las instancias de coordinación de este instrumento de planeación, así como de los entes nacionales de financiación de obras públicas, para lograr el apoyo técnico y/o financiero que requiera para su ejecución. (...) [E]stima la Sala que la decisión del *a quo* de fijar un plazo de seis (6) meses para que se adelanten y finalicen las investigaciones que ordenó, y uno (1) y tres (3) meses para realizar visitas a la represa La Copa y los ríos Cormechoque, Chorrera y Toca, respectivamente, deviene en improcedente, en razón a que desconoce lo dispuesto por el Legislador al definir los tiempos y etapas de este particular procedimiento, a los cuales deben sujetarse las autoridades administrativas en esta materia, sin que sea dable a las Jueces de la República imponer plazos para que la administración cumpla con sus deberes constitucionales y legales de los que son titulares. Bajo esa óptica, resulta necesario modificar los numerales 1 y 2 del artículo 4 de la parte resolutive de la sentencia del 25 de junio de 2018, en el sentido que las visitas e investigaciones allí ordenadas no estén sujetas a plazos distintos a los previstos en la Ley 1333 de 2009, sin que ello sea óbice para que se dilaten indefinidamente so pena de las sanciones a las que tal conducta de lugar y a la constatación que efectúe el Comité de Verificación del presente proceso. (...) [L]a Sala debe definir si es cierto que el Tribunal ordenó al Departamento de Boyacá la construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales en los Municipios de Toca y Siachoque. (...) [E]l equívoco advertido por el recurrente se zanja modificando la orden contenida en el numeral primero del segundo apartado del artículo cuarto de la parte resolutive de la sentencia del 25 de junio de 2018, bajo el entendido que la construcción de las PTAR ordenadas a los Municipios de Toca y Siachoque es responsabilidad exclusiva de éstos, y no del Departamento de Boyacá, sin que ello signifique el desconocimiento de las obligaciones de apoyo que para tal propósito tiene este último ente territorial, en atención de los principios de coordinación, complementariedad, subsidiariedad y concurrencia vistos. (...) [L]a Sala concluye que, tal como lo manifiesta la apoderada del Departamento de Boyacá, la parte resolutive de la decisión de primera instancia omitió pronunciarse sobre las referidas excepciones, en tanto sí lo hizo frente a las propuestas por CORPOBOYACÁ y los Municipios de Toca

y Siachoque. No obstante, de acuerdo con lo dicho en relación con las obligaciones de colaboración y apoyo que tiene el Departamento de Boyacá para la prestación de los servicios públicos a cargo de los municipios, la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta no puede salir adelante, y la segunda de las excepciones quedó resuelta en el curso de la presente providencia.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Bogotá, D.C., catorce (14) de mayo de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 15001-23-31-000-2010-01363-01(AP)

Actor: JOSÉ AMADO LÓPEZ MALAVER

Demandado: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ – CORPOBOYACÁ Y OTROS

Procede la Sala a decidir los recursos de apelación interpuestos por los apoderados del Municipio de Siachoque, la Corporación Autónoma Regional de Boyacá y el Departamento de Boyacá en contra de la sentencia dictada el 25 de junio de 2018 por el Tribunal Administrativo de Boyacá.

I. SÍNTESIS DEL CASO

1.1. El señor José Amado López Malaver, actuando en nombre propio, presentó acción popular contra el Departamento de Boyacá, los Municipios de Toca y Siachoque y la Corporación Autónoma Regional de Boyacá (en adelante CORPOBOYACÁ), solicitando que se protegieran los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la moralidad administrativa, 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 defensa de los bienes de uso público, la defensa del patrimonio público y la seguridad y salubridad públicas.

Como consecuencia de lo anterior, solicitó:

“PRIMERO

Declarar que la Corporación Autónoma Regional de Boyacá CORPOBOYACÁ, frente al tema de la grave contaminación de las aguas que son entregadas por los ríos COLMECHOQUE, (Sic) TOCA y CHORRERA al embalse de “La Copa”, vulnera la protección de los intereses y derechos colectivos y por consiguiente la prevalencia al beneficio de la calidad de vida ciudadana, frente al agravio y evidente transgresión a derechos fundamentales de las inmensas mayorías, habida cuenta el flagrante incumplimiento a sus funciones y obligaciones misionales, estatutarias y legales, de ejecutar proyectos y obras de infraestructura cuya realización es necesaria para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

SEGUNDO

Ordenar vía judicial a la autoridad medioambiental competente, en este caso la Corporación Autónoma Regional de Boyacá CORPOBOYACA (Sic), con función de autoridad policial; dar cabal y estricto cumplimiento al mandato legal, en desarrollo de su función misional y razón de ser, para que de inmediato o en todo caso dentro del plazo perentorio fijado por el Señor Juez, realizar:

1. Las actuaciones administrativas pertinentes representadas en las labores indispensables de identificación e individualización de aquellos focos contaminantes, por ende a sus responsables, consecuente promulgación y notificación de los requerimientos de rigor, para que dentro de dentro de plazos perentorios no superiores a TREINTA (30) días calendario, éstos infractores ejecuten los trabajos y/o adecuaciones indispensables, convenientes y necesarias, que logren el encauzamiento de sus aguas, servidas y/o residuales, a los sistemas de colectores de alcantarillado previstos para tal fin, o realicen los tratamientos regenerativos de rigor, a efecto de lograr controlar a toda costa se continúen generando vertimientos de aguas residuales y servidas con alto grado de contaminación a los causes de los ríos COLMECHOQUE (Sic), TOCA y CHORRERA mismos que surten al embalse de "La Copa", en el municipio de Toca,

2. Dentro de un plazo perentorio fijado por el Juzgado, no superior a un (1) año, CORPOBOYACA (Sic) deberá ejecutar en el municipio de Toca y en aquellos lugares que así lo ameriten, la construcción de las obras de infraestructura cuya realización es necesaria para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales, consistente en la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales y servidas (Ptr), hasta lograr su recuperación total a plenitud y el retorno a sus cauces naturales dentro de estándares de calidad, pureza y salubridad hasta lograr demostrar mediante registros de laboratorio, que el índice de riesgo de la calidad del agua (IRCA) que retorna al cauce de los ríos COLMECHOQUE (Sic), TOCA y CHORRERA y por ende al embalse "La Copa", sea de 00%.

3. En cumplimiento a las de funciones de CORPOBOYACA (Sic), dicha Corporación deberá reservar y alinderar en los términos y condiciones que le fijen la ley y los reglamentos, los distritos de manejo integrado, el anillo franja o zona de protección del embalse de "La Copa" en una extensión externa al área inundada, no inferior a los 100 metros de la totalidad de su entorno, la cual deberá ser objeto de trabajos de repoblamiento forestal protector, en la densidad ordenada por norma, a efecto de garantizar el debido aislamiento y la protección de sus aguas, además de propiciar un adecuado entorno medioambiental de protección óptimo a la reserva acuífera.

4. Paralelamente, con cargo a los FCA (Fondo de Compensación Ambiental) y/o FPAA (Fondo para la Acción Ambiental) O presupuestos destinados o que deberán destinarse para tal fin; dentro del término perentorio fijado por el Juzgado, emprender y ejecutar las acciones de campo **reales, efectivas y eficaces**, entre otras de reforestación de especies nativas en cantidad de plántulas no inferior a un millón; reglamentación y recuperación de sus cuencas y demás, hasta lograr la plena, total y absoluta, recuperación del entorno y ecosistemas, desde el propio punto de nacimiento, hasta su desembocadura de los de los ríos " COLMECHOQUE (Sic), TOCA y CHORRERA.

5. Consecuentemente a las precitadas labores de tipo correctivo y de recuperación; estructurar u orquestar medidas preventivas, mediante la suscripción de actas compromisorias respaldadas por pólizas de cumplimiento, de las que se deberán allegar copias al juzgado, firmadas por aquellos contaminadores plenamente identificados; mecanismo mediante el cual se permitirá implementar sistemas de seguimiento y control posterior, que garanticen la permanencia en el tiempo de la pureza de las aguas de los aludidos ríos COLMECHOQUE (Sic), TOCA y CHORRERA "La Copa" sus entornos y ecosistemas.

6. CORPOBOYACA (Sic), deberá desarrollar compañías de capacitación y concientización en las comunidades ribereñas tanto de los aludidos ríos "COLMECHOQUE (Sic), TOCA Y CHORRERA" como de "La Copa", del ecosistema de páramo "La Cortadera" y sus entornos, puerta a puerta, persona a persona, por medios masivos de comunicación, en colegios locales etc., orientadas a lograr imprimir en el subconsciente colectivo, la importancia de cuidar los ecosistemas estratégicos a que aquí nos hemos referido.

7. CORPOBOYACA (Sic), deberá articular con las autoridades locales respectivas, tanto a lo largo y ancho de las cuencas de los ríos COLMECHOQUE (Sic), TOCA y CHORRERA, como del propio embalse "La Copa" y páramo "La Cortadera", la creación, adecuado y permanente funcionamiento de los CLAS (Comités locales ambientales), bajo cuya responsabilidad quedarían la ejecución de las labores de apoyo a las autoridades medioambientales en la vigilancia, denuncia y control real, en tareas de recuperación y adecuada permanencia de los aludidos ecosistemas.

*Y en general el juzgado ordenara por vía judicial, dentro de plazos perentorios y tareas claramente definidas, el desarrollo e implementación **efectiva y real** de todo tipo de labores, acciones correctivas, conminatorias o persuasivas, a la par con estrategias educativas, de seguimiento y control eficaz, representadas **prioritariamente** en gestiones administrativas, **policivas** y de ser necesario, hasta aquellas penales pertinentes, oportunas y necesarias, que logren resultados efectivos, reales y tangibles, en procura a obtener la protección de las fuentes hídricas aludidas y hacer regresar las cosas a su estado natura inicial.*

Del Control y seguimiento:

*A efecto de constatar tanto a lo largo y ancho de las cuencas de los ríos COLMECHOQUE (Sic), TOCA y CHORRERA el embalse "La Copa" como el páramo "La Cortadera", el cumplimiento debido a lo que finalmente se disponga en la sentencia de mérito que aquí se promulgue; el juzgado designará una comisión de verificación que deberá ejercer vigilancia, control, seguimiento de ejecución y comprobación del **cumplimiento y reporte periódico** al juzgado, labor que será compartida con veedurías ciudadanas de salvaguarda de los ecosistemas aquí involucrados, convocadas bajo el liderazgo y tutoría de las Personerías Municipales de aquellos lugares donde transcurren los ríos en cuestión, sumada a la labor práctica que realicen los CLAS (Comités Locales ambientales) organizados por la propia autoridad ambiental aquí accionada, cuyo listado de miembros y dignatarios deberán ser allegados periódica y oportunamente al juzgado por CORPOBOYACA (Sic).*

Soportes de los informes de gestión y control:

- Tanto la propia autoridad ambiental aquí accionada, como la comisión de verificación, las veedurías ciudadanas y los CLAS (Comités locales ambientales), con el apoyo y financiamiento de CORPOBOYACA (Sic), entregaran al Juzgado, informes de gestión y logros específicos, soportados en material fílmico o fotográfico, resultados de laboratorio y en general de todo tipo de ayuda científica idónea y creíble que garantice el logro real de los objetivos de descontaminación y control ambiental;*

TERCERO:

En el evento en que, durante el transcurso del proceso especial que da inicio ésta Acción Popular, sean realizadas labores con el objeto de superar las irregularidades aquí enunciadas y se tomen los correctivos del caso, para así de esta manera, hacer cesar la vulneración de los derechos e intereses colectivos demostrada; solicito respetuosamente del señor Juez, declarar a sentencia, que hasta antes de la formulación de ésta demanda, la autoridad medioambiental aquí aludida y accionada, omitió el cabal cumplimiento a sus obligaciones constitucionales, legales, estatutarias, funcionales y reglamentaria, resultado de lo cual se propicio (Sic), agravio grave y vulneración a los antedichos derechos colectivos, que cesaron gracias a la

interposición de la Acción Popular aquí impetrada; igualmente, que hay superación del objeto materia de la presente acción y se señale el monto y fecha de pago del incentivo de Ley.

CUARTO:

Se condene a CORPOBOYACA (Sic), entidades y/o personas que resultaren responsables tanto de los hechos, como de las omisiones aquí descritas, de la vulneración de derechos e intereses colectivos a que hace alusión y dieron origen a ésta demanda:

** Al pago de las costas que cause el proceso.*

** Al pago del incentivo ordenado por Ley, en cuantía que el Señor Juez fije o determine bien sea por vía del eventual detrimento patrimonial, o directo que en todo caso no sea inferior a las 3/4 partes de la máxima fijada por norma.*

RENUNCIA EXPRESA Y FORMAL AL VALOR DEL INCENTIVO.

*En lo personal, desde ya manifiesto mi voluntad de **RENUNCIAR** en FAVOR DEL MUNICIPIO DE TOCA CON DESTINACIÓN ESPECIFICA, a recibir a título personal el valor de incentivo referido en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998. En su defecto, el valor resultante del precitado incentivo legal, deberá ser invertido por la administración municipal de Toca, en la ejecución de trabajos de recuperación de la cuenca urbana del río TOCA, mediante labores de repoblamiento forestal con doble propósito: ornamental y protector, la construcción de senderos peatonales ambientales realización de trabajos de recuperación del medio ambiente en ese sitio. Tareas para las cuales desde ahora solicito comedidamente del Juzgado ser asignado como Veedor de las precitadas ejecuciones.*

QUINTO:

Una vez culminado el trámite de la presente acción popular, desde ahora se solicita del juzgado, compulsar copias de la sentencia debidamente ejecutoriada y con mérito ejecutivo, con destino a la Contraloría, a efecto de adelantar las acciones de repetición en aplicación al mandato Constitucional.

Finalmente, las demás procedente y pertinente el Señor Juez proveer.”¹

Como sustento fáctico de las pretensiones se adujo que en jurisdicción de los Municipio de Toca y Siachoque en el Departamento de Boyacá se encuentra el páramo denominado “La Cortadera”, cuyos afluentes son, entre otros, los ríos Cormechoque, Toca y Chorrera, que alimentan la represa La Copa, la cual suministra agua a gran parte del departamento, especialmente para uso doméstico, agropecuario, industrial, de servicios y recreación.

¹ Folios 8 a 10 del Cuaderno nro. 1.

Argumentó que las poblaciones ubicadas en la parte superior de la represa La Copa carecen de Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales (en adelante PTAR), por lo que vierten estos residuos a los mencionados ríos, sin que la autoridad ambiental, esto es, CORPOBOYACÁ ejerza control sobre tales actuaciones contaminantes.

Expuso que CORPOBOYACÁ cuenta con los recursos económicos para construir las PTAR que se requieran en aquellos municipios que están vertiendo estos líquidos a los ríos, provenientes del pago de derechos ambientales y del valor que cancelan los distintos proyectos que hacen uso del agua de la represa, incluido el Distrito de Riego y Drenaje de Gran Escala del Alto Chicamocha y Firavitova, los cuales deben ser invertidos en la ejecución de obras de infraestructura necesarias para descontaminar las fuentes hídricas y contribuir a la recuperación de los recursos naturales no renovables.

Sostuvo que los procesos de filtración subterránea natural contribuyen a la grave situación de contaminación que presentan los citados ríos y la represa, afectando los acuíferos subyacentes de los que las poblaciones que carecen del servicio de acueducto extraen agua a través de pozos.

Resaltó que CORPOBOYACÁ ha incumplido sus obligaciones para limitar las descargas o depósitos de productos o cualquier otra sustancia que genere contaminación, así como realizar evaluación, control y seguimiento ambiental al uso del agua. Agregó que los recursos de esa autoridad ambiental no se ven reflejados en inversiones reales y de calidad para mitigar el impacto que las actividades de vertimiento generan en el ambiente, y mejorar las condiciones de vida de la población ubicada en los municipios de su jurisdicción.

Concluyó que tampoco se han llevado a cabo campañas pedagógicas para concientizar a la comunidad sobre la importancia de preservar los recursos naturales, ni se han puesto en funcionamiento los Comités Locales Ambientales – CLAS, que contribuyan a ejercer control para el mejoramiento de los entornos medioambientales de la zona.

I. TRÁMITE DE LA ACCIÓN

2.1. La acción popular fue presentada el día 3 de septiembre de 2010², ante el Juzgado Noveno Administrativo de Tunja, quien mediante providencia del 8 de septiembre del mismo año³ dispuso la remisión por competencia del asunto al Tribunal Administrativo de Boyacá.

2.2. El Tribunal Administrativo de Boyacá, a través de auto del 12 de octubre de 2010, admitió la demanda y ordenó la notificación de CORPOBOYACÁ, así como de la Defensoría del Pueblo y el Procurador Judicial para Asuntos Administrativos.⁴

2.3. Adicionalmente, mediante auto del 25 de enero de 2011, el Despacho sustanciador dispuso la vinculación del Departamento de Boyacá.⁵

2.4. Mediante proveído del 28 de marzo de 2014 se ordenó vincular a los Municipios de Toca y Siachoque.⁶

2.5. Por su parte, las accionadas contestaron la demanda, esgrimiendo los siguientes argumentos:

2.5.1. CORPOBOYACÁ solicitó se denegaran las súplicas de la demanda y formuló las excepciones de *“AUSENCIA DE ELEMENTOS QUE ESTRUCTUREN RESPONSABILIDAD A CORPOBOYACÁ”*, y *“FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”*, las cuales fundamentó en que la responsabilidad de construir y poner en funcionamiento la PTAR del Municipio de Toca es de esa entidad territorial, y no de la autoridad ambiental, en tanto tal atribución no se encuentra enlistada en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, al estar relacionada con la prestación de servicios públicos de que trata la Ley 142 de 1992. Además, que ha realizado grandes esfuerzos técnicos, operativos y económicos para minimizar los efectos ambientales generados por los vertimientos del municipio y preservar todas las fuentes hídricas de la región.

Aseveró que el accionante desconoce la situación actual de los ríos Toca, Cormechoque y Chorrera, puesto que la única fuente receptora de aguas

² Folio 14 vuelto del cuaderno nro. 1.

³ Folios 18 a 24 *ibídem*.

⁴ Folios 28 a 30 del Cuaderno nro. 1.

⁵ Folios 79 a 81 del Cuaderno nro. 1.

⁶ Folio 231 *ibídem*.

residuales es el primero de ellos, de aquellas que provienen del casco urbano del Municipio de Toca, quien cuenta con el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (en adelante PSMV) aprobado por CORPOBOYACÁ con una vigencia de diez (10) años, y frente al cual realiza el debido seguimiento en el marco del expediente administrativo OOPV-0009/04.

Puso de presente que el actor popular para fundamentar sus pretensiones hace referencia al “*umbral de tolerancia ambiental*”, concepto que requiere ser probado técnicamente, y no por la simple observación.

Indicó que liquida y cobra la Tasa Retributiva por Vertimientos Domésticos al Municipio de Toca de manera trimestral, teniendo en cuenta que éste se encuentra incluido dentro del Programa de Tasas Retributivas de esa entidad desde el año 2001, por formar parte de la Cuenca Alta del Río Chicamocha, el cual está catalogado como el segundo más contaminado dentro de la jurisdicción de la Corporación y el segundo a nivel nacional. Así mismo, que para la vigencia 2010, el valor aproximado de este concepto fue de dos millones trescientos sesenta y cinco mil novecientos cuatro pesos (\$2.365.904), invertido en los términos de la destinación específica definida en el Decreto 3100 de 2003.

Manifestó que en el año 2009 el Municipio de Toca radicó ante esa entidad el proyecto denominado “*Plan Maestro de Alcantarillado del Casco Urbano del Municipio de Toca*” para obtener recursos del Fondo Regional de Inversión para la Descontaminación Hídrica – FRIDH.

Resaltó que CORPOBOYACÁ como autoridad ambiental tiene funciones relacionadas con la administración de los recursos naturales, entre ellos el hídrico, que son cumplidas a través de actividades de conservación y recuperación de la estabilidad de los ecosistemas, otorgando permisos, licencias y autorizaciones, y de ser necesario, imponiendo medidas de policía y/o sanciones por la violación de normas de protección ambiental.

Concluyó que, de conformidad con el artículo 14 numeral 5 de la Ley 99 de 1993, corresponde al Consejo Nacional Ambiental designar Comités Ambientales para realizar tareas de coordinación y seguimiento.⁷

⁷ Folios 40 a 48 del Cuaderno nro. 1.

2.5.2. El Departamento de Boyacá se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda y propuso las excepciones que denominó *“FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA”* y *“EXCEPCIÓN BASADA EN LA AUSENCIA DE VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS”*; la primera de ellas con base en que la prestación de servicios públicos es una obligación de los entes territoriales locales por disposición del artículo 367 de la Constitución Política y las Leyes 142 de 1994 y 715 de 2001, y en razón a ello, el Departamento de Boyacá no debió ser vinculado al proceso. La segunda aduciendo que no han vulnerado los derechos colectivos cuyo amparo se solicita, ya que no es la entidad encargada del manejo de aguas residuales ni de la construcción de plantas de tratamiento de las mismas.

Sostuvo que los artículos 41 a 43 del Decreto 475 de 1998 y 76 a 78 de la Ley 715 de 2001 establecen las funciones de los municipios en materia de servicios públicos y asuntos ambientales, habilitándolo a tomar las medidas necesarias para el control, preservación y defensa del medio ambiente, en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales.⁸

2.5.3. El Municipio de Siachoque pidió no acceder a las súplicas de la demanda y formuló las excepciones de *“IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN POR SUSTRACCIÓN DE MATERIA”*, *“TEORÍA DEL HECHO SUPERADO”*, *“ACTUAR DILIGENTE Y OPORTUNO DESPLEGADO POR LA ENTIDAD ACCIONADA”*, *“FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”* y *“EXCEPCIÓN GENÉRICA”*.

La primera excepción la fundamentó en que con anterioridad a la presentación de esta acción popular ese municipio elaboró y sometió a aprobación de CORPOBOYACÁ su (PSMV) con el fin de proteger y preservar el medio ambiente. Agregó que, dentro de ese trámite, mediante Auto nro. 004-519 del 10 de septiembre de 2004, se registraron los vertimientos de aguas residuales generadas en el perímetro urbano, y por Resolución nro. 1742 del 29 de diciembre de 2006 se establecieron los objetivos de calidad para las fuentes Quebrada Firaya y Río Siachoque, ubicados en ese municipio, los cuales fueron ratificados en Resolución nro. 150 del 10 de febrero de 2009, que aprobó el mentado plan.

⁸ Folios 97 a 100 del Cuaderno nro. 1.

Afirmó que, si bien es cierto en el cronograma presentado ante la autoridad ambiental para el cumplimiento del PSMV se contemplaba la construcción de la PTAR a mediano plazo, por asuntos presupuestales fue necesario modificar la proyección de las actividades previstas para reducir y descontaminar la Cuenca Alta del Río Chicamocha, en razón a que se trata de un municipio de sexta categoría y no cuenta con los recursos para financiar tal proyecto sin el apoyo de otras entidades como la Gobernación de Boyacá, Findeter, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y transferencias de recursos de la Ley 715 de 2001.

Expuso que los seguimientos realizados por la autoridad ambiental al PSMV dan cuenta de los avances en su cumplimiento para optimizar el servicio de alcantarillado y garantizar la protección de los recursos naturales, propósito que ha estado acompañado de la formulación de otros proyectos, como el presentado ante el Órgano Colegiado de Administración y Decisión Departamental –OCAD, el 29 de enero de 2014, denominado “*Construcción de Planta de Tratamiento de Aguas Residuales del Municipio de Siachoque – Departamento de Boyacá*”.

Frente a la segunda excepción, manifestó que como la construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales en ese municipio fue una de las actividades contempladas en el PSMV, en el presente caso se configura el hecho superado.

La tercera excepción se sustentó en que ha realizado todas las gestiones necesarias para construir el sistema de tratamiento de aguas servidas, dentro del cual está contemplada la planta.

En cuanto a la cuarta excepción, señaló que en la zona rural del Municipio de Siachoque la prestación del servicio de acueducto es realizada por asociaciones o juntas administradoras constituidas con ese fin al amparo del artículo 10 de la Ley 142 de 1994, lo que lo exonera de responsabilidad por infracciones a la normatividad ambiental.⁹

2.5.4. El Municipio de Toca se opuso a la prosperidad de las pretensiones, y propuso las excepciones de “*FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR*

⁹ Folios 243 a 251 del Cuaderno nro.1.

PASIVA”, “FALTA DE PRUEBA QUE DEMUESTRE LA VULNERACIÓN DEL DERECHO COLECTIVO POR EL MUNICIPIO”, “INEXISTENCIA DE LA CAUSA EN LA VULNERACIÓN DEL DERECHO COLECTIVO POR EL MUNICIPIO” y “EXCEPCIÓN DE OFICIO”.

La primera de las excepciones se fundamentó en que esa entidad territorial no es responsable de realizar inversiones para proyectos de descontaminación hídrica, toda vez que cancela el valor de la tasa retributiva.

Como sustento de las excepciones segunda y tercera, argumentó que el actor popular no indicó qué acción u omisión de ese municipio constituye afectación de los derechos colectivos que se solicita sean amparados, puesto que los hechos que expone son situaciones abstractas, en los que no se esgrimen razones concretas que cimienten sus pretensiones.

Agregó que, para proteger el anillo de seguridad de la Represa La Copa, el INCODER estaba comprando áreas de terreno para completar la cota, y en el marco del comité de seguimiento conformado por esa entidad, CORPOBOYACÁ, la Alcaldía de Toca, Usochicamocha y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC, se contempló la siembra de árboles de especies nativas y ornamentales dentro de éste.

Puso de presente que, con el propósito de mejorar la calidad de vida de los habitantes del municipio y preservar el medio ambiente, ha suscrito convenios interinstitucionales con CORPOBOYACÁ para la revegetalización de la parte alta de su territorio y la adquisición de predios, que en los últimos cuatro (4) años superan las cien (100) hectáreas.

Expresó que ha cumplido con sus obligaciones en la prestación de los servicios públicos, y señaló, como prueba de ello, que radicó ante el Ministerio de Vivienda el proyecto del Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado (en adelante PMAA) que contempla la construcción de la PTAR, en consideración a que no cuenta con los recursos para llevarlo a cabo de forma independiente. Así mismo, que hace parte del Plan Departamental de Aguas (en adelante PDA), por lo que los dineros que recibe del sector agua potable y saneamiento básico son girados a la fiducia que administra los recursos de éste, para la ejecución de

proyectos por parte de la empresa de servicios públicos de Boyacá, en cumplimiento del artículo 3 de la Ley 1176 de 2007.

Concluyó que, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley 1176 de 2007, los municipios no son los responsables de ejecutar los PMAA en el departamento, pues esta es una responsabilidad que el Legislador asignó a la Empresa de Servicios Públicos de Boyacá S.A. E.S.P., y en el caso de Siachoque, el valor de éste ascendía a la suma de ocho mil trescientos veintidós millones doscientos veinte ocho mil cuatrocientos treinta y siete pesos (\$8.322.228.437), con la cual no cuenta, por tratarse de un municipio de sexta categoría.

II. FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

3.1. El Tribunal Administrativo de Boyacá dictó sentencia el día 25 de junio de 2018, en cuya parte resolutive decidió:

“PRIMERO.- Declarar no probadas las excepciones de “Falta de legitimación en la causa por pasiva” formulada por CORPOBOYACÁ y por los MUNICIPIOS DE SIACHOQUE Y TOCA.

SEGUNDO.- Declarar la vulneración y amenaza a los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración y sustitución por parte de CORPOBOYACÁ, por el MUNICIPIO DE TOCA y por el municipio de SIACHOQUE de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO.- Declarar la vulneración y amenaza del derecho colectivo al goce del espacio público y la utilización, y defensa de los bienes de uso público, por parte de CORPOBOYACÁ, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO.- En consecuencia, para la protección de los derechos colectivos, se ordena a las entidades accionadas lo siguiente

- A CORPOBOYACÁ

1. (i) Que dentro del mes siguiente a la ejecutoria de la presente providencia, realice visita a la represa la Copa, y emita el informe técnico respectivo en el que se identifique cuáles son los agentes contaminantes que lo generan y de qué tipo de actividades derivan y determine cuáles son las medidas a adoptar por parte de quienes tienen a cargo las actividades de las que provienen los agentes y sustancias que contaminan la represa y (ii) Cumplido con lo anterior,

dentro del mes siguiente deberá iniciar el procedimiento sancionatorio ambiental en contra de las personas a cargo de las actividades de las que derivan los agentes contaminantes de la represa, ordenando las medidas cautelares que resulten pertinentes para evitar la amenaza o mitigar el daño generado a la calidad del agua de la represa; en todo caso en un plazo de 6 meses a la apertura de un trámite sancionatorio ambiental, deberá emitirse la decisión definitiva dentro del mismo, en la que se resuelva si debe imponerse o no (Sic) alguna sanción ambiental a quienes se investiga, ordenando en todo caso, a quienes con la infracción de las normas ambientales, hayan afectado la faja paralela a la fuente hídrica mencionada y su área de protección o conservación aferente-definida por CORPOBOYACÁ, procederán a realizar la restauración paisajística de dicha zona.

*2. (i) Que dentro de los 3 meses siguientes a la ejecutoria de la presente providencia, realice la visita a lo largo de los **ríos Cormechoque, la Chorrera y Toca** y emita el informe técnico respectivo en el que se identifique cuáles son los agentes contaminantes que lo genera y de qué tipo de actividades derivan y determine cuáles son las medidas a adoptar por parte de quienes tienen a cargo las actividades de las que provienen los agentes y sustancias que contaminan la represa y (ii) Cumplido con lo anterior, dentro del mes siguiente deberá iniciar el procedimiento sancionatorio ambiental en contra de las personas a cargo de las actividades de las que derivan los agentes contaminantes de dichas fuentes hídricas, ordenando las medidas cautelares que resulten pertinentes para evitar la amenaza o mitigar el daño generado a la calidad del agua de la represa; en todo caso, en un plazo de 6 meses siguientes a la apertura del trámite sancionatorio ambiental, deberá emitirse la decisión definitiva dentro del mismo, en la que se resuelva si debe imponerse o no alguna sanción ambiental a quienes se investiga, ordenando en todo caso, a quienes con la infracción de las normas ambientales, hayan afectado la faja paralela a las fuentes hídricas mencionadas y su área de protección o conservación aferente -definida por CORPOBOYACÁ-, procedan a realizar la restauración paisajística de dicha zona.*

*3. Que dentro de los dos meses siguiente a la ejecutoria de la presente providencia, **efectúe el acotamiento de la faja paralela a la fuente hídrica denominada represa la Copa**, a que se refiere el literal d) del artículo 83 del decreto ley (Sic) 2811 de 1974, y el área de protección o conservación aferente, observando para ello los criterios que ha definido para tal fin, el Gobierno Nacional tanto en el decreto 2245 de 2017 como en la Guía Técnica de Criterios para el Acotamiento de Rondas Hídricas en Colombia.*

*- **A los municipios de Toca y Siachoque y al departamento de Boyacá***

1. Que dentro del año siguiente a la ejecutoria de esta providencia y/o en todo caso, sin superar el término de 10 años otorgado por

CORPOBOYACA en las resoluciones de Aprobación del Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos, **procedan la construcción, puesta funcionamiento de las Plantas de Tratamiento de aguas residuales de estos municipios.**

En dicho término, se deberá (i) gestionar la financiación para la ejecución del proyecto; (ii) celebrar los contratos pertinentes para la ejecución de la planta y (iii) poner en funcionamiento las PTAR construidas.

Si por alguna razón sobreviniente y ajena a las gestiones de los entes municipales, no se pudiese cumplir con la orden judicial proferida dentro del término otorgado por CORPOBOYACA en las resoluciones de aprobación del PSMV, se dispondrá a CORPOBOYACA que emita un nuevo acto administrativo, prorrogando la aprobación de dichos planes, exclusivamente para la construcción de las PTAR máximo por un año más y exigiendo al municipios (Sic) los requisitos que para el efecto consagre la Resolución No. 1433 de 2004.

Adicionalmente, se dispondrá que el Departamento de Boyacá a través del Plan Departamental de aguas, en virtud del principio de coordinación, colabore a los municipios de Toca y Siachoque en la gestión de los recursos técnicos y financieros requeridos para la construcción de las respectivas PTAR.

QUINTO.- Para la vigilancia y cumplimiento de las decisiones que en ésta providencia se adopta, conforme al artículo 34 de la ley 472 de 1998, conformar el comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia, de la siguiente manera: el actor popular, el representante de la Defensoría del Pueblo, el Procurador Judicial que ha actuado en el presente proceso, un representante del Municipio de Toca, representante del Municipio de Siachoque, un representante de Departamento de Boyacá y un representante de CORPOBOYACÁ.

SEXTO. - *En lo demás, deniéguense las pretensiones de la demanda.*

SÉPTIMO.- *En aplicación de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, remítase copia de esta sentencia a la Defensoría del Pueblo - Registro Público de Acciones Populares y de Grupo.*¹⁰

3.2. Luego de hacer un recuento de las pruebas obrantes en el expediente, sostuvo que está acreditado que los ríos Cormechoque, Toca y Chorrera son afluentes del embalse La Copa.

Así mismo, que las aguas residuales del Municipio de Toca se vierten en el río de ese mismo nombre, y las del Municipio de Siachoque van a parar al río Cormechoque, sin que exista elemento de convicción que demuestre que los

¹⁰ Folios 665 a 691 del Cuaderno nro. 3.

demás afluentes de esta represa sean receptores de líquidos contaminantes, o que la represa se encuentre contaminada, y cuáles son las sustancias o agentes que la afectan.

3.3. Destacó que de acuerdo a lo consagrado en los numerales 10 y 12 del artículo 31 la Ley 99 de 1993, CORPOBOYACÁ es competente para fijar en el área de su jurisdicción los límites permisibles de descarga, transporte a depósito de sustancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que puedan afectar el ambiente o los recursos naturales renovables, así como prohibir, restringir o regular la fabricación, distribución, uso, disposición o vertimientos de sustancias causantes de degradación ambiental.

3.4. Agregó que, de acuerdo con los informes allegados por la autoridad ambiental y por la Secretaría de Salud del Departamento de Boyacá, en las actividades de agricultura y cultivo de flores que se desarrollan en la zona de influencia de la represa La Copa se utilizan plaguicidas y funguicidas que afectan la calidad del agua del embalse y de los ríos Cormechoque, Toca y Chorrera, dado que estas sustancias terminan en los vertimientos de aguas sin tratamiento que en ellos se realizan, lo que representa amenaza de los derechos colectivos objeto de la solicitud de amparo.

3.5. Indicó que CORPOBOYACÁ aprobó a los municipios de Toca y Siachoque los PSMV a través de las Resoluciones nro. 906 de 2009 y 150 de 2010, respectivamente, los cuales tienen una vigencia de diez (10) años, y en los que se precisó la necesidad de contar con un sistema de tratamiento de aguas residuales que asegure el cumplimiento de los objetivos de calidad fijados a los entes municipales en los aludidos planes, teniendo en cuenta que ninguno de ellos cuentan con planta de tratamiento, pese a estar incluidas en el PMAA.

3.6. Añadió que, de conformidad con el artículo 367 de la Constitución Política, la prestación de los servicios públicos corresponde a los municipios con el apoyo y coordinación de los departamentos, en el marco de los principios de concurrencia y subsidiariedad a que se refiere el artículo 228 ibídem, y en los términos que establezca la ley. Además, que los artículos 3 numeral 19 de la Ley 136 de 1994, 5 y 14 numeral 23 de la Ley 142 de 1994, reafirman tal mandato constitucional en relación con el deber de los municipios de garantizar la prestación de los servicios públicos, en especial el de agua potable y saneamiento básico a los habitantes de su jurisdicción y de manera eficiente.

3.7. Adujo que, a la luz de las anteriores normas, así como de la Resolución nro. 1433 de 2004 que regula lo referente a los PSMV, si bien los municipios de Toca y Siachoque cuentan con estos instrumentos de planeación debidamente aprobados, y en ellos se contempló la construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales, tales iniciativas no se han materializado, pese a que la vigencia de estos planes está próxima a vencerse. Por ello, para garantizar no solo la adecuada prestación del servicio público de alcantarillado, sino también para evitar los vertimientos de aguas residuales en los ríos Cormechoque y Toca, se impartieron órdenes relacionadas con su construcción con el apoyo del Departamento de Boyacá.

3.8. Concluyó, luego de realizar un recuento normativo sobre el espacio público y las rondas hídricas, que no se demostró que CORPOBOYACÁ hubiese realizado el acotamiento de la faja paralela de la represa La Copa y el área de protección o conservación aferente como lo ordena el artículo 206 de la Ley 1450 de 2011.

4. RECURSOS DE APELACIÓN

4.1. El **Municipio de Siachoque** presentó recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia, argumentando que no está demostrado que los ríos Cormechoque y la Chorrera, que cruzan por ese ente territorial, estén contaminados y sean los que afectan la represa La Copa, menos que ésta presente tal afectación; y en esa medida, no existe relación causal entre los hechos de la demanda y su actuación, siendo imposible declarar su responsabilidad en la vulneración de los derechos colectivos que fueron amparados.

Expresó que los ríos Siachoque y la quebrada Firaya son las fuentes receptoras de vertimientos de ese municipio, los cuales desembocan en el río Cormechoque afluente de la aludida represa, para lo cual hay cinco (5) puntos de descarga.

Expresó que aunque cuenta con el PSMV aprobado mediante Resolución nro. 150 de 2009, éste vencía en febrero de 2019, por lo que es imposible dar cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal Administrativo de Boyacá, toda vez que la primera gestión que se debe realizar es la construcción de un interceptor

o colector que dirija las aguas residuales al punto destinado para su tratamiento, luego se debe comprar el lote en el que se construirá la planta de tratamiento, y por último, proceder a su edificación.

Aclaró que el proyecto debería estar contemplado para ser desarrollado en dos (2) fases, la primera de ellas consistente en la contratación de una consultoría para obtener los estudios y diseños del interceptor, para lo cual el Municipio apropió la suma de treinta millones de pesos (\$30.000.000), en tanto esta obra requiere la realización de estudios detallados para que cumpla con lo dispuesto en el Reglamento Técnico para el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (RAS). Una vez realizados los anteriores estudios, se obtendrá el presupuesto estimado de aquella, y ahí sí, pasar a la segunda etapa, que se refiere en la búsqueda de los recursos para su ejecución, ya que por tratarse de un municipio pequeño no cuenta con la liquidez para ello. Precisó que el tiempo estimado en esta etapa es de dieciocho (18) meses.

Afirmó que una vez construido el interceptor se contrataría otra consultoría para el diseño de la planta de tratamiento de aguas residuales, del cual se generará el presupuesto, y se procederá a la consecución de los recursos para su construcción.

Por otro lado, indicó que tampoco cuenta con los recursos suficientes para la construcción de la PTAR.

4.2. CORPOBOYACÁ también apeló la sentencia de primera instancia respecto de la orden nro. 4, aduciendo que el plazo concedido para adelantar las investigaciones sancionatorias y emitir una decisión de fondo desconoce lo previsto en la Ley 1333 de 2009, en cuanto a las etapas y términos del proceso sancionatorio ambiental.

Afirmó que para efectuar el acotamiento de la faja paralela de la represa La Copa, la entidad no cuenta con la información a que se refiere la Resolución nro. 957 de 31 de mayo de 2018, *“Por la cual se adopta la guía técnica de criterios para el establecimiento de las rondas hídricas en Colombia y se dictan otras disposiciones”*, la cual no es posible recaudar en el plazo de dos (2) meses como lo pretende el *a quo*, además, porque la Agencia de Adecuación de Tierras no ha radicado ante esa entidad la relación de predios adquiridos y faltantes para

delimitar la cota máxima de inundación de la represa, en consideración a que el embalse se encontraba operando aproximadamente al 70% de su capacidad de almacenamiento.

Agregó que, antes de cumplir con el procedimiento anterior, debe contarse con la priorización de cuerpos de agua para el acotamiento de la ronda hídrica, tal como lo dispone el Decreto 2245 de 2017.

4.3. El Departamento de Boyacá apeló la sentencia con fundamento en que ésta no se pronunció sobre las excepciones propuestas en el escrito de contestación de la demanda, y desconoció su falta de competencia para construir y poner en funcionamiento plantas de tratamiento de aguas residuales en los municipios que hacen parte de él.

Arguyó que tampoco se tuvo en cuenta el Convenio nro. 001 del 24 de abril de 2015 suscrito entre la Empresa de Servicios Públicos de Boyacá S.A. E.S.P. y CORPOBOYACÁ, que tiene por objeto, entre otras obras, la construcción de un interceptor y aliviadero para el sistema de alcantarillado del Municipio de Toca, la cual fue adjudicada por la empresa de servicios públicos mediante Resolución nro. 134 de 2015, de acuerdo con el agotamiento de las etapas previstas en el proceso de licitación pública nro. 003 de 2015.

Precisó que el numeral 4 de la sentencia de primera instancia contiene una serie de órdenes dirigidas a varias entidades, entre ellas al Departamento de Boyacá, para construir la planta de tratamiento de aguas en unos municipios, sin que previamente lo haya declarado responsable de la vulneración de los derechos colectivos amparados en el numeral tercero, y sin aducir las acciones u omisiones que le son atribuibles para ser sujeto pasivo de éstas.

Insistió en que la prestación de los servicios públicos en los municipios corresponde a éstos, y no al ente departamental, puesto que para atender la responsabilidad que en esta materia le es propia, en el año 2009 constituyó la Empresa Departamental de Servicios Públicos de Boyacá S.A. E.S.P., como encargada de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en los términos de la Ley 142 de 1994.

Afirmó que los Municipios de Toca y Siachoque anunciaron en el curso del proceso las gestiones que en observancia de sus obligaciones constitucionales y legales han ejecutado para efectos de construir la planta de tratamiento de aguas residuales en sus territorios, reafirmando, a su juicio, que el Departamento carece de competencia para intervenir en este asunto.

Informó que, en cumplimiento del Decreto 3200 de 2008, *“Por el cual se dictan normas sobre Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento- PDA”*, expedido por el Ministerio de Ambiente, vivienda y Desarrollo Territorial, la Empresa de Servicios Públicos de Boyacá S.A. E.S.P., implementó el Plan Departamental de Aguas para fortalecer la gestión de los responsables directos de prestar servicios públicos, esto es, los municipios, en este caso los de Toca y Siachoque, en tanto el primero de ellos hace parte de éste, y por ello esta empresa debió ser vinculada.

5. CONSIDERACIONES DE LA SALA

5.1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 472 del 5 de agosto de 1998, el artículo 150 del CPACA, y el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019 del Consejo de Estado, esta Corporación es competente para conocer, en segunda instancia, de los recursos de apelación en contra de las sentencias proferidas por los Tribunales Administrativos en las acciones populares.

5.2. Actuación en segunda instancia

5.2.1. Mediante auto del 29 de noviembre de 2018 el Despacho del Consejero sustanciador admitió los recursos de apelación presentados por el Municipio de Siachoque, CORPOBOYACÁ y el Departamento de Boyacá¹¹. Posteriormente, en auto del 14 de marzo de 2019, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión¹².

5.2.2. CORPOBOYACÁ reiteró los argumentos expuestos en el recurso de apelación, referidos a la imposibilidad de adelantar investigaciones sancionatorias por infracción de normas ambientales y resolverlas en seis (6)

¹¹ Folio 734 del Cuaderno nro. 2.

¹² Folio 741 *ibídem*.

meses. Además, reiteró que no cuenta con la información necesaria para el acotamiento de la faja paralela de la represa La Copa.¹³

5.2.3. El Municipio de Siachoque insistió en que no cuenta con los recursos económicos para dar cumplimiento a la sentenciaria de primera instancia, y que el plazo otorgado para ello es insuficiente.¹⁴

5.2.4. El Departamento de Boyacá repitió en su integridad las manifestaciones presentadas en el recurso de apelación.

5.2.5. A través de escrito radicado en la Secretaría General de esta Corporación el 30 de abril de 2019, el Ministerio Público rindió concepto a que se refiere el numeral 4 del artículo 247 del CPACA, solicitando confirmar el fallo apelado.

5.3. Hechos

5.3.1. En el Departamento de Boyacá, en jurisdicción del Municipio de Toca se encuentra la represa La Copa que hace parte del páramo “La Cortadera”, la cual tiene como afluentes los ríos Cormechoque, Siachoque, Toca y Chorrera, la cual suministra agua a gran parte de ese departamento, especialmente para uso doméstico, agropecuario, industrial, de servicios y recreación.

5.3.2. El Municipio de Toca vierte sus aguas residuales sin tratamiento directamente al Río Toca, y el Municipio de Siachoque lo hace sobre la Quebrada Firaya y el Río Cormechoque¹⁵, las cuales terminan en la cuenca de la represa La Copa, en razón a que no cuentan con planta de tratamiento de aguas residuales.

5.3.3. CORPOBOYACÁ, mediante Resoluciones nro. 150 del 19 de febrero de 2009 y 906 del 16 de abril de 2010, aprobó a los Municipios de Siachoque y Toca,

¹³ Folios 744 a 751 del Cuaderno nro. 2.

¹⁴ Folio 753 del Cuaderno nro. 2.

¹⁵ Mediante oficio suscrito por el Alcalde del Municipio de Siachoque que obra a folio 163 a 164 del Cuaderno nro. 2 se afirma que las aguas residuales que genera esa entidad territorial son vertidas sobre el Río Tocavita. El informe allegado por CORPOBOYACÁ de fecha 13 de marzo de 2013 y que se encuentra a folios 170 a 171 del mismo cuaderno da cuenta que las aguas que se descargan dentro de la cuenca de la represa La Copa corresponden, respecto del municipio de Siachoque, a las vertidas al Río Cormechoque.

Po otra parte, de acuerdo con la Resolución nro. 0150 del 19 de febrero de 2009, que aprobó el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos del Municipio de Siachoque, el registro de vertimientos de ese ente territorial se realizó mediante Auto 004-519 del 10 de abril de 2004, respecto de la Quebrada Firaya y el Río Siachoque.

respectivamente, el PSMV para una vigencia de diez (10) años, dentro de los cuales estaba contemplada la construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales en cada uno de ellos.

5.3.4. De acuerdo con el informe presentado por la Secretaría de Salud del Departamento de Boyacá, con ocasión de la inspección ocular practicada a la represa La Copa y los ríos Cormechoque, Toca y la Chorrera constató lo siguiente: (i) cerca al nacimiento del río la Chorrera y a lo largo de su cauce se encontraron cultivos de trigo, cebolla, papa y flores a menos de cincuenta (50) metros de la fuente abastecedora, y por encima de los tres mil (3.000) metros sobre el nivel del mar, en zona de páramo, así como el desarrollo de actividades de ganadería y el uso de plaguicidas que generan un impacto negativo en el agua de la represa y en el suelo, (ii) desgaste de la capa vegetal por ocupación de cultivos dentro de la zona de páramo que contribuye a los procesos de erosión, (iii) en el río Toca se encontró la misma problemática del río Chorrera, y adicional, dos (2) captaciones del recurso hídrico de este río, que al parecer carecen de la debida concesión de aguas, (iv) el Municipio de Toca vierte sus aguas residuales al río Toca, que no cuenta con caudal suficiente para realizar el adecuado proceso de depuración natural de las mismas, (v) se hallaron múltiples recipientes de plaguicidas usados en las actividades agrícolas y de cultivo de flores aledaños a esta última fuente hídrica, (vi) el Río Cormechoque en su gran mayoría pertenece al Municipio de Siachoque, desemboca en la represa La Copa y tiene la misma problemática de los dos ríos mencionados anteriormente, (vi) en el área de la represa se desarrollan actividades agrícolas, de ganadería, además de cultivo de flores, “casi sobre el embalse”.

5.3.5. El Municipio de Siachoque no hace parte del PDA del Departamento de Boyacá.

5.3.6. El Tribunal Administrativo de Boyacá, en providencia del 25 de junio de 2018, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

5.3.7. La sentencia fue apelada por los apoderados del Municipio de Siachoque, CORPOBOYACÁ y el Departamento de Boyacá.

5.4. Planteamiento de los problemas

Vistas las consideraciones del Tribunal y la inconformidad presentada por los apelantes frente a la decisión de primera instancia, lo que observa la Sala es que la discrepancia subyace en los siguientes puntos: **(i)** para el Municipio de Siachoque no está demostrado que los ríos Cormechoque y Chorrera estén contaminados y tampoco que afecten la represa La Copa, mientras para el Tribunal, tal situación sí está acreditada, en tanto el primero de estos ríos y el Río Siachoque son destinatarios de las aguas residuales sin tratamiento de ese municipio y desembocan en la represa La Copa, **(ii)** así mismo, el desacuerdo se hace visible en lo que se refiere al plazo concedido por el *a quo* para construir y poner en funcionamiento la PTAR, puesto que para el aludido ente territorial no es factible hacerlo antes del vencimiento del PSMV aprobado por la autoridad ambiental mediante Resolución 150 de 2009, en consideración a que debe antes de ejecutar la obra de la PTAR, diseñar y construir un colector, y no cuenta con los recursos económicos para ello, mientras que para la Corporación cuya sentencia se apela, la medida de protección sí se puede llevar a cabo en dicho término, o dentro del plazo adicional de un (1) año que conceda la autoridad ambiental exclusivamente para este fin, **(iii)** CORPOBOYACÁ también presenta divergencias en lo que hace al tiempo dentro del cual deben iniciar y concluir las investigaciones que por infracción de las normas ambientales se ordenan, pues, a su juicio, no es posible llevarlo a cabo en seis (6) meses, so pena de desconocer las etapas y términos definidos en la Ley 1333 de 2009, a diferencia de lo que entiende el Tribunal al definir que tal gestión debe lograrse en dicho período. Además, esta autoridad ambiental considera que tampoco puede realizar el acotamiento de la franja paralela de la represa La Copa dentro de los dos (2) meses siguientes a la ejecutoría de la sentencia recurrida, al no contar con la información necesaria, y debe realizarse primero la priorización de que trata el artículo 2 Decreto 2245 de 2017, **(iv)** por su parte, el Departamento de Boyacá también difiere de lo dicho por el Tribunal en lo que se refiere la competencia para construir las plantas de tratamiento de los municipios de Toca y Siachoque, mientras que para el Juzgador de Primera Instancia éste debe, al parecer, construir con los citados municipios las PTAR, y además, colaborar con ellos en la gestión de los recursos técnicos y financieros para este propósito. Así mismo, considera que el Tribunal omitió pronunciarse sobre las excepciones propuestas en la contestación de la demanda y vincular a la Empresa Departamental de Servicios Públicos de Boyacá S.A. E.S.P., quien es la gestora del PDA de Boyacá.

En ese orden, deberá la Sala resolver en el orden planteado la controversia señalada:

5.5. Análisis de la Sala

5.5.1. Generalidades de la acción popular

De acuerdo con su definición constitucional - artículo 88 de la Constitución Política- y legal -artículo 2, inciso 2 de la Ley 472 de 1998, las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos consagrados por la Constitución y la ley, o para restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Se trata, según lo dispuesto por el artículo 9 de la precitada ley, de acciones que proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos. Por ende, a la luz de lo dispuesto por los artículos 2 y 9 *ejusdem*, la acción popular se ha calificado como un medio procesal de carácter preventivo, reparativo, correctivo o restitutorio, dependiendo de las particularidades del caso.

5.5.2. Caso concreto

5.5.2.1. De la contaminación del río Cormechoque y la afectación de la represa La Copa

Corresponde en este punto a la Sala establecer, en primera medida, si es cierto que los ríos Cormechoque y Chorrera presentan problemas de contaminación.

Pues bien, en el informe presentado por la Secretaría de Salud del Departamento de Boyacá, con ocasión de la inspección ocular practicada a la represa La Copa y los ríos Cormechoque, Toca y la Chorrera el día 6 de marzo 2013, se constató lo siguiente: (i) cerca al nacimiento del río la Chorrera y a lo largo de su cauce se encontraron cultivos de trigo, cebolla, papa y flores a menos de cincuenta (50) metros de la fuente abastecedora, y por encima de los tres mil (3.000) metros sobre el nivel del mar, en zona de páramo, así como el desarrollo de actividades de ganadería y el uso de plaguicidas que generan un

impacto negativo en el agua de la represa y en el suelo, (ii) desgaste de la capa vegetal por ocupación de cultivos dentro de la zona de páramo que contribuye a los procesos de erosión, (iii) en el río Toca se encontró la misma problemática del río Chorrera, y adicional, dos (2) captaciones del recurso hídrico de este río, que al parecer carecen de la debida concesión de aguas, (iv) el Municipio de Toca vierte sus aguas residuales al río Toca, que no cuenta con caudal suficiente para realizar el adecuado proceso de depuración natural de las mismas, (v) se hallaron múltiples recipientes de plaguicidas usados en las actividades agrícolas y de cultivo de flores aledaños a esta última fuente hídrica, (vi) **el Río Cormechoque en su gran mayoría pertenece al Municipio de Siachoque, desemboca en la represa La Copa y tiene la misma problemática de los dos (2) ríos mencionados anteriormente, relacionada con cultivos a lo largo de su cauce, el desarrollo de actividades de ganadería y cultivo de flores, en las cuales se utilizan agroquímicos que afectan el suelo y el recurso hídrico,** (vi) en el área de la represa se desarrollan actividades agrícolas, de ganadería, además de cultivo de flores, “casi sobre el embalse”.¹⁶

Así mismo, el informe presentado por el ingeniero César René Blanco de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, se puso de presente lo siguiente:

*“La contaminación que se presenta en el embalse de La Copa, puede ser de origen municipal- residencial (como es el caso de **los municipios de Toca y de Siachoque, los cuales vierten sus aguas residuales sin tratar, a los respectivos ríos Toca y Cormechoque**). Estas aguas están cargadas generalmente de materia orgánica, fosfatos, nitratos, cloruros, grasas, y agentes patógenos como virus y bacterias (coliformes totales) entre otros.”¹⁷*
(Subrayas y negritas de la Sala)

Con fundamento en las pruebas a que se ha hecho referencia, se puede constatar que el reparo del recurrente no tiene sustento, en atención a que los ríos Cormechoque y Chorrera sí presentan problemas de contaminación derivados de las actividades antrópicas descritas anteriormente, y en el caso del río Cormechoque, también, producto del vertimiento de las aguas residuales del casco urbano del Municipio de Siachoque.

¹⁶ Folio 189 a 196 del Cuaderno nro. 1.

¹⁷ Folios 433 a 437 del Cuaderno nro. 1.

Reafirma lo dicho el informe presentado por CORPOBOYACÁ el 13 de marzo de 2013, en respuesta al requerimiento del Tribunal Administrativo de Boyacá, en el que, además de identificar los distintos afluentes del Embalse La Copa, dentro de los que están los Ríos Cormechoque, Toca y la Chorrera, se afirmó que las aguas residuales que llegan a la cuenca del citado embalse provienen de los ríos Toca y Cormechoque, a los que a su vez se descargan este tipo de residuos de los cascos urbanos de los municipios Toca y Siachoque, respectivamente. El informe señaló textualmente lo siguiente:

“1. Afluentes que recibe el Embalse la Copa:

*Una vez revisado el Sistema de Información Ambiental de esta entidad SIAT, se observa que los afluentes del Embalse la Copa, son: Por el Sur, **Río Cormechoque** y la Quebrada "El Vallado"; por el Este, el **Río Toca**, Quebrada Acequia y la Quebrada la Raiba, Por el Noreste, **Río la Chorrera**, y la quebrada NN; Por el Norte, Quebrada la Leonera y Por el Oeste con 7 drenajes naturales y una canal de desecación.*

2. Uso de las aguas.

En conformidad con el decreto (Sic) 1541 de 1978, los usos de las aguas de las micocuencas afluentes del Embalse la Copa, con (Sic): Domestico, Agrícola, Pecuario y Industrial.

3. Si se descargan aguas residuales, en caso afirmativo por parte de quien y con qué tipo de tratamiento.

Las aguas residuales que se descargan dentro de la cuenca de la represa la Copa. corresponden a: Casco urbano del municipio: Toca, al río Toca. Casco urbano de Siachoque, al río Cormechoque.

Estos municipios, no cuentan con sistema de tratamiento para las aguas residuales generadas; en el momento, se encuentra aprobados y en implementación, los Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos. Para mayor claridad, se anexa en trece (13) folios, copia auténtica, íntegra y legible de dichos actos administrativos.

En cuanto a las aguas residuales de carácter industrial, se pudo determinar que en el municipio de Toca, se generan un vertimiento directo industrial de las empresas de Flores, Latín blue; y otras asentadas en esa cuenca que presentan vertimientos difusos (escorrentía superficial intermitentes). Se anexa informes de seguimiento adelantado por esta entidad con copia magnética (CD).

4. Actividades económicas de la región que puedan afectar la calidad del agua.

La mayoría de las actividades antrópicas que se desarrollan en la cuenca de la represa la Copa general (Sic) efectos negativos a la calidad del recurso hídrico; dentro de las cuales se pueden mencionar: Agricultura, por el uso de plaguicidas, y fungicidas; Ganadería por utilización de fertilizantes, herbicidas y materia orgánica y por último por ser de menor proporción los industriales de las actividades de cultivo de flores.¹⁸ (Subrayas y negritas de la Sala)

Aunado a ello, se observa que el mismo municipio apelante, en el recurso de alzada, afirma que el río Siachoque en conjunto con la Quebrada Firaya son fuentes receptoras de sus aguas residuales que desembocan en el río Cormechoque, y que para ello cuenta con cinco (5) puntos de vertimientos que describe así: (i) ubicado cerca al colegio Ignacio Gil Sanabria, localizado a dos mil setecientos cincuenta y un (2.751) metros sobre el nivel del mar, el cual aporta el treinta (30%) del total de la cabecera municipal, (ii) ubicado en la fábrica de productos lácteos a dos mil setecientos setenta (2.770) metros sobre el nivel del mar, que cuenta con un sistema de tratamiento antes de descargar al río y representa el cinco por ciento (5%) del total del aporte, (iii) ubicado en el puente salida hacia Tunja con un aporte del dos por ciento (2%), (iv) ubicado en la calle 2ª con carrera 7ª a una altura de dos mil setecientos cuarenta y nueve (2.749) metros sobre el nivel del mar, que representa el ocho por ciento (8%) total del aporte y, (v) catalogado como el vertimiento principal a dos mil setecientos cincuenta y cinco (2755) metros sobre el nivel del mar, con un aporte del cincuenta y cinco por ciento (55%), correspondiente a aguas de tipo doméstico.¹⁹

En esa perspectiva, lo que se advierte es que si bien es cierto los ríos Cormechoque y Siachoque no son los únicos afluentes que alimentan el embalse La Copa, efectivamente el Municipio de Siachoque sí está realizando la descarga final de sus aguas residuales a las referidas fuentes hídricas, sin realizar un tratamiento previo de las mismas, lo que a juicio de la Sala, en conjunto con los demás factores de contaminación identificados en el curso del proceso, como lo son las actividades de agricultura, ganadería y de cultivo de flores en las que se utilizan diferentes productos químicos fertilizantes y plaguicidas en éste y otros entes territoriales, comprometen los recursos hídricos del departamento, y representan una grave amenaza de los derechos colectivos que fueron invocados en la demanda y objeto de protección por parte del

¹⁸ Folios 170 a 171 del Cuaderno nro. 1.

¹⁹ Folio 695 del Cuaderno nro. 3.

Tribunal Administrativo de Boyacá, en la medida en que, transcurridos varios años desde la formulación del PSMV aprobado mediante Resolución 150 del 19 de febrero de 2009 por CORPOBOYACÁ, ese ente municipal no ha demostrado la ejecución de proyectos y/o actividades **definitivas** tendientes a mitigar los impactos negativos de la mencionada actividad.

Ahora, también discutió el Municipio de Siachoque que la Represa La Copa se encuentre afectada por la contaminación de los mencionados ríos. No obstante, sobre ese preciso tópico el Tribunal advirtió que no obraba en el proceso elemento alguno que permitiera definir ese aspecto dada la imposibilidad técnica para su comprobación. Si ello es así, no resta más que abordar el siguiente punto, no sin antes observar que las razones por las cuales se emitieron las órdenes de amparo no se fundaron en la contaminación de la represa a que se ha hecho referencia, sino en los vertimientos directos de aguas residuales a fuentes hídricas, que dada su acreditación en primera instancia, condujeron a la necesidad de amparar algunos de los derechos colectivos invocados en la demanda.

Por último, encuentra la Sala que, pese a obrar en el plenario suficiente material probatorio para amparar los mismos derechos protegidos pero en relación con el río Siachoque, que como se vio, es fuente receptora de aguas residuales que provienen del Municipio de Siachoque, el Tribunal no lo cobijó con las medidas de protección de los otros ríos objeto del presente proceso. Así las cosas, se adicionará la orden contenida en el numeral 2 del artículo cuarto de la sentencia recurrida, para que sobre éste se realice visita y también se elabore concepto técnico en los mismos términos que se hará con los ríos Cormechoque, Chorrera y Toca, y se inicien las investigaciones sancionatorias a que haya lugar.

5.5.2.2. Plazos para el cumplimiento de las órdenes de primera instancia

5.5.2.2.1. De la construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales – PTAR.

A efectos de dilucidar si es cierto que no pueden ser ejecutadas las obras de construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales que quedaron incluidas en el PSMV aprobado por la autoridad ambiental, si para ello se determinó que debían realizarse dentro de la vigencia del aludido plan o en el

año siguiente a su vencimiento, es menester reiterar que el Tribunal en la decisión recurrida ordenó a los Municipios de Toca y Siachoque que, dentro del año siguiente a la ejecutoria de la decisión de primera instancia y/o en todo caso, sin superar el término de vigencia de PSMV, construyera y pusiera en funcionamiento la Planta de Aguas Residuales de esos municipios, para lo cual debía: (i) gestionar la financiación de la ejecución del proyecto, (ii) celebrar los contratos pertinentes y, (iii) garantizar su operatividad.

Por otro lado, también determinó que si por razones sobrevinientes y ajenas a la gestión de los entes municipales, no se pudiese cumplir con la orden judicial dentro del término definido, CORPOBOYACÁ prorrogaría la vigencia del PSMV por un (1) año más, exclusivamente para cobijar la obra ordenada.

A su turno, en el recurso de apelación el apoderado del Municipio de Siachoque aduce que el plazo concedido para cumplir el citado ordenamiento resulta insuficiente, en la medida que el PSMV estaba próximo a vencer, ya que éste tenía una vigencia de diez (10) años, contados a partir del 19 de febrero de 2009, y además, antes de la obra de la planta de tratamiento, debe construir un colector o interceptor que canalice las aguas residuales hasta el lugar en el que se ubicaría la citada planta para su tratamiento, lo que supone realizar los estudios detallados que establece el Reglamento Técnico para el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (RAS) adoptado mediante Resolución 330 de 2017.

En tal contexto, advierte la Sala que de acuerdo con el *“INFORME TÉCNICO DE SEGUIMIENTO AL AVANCE FÍSICO DEL PLAN DE SANEAMIENTO Y MANEJO DE VERTIMIENTOS (PSMV) DEL PERÍMETRO URBANO DEL MUNICIPIO DE SIACHOQUE-BOYACÁ”* elaborado por CORPOBOYACÁ el 22 de noviembre de 2012, que figura a folios 130 a 133 de anexo nro. 1, el PSMV de ese ente territorial que fue aprobado por Resolución nro. 0150 de 2009, incluyó, entre otros, el programa de *“optimización del sistema de recolección, transporte y disposición final de las aguas residuales domésticas del casco urbano del Municipio de Siachoque”*, dentro del cual se formularon los proyectos de: (i) mejoramiento del servicio de alcantarillado, (ii) unificación de vertimientos y, (iii) construcción de PTAR. Así mismo, dentro de estos proyectos se contemplaron las siguientes actividades: (i) elaboración del Plan Maestro de Alcantarillado, (ii) diseño, construcción y mantenimiento del interceptor, (iii)

elaboración de los estudios y diseños para la construcción de la PTAR, (iv) adquisición del predio para la construcción de la PTAR planteada, (v) construcción de la PTAR y, (vi) operación y mantenimiento de la PTAR.

Siendo ello así, se advierte que tanto la construcción del interceptor como de la PTAR quedaron contempladas desde la formulación del PSMV en el año 2009, es decir, que han transcurrido más de nueve (9) años desde la aprobación de dicho plan sin que se hayan ejecutado tales obras. Por lo anterior, no son de recibo los argumentos del municipio apelante para aducir la insuficiencia del plazo otorgado por el *a quo*, dado que las mismas debieron ejecutarse en vigencia del PSMV y sin que para ello mediara orden judicial que así lo indicara, en virtud del principio de planeación técnica y presupuestal y del cumplimiento de los fines mismos del Estado.

Aunado a esto, es preciso señalar que, si bien es cierto que la Resolución 0330 de 8 de junio de 2017, *“Por la cual se adopta el Reglamento Técnico para el Sector Agua Potable y Saneamiento Básico – RAS y se derogan las resoluciones 1096 de 2000, 0424 de 2001, 0668 de 2003, 1459 de 2005, 1447 de 2005 y 2320 de 2009”*, proferida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio reglamenta los requisitos técnicos que se deben cumplir en las etapas de planeación, diseño, construcción, puesta en marcha, operación, mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura relacionada con los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, y para ello define unas etapas de los proyectos de infraestructura en esta materia, no es esta la oportunidad para alegar la existencia de una etapa inicial de preparación, en el entendido que ésta se debió agotar de forma previa a presentar ante CORPOBOYACÁ el PSMV.

Tales afirmaciones encuentran sustento precisamente en lo dispuesto en los artículos 1, 3 y 4 de la Resolución 1433 de 2004, *“por la cual se reglamenta el artículo 12 del Decreto 3100 de 2003, sobre Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos, PSMV, y se adoptan otras determinaciones”*, según los cuales el PSMV debe contener los programas, proyectos y actividades, con sus respectivos cronogramas e inversiones necesarias para avanzar en el saneamiento y tratamiento de los vertimientos, cuya ejecución se programará de acuerdo con la organización de actividades establecida, en las fases de corto plazo (contado desde la presentación del PSMV hasta el 2º año), mediano plazo (contado desde el 2º hasta el 5º año) y largo plazo (contado desde el 5º hasta el

10° año), y para lo cual es necesario el diagnóstico del sistema de alcantarillado, referido a la identificación de las necesidades de obras y acciones con su orden de realización que permitan definir los programas, proyectos y actividades con sus respectivas metas físicas; además, la descripción de la infraestructura existente en cuanto a cobertura del servicio de alcantarillado (redes locales), colectores principales, número de vertimientos puntuales, corrientes, tramos o cuerpos de agua receptores en área urbana y rural, interceptores o emisarios finales construidos, ubicación existente o prevista de sistemas de tratamiento de aguas residuales.

Las normas en cita son del siguiente tenor:

“Artículo 1°. Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos, PSMV. Es 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. El PSMV será aprobado por la autoridad ambiental competente.

El Plan deberá formularse teniendo en cuenta la información disponible sobre calidad y uso de las corrientes, tramos o cuerpos de agua receptores. los criterios de priorización de proyectos definidos en el Reglamento Técnico del sector RAS 2000 o la norma que lo modifique o sustituya y lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento y Territorial, POT. Plan Básico de Ordenamiento Territorial o Esquema de Ordenamiento Territorial. El Plan será ejecutado por las personas prestadoras del servicio de alcantarillado y sus actividades complementarias.

(...)

Artículo 3°. Horizonte de Planificación. *La proyección del Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos, se realizará para un horizonte mínimo de diez años y su ejecución se programará de acuerdo con el cronograma de actividades establecido en el mismo, en las fases de corto plazo (contado desde la presentación del PSMV hasta el 2° año), mediano plazo (contado desde el 2° hasta el 5° año) y largo plazo (contado desde el 5° hasta el 10° año).*

Artículo 4°. Presentación de información. *Las personas prestadoras del servicio público de alcantarillado y sus actividades complementarias que requieran el PSMV, presentarán ante la autoridad ambiental competente, en un plazo no mayor de doce (12) meses contados a partir de la fecha de publicación de la presente resolución, como mínimo la siguiente información:*

Diagnóstico del sistema de alcantarillado, referido a la Identificación de las necesidades de obras y acciones con su orden de realización que permitan definir los programas proyectos y actividades con sus respectivas metas físicas.

El diagnóstico incluirá una descripción de las infraestructuras existente en cuanto a cobertura del servicio de alcantarillado (redes locales), colectores principales, número de vertimientos puntuales, Corrientes, tramos o cuerpos de agua receptores en área urbana y rural, interceptores o emisarios finales construidos, ubicación existente o prevista de sistemas de tratamiento de aguas residuales. El diagnóstico deberá acompañarse de un esquema, o mapa en el que se represente.

Identificación de la totalidad de los vertimientos puntuales de aguas residuales realizados en las áreas urbanas y rural por las personas prestadoras del servicio público domiciliario de alcantarillado y sus actividades complementarias y de las respectivas corrientes, tramos o cuerpos de agua receptores.

Caracterización de las descargas de aguas residuales y caracterización de las corrientes, tramos o cuerpos de agua receptores, antes y después de cada vertimiento identificado.

Documentación del estado de la corriente, tramo o cuerpo de agua receptor en términos de calidad, a partir de la información disponible y de la caracterización que de cada corriente, tramo o cuerpo de agua receptor realice la persona prestadora del servicio público de alcantarillado y de sus actividades complementarias, al menos en los parámetros básicos que se señalan en el artículo 6° de la presente resolución.

Proyecciones de la carga contaminante generada, recolectada transportada y tratada, por vertimiento y por corriente, tramo o cuerpo de agua receptor, a corto plazo (contado desde la presentación del PSMV hasta el 2° año), mediano plazo (contado desde el 2° hasta el 5° año) y largo plazo (contado desde el 5° hasta el 10° año). Se proyectará al menos la carga contaminante de las sustancias o parámetros objeto de cobro de tasa retributiva.

Objetivos de reducción del número de vertimientos puntuales para el corto plazo (contado desde la presentación del PSMV hasta el 2° año), mediano plazo (contado desde el 2° hasta el 5° año) y largo plazo (contado desde el 5° hasta el 10° año), y cumplimiento de sus metas de calidad que se propondrán como metas individuales de reducción de carga contaminante.

Descripción detallada de los programas, proyectos y actividades con sus respectivos cronogramas e inversiones en las fases de corto, mediano y largo plazo, para los alcantarillados sanitario y pluvial y cronograma de cumplimiento de la norma de vertimientos. Cuando se cuente con sistemas de tratamiento de aguas residuales, se deberá indicar y programar las acciones principales para cubrir incrementos de cargas contaminantes causados por crecimientos de la población,

garantizar la eficiencia del sistema de tratamiento y la calidad definida para el efluente del sistema de tratamiento.

En los casos en que no se cuente con sistema o sistemas de tratamiento de aguas residuales, se deberán indicar las fechas previstas de construcción e iniciación de operación del sistema de tratamiento.” (Subrayas y negrillas de la Sala).

En esa línea, es claro que estando elaborado el proyecto de construcción de la PTAR y el Plan Maestro de Alcantarillado, tal como se indicó anteriormente, no es dable oponer aspectos propios de la planeación tanto técnica como presupuestal que debieron ser atendidos y resueltos oportunamente por la entidad territorial, y en ese sentido, se encuentra que el plazo que el Tribunal otorgó a las entidades demandadas para la realización de las mencionadas obras, es proporcional y adecuado para la protección de los derechos e intereses colectivos que fueron vulnerados por las autoridades demandadas, máxime cuando contaron con la oportunidad de para gestionar la financiación de la ejecución del proyecto ante las distintas instancias pertinentes, como por ejemplo, ante la Dependencia encargada del Plan Departamental de Aguas de Boyacá, en el cual no demostró estar incluido.

Sin embargo, como a la fecha en que se profiere la presente decisión el PSMV de los Municipio de Toca y Siachoque habrán vencido si no fueron renovados, se debe fijar un plazo para que cumpla esta orden, sin que el mismo esté supeditado a la vigencia del PSMV, y sin perjuicio de las obligaciones que sobre la renovación de éste se impartirán.

En tal escenario, considera la Sala que el Municipio de Siachoque debe, para cumplir con las actividades del PSMV y además las orden dada por la autoridad judicial, gestionar su vinculación al PDA en los términos del numeral 2 del artículo 2.3.3.1.4.1. del Decreto 1425 de 2019²⁰, y una vez hecho esto, presentar de manera inmediata los proyectos de mejoramiento del servicio de alcantarillado, unificación de vertimientos y construcción de PTAR, ante las instancias de coordinación de este instrumento de planeación, así como de los entes nacionales de financiación de obras públicas, para lograr el apoyo técnico y/o financiero que requiera para su ejecución.

²⁰ “Por el cual se subroga el capítulo 1, del título 3, de la parte 3, del libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015, con relación a los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento”.

Una vez agotado el anterior trámite, dentro del marco de su competencia, deberán solicitar la priorización de los mencionados proyectos ante el Comité Directivo del PDA, tal como se dispondrá en la modificación que en este sentido se introduzca a la sentencia de primera instancia.

5.5.2.2.2. De la actualización del PSMV.

Observa la Sala que el Tribunal condicionó los términos dispuestos en el fallo recurrido para la construcción de las obras de la PTAR, a que en ningún caso, se pueda superar el plazo de vigencia de diez (10) años dispuesto en el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimiento aprobado a través de Resolución 0150 de 2009, y cuya fecha de expiración era el mes de febrero de 2019. Ahora, en caso de que las órdenes no pudieran ser cumplidas en los lapsos antes descritos, ordenó a CORPOBOYACÁ, prorrogar el mencionado plan por un término máximo de (1) año, exclusivamente para tal propósito.

Bajo tal perspectiva, es preciso indicar que la actualización del PSMV es indispensable para garantizar el marco del saneamiento y manejo de las aguas residuales, ya que se trata, además, de un asunto complementario al contexto de la orden de dotar al Municipio de Siachoque con una planta de tratamiento de estos residuos.

Por lo anterior, es necesario que los municipios demandados y CORPOBOYACÁ, si aún no lo han hecho, adelanten las actuaciones administrativas dentro del marco de sus competencias tendientes a actualizar y a aprobar el precitado PSMV en los términos definidos en la Resolución 1433 de 2004, dado el alcance local en relación con 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 que tiene el citado plan.

En ese orden de ideas, habrá que modificarse en lo pertinente la orden traída en el segundo apartado del numeral cuarto de la sentencia del 25 de junio de 2018, en el sentido de señalar que los plazos dispuestos para la construcción de las obras necesarias para cesar la vulneración de los derechos colectivos invocados, empezarán a correr a partir de la ejecutoria de la presente providencia sin que tal plazo pueda ser condicionado por la expiración de las

Resoluciones 050 del 19 de febrero de 2009 y 906 del 16 de abril de 2010.

Igualmente, se adicionará la sentencia controvertida y se ordenará a CORPOBOYACÁ y a los Municipios de Toca y Siachoque, priorizar las actividades de actualización del PSMV de cada uno de ellos.

5.5.2.2.3. Falta de presupuesto

Frente a este argumento, se determinará si debe revocarse la sentencia en la que se ordenó a unos municipios la construcción de unas obras, si el ente territorial alega no tener recursos para la ejecución de las mismas.

Al respecto, advierte la Sala que el argumento traído en el escrito de alzada, según el cual el Municipio de Siachoque *“no cuenta con los dineros para adelantar los estudios, diseño y obras tendientes a la construcción del interceptor y de los estudios y ejecución de la obra de construcción de la PTAR”*²¹, no resulta válido para que el juez popular se abstenga de impartir las órdenes que estime necesarias a efectos de proteger los derechos e intereses colectivos que fueron vulnerados con el actuar de la administración, en tanto la planificación del presupuesto y el control y vigilancia de los recursos naturales son deberes que se encuentran a cargo de los municipios.

Aunado a lo anterior, es incomprensible que el municipio recurrente alegue no tener las partidas presupuestales que son necesarias para la ejecución de las obras encomendadas por el *a quo*, cuando las mismas ya habían sido plasmadas en el PSMV que fue aprobado por CORPOBOYACÁ en Resolución 0150 del 19 de febrero de 2009, esto es, hace más de diez (10) años, situación que denota una clara negligencia del ente para darle solución a los problemas de alcantarillado y de vertimientos que afectan los derechos colectivos de sus habitantes.

En este punto es menester resaltar que esta Sección ha sostenido de forma uniforme y reiterada que la falta de recursos económicos no es un argumento que sirva para desvirtuar la afectación de los derechos colectivos o para limitar las medidas que eventualmente puede adoptar el juez popular para garantizar la protección de los derechos colectivos que estime vulnerados. Sobre el particular, en providencia del 15 de diciembre de 2016 se sostuvo lo siguiente:

²¹ Visible a folio 449 del Cuaderno No. 2

“12.2. Los trámites presupuestales y la escasez de recursos económicos no justifican la desprotección de los derechos colectivos.

En reiterada y uniforme jurisprudencia,²² la Sala ha puesto de presente que, el hecho de que la ejecución de obras públicas esté supeditada al agotamiento de los pasos previos, de la formulación e inscripción de proyectos en los Bancos de Proyectos de Inversión, así como de la inclusión de los proyectos en los planes de desarrollo municipal, departamental y nacional, no es razón para negar la protección de los derechos colectivos cuando está probado el supuesto fáctico que sirvió de fundamento a la acción popular. En este caso, el juez debe ordenar a las autoridades adelantar las gestiones técnicas de planeación, las contractuales y presupuestales conducentes a que los respectivos proyectos se incluyan en el plan de desarrollo y cuenten con disponibilidad presupuestal, para que luego de cumplirse las exigencias legales puedan ejecutarse.

Además, esta Sala ha manifestado que la falta de disponibilidad presupuestal no enerva la acción ante la demostrada vulneración de los derechos colectivos. Ante esa situación, lo procedente es ordenar a las autoridades que efectúen las gestiones administrativas y financieras necesarias para obtener los recursos económicos requeridos.

En efecto, en sentencia de 25 de octubre de 2001²³, a propósito de una problemática relacionada con la práctica de necropsias a cadáveres en estado de descomposición, sin que existiera una morgue en el Municipio de San Pedro (Sucre), esta Sala consignó el criterio jurisprudencial aludido, de la siguiente manera:

“La falta de disponibilidad presupuestal y de existencia real de recursos no es, en manera alguna, argumento válido para destruir el acervo probatorio que sustenta el fallo del inferior y que se puntualiza en la indudable demostración de los hechos que sirvieron de fundamento al ejercicio de la acción popular.

En tal virtud, le corresponde al Alcalde y a su equipo de gobierno proseguir el adelantamiento de esta gestión y emprender las que sean necesarias para conseguir mediante el mecanismo de cofinanciación los recursos presupuestales que permitan financiar el proyecto de alcantarillado con el porcentaje de los recursos ordinarios que la Nación a esos efectos les transfiere en la denominada Participación de Beneficio General y si estos resultaren insuficientes, con recursos de cofinanciación que deben gestionar ante el Departamento o la Nación, explorando la

²² Consejo de Estado. Sección Primera. C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Sentencia de 25 de octubre de 2001. Radicación: 2000-0512-01(AP). C.P. Camilo Arciniegas Andrade. Sentencia de 5 de septiembre de 2002. Radicación: 2001-0303-01(AP-531). C.P. Camilo Arciniegas Andrade. Sentencia de 10 de abril de 2008. Radicación: 2001-01961-01(AP). C.P. María Claudia Rojas Lasso. Sentencia de 15 de septiembre de 2011. Radicación: 2004-01241-01(AP). C.P. Guillermo Vargas Ayala. Sentencia de 22 de enero de 2015.

²³ Consejo de Estado. Sección Primera. C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Radicación: 2000-0512-01(AP).

disponibilidad de recursos de inversión que para ese tipo de proyectos se prevean en los programas y subprogramas de los presupuestos de inversión del Departamento Nacional de Planeación, del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y del Ministerio de Desarrollo.”(Subrayado fuera de texto)

Igualmente, en sentencia de 5 de septiembre de 2002²⁴, dictada con ocasión de una demanda que buscaba la construcción de la infraestructura de alcantarillado en el Barrio El Salvador, Sector Pantano, del Distrito de Santa Marta, en línea con el planteamiento expuesto, se afirmó lo siguiente:

“Se reitera que la falta de disponibilidad presupuestal no enerva la acción ante la demostrada vulneración de los derechos colectivos para cuya protección se instauró. Cosa distinta es que ante esa situación lo procedente sea ordenar a las autoridades municipales que efectúen las gestiones administrativas y financieras necesarias para obtenerlos.” (Subrayado fuera de texto)

Finalmente, vale la pena citar la sentencia de esta Sección, proferida el 22 de enero de 2015, C.P. Guillermo Vargas Ayala:

“Como se puede leer en la jurisprudencia transcrita, la falta de recursos públicos no es óbice para proteger los derechos e intereses colectivos; la efectividad de los derechos colectivos garantizados por la Constitución y la ley demandan atención prioritaria de las autoridades administrativas, y si su actuación no colma las exigencias de protección impuestas por el ordenamiento jurídico, es deber del Juez Constitucional de Acción Popular velar porque dicha situación sea debidamente atendida. Cosa distinta es que para el cumplimiento del fallo se requieran hacer erogaciones presupuestales y que para ello en la sentencia se deban tomar en consideración los tiempos necesarios para surtir los trámites del caso y ordenar agotar los pases presupuestales y trámites administrativos correspondientes. Es claro que las órdenes impartidas por el Juez de Acción Popular no pueden hacer abstracción de las exigencias impuestas por la realidad material en que opera la Administración ni por la legislación vigente en materia presupuestal en particular, ni por el marco legal que rige las actuaciones administrativas en general. De aquí que en esta clase de procesos el Juez Constitucional deba siempre ponderar cuidadosamente qué clase de obligaciones impone con el tiempo y las condiciones en que debe llevarlas a cabo.” (Subrayas de la Sala).²⁵

Por otro lado, advierte la Sala que los municipios accionados se encuentran en la obligación de adelantar los trámites y gestiones administrativas correspondientes para incluir las actividades que les fueron ordenadas en el fallo de primera instancia en su presupuesto anual de ingresos y gastos. Al respecto de la

²⁴ Consejo de Estado. Sección Primera. C.P. Camilo Arciniegas Andrade. Radicación: 2001-0303-01(AP-531).

²⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 15 de diciembre de 2016. Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés (E).

planeación y el presupuesto de los entes territoriales esta Sección, en providencia del 7 de marzo de 2019, consideró:

“6.3.1. Consideraciones generales acerca de la planeación y el presupuesto en las entidades territoriales

A efectos de contextualizar la decisión que se adopte en el proceso, la Sala estima pertinente realizar, de manera preliminar, las siguientes consideraciones generales acerca de la planeación y el presupuesto en las entidades territoriales.

6.3.1.1. El Plan de Desarrollo Territorial – PDT. *Para lograr los compromisos adquiridos en los programas de gobierno de los mandatarios elegidos popularmente, la Constitución Política establece en su artículo 339 que las entidades territoriales deberán elaborar y adoptar de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, **planes de desarrollo**, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley.*

Así, el Plan de Desarrollo Territorial (PDT) es el documento de planificación que orienta las acciones de las administraciones departamentales, distritales o municipales durante su período de gobierno, en el cual se establece la visión, los programas, proyectos y metas asociadas a los recursos públicos que se ejecutarán durante los próximos cuatro (4) años²⁶.

La Ley 152 de 1994, “por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”, consagra los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los PDT.

Elaboración y Aprobación del Plan de Desarrollo Territorial – PDT. *De acuerdo con el inciso final del artículo 339 de la Constitución, el PDT tiene dos componentes, a saber: i) Una parte estratégica, que comprende la identificación y formulación de objetivos, programas, metas e indicadores que la nueva administración pretende lograr en su periodo de gobierno²⁷, y ii) un plan de inversiones, que constituye la asignación de los recursos financieros disponibles para el cumplimiento de los programas y proyectos definidos en la parte general del plan²⁸.*

Para poder formular el PDT, previamente se debe realizar un diagnóstico que permita conocer el estado actual de la entidad

²⁶ <https://kiterritorial.co>, “Manual para la formulación de planes de desarrollo de las entidades territoriales”, “Unidad 0: Introducción”.

²⁷ <https://kiterritorial.co>, “Manual para la formulación de planes de desarrollo de las entidades territoriales”, “Unidad 2: Parte Estratégica”

²⁸ <https://kiterritorial.co>, “Manual para la formulación de planes de desarrollo de las entidades territoriales”, “Unidad 3: Plan de Inversiones”

territorial y de esta manera profundizar en la identificación de sus necesidades. Adicionalmente, se debe tener en cuenta la articulación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como la correspondencia con el programa de gobierno que haya sido registrado al momento de la inscripción como candidato por el Alcalde o Gobernador electo.

Conforme el artículo 39 de la Ley 152 de 1994, el Alcalde o Gobernador elegido es la autoridad responsable de impartir las orientaciones para la elaboración del PDT, función que está en cabeza de la Secretaría, Departamento Administrativo u Oficina de Planeación. Una vez elaborado el proyecto del plan, éste se presentará en forma integral o por componentes del mismo a consideración del Consejo de Gobierno o el cuerpo que haga sus veces, quien tendrá la función de consolidarlo²⁹.

El proyecto de plan consolidado será presentado por el Alcalde o Gobernador a revisión de los Consejos Territoriales de Planeación, a más tardar dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de su posesión, para análisis y discusión del mismo y con el propósito de que rinda su concepto y formule las recomendaciones que considere convenientes dentro del mes siguiente.

Dentro de los primeros cuatro (4) meses del período de Gobierno se debe someter a consideración del Concejo Municipal o Asamblea Departamental el proyecto de plan de desarrollo territorial para su correspondiente aprobación.

6.3.1.2. El Presupuesto General de la Entidades Territoriales. Una vez aprobado el PDT, para lograr el cumplimiento de los planes y programas en él contenidos, las entidades territoriales (ET) cuentan con el presupuesto anual de ingresos y gastos³⁰, elemento del Sistema Presupuestal que consiste en una estimación anticipada de los ingresos y la autorización máxima de gastos públicos que han de efectuarse dentro del período fiscal respectivo³¹.

En este punto, se debe precisar que el sistema presupuestal se rige, entre otros principios, por el de anualidad, el cual establece que el año fiscal comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de cada año, por lo que las asambleas departamentales y los concejos municipales solamente pueden aprobar el presupuesto para una vigencia.

Así mismo, se advierte que el presupuesto deberá contener la totalidad del gasto público que se espera realizar durante la vigencia fiscal respectiva; en consecuencia, ninguna autoridad podrá efectuar

²⁹ Artículo 33 de la Ley 152 de 1994.

³⁰ Decreto 111 de 1996, "Estatuto Orgánico del Presupuesto". Artículo 10. "La ley anual sobre el Presupuesto General de la Nación es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social."

³¹ <https://portalterritorial.dnp.gov.co/kit-financiero>, documento elaborado por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público denominado "Protocolo".

gastos públicos o erogaciones con cargo al Tesoro que no figuren en el presupuesto. Lo anterior es lo que se denomina principio de Universalidad, el cual está consagrado en el artículo 15 del Estatuto Orgánico del Presupuesto y exige por parte de la administración efectuar una juiciosa y acertada programación presupuestal pues, a pesar de que el presupuesto es susceptible de modificaciones, no debe someterse a constantes ajustes consecuencia de la falta de planeación.

Igualmente, se debe mencionar que las apropiaciones³² contempladas en el presupuesto general de la entidad territorial, en aplicación del principio de Especialización³³, son autorizaciones máximas de gasto y delimitan éste según su finalidad; es decir, se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas, lo cual evita que los recursos se destinen para financiar un gasto diferente para el cual fue autorizado en el presupuesto³⁴.

Elaboración y Aprobación del Presupuesto Anual de las ET. Ahora bien, para elaborar el presupuesto se requiere lograr coherencia entre los sistemas de planeación y presupuestal, ya que, como se indicó, este último es un instrumento para la materialización de los objetivos y metas estipulados en el PDT. En esa medida las ET deberán armonizar el presupuesto que está en ejecución y la programación presupuestal anual con el nuevo PDT durante todo el periodo de gobierno.

*En la formulación del presupuesto general de las ET, como punto de partida, la Administración local debe elaborar el **Marco Fiscal de Mediano Plazo – MFMP**³⁵, instrumento de planeación financiera y de gestión pública a diez (10) años, que se construye a partir del conocimiento detallado de la situación financiera e institucional de la entidad territorial, con el objeto de ser referencia para la toma de decisiones fiscales en la elaboración de los presupuestos anuales³⁶. Este documento se debe presentar por los Gobernadores y Alcaldes a título informativo a la respectiva Asamblea o Concejo, en el mismo período en el cual se deba presentar el proyecto de presupuesto, y debe incluir el **Plan Financiero**³⁷, documento que determina objetivos, estrategias y metas de ingresos y gastos, para sanear las finanzas territoriales y lograr la financiación de los programas y proyectos del PDT.*

³² Restrepo, Juan Camilo, Derecho Presupuestal Colombiano, Segunda Edición 2014, p.137. En el lenguaje presupuestal “Apropiación” es sinónimo de autorización de gasto.

³³ Artículo 18 del Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto.

³⁴ Documento elaborado por el Departamento Nacional de Planeación denominado “Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Territorial 2017”, p. 34.

³⁵ Artículos 5 y 8 de la Ley 819 de 2003, “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”.

³⁶ Documento elaborado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación denominado “El Marco Fiscal de Mediano Plazo. Herramienta Estratégica de Planeación Financiera en Entidades Territoriales”

³⁷ Documento elaborado por el Departamento Nacional de Planeación denominado “Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Territorial 2017”, p. 40.

A partir de las metas financieras establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y en el Plan Financiero, se debe elaborar el **Plan Operativo Anual de Inversiones – POAI**, elemento que integra el Sistema Presupuestal, que tiene por objeto incluir y comparar los programas, subprogramas y proyectos de inversión debidamente inscritos y evaluados en el Banco de Proyectos de Inversión³⁸, con los recursos financieros disponibles, para identificar en cada vigencia fiscal la posibilidad de llevar a cabo los programas que se diseñaron en la parte estratégica del PDT³⁹, así como priorizar la inversión pública⁴⁰. El POAI debe guardar correspondencia con el Plan de Inversiones así como con la parte estratégica del PDT, teniendo en cuenta que es el principal vínculo entre éste y el Sistema Presupuestal. Cabe mencionar que este instrumento requiere ser aprobado anualmente por el Consejo Municipal o Departamental de Política Económica y Social, previo a la presentación del proyecto de presupuesto a la Asamblea Departamental o Concejo Municipal⁴¹.

Una vez aprobado el POAI, la dependencia de Hacienda lo incluirá en los gastos de inversión del proyecto de **presupuesto anual** de la entidad territorial, el cual será presentado por el Gobernador o Alcalde para aprobación de la Asamblea Departamental o el Concejo Municipal, la que una vez se obtenga, dará inicio a la ejecución de los proyectos de la entidad territorial al establecer específicamente cuáles son los gastos que se podrán ejecutar y cuáles son los recursos financieros para su financiación dentro del período fiscal respectivo⁴².

Ejecución del Presupuesto General de las ET. Aprobado el presupuesto se deberá iniciar su ejecución, para lo cual cada dependencia de la entidad territorial, en coordinación con la oficina de planeación, estará encargada de elaborar un **Plan de Acción - PA** orientando los procesos, instrumentos y recursos disponibles (humanos, financieros, físicos, tecnológicos e institucionales) para el cumplimiento de las metas, proyectos y actividades previstas en el PDT durante una vigencia fiscal⁴³.

Respecto de la ejecución del presupuesto, es preciso señalar que la misma se concreta cuando la entidad territorial asume compromisos con cargo a las apropiaciones contenidas en su presupuesto de

³⁸ Banco de Programas y Proyectos de Inversión: es una herramienta de planeación que registra, sistematiza y actualiza el conjunto de iniciativas de inversión que van a ser financiadas con recursos públicos. La viabilidad de estas iniciativas se establece desde el punto de vista social, económico y técnico. Además consolida la información relacionada con la formulación y la viabilidad de los proyectos de inversión durante todas sus etapas. Ver <https://portalterritorial.dnp.gov.co/kit-financiero>, documento elaborado por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público denominado “Protocolo”.

³⁹ Constitución Política. Artículo 68. “No se podrá ejecutar ningún programa o proyecto que haga parte del Presupuesto General de la Nación hasta tanto se encuentren evaluados por el órgano competente y registrados en el Banco Nacional de Programas y Proyectos. [...]”

⁴⁰ <https://portalterritorial.dnp.gov.co/kit-financiero>, documento elaborado por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público denominado “Protocolo”.

⁴¹ Documento elaborado por el Departamento Nacional de Planeación denominado “Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Territorial 2017”, p. 78.

⁴² <https://portalterritorial.dnp.gov.co/kit-financiero>, documento elaborado por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público denominado “Protocolo”.

⁴³ <https://portalterritorial.dnp.gov.co/kit-financiero>, documento elaborado por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público denominado “Plan de Acción”.

gastos. Cabe mencionar que el Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto, contiene diferentes disposiciones que condicionan de manera expresa la ejecución del presupuesto, entre estas, el certificado de disponibilidad y el registro presupuestal.

El primero consiste en la certificación que expide el funcionario encargado de administrar los recursos de la entidad, donde hace constar que en el presupuesto existe dinero disponible, libre de afectación y suficiente para asumir compromisos nuevos que permitan respaldar el acto administrativo o contrato que la entidad tiene interés en expedir o celebrar.

Por su parte, el segundo consiste en la operación mediante la cual se afecta en forma definitiva la apropiación presupuestal, indicando el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar, garantizando que los recursos no serán orientados a un fin diferente⁴⁴.

Por último, otro instrumento de planeación y programación del presupuesto de la entidad territorial que se debe articular es el **Programa Anual Mensualizado de Caja – PAC**, mediante el cual la entidad territorial establece el monto máximo mensual de fondos disponibles para alcanzar las metas del presupuesto anual y regular los pagos mensuales, para el cumplimiento de las actividades programadas en el Plan de Acción que realiza cada dependencia⁴⁵.

Modificaciones del Presupuesto General de las ET. Ahora, si bien en principio el presupuesto es el resultado de un ejercicio de planificación y programación que se ha efectuado de manera juiciosa por parte de la entidad territorial y, por tanto, un instrumento poco flexible, en ocasiones se presentan situaciones que obligan a realizar modificaciones para solventar situaciones de carácter urgente o prioritario sobre aquello que se presupuestó.

Así, las modificaciones surgen de la necesidad de realizar ajustes con relación a la programación o estimación inicial en atención a diferentes factores: el cambio de comportamiento de la economía, situaciones coyunturales, fortuitas e imprevistas de inaplazable atención, aplazamiento de programas y proyectos, entre otros.

Por lo anterior, existen diferentes tipos de modificaciones presupuestales, a saber: i) las adiciones: procedimiento que se adelanta para incorporar conceptos de gastos no contemplados en el presupuesto inicial, el cual requiere contar con el recurso que lo va a financiar y que se apruebe por medio de Ordenanza o Acuerdo para tales efectos; ii) reducciones y aplazamientos: se presenta en aquellos eventos en que la ET o alguna de sus entidades, requiere reducir o posponer la apropiación de un gasto, cuando los ingresos resultan ser menores a los previstos y, por tanto, se requiere mantener el equilibrio presupuestal. iii) traslados (créditos y contracréditos): propiamente no es una modificación, ya que consiste en proporcionar a una apropiación insuficiente o agotada recursos sobrantes, en la que,

⁴⁴ Decreto 111 de 1996, artículo 71 y Decreto 568 de 1996, artículos 19 y 20.

⁴⁵ Ibídem, artículo 73.

dependiendo de las partidas que se afecten, requerirá autorización por la autoridad o dependencia correspondiente⁴⁶.

*Del anterior contexto, se advierte que los trámites administrativos y presupuestales demandan una planeación y programación estricta que permite lograr la ejecución y seguimiento de los compromisos adquiridos en el orden de prioridad que demande las necesidades de la Entidad.*⁴⁷ (Subrayas de la Sala).

Bajo las anteriores consideraciones, el cargo no prospera.

5.5.2.2.4. Del papel de CORPOBOYACÁ en el cumplimiento de la orden

Ahora, repara la Sala que el Tribunal en la sentencia recurrida no emitió ninguna orden dirigida a que CORPOBOYACÁ realice apoyo técnico y logístico a los municipios de Toca y Siachoque en la planeación y construcción de las obras necesarias para el cese de los derechos colectivos que fueron invocados en la demanda.

En ese orden de ideas, es preciso señalar que, de conformidad con el artículo 23 de la Ley 99 de 1993, las Corporaciones Autónomas Regionales son entidades encargadas de proteger, regular y vigilar el adecuado manejo y uso de los recursos naturales renovables que cuentan con autonomía, identidad propia e independencia.

Los numerales 4, 12 y 17 del artículo 31 de la Ley 99, prevén que las corporaciones autónomas regionales tienen, entre otras funciones, **(i)** coordinar el proceso de preparación de los planes, programas y proyectos de desarrollo medioambiental que deban formular los diferentes organismos y entidades integradas del Sistema Nacional Ambiental (SINA) en el área de su jurisdicción, y en especial, asesorar a los Departamentos, Distritos y Municipios de su comprensión territorial en la definición de los planes de desarrollo ambiental y en sus programas y proyectos en materia de protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera que se asegure la armonía y coherencia de las políticas y acciones adoptadas por las distintas entidades territoriales; **(ii)** ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales

⁴⁶ Guía de Presupuesto Público Territorial, Auditoría General de la República, 2012.

⁴⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 7 de marzo de 2019. Número de radicación: 88001 23 33 000 2016 00022 01. Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López.

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; (iii) 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.

También el numeral 20 *ibídem*, dispone que a estas autoridades corresponde 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.

Igualmente, el último inciso del artículo 1 del Decreto 41 de 12 de enero de 2011, estableció parámetros en relación con la inversión de recursos por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales para la financiación de obras de infraestructura que tengan como propósito contribuir a la ejecución de los PDA, veamos:

“Artículo 1º. Modifíquese el artículo 3º del Decreto 3333 de 2008, el cual quedará así:

"Artículo 3º. Los recursos de esta línea se destinarán a financiar o cofinanciar las inversiones y/o preinversiones de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA) que hayan sido previamente viabilizados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de acuerdo con lo estipulado en la Resolución número 0813 del 19 de mayo de 2008 o las normas que las modifique, adicione o sustituya, incluyendo el componente ambiental de los mismos.

*Las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenibles podrán destinar los recursos de la línea prevista en el presente decreto, **para financiar y cofinanciar estudios, diseños e inversión en interceptores, emisarios finales, sistemas de tratamiento de aguas residuales domésticas, rellenos sanitarios municipales o regionales, y financiar o cofinanciar los demás proyectos del***

componente ambiental de su competencia, en el marco los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA)” (Subrayas y negritas de la Sala).

Entre tanto, a la luz de los artículos 2.3.3.1.2.4 y 2.3.3.1.4.1. del Decreto 1425 de 2019, las autoridades ambientales con jurisdicción en los municipios o distritos ubicados en el territorio del respectivo departamento son participantes en la coordinación de los PDA, y de conformidad con el artículo 2.3.3.1.8.1. ibídem, los recursos disponibles para su formulación e implementación podrán provenir, entre otras fuentes, de los recursos de las autoridades ambientales. Las normas en cita son del siguiente tenor:

“Artículo 2.3.3.1.2.4. Comité Directivo e integración. *El Comité Directivo es 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.*

Existirá un Comité Directivo por cada departamento y se integrará de la siguiente manera: Participarán como miembros con voz y voto:

- 1. El Gobernador quien lo presidirá y no podrá delegar su participación.*
- 2. Un Secretario departamental, designado por el Gobernador.*
- 3. Dos (2) alcaldes representantes de los municipios y distritos participantes del Plan Departamental para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento. Dichos alcaldes serán elegidos por mayoría simple entre los alcaldes de los municipios y distritos participantes del respectivo Plan Departamental.*
- 4. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través del Viceministro de Agua y Saneamiento Básico o el funcionario de nivel directivo que este designe, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.3.3.1.3.1. del presente capítulo.*

5. Los 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. El delegado de la autoridad ambiental podrá participar y ejercer el derecho al voto cuando en la respectiva sesión se discutan proyectos de saneamiento ambiental que cuenten con financiación de dicha autoridad ambiental.*

6. El delegado del Departamento Nacional de Planeación (DNP) participará de conformidad con lo establecido en el artículo 2.3.3.1.3.2., del presente capítulo.

Parágrafo 1. Participará como miembro permanente, con voz, pero sin voto un (1) representante del Instrumento para el Manejo de Recursos.

El Gestor o su representante asistirá a las sesiones del Comité Directivo ejerciendo su función de Secretaría Técnica.” (Subrayas y negritas de la Sala).

“Artículo 2.3.3.1.4.1. Requisitos para la participación en los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA). Para participar de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA), que se señala a continuación, los diferentes participantes deberán cumplir los siguientes requisitos:

1. Los Departamentos. Los departamentos deberán suscribir un convenio con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través del cual se comprometen a:

1.1. Adoptar los lineamientos, principios y objetivos sectoriales de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA).

1.2. Implementar el instrumento para el manejo de recursos y aportar recursos para contribuir al cierre financiero en el marco de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA).

1.3. Tomar las medidas que se requieran para facilitar la implementación y garantizar la ejecución de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA) y realizar el seguimiento al Gestor, cuando este sea una Empresa de Servicios Públicos.

1.4. Efectuar las gestiones que resulten pertinentes, ante las autoridades municipales y fuerzas vivas del mismo, para su participación en los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA).

2. Los Municipios y Distritos. Para que un municipio o distrito participe en los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA) debe cumplir con los siguientes requisitos:

2.1. Celebrar un convenio interadministrativo de cooperación con el Gestor y el departamento, mediante el cual se compromete a:

a) Adoptar los lineamientos, principios y objetivos sectoriales de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA) en concordancia con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y el presente capítulo.

b) Implementar el instrumento para el manejo de recursos.

c) Aportar recursos para contribuir al cierre financiero en el marco de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA).

d) Implementar el esquema para el aseguramiento de la prestación de los servicios que se defina en desarrollo del mismo.

e) Tomar las decisiones que resulten necesarias en relación con la infraestructura y los bienes afectos a la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico de su propiedad.

2.2. Autorizar el giro directo de los recursos comprometidos en virtud de este artículo al respectivo instrumento para el manejo de los recursos.

El Comité Directivo determinará si para efectos de su participación en los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA) el municipio o distrito puede prescindir de los requisitos previstos en los literales b y c del numeral 2.1 y el numeral 2.2. de este artículo, de acuerdo con lo previsto en el Manual Operativo del que trata el artículo 2.3.3.1.5.2 del presente capítulo. En estos casos, previo a la firma del convenio, el Comité Directivo aprobará la vinculación del municipio.

3. Las Autoridades Ambientales. las autoridades ambientales con jurisdicción en los municipios y distritos ubicados en el territorio del respectivo departamento, podrán participar en los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA). Para ello deberán suscribir un convenio con el departamento respectivo, precisando las actividades que se comprometen a desarrollar, los recursos que destinarán para cumplir con los compromisos adquiridos, así como los demás aspectos necesarios para asegurar una adecuada articulación de la autoridad ambiental con el Plan Departamental y sus estructuras operativas.

Las autoridades ambientales que hayan suscrito con los respectivos departamentos el Convenio Marco de Vinculación a los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA), se entenderán participantes de los Planes Departamentales, durante el tiempo que el convenio permanezca vigente.

Parágrafo 1. Se entenderán participantes de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA) los departamentos que suscribieron el convenio de cooperación técnica; asimismo se entenderán participantes de los PDA los municipios y distritos que a la entrada en vigencia del presente decreto suscribieron el Convenio de Cooperación y Apoyo Financiero con el departamento y el Gestor.

Parágrafo 2. Podrán participar, las personas jurídicas de derecho público, privado o mixto, que aporten recursos financieros o técnicos o humanos, previa aprobación del Comité Directivo.” (Subrayas y negritas de la Sala).

“Artículo 2.3.3.1.8.1. Recursos de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA). Los recursos disponibles para la formulación e implementación de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA), podrán provenir, entre otras fuentes, de las siguientes:

1. Recursos del Presupuesto General de la Nación.
2. Recursos del Sistema General de Participaciones.
3. Recursos del Sistema General de Regalías.

4. Recursos de las Autoridades Ambientales.

5. Recursos propios o de libre destinación de las entidades territoriales o de cualquier otro participante de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA).

6. Recursos de inversión de los prestadores que quieran ejecutar a través de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA).

7. Recursos del sector privado que se incorporen a la estructuración y ejecución de proyectos en el marco de asociaciones público-privadas.

8. Recursos de cooperación internacional.

9. Cualquier otra fuente de recursos que pueda o deba aportarse al desarrollo de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA).

Los bienes o derechos aportados a las empresas de servicios públicos con recursos para inversión en el marco de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA) podrán dar aplicación a lo previsto en el artículo 87 .9 de la Ley 142 de 1994 o la norma que la modifique, complemente o sustituya y la normatividad que les sea aplicable.

Parágrafo 1. Los recursos de las entidades territoriales destinados a financiar los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA), se podrán comprometer a tal finalidad mediante la cesión temporal de la respectiva renta al patrimonio autónomo constituido o que se constituya como instrumento para el manejo de los recursos de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA), previa autorización impartida por el respectivo Concejo Municipal o Asamblea Departamental, por el tiempo que se determine en los convenios de vinculación.

Parágrafo 2. *Las inversiones del sector de Agua Potable y Saneamiento Básico realizadas por parte de las entidades territoriales con recursos propios, podrán ser incluidas en el Plan Estratégico de Inversiones (PEI) de cada Plan Departamental para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento.*

Parágrafo 3. *Los municipios podrán girar recursos, al instrumento para el manejo de los recursos para proyectos específicos. Estos recursos podrán no formar parte de los recursos aportados en los convenios tripartitos de vinculación al instrumento para manejo de los recursos, para lo cual deberán adelantarse los trámites que resulten pertinentes.*

Parágrafo 4. *Las asignaciones del Presupuesto General de la Nación se llevarán a cabo de conformidad con el Estatuto Orgánico de Presupuesto.” (Subrayas y negritas de la Sala).*

Con fundamento en lo anterior, en sentencia del 16 de mayo de 2019, esta Sección concluyó que las Corporaciones Autónomas Regionales tienen competencia para la ejecución de obras que permitan garantizar el saneamiento ambiental, lo cual, de forma razonable, comprende la realización de diseños y estudios para la construcción de la infraestructura necesaria para tal propósito. En esa oportunidad se sostuvo:

*"Los numerales 6.º y 20 del artículo 31 de la Ley 99, previeron como funciones de estas autoridades ambientales la celebración de contratos y convenios con las entidades territoriales cuyo objeto sea la defensa y protección del medio ambiente, para ejecutar, de mejor manera, alguna o algunas de sus funciones, así como ejecutar, administrar, operar y mantener con las entidades territoriales proyectos 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; **lo cual comprende la ejecución de obras que permitan garantizar la prestación de los servicios domiciliarios y el saneamiento ambiental.***

En relación con las inversiones en obras de infraestructura de estas entidades en el sector de agua potable y saneamiento básico, la Ley 1450 de 16 de julio de 2011, en el artículo 22, prevé:

"[...] ARTÍCULO 22. INVERSIONES DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES EN EL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO. Las obras de infraestructura del sector de agua potable y saneamiento básico financiadas con recursos de las Corporaciones Autónomas Regionales, podrán ser entregadas como aportes a municipios o a las Empresas de Servicios Públicos que operen estos servicios en el municipio, de acuerdo con lo que este determine, bajo la condición de que trata el

numeral 87.9 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994 o las normas que la modifiquen o sustituyan.

En ningún caso la entrega de aportes bajo condición por las Corporaciones Autónomas Regionales se constituye como detrimento patrimonial del Estado. Las Corporaciones Autónomas Regionales no podrán exigir contraprestaciones por la entrega de las obras de las que trata este artículo.

La ejecución de los recursos de destinación específica para el sector de agua potable y saneamiento básico por las Corporaciones Autónomas Regionales, deberá efectuarse en el marco de los PDA, lo anterior sin perjuicio de las inversiones que puedan realizar las mismas en los municipios de su jurisdicción no vinculados al PDA.

PARÁGRAFO. Las Corporaciones Autónomas Regionales no podrán participar en la composición accionaria, propiedad, administración y operación de un prestador de servicios públicos domiciliarios. El presente párrafo no se aplicará a las Corporaciones Autónomas Regionales que sean accionistas o hayan efectuado sus inversiones con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1151 de 2007 [...]”.

De acuerdo con esta norma, si bien las corporaciones autónomas regionales pueden realizar inversiones en obras de infraestructura que garanticen el agua potable y el saneamiento básico, no tienen competencia para prestar los servicios públicos domiciliarios.

(...)

Conclusiones de la Sala

En suma, la Sala concluye que si bien, las corporaciones autónomas regionales no tienen competencia para prestar servicios públicos domiciliarios, la ley les impone obligaciones para concurrir en la financiación de las obras requeridas para garantizar el tratamiento de aguas residuales.”⁴⁸ (Subrayas y negritas de la Sala)

En este mismo sentido, en sentencia del 11 de julio de 2019, se sostuvo lo siguiente:

“En conclusión, a juicio de la Sala, las competencias de las corporaciones autónomas regionales no se limitan a la vigilancia en materia ambiental, toda vez que la ley estableció que, como autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, deben garantizar la protección del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, por medio, entre otras cosas, de la ejecución, administración y operación, en coordinación con la entidades territoriales, de proyectos y obras de infraestructura necesarias para la defensa y protección o

⁴⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 16 de mayo de 2019, radicado nro.: 85001233300020140023001. Consejero Ponente. Hernando Sánchez Sánchez.

descontaminación o recuperación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables; de la asesoría en la elaboración de proyectos en materia de protección ambiental; de la realización estudios, diseños e inversión en sistemas de tratamiento de aguas residuales; de la ejecución de programas de educación no formal en material ambiental; de la asesoría a las entidades territoriales en la formulación de planes de educación ambiental formal; del otorgamiento de permisos ambientales; y de la imposición de sanciones por infracciones ambientales.”⁴⁹

De lo anteriormente expuesto, la Sala concluye que las funciones reconocidas a las Corporaciones Autónomas Regionales en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, implican la obligación de estas autoridades ambientales de intervenir y preservar el recurso hídrico, a través de acciones de control, vigilancia, sanción, asesoría y apoyo de programas ambientales, que desarrollen las entidades territoriales en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales.

En tal escenario, se modificará el segundo apartado del numeral cuarto de la sentencia del 25 de junio de 2018, para ordenar CORPOBOYACÁ brindar asesoría y apoyo, incluso financiero, a los Municipios de Toca y Siachoque en la construcción de las obras de la PTAR y demás obras complementarias, en tanto las mismas tienen relación directa con la afectación de los ríos Toca, Cormechoque, Siachoque, la Quebrada Firaya, y el embalse La Copa.

Definido lo anterior, pasa la Sala a abordar lo relacionado con los reparos formulados a la orden de adelantar investigaciones administrativas sancionatorias y el plazo fijado para ello.

5.5.2.3. Las investigaciones administrativas ordenadas

En este punto, resulta necesario dilucidar si es cierto que la orden de iniciar y concluir investigaciones administrativas sancionatorias por infracción de normas ambientales en el plazo de seis (6) meses desconoce las etapas y términos establecidos en la Ley 1333 de 2009.

⁴⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del once (11) de julio de dos mil diecinueve (2019), radicado nro. 66001233100020110036002. Consejero Ponente: Hernando Sánchez Sánchez.

Bajo tal planteamiento, es pertinente aludir a la estructura del procedimiento sancionatorio en la precitada ley, a efectos de determinar si la decisión del Tribunal lo desconoce, y si el plazo otorgado resulta injustificado.

La Ley 1333 de 2009 tuvo como objeto regular en su integridad el procedimiento sancionatorio al cual, a partir del 21 de julio de 2009, todas las autoridades ambientales debían acudir para determinar si había lugar a la imposición de sanciones por infracción a la normativa ambiental. En términos generales, se definieron las siguientes etapas procesales: (i) indagación preliminar (artículo 17); (ii) iniciación del procedimiento sancionatorio (artículo 18), (iii) notificaciones (artículo 19), (iv) intervenciones (artículo 20), (v) remisión a otras autoridades (artículo 21), (vi) verificación de los hechos (artículo 22), (vii) Cesación de procedimiento (artículo 23), (viii) formulación de cargos (artículo 24), (ix) Descargos (artículo 25), (x) práctica de pruebas (artículo 26), (xi) Determinación de la responsabilidad y sanción (artículo 27), (xii) Notificación (artículo 28), (xiii) Publicidad (artículo 29), (xiv) Recursos (artículo 30), (ix) medidas compensatorias (artículo 31).

Esta Sala tuvo la oportunidad de efectuar en detalle el estudio del procedimiento sancionatorio ambiental, en providencia del 15 de agosto de 2019, en la que se precisó lo siguiente:

“7.3.1. De las etapas del procedimiento ambiental sancionatorio.

De conformidad con lo expuesto en la Ley 1333 de 2009, hacen parte del procedimiento sancionatorio ambiental las siguientes etapas: (i) la indagación preliminar (Art. 17 ibídem), (ii) iniciación del procedimiento sancionatorio (Art. 18 ibídem), formulación de cargos (Art. 24 ibídem), descargos (Art. 25 ibídem), práctica de pruebas (Art. 26 ibídem) y la determinación de responsabilidad ambiental y sanción (Art. 27 Ibídem). Igualmente, debe resaltarse que durante el citado procedimiento la autoridad ambiental puede adoptar las medidas preventivas que considere, con el fin de impedir la ocurrencia de un hecho que atente en contra del medio ambiente (Art. 12 Ibídem).

7.3.1.1. Ahora bien, la primera de las fases, tal y como lo anotó el Tribunal en la sentencia recurrida, tiene como objeto la verificación de la ocurrencia de la conducta con el fin de determinar si es constitutiva de infracción ambiental, y resulta ser optativa. Al respecto el artículo 17 de la Ley 1333 de 2009 dispone:

“Artículo 17. Indagación preliminar. Con el objeto de establecer si existe o no mérito para iniciar el procedimiento

sancionatorio se ordenará una indagación preliminar, cuando hubiere lugar a ello.

La indagación preliminar tiene como finalidad verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de infracción ambiental o si se ha actuado al amparo de una causal de eximentes de responsabilidad. El término de la indagación preliminar será máximo de seis (6) meses y culminará con el archivo definitivo o auto de apertura de la investigación.

La indagación preliminar no podrá extenderse a hechos distintos del que fue objeto de denuncia, queja o iniciación oficiosa y los que le sean conexos.” (Subrayas de la Sala).

7.3.1.2. Por su parte, la iniciación del procedimiento sancionatorio busca la verificación de los hechos u omisiones constitutivas de la infracción a las normas ambientales. Sobre el particular, el artículo 18 de la Ley 1333 de 2009, reza textualmente:

“Artículo 18. Iniciación del procedimiento sancionatorio. El procedimiento sancionatorio se adelantará de oficio, a petición de parte o como consecuencia de haberse impuesto una medida preventiva mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente conforme a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo, el cual dispondrá el inicio del procedimiento sancionatorio para verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales. En casos de flagrancia o confesión se procederá a recibir descargos.” (Subrayas de la Sala)

De lo expuesto se colige que el diseño del procedimiento sancionatorio en sus primeras etapas responde a la necesidad de que la autoridad ambiental cuente con suficientes elementos de juicio desde el punto de vista fáctico y jurídico para dar comienzo a una investigación por posibles infracciones ambientales. Dicho de otra manera, el Legislador previó la etapa de indagación preliminar y de iniciación o apertura de dicho procedimiento con el único fin de verificar las circunstancias que dieron lugar a la posible infracción ambiental.

De ello dan cuenta lo que prevén los artículos 20 y 22 de la Ley 1333 de 2009, pues permiten solicitar la intervención de otras entidades para “auxiliar” al funcionario correspondiente, e incluso, que éste lleve a cabo las diligencias que requiera y estime necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios⁵⁰. Siendo ello así, el agotamiento de esas dos fases depende necesariamente de la información que tenga en sus manos la autoridad ambiental.

Reafirma lo dicho el artículo 24 ibídem, al estimar que sólo es procedente formular cargos cuando quiera que exista “mérito” para ello, lo cual indica que el único presupuesto exigido por la norma es

⁵⁰ Artículos 20 y 22.

que se encuentren verificados los hechos u omisiones que dieron lugar a esa actuación administrativa.

Tal ciclo, el de iniciación del procedimiento sancionatorio, puede comenzar a propósito de tres situaciones: la primera, que exista una petición, la segunda de oficio o como resultado de haberse impuesto una medida preventiva. De cualquier manera la decisión que en este sentido se adopte debe responder al principio universal de los actos administrativos según el cual debe ser motivada razonadamente.

El Legislador también preceptuó su forma de notificación, estableciendo que debe ser personal y responder a lo que en el Código Contencioso Administrativo se regula en ese preciso tópico (artículo 19 de la Ley 1333 de 2009).

Estando en esta instancia de la actuación administrativa sancionatoria, la autoridad ambiental debe resolver si da paso a la cesación de procedimiento o a la formulación de cargos.

7.3.1.3. La denominada cesación de procedimiento acontece cuando se acredite la ocurrencia de alguna de las causales previstas en el artículo 9 ibídem; estas son: (i) muerte del investigado cuando aquel es una persona natural, (ii) inexistencia del hecho investigado, (iii) que la conducta objeto de la investigación no sea imputable al presunto infractor, (iv) que la actividad esté legalmente amparada y/o autorizada. Así lo expresa el artículo 23 ibídem; veamos:

“Artículo 23. Cesación de procedimiento. Cuando aparezca plenamente demostrada alguna de las causales señaladas en el artículo 9o del proyecto de ley, así será declarado mediante acto administrativo motivado y se ordenará cesar todo procedimiento contra el presunto infractor, el cual deberá ser notificado de dicha decisión. La cesación de procedimiento solo puede declararse antes del auto de formulación de cargos, excepto en el caso de fallecimiento del infractor. Dicho acto administrativo deberá ser publicado en los términos del artículo 71 de la ley 99 de 1993 y contra él procede el recurso de reposición en las condiciones establecidas en los artículos 51 y 52 del Código Contencioso Administrativo”.
(Subrayas y negritas de la Sala)

De la norma en cita, se desprende que la cesación del procedimiento sancionatorio no tiene otro objeto que finalizar anticipadamente el proceso sancionatorio, al no poderse verificar con claridad las circunstancias de tiempo, modo y lugar que dieron lugar a su inicio a la luz de las causales ya descritas, pues sólo es procedente expedirse antes del auto de formulación de cargos.

Lo anterior es relevante, en la medida que, la posibilidad de solicitar la cesación del procedimiento, constituye en efecto, la primera oportunidad que tiene el presunto infractor para ejercer su derecho a la defensa frente a la autoridad ambiental, dado que, entre otras, le está permitido alegar que la conducta objeto de la investigación es inexistente, se encuentra legalmente amparada o fue cometida por un

tercero a efectos de controvertir la decisión de apertura que la precede.

Asimismo, se observa que el artículo en cuestión prevé que cuando sea decretada la cesación del procedimiento sancionatorio, aquel acto deberá ser publicado en los términos previstos en el artículo 71 de la Ley 99 de 1993; cuyo tenor literal es el siguiente:

“Artículo 71. De la publicidad de las decisiones sobre el medio ambiente. Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa ambiental para la expedición, modificación o cancelación de una licencia o permiso que afecte o pueda afectar el medio ambiente y que sea requerida legalmente, se notificará a cualquier persona que lo solicite por escrito, incluido el directamente interesado en los términos del artículo 44 del Código Contencioso Administrativo y se le dará también la publicidad en los términos del artículo 45 del Código Contencioso Administrativo, para lo cual se utilizará el Boletín a que se refiere el artículo anterior”.

Efectuado lo anterior, tal decisión es pasible de ser controvertida en vía administrativa por medio de la interposición del recurso de reposición.

7.3.1.4. Ahora bien, cuando la autoridad ambiental determine que existe mérito para continuar con la investigación, esto es, luego de verificar los hechos u omisiones que dieron lugar a la apertura de la misma y a la determinación de la conducta objeto de reproche, a través de acto administrativo motivado, procederá a formular cargos en contra del presunto infractor o causante del daño ambiental. Sobre el particular, el artículo 24 *ibídem*, expuso:

“Artículo 24. Formulación de cargos. Cuando exista mérito para continuar con la investigación, la autoridad ambiental competente, mediante acto administrativo debidamente motivado, procederá a formular cargos contra el presunto infractor de la normatividad ambiental o causante del daño ambiental. En el pliego de cargos deben estar expresamente consagradas las acciones u omisiones que constituyen la infracción e individualizadas las normas ambientales que se estiman violadas o el daño causado. El acto administrativo que contenga el pliego de cargos deberá ser notificado al presunto infractor en forma personal o mediante edicto. Si la autoridad ambiental no cuenta con un medio eficaz para efectuar la notificación personal dentro de los cinco (5) días siguientes a la formulación del pliego de cargos, procederá de acuerdo con el procedimiento consagrado en el artículo 44 del Código Contencioso Administrativo. El edicto permanecerá fijado en la Secretaría Legal o la dependencia que haga sus veces en la respectiva entidad por el término de cinco (5) días calendario. Si el presunto infractor se presentare a notificarse personalmente dentro del término de fijación del edicto, se le entregará copia simple del acto administrativo, se dejará constancia de dicha situación en el expediente y el edicto se mantendrá fijado hasta el vencimiento del término anterior. Este último aspecto deberá

ser cumplido para todos los efectos en que se efectúe notificación por edicto dentro del proceso sancionatorio ambiental.

Para todos los efectos, el recurso de reposición dentro del procedimiento sancionatorio ambiental se concederá en el efecto devolutivo". (Subrayas de la Sala).

De lo anterior se desprende que, a efectos de formular cargos es necesario que exista "mérito" para ello, lo cual indica que el presupuesto exigido por la norma es que se encuentren verificados los hechos u omisiones que dieron lugar a esa actuación administrativa y que ellos queden plasmados debidamente en el respectivo acto, lo cual se traduce, nuevamente, en el deber de motivar la decisión.

7.3.1.5. En este punto, es menester señalar que, si bien es cierto que la Ley 1333 de 2009 no dispuso un plazo mínimo entre la iniciación del procedimiento sancionatorio y la formulación de cargos, no lo es menos que, como se vio, sólo hasta antes de agotar la etapa de apertura le es dable al presunto infractor solicitar la cesación del procedimiento de forma anticipada, circunstancia que impide que en un mismo acto se provea sobre la apertura y formulación.

Aunado a lo anterior, es preciso señalar que, tanto para la iniciación del procedimiento como para la formulación de cargos, el Legislador contempló trámites diferentes de notificación, a saber: para la primera de las citadas fases, el artículo 19 de la Ley 1333 de 2009, prevé que la comunicación de las actuaciones sancionatorias ambientales se llevaran a cabo de acuerdo con el procedimiento establecido en el CCA, esto es, de forma personal (Art. 44) o por fijación por edicto por el plazo de diez (10) días (Art. 45), que se entienden hábiles. Mientras que, la última etapa en cuestión, dispone que el acto administrativo que contenga el pliego de cargos deberá ser notificado de forma personal o mediante edicto que permanecerá fijado en la Secretaría Legal o la dependencia que haga sus veces en la respectiva entidad por el término de cinco (5) días calendario (Art. 24 de la Ley 1333 de 2009).

Bajo tal perspectiva, es claro que, las fases de iniciación y formulación de cargos difieren tanto en su objeto como en el procedimiento para su adopción, por ende, su expedición debe realizarse en actuaciones separadas, ello a efectos de garantizar que sean respetadas las formas propias de cada acto y el diseño que el Legislador previó a efectos de que sean debidamente garantizados los derechos de defensa y de contradicción del presunto infractor.

7.3.1.6. Finalmente, luego de agotarse la etapa de formulación de cargos, le sigue la presentación de descargos (Art. 25 de la Ley 1333 de 2009), la práctica de pruebas (Art. 26 ibídem), la determinación de la responsabilidad y la sanción (Art. 27 ibídem)."⁵¹

⁵¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 15 de agosto de 2019, expediente nro. 08001-23-31-000-2011-01455-01. Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López.

Aunado a esto, para el caso resulta relevante indicar que los descargos a que alude el artículo 27 de la ley en comento se deben presentar dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación del pliego de cargos al presunto infractor. Así mismo, el periodo probatorio podrá tener una duración máxima de treinta (30) días, prorrogable por una sola vez, y hasta por sesenta (60) días, previo concepto técnico que así lo determine.

Por último, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de los descargos o del vencimiento del periodo probatorio, si hay lugar a ello, se proferirá el acto administrativo que determine o no la responsabilidad del presunto infractor, el cual deberá notificarse en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Así pues, de acuerdo con la estructura descrita, se advierte que las investigaciones sancionatorias en materia ambiental comprenden una serie de etapas con términos fijados por el Legislador que determinan su duración, la cual varía dependiendo, por ejemplo, de la complejidad de cada una de ellas, la necesidad de practicar actos investigativos para establecer si existe mérito para iniciarlas, la realización de diligencias administrativas como visitas técnicas, toma de muestras, exámenes de laboratorio, mediciones, caracterizaciones y todas aquellas actuaciones que estime necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción a las normas ambientales, así como la práctica de pruebas dentro del período de que trata el artículo 26 de la precitada ley, que puede tardar hasta sesenta (60) días más, de los treinta (30) inicialmente previstos.

Con base en ello, estima la Sala que la decisión del *a quo* de fijar un plazo de seis (6) meses para que se adelanten y finalicen las investigaciones que ordenó, y uno (1) y tres (3) meses para realizar visitas a la represa La Copa y los ríos Cormechoque, Chorrera y Toca, respectivamente, deviene en improcedente, en razón a que desconoce lo dispuesto por el Legislador al definir los tiempos y etapas de este particular procedimiento, a los cuales deben sujetarse las autoridades administrativas en esta materia, sin que sea dable a las Jueces de la República imponer plazos para que la administración cumpla con sus deberes constitucionales y legales de los que son titulares.

Bajo esa óptica, resulta necesario modificar los numerales 1 y 2 del artículo 4 de la parte resolutive de la sentencia del 25 de junio de 2018, en el sentido que las visitas e investigaciones allí ordenadas no estén sujetas a plazos distintos a los previstos en la Ley 1333 de 2009, sin que ello sea óbice para que se dilaten indefinidamente so pena de las sanciones a las que tal conducta de lugar y a la constatación que efectúe el Comité de Verificación del presente proceso.

5.5.2.4. El acotamiento de la faja paralela de la represa La Copa

De otro lado, visto como quedó dispuesto en el planteamiento, deberá la Sala definir si es cierto que no se puede hacer el acotamiento de la franja paralela de la represa La Copa, si para su cumplimiento se otorgó a la entidad destinataria de la orden el plazo de dos (2) meses.

Para resolver, es preciso traer a colación lo dicho por la disposición que se cita a efectos de fundamentar tal aserto.

“DECRETO 2245 DE 2017

(Diciembre 29)

"Por el cual se reglamenta el artículo 206 de la Ley 1450 de 2011 y se adiciona una sección al Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con el acotamiento de rondas hídricas"

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, numeral 1 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 206 de la Ley 1450 de 2011, y
CONSIDERANDO

(...)

DECRETA:

ARTÍCULO 1. El Libro 2, parte 2. Título 3, Capítulo 2 del Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, tendrá una Sección 3 A con el siguiente texto:

SECCION 3 A

DEL ACOTAMIENTO DE LAS RONDAS HIDRICAS

Artículo 2.2.3.2.3A.1. Objeto y ámbito de aplicación. El presente decreto tiene por objeto establecer los criterios técnicos con base en

los cuales las Autoridades Ambientales competentes realizarán los estudios para el acotamiento de las rondas hídricas en el área de su jurisdicción.

La ronda hídrica se constituye en una norma de superior jerarquía y determinante ambiental.

Artículo 2.2.3.2.3A.2. Definiciones. Para efectos de la aplicación e interpretación del presente decreto, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

1. Acotamiento: Proceso mediante el cual la Autoridad Ambiental competente define el límite físico de la ronda hídrica de los cuerpos de agua en su jurisdicción.

2. Cauce permanente: Corresponde a la faja de terreno que ocupan los niveles máximos ordinarios de un cuerpo de agua sin producir desbordamiento de sus márgenes naturales.

3. Línea de mareas máximas: Corresponde a la elevación máxima a la que llega la influencia del mar en los cuerpos de agua debido a la marea alta o pleamar y la marea viva o sicigial.

4. Ronda Hídrica: Comprende la faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho.

Así mismo hará parte de la ronda hídrica el área de protección o conservación aferente. Tanto para la faja paralela como para el área de protección o conservación aferente se establecerán directrices de manejo ambiental, conforme a lo dispuesto en la "Guía Técnica de Criterios para el Acotamiento de las Rondas Hídricas en Colombia".

ARTÍCULO 2.2.3.2.3A.3. De los criterios técnicos. La ronda hídrica se acotará desde el punto de vista funcional y su límite se traza a partir de la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, considerando los siguientes criterios técnicos:

1. Criterios para la delimitación de la línea de mareas máximas y la del cauce permanente:

a. La franja de terreno ocupada por la línea de mareas máximas deberá considerar la elevación máxima producida por las mareas altas o pleamar y la marea viva o sicigial. La misma será la que reporte la Dirección General Marítima y Portuaria de acuerdo con lo establecido en el Decreto-Ley 2324 de 1984 o quien haga sus veces.

b. El cauce permanente se delimitará desde un análisis de las formas de terreno, teniendo en cuenta que éste corresponde a la geoforma sobre la cual fluye o se acumulan el agua y sedimentos en condiciones de flujo de caudales o niveles sin que se llegue a producir desbordamiento de sus márgenes naturales.

2. Criterios para la delimitación física de la ronda hídrica: El límite físico será el resultado de la envolvente que genera la superposición

de mínimo los siguientes criterios: geomorfológico, hidrológico y ecosistémico.

a. Criterio geomorfológico: deberá considerar aspectos morfoestructurales, morfogenéticos y morfodinámicos. Las unidades morfológicas mínimas por considerar deben ser: llanura inundable moderna, terraza reciente, escarpes, depósitos fuera del cauce permanente, islas (de llanura o de terraza), cauces secundarios, meandros abandonados, sistemas lénticos y aquellas porciones de la llanura inundable antropizadas. La estructura lateral y longitudinal del corredor aluvial debe tenerse en cuenta mediante la inclusión de indicadores morfológicos.

b. Criterio hidrológico: deberá considerar la zona de terreno ocupada por el cuerpo de agua durante los eventos de inundaciones más frecuentes, de acuerdo con la variabilidad intra-anual e inter-anual del régimen hidrológico, considerando el grado de alteración morfológica del cuerpo de agua y su conexión con la llanura inundable.

c. Criterio ecosistémico: deberá considerar la altura relativa de la vegetación riparia y la conectividad del corredor biológico, lo cual determina la eficacia de su estructura para el tránsito y dispersión de las especies a lo largo del mismo.

En el proceso de implementación de los criterios contenidos en el presente artículo, las autoridades competentes evaluarán las situaciones particulares y concretas que hayan quedado en firme y adoptarán las decisiones a que haya lugar.

PARÁGRAFO: El desarrollo de los criterios técnicos de que trata el presente artículo, será establecido en la "Guía Técnica de Criterios para el Acotamiento de las Rondas Hídricas en Colombia" que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

ARTÍCULO 2.2.3.2.3A.4. Priorización para el acotamiento de rondas hídricas. Las autoridades ambientales competentes deberán definir el orden de prioridades para el inicio del acotamiento de las rondas hídricas en su jurisdicción, teniendo en cuenta para el efecto lo dispuesto en la "Guía Técnica de Criterios para el Acotamiento de las Rondas Hídricas en Colombia".

ARTÍCULO 2. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial.

De lo transcrito anteriormente, encuentra la Sala inicialmente que la primera de las normas que se cita en el recurso de apelación como sustento de la inconformidad no es del contenido que allí se indica, en tanto el artículo segundo del Decreto se refiere a su vigencia y no posee un tercero. Sin embargo, en lo que sí se relaciona con la priorización de que trata el artículo 1, que adiciona la Sección 3A del Libro 2, parte 2. Título 3, Capítulo 2 del Decreto 1076 de 2015, particularmente el artículo 2.2.3.2.3A.4, es claro que efectivamente se estableció

una etapa previa de priorización para efectos de intervenir los cuerpos de agua que serán objeto del procedimiento acotamiento, sin que se haya definido un plazo o término para tal efecto como erradamente lo indica la entidad apelante.⁵²

De otro lado, el numeral 4.1.1 de la Guía Técnica de Criterios para el Acotamiento de Rondas Hídricas en Colombia define los criterios a aplicar, y el numeral 4.2 determina que, como paso previo al acotamiento de la ronda hídrica del cuerpo de agua priorizado, la Autoridad Ambiental competente deberá recopilar y analizar la información disponible y pertinente de fuentes secundarias y de otros instrumentos de gestión ambiental conforme a los requerimientos establecidos en el Capítulo 6 del mismo documento.

A su turno, el numeral 4.2.1. enlista la información necesaria y el 4.2.2 relaciona las fuentes de dicha información, así:

“4.2.1 Información requerida

Para el acotamiento de las rondas hídricas se requiere contar con información cartográfica con una adecuada resolución que permita caracterizar las condiciones físico-bióticas así como de su prestación de servicios ecosistémicos. La información mínima requerida durante el proceso se lista a continuación:

a. Información batimétrica del cuerpo de agua priorizado.

b. Información topográfica de detalle con una precisión en la vertical de: en áreas rurales 20 cm o mayor precisión, y en áreas urbanas 10 cm o mayor precisión.

c. Imágenes de sensores remotos y fotos aéreas disponibles para diferentes períodos históricos desde las más antiguas.

d. Modelo Digital de Elevación - MDE desde el que se pueda caracterizar morfológicamente la red de drenaje y base para el estudio hidrológico. El tamaño adecuado de pixel para la consideración de procesos geomorfológicos e hidrológicos es de 10 metros de lado (Zhang y Montgomery, 1994). Sin embargo, para la cuantificación de atributos morfológicos de la corriente tales como la amplitud del cinturón de meandros (en sistemas meándricos), la extensión de la llanura potencialmente inundable, el grado de confinamiento, entre otros, se recomienda un tamaño de pixel menor o igual a cuatro veces el ancho promedio de banca llena medido o estimado.

⁵² Según la Guía Técnica de Criterios para el Acotamiento de Rondas Hídricas en Colombia, la acción de priorizar le permite a las Autoridades Ambientales competentes definir el orden mediante el cual acotará la ronda hídrica, gradual y sostenidamente en el tiempo, de los cuerpos de agua de su jurisdicción.

e. Información de eventos de inundaciones fluviales lentas o avenidas torrenciales.

f. Cartografía básica escala 1:25000 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC.

g. Series hidroclimáticas a escala diaria, con registros iguales o superiores a 15 años, de estaciones localizadas en la cuenca hidrográfica del cuerpo de agua objeto de estudio, considerando como mínimo los niveles de zona y subzona hidrográfica de la zonificación hidrográfica nacional (IDEAM, 2013a).

h. Mapa de zonas de vida (escala 1:25000). i. Geomorfología a escala semi-detallada (1:25000) para la cuenca hidrográfica del cuerpo de agua de interés, y detallada (1:10000 o mayor) para las áreas pertenecientes al paisaje fluvial.

j. Información de distribución de fauna y flora asociada a cuerpos de agua y sus riberas.

k. Mapa de geología, geomorfología, suelos, coberturas y usos de la tierra en la cuenca hidrográfica del cuerpo de agua de interés para el establecimiento del modelo hidrológico.

l. Mapa de humedales de Colombia en Escala 1:100000 (Minambiente et al., 2017).

m. Peticiones, quejas, solicitudes, reclamos que reflejen problemáticas o conflictos ambientales relacionados con la ocupación o actividades que se desarrollan en las riberas de los cuerpos de agua.

Los mapas que se usarán tienen escalas diversas de acuerdo con la actividad por desarrollar en cada componente, variando las escalas desde 1:25000 de los mapas de densidad de drenaje en el Componente Ecosistémico, a los mapas para la implementación de los modelos hidráulicos que deben estar en escala 1:5000 o de mayor detalle. Igualmente, debe considerarse, sobre la base de las fuentes de información consultada, que la escala de trabajo sea totalmente compatible con el plan de ordenamiento territorial para que los resultados sean directamente aplicables. Cuando en el presente documento se refiera a planes de ordenamiento territorial se entenderá que comprende todos los tipos de planes previstos en el artículo 9 de la Ley 388 de 1997.

Conociendo los anteriores requerimientos, la Autoridad Ambiental competente sistematizará la información que sea pertinente, fiable, actual y en los casos de cartografía, que ésta sea consistente con las escalas requeridas. A continuación, se listan, a manera de ejemplo, algunas fuentes de información que pueden ser útiles.

4.2.2 Fuentes de información

Se enumeran algunas fuentes de información desde las que se puede recopilar la información requerida, listada anteriormente, lo cual tendrá

influencia posteriormente en la definición de la programación de actividades.

4.2.2.1 Información topográfica de detalle Se puede obtener desde levantamientos altiplinamitétricos, levantamientos con GPS de alta precisión altimétrica, imágenes LIDAR (por sus siglas en inglés de "Light Detection and Ranging"), o de tecnologías similares, y sus correspondientes productos (Modelo Digital del Terreno y Modelo Digital de Superficie). Con esta herramienta se puede obviar el levantamiento altimétrico y se hace un mejor análisis geomorfológico ya que se hacen más visibles los elementos geomorfológicos presentes.

4.2.2.2 Imágenes de sensores remotos y fotos aéreas

En general, se encuentran en los bancos de datos cartográficos tanto de la autoridad nacional competente en materia de cartografía, así como los que tenga(n) la(s) Autoridad(es) Ambiental(es) competente(s) en la cuenca hidrográfica en análisis u otras fuentes. En este último caso, la Autoridad Ambiental competente deberá validar si es pertinente su utilización bajo los estándares que tenga para ello.

4.2.2.3 Series temporales hidroclimáticas

Se deberán considerar las series temporales de registros diarios de la red de referencia nacional operada por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM, con influencia en la cuenca hidrográfica del cuerpo de agua objeto del acotamiento de la ronda hídrica. Dichas series están disponibles para su descarga gratuita, en el Observatorio del Sistema de Información del Recurso Hídrico. Igualmente, se deberán considerar los datos provenientes de la red regional de referencia operada por la Autoridad Ambiental competente. Las estaciones deberán cumplir con los protocolos existentes para asegurar la calidad de los datos. Se deben considerar las series temporales que tengan registros sistemáticos en una longitud no inferior a 15 años y que los datos faltantes en este período no superen el 10% del total de datos. La Autoridad Ambiental competente deberá sistematizar la información incluyendo como mínimo: a) fecha inicial y fecha final de registro, b) tipo de estación, c) variables medidas, d) entidad encargada, e) escala temporal de registro.

4.2.2.4 Información hidrológica e hidráulica

La información de caudales máximos puede obtenerse, además de los registros de las estaciones, de estudios hidrológicos desarrollados en la cuenca hidrográfica del cuerpo de agua objeto de acotamiento de su ronda hídrica. La información de secciones transversales, batimetrías, topografía de la llanura inundable y niveles de crecientes o inundaciones pueden obtenerse desde estudios hidráulicos o hidrodinámicos. Para ambos casos, los estudios no deben haber generado la información con un tiempo mayor a cinco años. Desde el punto de vista de información de eventos históricos de inundaciones, también es útil la información relacionada con niveles, reportes,

entrevistas, publicaciones, bases de datos, estudios y fotos. Adicionalmente, también es útil la información desde el inventario de obras hidráulicas, expedientes de ocupación de cauce, información temática de inventarios y delimitación de humedales.

4.2.2.1 Mapa Nacional de Humedales de Colombia

En el marco de lo establecido por el artículo 172 de la Ley 1753 de 2015, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible generó la cartografía de humedales a escala 1:100000 (Minambiente et al., 2017), la cual es de carácter indicativo permitiendo una primera identificación de los humedales del país en una clasificación de Nivel 1 permanentes y Nivel 2 temporales como una primera aproximación al área de estudio.

4.2.2.2 Modelos digitales de elevación

Existen productos globales de libre acceso, con escalas de trabajo adecuada (resolución en la vertical entre 10 y 15 metros), desde las misiones “ASTER” (por sus siglas en inglés de “Advanced Spaceborne Thermal Emission and Reflection Radiometer”) 5 y “SRTM” (por sus siglas en inglés de “Shuttle Radar Topography Mission”) 6. Igualmente, se encuentra información disponible desde la misión “ALOS” (por sus siglas en inglés de “Advanced Land Observation Satellite”).

4.2.2.3 Base de datos o registro de peticiones, quejas, reclamos y solicitudes

Se deberán considerar las peticiones, quejas, reclamos u otras acciones que reflejen problemáticas o conflictos ambientales relacionados con las rondas hídricas. Se deberán considerar, al menos, los registros de los últimos cinco años. Para ello, las Autoridades Ambientales competentes cuentan con sus respectivos formatos en el marco de sus Sistemas de Gestión de Calidad; así mismo se cuenta con el formulario de sistematización de conflictos asociados al recurso hídrico dentro del Sistema de Información del Recurso Hídrico.

4.2.2.4 Información desde instrumentos de gestión ambiental
Recopilación y análisis de información requerida, la cual puede estar contenida en instrumentos de gestión ambiental o estudios tales como: Plan de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica - POMCA, Plan de Manejo Ambiental de microcuenca, Plan de manejo ambiental de acuíferos, Plan de Ordenamiento del Recurso Hídrico, Áreas Forestales Protectoras, Plan de Manejo de humedales, estudios de amenaza o riesgo, inventarios forestales. Se recomienda considerar como criterio de actualidad la información generada con anterioridad no mayor a cinco años.

4.2.2.5 Información desde instrumentos de las entidades territoriales

Desde los planes de ordenamiento territorial se puede obtener información requerida relacionada con las coberturas y usos de la tierra, modelo digital de elevación, evaluación de amenazas, entre

otras. Igualmente se pueden consultar los Planes de Desarrollo Municipales e información de los anuarios estadísticos Departamentales.

4.2.2.6 Información de actores

Considerando que la dimensión espacial de la ronda hídrica es variable entre cuerpos de agua y para un mismo cuerpo de agua a lo largo de los diferentes ambientes geomorfológicos, la identificación y mapeo de actores pretende, de manera preliminar, considerar los servicios ecosistémicos que éstas prestan.

Para el caso de asentamientos, la información predial disponible es una fuente de información básica. Para las actividades socioeconómicas, la información puede ser obtenida desde el plan de ordenamiento territorial, los registros de usuarios de la Autoridad Ambiental competente, mapas de usos y coberturas de la tierra, entre otras. Se deberá consultar a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales sobre procesos licenciados en, y al lado, del cuerpo de agua objeto del estudio, así como al Catastro Minero Colombiano (CMC), que da cuenta de títulos y solicitudes vigentes de actividades mineras en el cauce y su ribera, u otras fuentes de actividades sectoriales. Dicha información se deberá organizar en una base de datos que contenga como mínimo su georreferenciación y los datos básicos de los usuarios, lo cual será el soporte para el diseño de la estrategia de participación.”

Lo dicho hasta este punto evidencia que son varias las etapas que deben agotarse a efectos del acotamiento de las rondas hídricas, dentro de las cuales está una fase preliminar, que comprende acciones previas que suponen la recolección de una gran cantidad de información técnica que obliga a llevar a cabo procedimientos especializados en las distintas fuentes de información vistas en la anterior transcripción. Esta etapa contempla tareas adicionales a la recolección de información, dentro del alistamiento institucional, así: a) conformación de una comisión conjunta si el cuerpo de aguas está localizado en jurisdicción de varias entidades territoriales, b) diseño de la estrategia de participación, c) estructuración de una base de datos geográfica y, d) programación de actividades.

Aunado a ello, de la revisión integral de la precitada guía, se evidencia que están contempladas otras dos fases o etapas del procedimiento. La Fase 1, consistente en la delimitación de la franja de terreno desde la cual se acotará la ronda hídrica considerando las particularidades de los sistemas lénticos⁵³ y

⁵³ Los sistemas lénticos son cuerpos de agua cerrados que permanecen en un mismo lugar sin correr, ni fluir. Comprenden todas las aguas interiores que no presentan corriente continua; es decir, aguas estancadas sin ningún flujo de corriente, como las lagunas, los esteros y los pantanos.

lóticos⁵⁴. Dentro de ella se realizan actividades tales como: (i) identificar preliminarmente las formas del terreno asociadas al cauce permanente, (ii) delimitar el ancho del cauce permanente y verificarlo en campo, (iii) delimitar el cauce permanente del sistema lótico, (iv) delimitación del cauce permanente en sistemas lénticos, (v) identificar y clasificar el sistema léntico desde la macroescala, (vi) delimitar el cauce permanente desde las formas del terreno, (vii) identificar en campo descriptores, (viii) delimitar el cauce permanente desde la amplitud del pulso de inundación, (ix) delimitación del cauce permanente del sistema léntico y, (x) delimitación de la línea de mareas máximas.

Por su parte, la Fase 2, consistente en la definición del límite físico y de estrategias para el manejo ambiental de la ronda hídrica exige realizar: (i) definición del límite físico, (ii) delimitación del componente geomorfológico, (iii) delimitación del componente hidrológico, (iv) delimitación del componente ecosistémico, (v) definición del límite físico de la ronda hídrica, (vi) directrices para el manejo ambiental de las rondas hídricas, dentro las cuales se deben a) identificar los actores, b) identificar los servicios ecosistémicos, c) desarrollar las estrategias para el manejo de la ronda y, d) remitir los resultados del acotamiento de las rondas hídricas y de sus estrategias para el manejo ambiental a los municipios y distritos, (vii) seguimiento y evaluación.

Lo anterior se traduce en un procedimiento complejo que requiere, como se vio, la recolección de una gran cantidad de información previa a iniciar con el proceso de acotamiento, y dentro de este, efectuar metodológicamente todos los pasos descritos, lo que permite concluir que el término de dos (2) meses otorgado por el a *quo* para realizar tal procedimiento puede resultar insuficiente, y en razón a ello, asiste razón a la apelante, por lo que habrá de modificarse el plazo a que se refiere el numeral 3 del artículo cuarto de la parte resolutive de la sentencia, para que tal orden sea cumplida dentro del año siguiente a la ejecutoria de la presente decisión.

5.5.2.5. La orden de construcción de las plantas de tratamiento y la supuesta omisión del Tribunal

⁵⁴ Un ecosistema lótico es el ecosistema de un río, arroyo o manantial, en el cual el movimiento del agua es predominantemente en una dirección, siguiendo el curso que tenga el cuerpo, afectado por factores físicos como: pendiente, caudal, profundidad, sinuosidad, entre otros.

5.5.2.5.1. Conforme al tenor de la parte resolutive de la sentencia recurrida y el planteamiento realizado, la Sala debe definir si es cierto que el Tribunal ordenó al Departamento de Boyacá la construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales en los Municipios de Toca y Siachoque.

Previo a resolver tal planteamiento resulta necesario transcribir nuevamente, en lo pertinente, la orden cuestionada.

“CUARTO.- En consecuencia, para la protección de los derechos colectivos, **se ordena** a las entidades accionadas lo siguiente:

(...)

- **A los municipios de Toca y Siachoque y al departamento de Boyacá**

2. Que dentro del año siguiente a la ejecutoria de esta providencia y/o en todo caso, sin superar el término de 10 años otorgado por CORPOBOYACA en las resoluciones de Aprobación del Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos, **procedan la construcción, puesta funcionamiento de las Plantas de Tratamiento de aguas residuales de estos municipios.**

En dicho término, se deberá (i) gestionar la financiación para la ejecución del proyecto; (ii) celebrar los contratos pertinentes para la ejecución de la planta y (iii) poner en funcionamiento las PTAR construidas.

Si por alguna razón sobreviniente y ajena a la gestiones de los entes municipales, no se pudiese cumplir con la orden judicial proferida dentro del término otorgado por CORPOBOYACA en las resoluciones de aprobación del PSMV, se dispondrá a CORPOBOYACA que emita un nuevo acto administrativo, prorrogando la aprobación de dichos planes, exclusivamente para la construcción de las PTAR máximo por un año más y exigiendo al municipios los requisitos que para el efecto consagre la Resolución No. 1433 de 2004.

Adicionalmente, **se dispondrá que el Departamento de Boyacá a través del Plan Departamental de aguas, en virtud del principio de coordinación, colabore a los municipios de Toca y Siachoque en la gestión de los recursos técnicos y financieros requeridos para la construcción de las respectivas PTAR**⁵⁵

Del tenor literal de la orden transcrita, estima la Sala que asiste razón al ente departamental al formular reparos contra la misma, ya que la forma en que ésta

⁵⁵ Folio 690 del cuaderno nro. 3.

se estructuró, al parecer, hace extensiva al Departamento de Boyacá la obligación de construir las PTAR en los Municipios de Toca y Siachoque, lo cual no le compete, puesto que el ordenamiento jurídico ha establecido que en materia de servicios públicos la obligación de su prestación está en cabeza de los municipios, de forma directa o indirecta cuando para ello acude a las empresas de servicios públicos, tal como lo prescriben los artículos 311 de la Constitución Política, 5 de la Ley 142 de 1994 y 76 de la Ley 715 de 2001.

Así lo ha sostenido esta Sección, entre otras, en providencia del 9 de mayo de 2019, en la que se dijo expresamente:

“5.5.2.2. Competencia de los municipios en la prestación de los servicios públicos.

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 365 de la Carta Fundamental, la prestación de los servicios públicos es un asunto inherente a la finalidad social del Estado, a quien le corresponde en todo caso, su regulación, control y vigilancia, además de asegurar que su ejecución sea eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, aun cuando se defiera su prestación a los particulares.

“ARTICULO 365. *Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.*

*Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, **podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios.** Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.”* (Subrayas y negritas de la Sala).

A su vez, el artículo 311 ibídem señala, respecto de la competencia de los municipios para la prestación de los servicios públicos, que “como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”.

En ese mismo sentido, el Legislador desarrolló las anteriores normas constitucionales en la Ley 142 de 1994, estableciendo el régimen de

los servicios públicos domiciliarios y que su prestación es competencia de los municipios, y que cuando el servicio sea suministrado por una empresa privada corresponde al ente territorial asegurar que su prestación sea eficiente. Expresamente señaló:

“Artículo 2o. Intervención del Estado en los servicios públicos. El Estado intervendrá en los servicios públicos, conforme a las reglas de competencia de que trata esta Ley, en el marco de lo dispuesto en los artículos 334, 336, y 365 a 370 de la Constitución Política, para los siguientes fines:

2.1. Garantizar la calidad del bien objeto del servicio público y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios.

2.3. Atención prioritaria de las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico.

2.4. Prestación continua e ininterrumpida, sin excepción alguna, salvo cuando existan razones de fuerza mayor o caso fortuito o de orden técnico o económico que así lo exijan.

2.5. Prestación eficiente.”

“Artículo 5o. Competencia de los municipios en cuanto a la prestación de los servicios públicos. 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, y telefonía pública básica conmutada, 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.

(...)

5.6. Apoyar con inversiones y demás instrumentos descritos en esta Ley a las empresas de servicios públicos promovidas por los departamentos y la Nación para realizar las actividades de su competencia. (...)”

De acuerdo con lo expuesto, es claro para la Sala que corresponde al Estado, a través de los municipios, asegurar a sus habitantes la prestación eficiente y oportuna de los servicios públicos domiciliarios, por lo que debe adoptar medidas necesarias para garantizar el servicio de alcantarillado en óptimas condiciones de funcionalidad.

Así lo ha sostenido esta Sección, entre otras, en providencia del 4 de febrero de 2010, en la que se dijo expresamente:

“De otra parte, el artículo 365 de la Constitución Política dispone que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, quien los podrá prestar, con sujeción al régimen fijado por la ley,

directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares, pero en todo caso conservando su regulación, control y vigilancia.

Ahora bien, el artículo 331 de la Carta Política, consagra que:

“Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”⁵⁶

Bajo esa perspectiva, el anterior recuento normativo permite a la Sala concluir que la prestación directa o indirecta de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado es una función a cargo de los Municipios, en orden a garantizar su eficiente y oportuna prestación.

Es así como estas entidades territoriales, aun cuando no asuman la prestación directa del servicio de alcantarillado, mantienen dentro de sus competencias la garantía de que tal actividad se efectuará de manera eficiente, por lo que no asiste razón al recurrente cuando afirma que en tal escenario no tiene responsabilidad, sino que el control y vigilancia de las empresas prestadores de servicios públicos domiciliarios corresponde a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios; puesto que olvida que, si bien es cierto, a esa entidad compete tal función en relación con el cumplimiento del marco normativo que regula la materia, ello no significa que las entidades territoriales se desprendan de su deber constitucional y legal de verificar y controlar la prestación de los mismos en su territorio, por tratarse de una actividad que le fue expresamente confiada según las normas anteriormente citadas.” (Subrayas y negritas de la Sala).

Ahora bien, es preciso señalar que, aun cuando los municipios son los prestadores directos de los servicios públicos por mandato constitucional y legal, a los departamentos les asisten deberes de concurrencia para el apoyo de la gestión municipal. Veamos:

El artículo 298 de la Constitución Política dispuso que “*los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución*”. Además, que éstos “*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.*”.

⁵⁶ Consejo De Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 4 de febrero de 2010, Consejero ponente: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. Radicación número: 76001233100020040021201(AP)

En el mismo sentido, el artículo 367 señala que, en materia de servicios públicos, los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación.

La Ley 142 de 11 de julio de 1994⁵⁷, en su artículo 7º, señala:

“Artículo 7o. Competencia de los Departamentos para la Prestación de los Servicios Públicos. Son de competencia de los departamentos en relación con los servicios públicos, las siguientes funciones de apoyo y coordinación, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan las asambleas:

7.1. Asegurar que se presten en su territorio las actividades de transmisión de energía eléctrica, por parte de empresas oficiales, mixtas o privadas.

7.2. **Apoyar financiera, técnica y administrativamente** a las empresas de servicios públicos que operen en el Departamento **o a los municipios que hayan asumido la prestación directa**, así como a las empresas organizadas con participación de la Nación o de los Departamentos **para desarrollar las funciones de su competencia en materia de servicios públicos.**

7.3. Organizar sistemas de coordinación de las entidades prestadoras de servicios públicos y promover, cuando razones técnicas y económicas lo aconsejen, <sic> la organización de asociaciones de municipios para la prestación de servicios públicos, o la celebración de convenios interadministrativos para el mismo efecto.

7.4. Las demás que les asigne la ley.” (Subrayas y negritas de la Sala)

Finalmente, la Ley 715 de 21 de diciembre de 2001⁵⁸ dispuso:

“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.**

⁵⁷ “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”.

⁵⁸ “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”.

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.

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.**” (Subrayas y negritas de la Sala).

En tal escenario, el equívoco advertido por el recurrente se zanja modificando la orden contenida en el numeral primero del segundo apartado del artículo cuarto de la parte resolutive de la sentencia del 25 de junio de 2018, bajo el entendido que la construcción de las PTAR ordenadas a los Municipios de Toca y Siachoque es responsabilidad exclusiva de éstos, y no del Departamento de Boyacá, sin que ello signifique el desconocimiento de las obligaciones de apoyo que para tal propósito tiene este último ente territorial, en atención de los principios de coordinación, complementariedad, subsidiariedad y concurrencia vistos.

5.5.2.5.2. De otro lado, en lo que toca con la presunta omisión del Tribunal de pronunciarse sobre las excepciones propuestas por el Departamento de Boyacá en la contestación de la demanda, es preciso señalar que esta entidad territorial propuso los medios exceptivos que denominó “FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA” y “EXCEPCIÓN BASADA EN LA AUSENCIA DE VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS”.

Frente al punto, resulta oportuno reiterar lo resuelto por el tribunal:

“PRIMERO.- Declarar no probadas las excepciones de “Falta de legitimación en la causa por pasiva” formulada por CORPOBOYACÁ y por los MUNICIPIOS DE SIACHOQUE Y TOCA.

SEGUNDO.- Declarar la vulneración y amenaza a los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración y sustitución por parte de CORPOBOYACÁ, por el MUNICIPIO DE TOCA y por el municipio de SIACHOQUE de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.”⁵⁹

De lo transcrito, la Sala concluye que, tal como lo manifiesta la apoderada del Departamento de Boyacá, la parte resolutive de la decisión de primera instancia omitió pronunciarse sobre las referidas excepciones, en tanto sí lo hizo frente a las propuestas por CORPOBOYACÁ y los Municipios de Toca y Siachoque. No obstante, de acuerdo con lo dicho en relación con las obligaciones de colaboración y apoyo que tiene el Departamento de Boyacá para la prestación de los servicios públicos a cargo de los municipios, la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta no puede salir adelante, y la segunda de las excepciones quedó resuelta en el curso de la presente providencia.

En igual sentido, en fallo de 8 de febrero de 2018, la Sala acotó:

*“La Sala no encuentra improcedente que el Tribunal Administrativo de Casanare haya optado por mantener vinculado al Departamento de Casanare para efectos del cumplimiento del fallo de primera instancia, por las siguientes razones: i) por la incertidumbre acerca de la capacidad del Municipio de Pore para financiar de manera autónoma el sistema de provisión de agua potable para la Vereda Alatamira; ii) dada la importancia del grupo de derechos colectivos y fundamentales vulnerados; iii) atendiendo la intensidad de su afectación por la carencia de agua potable; y iv) en razón de que por las funciones constitucionales y legales que le asisten al departamento de Casanare en cuanto a la prestación de servicios públicos domiciliarios, el juez popular, en virtud de su obligación de garantizar el goce efectivo de los derechos e intereses colectivos, debe tomar las medidas idóneas para hacer cesar el agravio y/o remover la amenaza o **el peligro** de los mismos.*

En otras palabras, el haber mantenido vinculado al Departamento de Casanare (y a otras entidades de orden público) para efectos del

⁵⁹ Folio 689 del Cuaderno nro. 3.

cumplimiento de la sentencia, constituye una medida idónea para garantizar el goce efectivo del conjunto de derechos de la comunidad de Altamira, debido a que, aun cuando no exista prueba de que aquel haya contribuido con el menoscabo de los derechos invocados, el ordenamiento jurídico también le asignó obligaciones en materia de prestación de servicios públicos, de planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio, razón por la cual no resulta admisible, desde el punto de vista del derecho sustancial, que se hubiera declarado en su favor la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, en la medida en que no obra plena prueba sobre la posibilidad del Municipio de Pore para ejercer sus competencias como es debido.

(iii) Finalmente, es un hecho que las órdenes de amparo contenidas en la sentencia cuestionada fueron proferidas de manera general y abstracta, sin embargo, debe entenderse que las mismas han de ser cumplidas en el marco de las competencias del Departamento, las cuales a su vez deben ser interpretadas a la luz de los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, es decir, que aquel deberá apoyar “(...) 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”.

La vinculación del Departamento de Casanare en la ejecución del fallo no afecta de forma indebida sus intereses, en tanto que, dado el caso de que el Municipio de Pore pueda asumir la prestación eficiente del servicio público reclamado por los habitantes de la Vereda Altamira, aquel no tendrá algún tipo de responsabilidad, siempre que el Municipio no acredite que requiere de su apoyo, de lo contrario, si lo demuestra, sencillamente se verá avocado a darle cumplimiento a las competencias que le fueron conferidas por la Constitución y la Ley.

Dicha decisión es coherente con la jurisprudencia constitucional citada por el mismo Departamento en el escrito de alzada, pues allí se precisó que “[c]on respecto al principio de subsidiariedad (...), la posibilidad de que las entidades territoriales, y únicamente para el evento de no poder ejercer determinadas funciones en forma independiente, pueden apelar a niveles superiores (el departamento o la nación), para que estas le colaboren en el ejercicio de sus competencias, pues, repárese que los intereses de las entidades territoriales, deben ser siempre articulables y complementarios y no enfrentados (...)”⁶⁰. Además se dijo que el principio de coordinación “(...) indica que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado (art. 209 C.P.) (...) [y que] [e]l 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

⁶⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-1187 de 2000.

constitucional, como por ejemplo el de descentralización y autonomía territorial”**[5]**⁶¹.

Así pues, no parece razonable que el Departamento de Casanare recurra la sentencia de primera instancia como si sus competencias fueran totalmente ajenas a los intereses de los municipios ubicados dentro de su jurisdicción. En efecto, la Constitución ha dispuesto que Colombia es un Estado unitario, y en esa medida se explica que las entidades territoriales con mayor capacidad obren en atención a principios como los de concurrencia, coordinación y complementariedad. De hecho, la Sala observa que el Departamento actuó con base en estos postulados, cuando en la audiencia de pacto parcial de cumplimiento, celebrada el 16 de septiembre de 2015, asumió el compromiso de “suministrar maquinaria, operador y combustible para 200 horas de buldócer y 200 horas de retroexcavadora para recanalizar el Río Pauto y llevar el agua hasta la bocatoma del acueducto de la vereda Altamira del municipio de Pore”⁶²

5.5.2.5.3. Por otra parte, respecto de la vinculación de la empresa de Servicios Públicos de Boyacá S.A. E.S.P., se considera que la oportunidad procesal para presentar estos argumentos era con la contestación de la demanda, por lo que sorprende a la Sala que esta tesis se exponga con el recurso de apelación, y aun cuando la Empresa Departamental de Servicios Públicos de Boyacá S.A. E.S.P. es la gestora del PDA de ese ente territorial, lo cierto es que su vinculación no se hace necesaria, en razón a que hasta el momento el Municipio de Siachoque no se encuentra vinculado al PDA, sino que será con ocasión de la presente decisión que deberá gestionar ante la instancia correspondiente tal afiliación, de modo que, si ello es viable, obtenga el apoyo técnico y financiero que sea necesario para la construcción y puesta en funcionamiento de la PTAR.

En otras palabras, el razonamiento propuesto en el recurso de alzada para exonerar de responsabilidad al Departamento resulta extemporáneo e improcedente, y en tal medida deviene impróspero, por lo que el cumplimiento del mandato referido al apoyo y colaboración a los municipios de Toca y Siachoque en la gestión de los recursos técnicos y financieros requeridos para la construcción de las respectivas PTAR deberá hacerse en el marco del PDA tal como se dispuso por el *a quo*, puesto que, a juicio de la Sala, aun cuando se designe una empresa de servicios públicos como gestora de esta estrategia de planeación, ella sigue siendo del resorte de los entes departamentales por

⁶¹ *Ibíd.*, Auto 383 de 2010.

⁶² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 8 de febrero de 2018, expediente nro. 85001 23 33 000 2015 00146 01 (AP). Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés.

mandato del artículo 2.3.3.1.2.4. del Decreto 1425 de 2019, y será en el marco del comité directivo, como instancia encargada de aprobar el ejercicio de planificación y seguimiento para el desarrollo de los PDA, incorporando un análisis de necesidades, recursos disponibles, metas e indicadores definidos a ese nivel territorial, el gestor y los municipios, que se atenderá esta orden.

5.5.2.5.4. Como último punto a abordar por la Sala, es preciso señalar que tampoco se encuentra fundamento en el argumento relacionado con la presunta omisión del Tribunal de valorar el Convenio nro. 001 del 24 de abril de 2015 suscrito entre la Empresa Departamental de Servicios Públicos de Boyacá S.A. E.S.P., en consideración a que, tal como lo indica el mismo apelante, dicho convenio estuvo referido a la construcción de interceptores y aliviaderos para el sistema de alcantarillado de algunos municipios, entre ellos, el de Toca.

5.5.2.6. Por las razones expuestas, procede la modificación del numeral cuarto de la sentencia del 25 de junio de 2018, en la forma vista a lo largo de esta providencia y en la forma como se dispondrá en su parte resolutive, así la confirmación en lo demás de la sentencia apelada.

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

F A L L A

PRIMERO: MODIFICAR el numeral cuarto de la parte resolutive de la sentencia proferida el 25 de junio de 2018, por el Tribunal Administrativo de Boyacá, el cual quedará así:

*“**CUARTO:** En consecuencia, para la protección de los derechos colectivos, se ordena a las entidades accionadas lo siguiente:*

4.1. A CORPOBOYACÁ

*a) Que realice visita a la **represa la Copa**, emita el informe técnico respectivo en el que se identifique cuáles son los agentes contaminantes que lo genera y de qué tipo de actividades derivan y determine cuáles son las medidas a adoptar por parte de quienes tienen a cargo las actividades de las que provienen los agentes y sustancias que contaminan las represa.*

Cumplido con lo anterior, si hay lugar a ello, deberá iniciar el procedimiento sancionatorio ambiental en contra de las personas a cargo de las actividades de las que derivan los agentes contaminantes de la represa, ordenando las medidas cautelares que resulten pertinentes para evitar la amenaza o mitigar el daño generado a la calidad del agua de la represa, y dentro de los términos de que trata la Ley 1333 de 2009, emitir la decisión definitiva dentro del mismo, en la que se resuelva si debe imponerse o no alguna sanción ambiental a quienes se investiga.

De las gestiones realizadas deberán presentarse informes semestrales al Comité de verificación conformado para que éste evalúe las medidas adoptadas por la autoridad ambiental.

*b) Que realice la visita a lo largo de los **ríos Cormechoque, la Chorrera, Toca y Siachoque**, emita el informe técnico respectivo en el que se identifique cuáles son los agentes contaminantes que lo genera y de qué tipo de actividades derivan y determine cuáles son las medidas a adoptar por parte de quienes tienen a cargo las actividades de las que provienen los agentes y sustancias que contaminan la represa.*

Cumplido con lo anterior, deberá iniciar el procedimiento sancionatorio ambiental en contra de las personas a cargo de las actividades de las que derivan los agentes contaminantes de dichas fuentes hídricas, ordenando las medidas cautelares que resulten pertinentes para evitar la amenaza o mitigar el daño generado a la calidad del agua de la represa; y dentro de los términos de que trata la Ley 1333 de 2009, emitir la decisión definitiva dentro del mismo, en la que se resuelva si debe imponerse o no alguna sanción ambiental a quienes se investiga, considerando para ello la procedencia de realizar la restauración paisajística de dicha zona en caso de presentar algún tipo de afectación.

De las gestiones realizadas deberán presentarse informes semestrales al Comité de verificación conformado para que éste evalúe las medidas adoptadas por la autoridad ambiental.

*c) Que dentro de **un (1) año** siguiente a la ejecutoria de la presente providencia, efectúe el acotamiento de la faja paralela a la fuente hídrica denominada represa La Copa, a que se refiere el literal d) del artículo 83 del decreto ley 2811 de 1974, y el área de protección o conservación aferente, observando para ello los criterios que ha definido para tal fin, el Gobierno Nacional tanto en el Decreto 2245 de 2017 como en la Guía Técnica de Criterios para el Acotamiento de Rondas Hídricas en Colombia.*

Cumplido lo anterior, procederá a realizar las visitas necesarias para verificar las actividades antrópicas que sobre ella se estén realizando, a efectos de adoptar las medidas requeridas para su protección, así como para la restauración paisajística de dicha zona en caso de presentar algún tipo de afectación.

d) Brindar asesoría y apoyo a los Municipios de Siachoque y Toca en la formulación y ejecución de las ordenes a ellos dadas, incluso

destinando recursos para financiar o cofinanciar estudios, diseños e inversión en interceptores, emisarios finales, sistemas de tratamiento de aguas residuales domésticas, rellenos sanitarios municipales o regionales, y financiar o cofinanciar los demás proyectos del componente ambiental de su competencia, en el marco los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA).

e) Priorizar las gestiones administrativas tendientes a actualizar el PSMV de los Municipios de Siachoque y Toca.

4.2. Al Municipio de Toca

a) Que dentro del año siguiente a la ejecutoria de esta providencia proceda a la construcción y puesta funcionamiento de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales de este municipio.

En dicho término, se deberá: (i) gestionar la financiación para la ejecución del proyecto; (ii) celebrar los contratos pertinentes para la ejecución de la planta y (iii) poner en funcionamiento las PTAR construidas.

Si por alguna razón sobreviniente y ajena a las gestiones de los entes municipales, no se pudiese cumplir con la orden judicial proferida dentro del término anteriormente indicado, deberá informarse tal situación al Tribunal Administrativo de Boyacá, para que, en el marco del comité de verificación conformado, éste determine la necesidad de ampliar dicho plazo hasta por un (1) año más.

b) Adicionalmente, deberá si no lo hecho aún, gestionar ante CORPOBOYACÁ y las entidades competentes la actualización del PSMV, actividad que deberá estar priorizada.

4.3. Al Municipio de Siachoque

a) Que dentro del mes siguiente a la ejecutoria de esta providencia, proceda a gestionar ante la dependencia correspondiente su vinculación al Plan Departamental de Aguas de la Gobernación de Boyacá, y una vez hecho esto, de manera inmediata, presente los proyectos de mejoramiento del servicio de alcantarillado, unificación de vertimientos y construcción de PTAR ante las instancias de coordinación de este instrumento de planeación, así como de los entes nacionales de financiación de obras públicas, para lograr el apoyo técnico y/o financiero que requiera para su ejecución.

b) También deberá solicitar la priorización de los mencionados proyectos ante el Comité Directivo del PDA.

c) Que dentro del año siguiente a la ejecutoria de esta providencia proceda a la construcción y puesta funcionamiento de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales de este municipio.

En dicho término, se deberá (i) gestionar la financiación para la ejecución del proyecto; (ii) celebrar los contratos pertinentes para la

ejecución de la planta y (iii) poner en funcionamiento las PTAR construidas.

Si por alguna razón sobreviniente y ajena a las gestiones de los entes municipales, no se pudiese cumplir con la orden judicial proferida dentro del término anteriormente indicado, deberá informarse tal situación al Tribunal Administrativo de Boyacá, para que, en el marco del comité de verificación conformado, éste determine la necesidad de ampliar dicho plazo hasta por un (1) año más.

d) Adicionalmente, deberá si no lo hecho aún, gestionar la ante CORPOBOYACÁ y las entidades competentes la actualización del PSMV, actividad que deberá estar priorizada.

4.4. Al Departamento de Boyacá

a) Adicionalmente, se dispondrá que, en virtud de los principios de coordinación, complementariedad, subsidiariedad y concurrencia, colabore a los municipios de Toca y Siachoque en la gestión de los recursos técnicos y financieros requeridos para la construcción de las respectivas PTAR, en el marco del Comité Directivo del PDA.”

SEGUNDO: CONFIRMAR en todo lo demás la sentencia apelada.

TERCERO: En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, **REMITIR** copia de esta decisión a la Defensoría del Pueblo.

UARTO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase,

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del 14 de mayo de 2020.

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Presidenta
Consejera de Estado

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado