



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Bogotá, D. C., catorce (14) de septiembre de dos mil veintitrés (2023).

Radicación núm.: 85001 23 33 000 **2019 00164 02**

Actor: Yohany García Mosquera, Ulvio Martín Ayala, José Isidro Novoa, Jorge Eliecer Castro, Fredy Elías Corredor Acevedo, Jaime Castañeda, Alexander Rojas, Ociel Ortiz Zuluaga, Francisco Córdoba Pacheco, Jaime Cáceres Álvarez y Fauner Plazas.

Demandado: Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia – CORPORINOQUIA, Departamento de Casanare, Municipio de Yopal y Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Yopal – EAAAY.

Tesis: Vulnera los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, al acceso efectivo a infraestructura y prestación de servicios públicos que preserven la salud pública y de los usuarios de los servicios de acueducto y de alcantarillado, la falta de suministro de agua potable en los corregimientos El Morro, Mata de Limón, La Ñiata y La Chaparrera del Municipio de Yopal, si no es cierto que los pozos profundos que allí fueron construidos son suficientes para entregar el líquido vital en esa zona, no están obsoletos y no hay fallas estructurales en los acueductos que allí fueron elaborados.

Es responsable el Departamento de Casanare de la vulneración de los derechos colectivos de los habitantes de los corregimientos de un Municipio que no cuentan con agua potable, si alega que éste último ente territorial es el responsable del mantenimiento de la infraestructura existente para proveer dicho servicio público y que no ha presentado ningún proyecto que requiera su financiación, ni ha probado que no tiene recursos para la construcción de obras que permitan el suministro de dicho líquido.

No es suficiente el plazo de dos (2) meses concedido para “*Actualizar censo general para identificar necesidades de cobertura*” en la zona objeto de controversia, para la realización del proyecto de acueducto ordenado por el Tribunal en la decisión enjuiciada, si ese ente territorial alega que necesita de seis (6) meses pues debe diligenciar un formato del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y dicha



encuesta debe ser efectuada puerta a puerta, por lo que debe contratar personas para su realización, circunstancia ésta última que se complicaría por la aplicación de la Ley de Garantías.

Es suficiente el plazo de cinco (5) meses para que el Municipio de Yopal, con apoyo técnico del Departamento de Casanare y Acuatodos S.A. E.S.P. planifique y elabore *“el proyecto integral para la presentación ante el Banco de Proyectos de Casanare, con los estudios y diseños previos, presupuesto estimado y con demás elementos técnicos”* indicados en la parte motiva de la decisión enjuiciada, si no es cierto que para esos efectos es necesario agotar las fases de prefactibilidad y factibilidad y buscar el auxilio financiero del Gobierno Nacional para la financiación de la obra.

Es suficiente el término de tres (3) meses que fue otorgado por el Tribunal para que el Municipio de Yopal, Acuatodos y el Departamento Casanare, *“previa viabilidad por el Banco de Proyectos de Casanare, complementar requerimientos técnicos e identificar todas las posibles fuentes de cofinanciación y la estructura de cooperación a que haya lugar; se acudirá ante la Nación (MVCT) y los sistemas de regalías y participaciones”* y para que realicen *“aportes significativos, acorde con su capacidad fiscal y remanentes del PDA CASANARE”* y realicen aportes significativos de acuerdo con su capacidad fiscal y remanentes del PDA, si no es cierto que esa etapa se requiere la aprobación de la Secretaría de Obras de ese ente territorial y que existen treinta y cinco (35) proyectos radicados previamente y pendientes de revisión por la mencionada dependencia.

Es suficiente el término de seis (6) meses para que se adelante el *“proceso de selección de contratistas (obras e interventoría) adjudicar y celebrar contratos; garantizar la oportuna iniciación de actividades, acorde con la programación de obras que se apruebe.”* si el Municipio de Yopal alega que ese plazo debe ser el que determine el ejecutor de la Consultoría y el que las partes pacten una vez se firme el negocio jurídico.

Es suficiente el término de seis (6) meses para que se adelante el *“proceso de selección de contratistas (obras e interventoría) adjudicar y celebrar contratos; garantizar la oportuna iniciación de actividades, acorde con la programación de obras que se apruebe.”* si no es cierto que ese plazo deba ser el que determine el ejecutor de la Consultoría y el que las partes pacten una vez se firme el negocio jurídico.



Es suficiente el término de tres (3) meses siguientes a la terminación de los trabajos para cada servicio sector o subsector, señalado para que el Municipio de Yopal directamente o a través de la estructura organizacional que defina, reciba las obras de “*servicios públicos domiciliarios, puesta en operación con criterios de sostenibilidad social, ambiental, técnica, financiera y administrativa.*”, si no es cierto que no es posible fijar un lapso dado que se deben surtir todos los trámites legales y contractuales fijados para ese efecto.

No es procedente que en una sentencia de acción popular se mantengan las medidas cautelares adoptadas en el trámite de instancia.

SENTENCIA – SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide los recursos de apelación interpuestos por la Alcaldía de Yopal y la Gobernación de Casanare en contra de la sentencia del 31 de marzo de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare.

I. SÍNTESIS DEL CASO

1.1. Los ciudadanos Yohany García Mosquera, Ulvio Martín Ayala, José Isidro Novoa, Jorge Eliecer Castro, Fredy Elías Corredor Acevedo, Jaime Castañeda, Alexander Rojas, Ociel Ortiz Zuluaga, Francisco Córdoba Pacheco, Jaime Cáceres Álvarez y Fauner Plazas interpusieron acción popular en contra de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia (en adelante Corporinoquia), el Departamento de Casanare, el Municipio de Yopal y la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Yopal (en adelante EAAAY), por la presunta vulneración de los derechos e intereses colectivos a la seguridad y salubridad públicas, al acceso a servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y derechos de los consumidores y usuarios, con ocasión de la ausencia de prestación del servicio público de acueducto y alcantarillado en los corregimientos El Morro, Mata de Limón, La Ñiata y La Chaparrera del Municipio de Yopal.

En particular formularon las siguientes pretensiones:

“PRETENSIONES”



Con base en los hechos aquí señalados, solicito al señor Juez, disponer y ordenar a las entidades accionadas lo siguiente:

- **AL MUNICIPIO DE YOPAL.** Como responsable directo de la prestación del servicio público de acueducto y alcantarillado:

PRIMERO: Que, en el menor tiempo posible, **EL MUNICIPIO DE YOPAL**, Apropie y/o gestione los recursos necesarios para que se realicen los estudios, diseños y construcción del acueducto a fin de brindar el servicio público de agua potable a los Corregimientos del **Morro** con sus respectivas veredas Tisaga, Sococho y Aracal; **Mata de Limón** con sus veredas El Palmar, Floreña, Naranjitos, Mata de Limón, Palo Bajito y Villa del Carmen; **La chaparrera** con sus veredas Aceites, Lagunas, Playón de Recuerdo, Chaparrera Casco Urbano y Patimena; **corregimiento la Niata** con sus veredas La Reserva, La Niata, y cuatro Barrios más que se encuentran sin el servicio continuo y público de agua potable.

- **EMPRESA DE ACUEDUCTO ALCANTARILLADO Y ASEO DE YOPAL "E.A.A.A.Y. E.I.C.E ESP"**, Como Prestadora del servicio público de acueducto y alcantarillado.

SEGUNDO: Que, en el menor tiempo posible, la **EMPRESA DE ACUEDUCTO ALCANTARILLADO Y ASEO DE YOPAL "E.A.A.A.Y. E.I.C.E. ESP"**, realice las instalaciones de redes domiciliarias, contadores y todos los elementos y/o materiales necesarios para brindar el servicio continuo y público de agua potable a los corregimientos y veredas que se enlistan en la primera pretensión, los cuales hacen parte del Municipio de Yopal.

- **AL DEPARTAMENTO DE CASANARE.** En funciones 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.

TERCERO: Que, en el menor tiempo posible, el **DEPARTAMENTO DE CASANARE**, coordine los convenios interadministrativos y apropie los recursos necesarios para que se realice la instalación de redes, medidores y todos los elementos y/o materiales necesarios a fin de brindar el servicio público de agua potable a los tres (3) corregimientos y catorce (14) veredas del Municipio de Yopal que se encuentran sin el servicio público y continuo de agua potable.

- **CORPORINOQUIA.** Que en el menor tiempo posible se sirva expedir las licencias ambientales con el fin de conseguir la construcción del acueducto de los corregimientos y veredas arriba enlistados.¹

1.2. Como sustento fáctico de las pretensiones, señalaron lo siguiente:

¹ Contenedas en el documento denominado "6_ED_01DEMANDA(.pdf) NroActua 2", visto en el índice 2 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial – SAMAI, del proceso 85001233300020190016401, consultado en https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=850012333000201900164011100103



Indicaron que la EAAAY era la empresa encargada de prestar el servicio de acueducto y alcantarillado en el Municipio de Yopal y sus respectivos corregimientos.

Afirmaron que en el año 2013, junto con varios líderes comunales, solicitaron al anotado ente territorial y al Departamento de Casanare, la construcción de un macro acueducto que beneficiaría a las Veredas Tizaga, Sococho, Aracal, Floreña, Naranjito, Mata de Limón, Palo Bajito, Villa del Carmen, La Resera, La Ñiata, Lagunas, Los Aceites, Playón Santa Bárbara, Araguaney, El Bajo, Brisas del Oriente, La Patimena y el casco urbano de La Chaparrera, que hacen parte de los corregimientos Morro, Mata de Limón, La Ñiata y Chaparrera. Sin embargo, estas entidades se negaron alegando falta de disponibilidad presupuestaria para brindar ese servicio en esas zonas.

Expresaron que, en compañía de líderes comunales, sociales, campesinos e indígenas, crearon la Empresa de Servicios Públicos ECAAAS APS Yopal, regulada por la Ley 142 de 1994. Destacaron que esa sociedad es supervisada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y tiene la capacidad administrativa, operativa y económica para hacerse cargo del anotado macroacueducto.

Indicaron que, aunque el Gobernador de Casanare asignó ochocientos millones de pesos (\$800.000.000) para la realización de estudios y diseños de la anotada obra, el Municipio de Yopal no había contribuido con ningún recurso económico.

Advirtieron que, a pesar de haber insistido en múltiples ocasiones para la construcción de la obra, no ha sido posible llevarla a cabo. Concluyeron que se han desconocido los derechos colectivos a la seguridad y salubridad pública, acceso a los servicios públicos y a que se preste de manera eficiente y oportuna, así como la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles para los consumidores y usuarios. Esto se debe a que los habitantes de las veredas objeto de controversia no cuentan con el suministro de agua potable

II. TRÁMITE DE LA ACCIÓN



2.1. La acción popular fue presentada el día 5 de noviembre de 2019² y mediante auto del 12 de noviembre de 2019, el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Yopal declaró su falta de competencia funcional y ordenó remitir la demanda al Tribunal Administrativo de Casanare.

2.2. A su vez, el Tribunal, en providencia del 2 de diciembre de 2019, inadmitió el proceso de la referencia³. Posteriormente, en escrito del 9 de diciembre de 2019 el libelo introductorio fue subsanado, circunstancia que condujo a que fuera admitido en proveído del 21 de enero de 2020⁴.

Particularmente, se ordenó notificar como parte demandada al Municipio de Yopal, al Departamento de Casanare, a la EAAY y a Corporinoquia.

2.3. A través de memorial del 5 de febrero de 2020, **EAAY** respondió la demanda en los siguientes términos:

Dijo que de conformidad con lo previsto en el artículo 311 Superior, a los municipios les corresponde prestar los servicios públicos y efectuar la construcción de las obras que sean necesarias para el desarrollo local. A su vez, mencionó que la prestación de dichos servicios es inherente a la finalidad del Estado Social de Derecho por lo que era necesario determinar en quien recaía la obligación de adelantar las gestiones para obtener los recursos que se necesitan para llevar a cabo los estudios, diseños, construcción y puesta en funcionamiento de un sistema que permita el suministro de agua potable.

Tras aludir al contenido de los artículos 79, 298 y 367 de la Constitución Política, 5 y 7 de la Ley 142 de 1994, 43, 74.2. 74.9. de la Ley 715 de 2001 y 4, 5 y 8 del Decreto 605 de 1996, resaltó a que esa empresa solo le corresponde la prestación de los servicios dentro del perímetro urbano del Municipio de Yopal, circunstancia por la que carecía de legitimación en la causa por pasiva para intervenir en el presente asunto⁵.

² Visible a folio 326 del Cuaderno Principal

³ Visible a folio 330 del Cuaderno Principal

⁴ Visible a folios 385 a 386 del Cuaderno Principal.

⁵ Visible a folios 404 a 414 del Cuaderno del Tribunal



2.5. Por su parte, el **Departamento de Casanare** respondió el libelo introductorio en los siguientes términos:

Expuso que los demandantes no cumplieron con la carga probatoria que les asistía al no remitir alguna certificación expedida por el Municipio de Yopal, en la que indique que no cuenta con los recursos suficientes para la construcción de las obras que fueron solicitadas. Adujo que dicha prueba no puede ser pedida de oficio porque esa opción únicamente procede cuando exista imposibilidad para allegar el medio probatorio al plenario.

Dijo que realizó una inversión por trescientos setenta y nueve millones quince mil pesos (\$ 379.015.000) para la elaboración del Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado Sanitario Pluvial del centro poblado de La Chaparrera y que, de conformidad con el artículo 311 de la Carta Política y el numeral 5.1. del artículo 5 de la Ley 142 de 1994, es responsabilidad directa de los municipios asegurar la prestación de los servicios públicos domiciliarios y efectuar las obras necesarias para esos efectos.

Anotó que, en virtud de la aludida norma legal, a los Departamentos solo les corresponde prestar apoyo y coordinación, función que, aseguró, ha sido observada por el Banco de Proyectos adscrito a la Secretaría de Planeación Distrital, pues esa entidad se encarga de recepcionar, estudiar y dar viabilidad a los proyectos de los entes territoriales, sin que el Municipio de Yopal hubiere formulado alguno que permita solucionar la problemática objeto de controversia.

En consecuencia, pidió ser absuelto de una eventual condena⁶

2.6. El **Municipio de Yopal** contestó la demanda bajo los argumentos que pasan a sintetizarse:

2.6.1. Alegó que la infraestructura de captaciones de “*tiramientos*”⁷ y redes de distribución se encuentra dentro de su vida útil, por lo que en virtud de lo previsto en la Resolución 330 de 2017, emitida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y

⁶ Visible a folios 432 a 436 *ibídem*.

⁷ Visible a folio 439 *ibídem*.



Territorio, debían llevarse a cabo estudios y/o análisis financieros que permitan definir la mejor alternativa para atender las necesidades de agua potable en ese sector. Agregó que ha realizado mesas técnicas con las autoridades competentes para definir los estudios preliminares requeridos, lo que demuestra su voluntad frente al asunto objeto de controversia.

2.6.2. Anotó que ha atendido las iniciativas provenientes de la comunidad y que ha destinado recursos técnicos y presupuestales para llevar a cabo los estudios de fase I y que, a través de Comunicación Oficial No. 2019-214725 del 4 de julio de 2019, remitió la documentación pertinente a la Gobernación de Casanare para que evaluara la posibilidad de financiar las obras con dineros del orden departamental.

2.6.3. Alegó que ese Municipio tiene problemas en todos los campos, tales como salud, educación, vivienda, infraestructura, servicios públicos, seguridad entre otros, sin que exista el presupuesto suficiente para atender todas esas necesidades, dado que tenía un déficit de cuarenta mil millones de pesos (\$40.000.000.000).

2.6.4. Expuso que los hechos de la demanda no eran precisos y que carecían de pruebas que permitieran acreditarlos.

2.6.5. Adujo que no se afectaron los derechos colectivos invocados por los accionantes y que una eventual amenaza no puede ser hipotética sino real, directa, inminente, concreta y actual, sin que ninguna de esas circunstancias se hubiera probado.

2.6.6. Concluyó que no se integró debidamente el litisconsorcio necesario como quiera que no se vinculó al proceso al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, quien tiene como funciones, la financiación de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico.⁸

2.7. A través de memorial del 11 de marzo de 2020, **Corporinoquia**, aseguró que ha desarrollado actividades de control y seguimiento a la concesión de aguas

⁸ Visible a folios 439 a 457 *ibídem*.



superficiales en la Quebrada Agua Blanca, que fue otorgada al Municipio de Yopal para el funcionamiento del acueducto de El Morro. Sin embargo, resaltó que dicha concesión venció en el mes de junio de 2013 y que, en visita del 24 de septiembre de 2014, evidenció que se estaba haciendo captación ilegal del recurso por parte de la Junta de Acción Comunal del Corregimiento El Morro.

Dijo que en concepto técnico No. 500.8.2.19-0313 del 22 de abril de 2019, evidenció una infracción ambiental del Municipio de Yopal en la concesión de aguas subterráneas para el sistema de acueducto del centro poblado del Corregimiento de La Chaparrera y que por tal motivo expidió el auto No. 500.6.19.3311 del 28 de noviembre de 2019.

Sobre los corregimientos de La Ñiata y Mate Limón, argumentó que no existe algún trámite de solicitud de permiso ambiental ni se ha concedido ninguno de esa naturaleza.

2.8. Por medio de auto del 16 de febrero de 2021, adoptado en la audiencia de pacto de cumplimiento, se dispuso la vinculación de la Empresa Departamental de Servicios Públicos de Casanare (en adelante Acuatodos S.A. E.S.P.) en su calidad de operador del Plan Departamental de Aguas⁹. Igualmente, se dispuso suspender dicha diligencia.

2.9. Por su parte, **Acuatodos S.A ESP** se opuso a los hechos y las pretensiones, en los siguientes términos:

Destacó que es una empresa de orden departamental, de carácter oficial, que tiene como función la prestación de servicios públicos y actuar como gestor dentro del Plan Departamental de Aguas (en adelante PDA) en Casanare.

Expuso que, en virtud de lo previsto en los artículos 365 y 366 de la Constitución Política, 3.5. de la Ley 136 de 1994, 5 de la Ley 142 de 1994, 76 de la Ley 715 de 2001 y 2.3.7.1.2.1. del Decreto 1898 de 2016, corresponde a los municipios prestar los servicios públicos, construir obras para el progreso local, el ordenamiento de su

⁹ Visible en el índice número 2 del Sistema de Gestión SAMAI



territorio y el mejoramiento social. En ese sentido, aseveró que el competente para la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado en el sector objeto de controversia, era la Alcaldía de Yopal.

Expuso que, no se han presentado proyectos para ser viabilizados o incluidos en los planes estratégicos de inversiones que versen o que tengan relación con los sistemas de acueducto de los corregimientos de El Morro, Mata de Limón, La Chaparrera y La Ñiata de Yopal - Casanare.

Por último, señaló que carece de legitimación en la causa por pasiva, esgrimiendo que no es el sujeto responsable de la violación de los derechos conculcados en la demanda, iterando que la obligación de prestar el servicio público de acueducto recae en el anotado ente territorial¹⁰.

2.10. El 27 de abril de 2021, se declaró fallida la audiencia de pacto de cumplimiento, debido a que las partes no acordaron ninguna forma de arreglo¹¹.

III. FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

3.1. El **Tribunal Administrativo de Casanare** dictó sentencia el día 20 de mayo de 2021, en cuya parte resolutive dispuso:

“RESUELVE:

PRIMERO: Declarar nulidad de todo lo actuado desde el auto admisorio respecto de la vereda Buenavista Alta, del corregimiento La Ñiata, por agotamiento de jurisdicción y, para todos los efectos, remitir su problemática a lo dispuesto en medidas cautelares y en la sentencia del 4/11/2021 que recayó en el proceso popular 85001233300020190007900, según se clarifica en la motivación.

SEGUNDO: Declarar fundada la excepción de falta de legitimación material por pasiva propuesta por la Empresa de Acueducto Alcantarillado y Aseo de Yopal – EAAAY; igualmente, **declarar no fundadas** las excepciones instrumentales y las defensas de fondo propuestas por el municipio de Yopal, el departamento de Casanare, Acuatodos S.A. E.S.P.P. y CORPORINOQUIA

TERCERO: DECLARAR la vulneración de los derechos colectivos a la salubridad pública, al goce de un ambiente sano, al acceso efectivo a infraestructura y prestación de servicios públicos que preserven la salud pública

¹⁰ *ibídem*

¹¹ *ibídem*



y de los usuarios de los servicios de acueducto y de alcantarillado, de los habitantes de las veredas que conforman los corregimientos de El Morro, Mata de Limón, La Ñiata y La Chaparrera de la jurisdicción de Yopal, por omisión del MUNICIPIO DE YOPAL, el DEPARTAMENTO DE CASANARE, ACUATODOS S.S. E.S.P. Y CORPORINOQUIA, respecto de la planificación, construcción y funcionamiento permanente y adecuado de los servicios de acueducto y alcantarillado, según se precisan e individualizan responsabilidades en la motivación.

CUARTO: Amparar los derechos colectivos identificados en precedencia, vulnerados por las autoridades señaladas en el ordinal tercero, acorde con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

En consecuencia, **ORDENAR** a dichas demandadas las medidas definitivas que se indican en la tabla que sigue, las que serán exigibles a partir de la ejecutoria de la sentencia; las precisiones y detalles señalados en la motivación se entienden incorporadas a cada grupo de actividades secuenciales que deban realizarse.

Medidas definitivas	Responsables	Plazos
FASE DIAGNÓSTICO		
Actualizar censo general para identificar necesidades de cobertura y precisar aspectos técnicos que se requieran para la etapa de diseño de proyecto.	Censo: municipio de Yopal. Afinación de diagnóstico técnico: Yopal, con apoyo de Casanare y Acuatodos.	Censo: hasta dos (2) meses a partir de la ejecutoria de la sentencia. Diagnóstico afinado: hasta tres (3) meses adicionales.

FASE PLANIFICACIÓN ESTUDIOS Y DISEÑOS PARA FORMULACIÓN DEL PROYECTO

Efectuar la planificación y elaborar el proyecto integral para la presentación ante el Banco de Proyectos de Casanare, con los estudios y diseños previos, presupuesto estimado y con demás elementos técnicos indicados en esta motivación.	Municipio de Yopal, con apoyo técnico de Casanare y Acuatodos S.A. E.S.P. Revisión preliminar temprana y concertada de Corporinoquia. Banco de Proyectos de Casanare, coordinación por Oficina Asesora de Planeación de Casanare.	Hasta cinco (5) meses siguientes a la expiración del plazo para la etapa que precede.
--	---	---

FASE DE VIABILIZACIÓN, FINANCIACIÓN Y SEGUIMIENTO DEL PROYECTO



<p>Previa viabilidad por el Banco de Proyectos de Casanare, complementar requerimientos técnicos e identificar todas las posibles fuentes de cofinanciación y la estructura de cooperación a que haya lugar; se acudirá ante la Nación (MVCT) y los sistemas de regalías y participaciones.</p> <p>Yopal, Casanare y Acuatodos deberán realizar aportes significativos, acorde con su capacidad fiscal y remanentes del PDA CASANARE</p>	<p>Municipio de Yopal, Acuatodos y Casanare</p>	<p>Hasta tres (3) meses siguientes a la expiración del plazo para la etapa que precede.</p>
--	---	---

FASE DE CONTRATACIÓN

<p>Adelantar el proceso de selección de contratistas (obras e interventoría) adjudicar y celebrar contratos; garantizar la oportuna iniciación de actividades, acorde con la programación de obras que se apruebe.</p>	<p>Ejecutor de los recursos de cofinanciación que se defina.</p> <p>Seguimiento permanente por el Municipio de Yopal y Acuatodos S.A. E.S.P.</p>	<p>Hasta seis (6) meses siguientes a la expiración del plazo para la etapa que precede.</p>
--	--	---

FASE DE EJECUCIÓN

<p>Ejecutar el contrato y de interventoría; recibir productos y preparar liquidación</p>	<p>Ejecutor de los recursos de cofinanciación que se defina.</p> <p>Seguimiento permanente por el municipio de Yopal y Acuatodos S.A. E.S.P.</p>	<p>El plazo contractual que se pacte, acorde con las necesidades técnicas.</p>
--	--	--

FASE DE OPERACIÓN



Recibir los servicios públicos domiciliarios, puesta en operación con criterios de sostenibilidad social, ambiental, técnica, financiera y administrativa.	Municipio de Yopal, directamente o mediante estructura organizacional que defina.	Dentro de los tres (3) meses siguientes a la terminación de los trabajos para cada servicio, sector o subsector.
--	---	--

QUINTO: Prevenir a las autoridades vinculadas por pasiva a las que se impusieron medidas cautelares que ellas continúan transitoriamente vigentes, hasta cuando sean levantadas por orden judicial, se agoten sus fines por la puesta en funcionamiento de las soluciones definitivas ordenadas en este fallo; o se sustituyan, oído el comité de verificación y previa autorización judicial, por soluciones alternativas específicas para el sector rural, como las previstas en el artículo 2.3.7.1.3.2 del Decreto 1892 de 2016, siempre que garanticen cobertura, continuidad y calidad de los servicios que ordena el fallo, en los cuatro corregimientos.

SEXTO: Denegar las demás pretensiones de la demanda popular de la referencia.

SÉPTIMO. Disponer la conformación del Comité de Verificación el cual quedará integrado, será coordinado, sesionará y rendirá los informes periódicos como se indica en el ordinal noveno (9º) de la motivación. Los términos para iniciar actividades y rendir primer reporte correrán a partir del día siguiente a la notificación, sin esperar ejecutoria, en lo que atañe a las cautelares vigentes.

OCTAVO: Prescindir de condena en costas en la instancia

NOVENO: Reconocer los mandatos conferidos a los abogados Julieth Andrea Meneses Avella TP 246.959, por EAAAY y Andrés Sierra Amazo TP 103.576, por CORPORINQUIA, a partir de su incorporación al expediente.

DÉCIMO: Previa notificación, remítase copia de esta providencia, así como de la demanda y del auto admisorio a la Defensoría del Pueblo – Registro Público de Acciones Populares y de Grupo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998. Igualmente, con carácter informativo, al proceso popular 850012333000-2019-00079-00 que se sigue en esta Corporación.

UNDÉCIMO: Por Secretaría insértese copia de esta providencia en el cuaderno de medidas cautelares, con las constancias de notificación. En firme, líbrense las demás comunicaciones de rigor a los representantes legales de las entidades y dependencias estatales concernidas por las órdenes de fondo impartidas; igualmente, a quienes integrarán el comité de verificación.

NOTIFÍQUESE. Insértese la identificación del fallo y la parte resolutive en el portal institucional (avisos a la comunidad), completo en repositorio y en la



*plataforma SAMAI; remítase copia por canales digitales a todos los sujetos procesales*¹²

3.2. Respecto de la Vereda Buena Vista Alta del Corregimiento La Ñiata del Municipio de Yopal, mencionó que el día 12 de junio de 2019, fue repartida a esa Corporación Judicial una demanda de acción popular por la problemática de acueducto que se presenta en esa zona.

Expuso que, en dicho trámite, que se identificó bajo el número de radicado 2019 00079, fueron emitidas medidas cautelares y se profirió sentencia de primera instancia. Por tal razón, expuso que era necesario adoptar como medida de saneamiento, declarar el agotamiento parcial de jurisdicción frente a ese municipio y en consecuencia la nulidad de todo lo actuado frente a esa zona.

3.3. En cuanto a la integración del contradictorio y las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, expuso:

Sobre la petición de vinculación del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, indicó que en el presente asunto se discute acerca del saneamiento básico en cuatro (4) corregimientos del Municipio de Yopal y que la eventual cofinanciación nacional puede y debe ser provocada por ese ente territorial, sin que el Juez fuera el llamado a generar un pronunciamiento en ese sentido, razón por la que, a su juicio, no se configuró un *litisconsorte* necesario.

Frente a la EAAAY destacó que a esa entidad no le compete la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado en los corregimientos que son objeto de controversia pues su área de operación es la zona urbana de Yopal, de modo que dispuso su desvinculación del presente asunto.

Entre tanto, respecto del Departamento de Casanare, del Municipio de Yopal de la empresa Acuatodos y de Corporinoquia, expuso que sus defensas estuvieron orientadas a que se individualice su responsabilidad misional y no a discutir su legitimación en la causa por pasiva y que esa circunstancia sería definida en las consideraciones de fondo de esa providencia.

¹² *Ibidem*



3.4. Luego de referirse a los medios probatorios obrantes en el plenario, sostuvo que en los Corregimientos El Morro, Mata de Limón, Ñiata y La Chaparrera existen aproximadamente cuarenta (40) veredas, con un censo de habitantes permanentes de once mil seiscientos dieciséis (11.616) personas. Destacó que en dicha zona no existe un sistema formal y técnico de acueducto que ofrezca cobertura plena con estándares de continuidad y calidad.

Aseveró que los habitantes de esa zona suplen sus necesidades de agua potable con pozos profundos, que en muchos casos ya están secos o que cuentan con bombas de extracción inservibles, sin plantas de tratamientos confiables y sin líneas de conducción ni redes de distribución. Agregó que existen diez (10) fragmentos de acueducto que funcionan esporádicamente, sin potabilización y que no ha sido posible la implementación de soluciones definitivas, dado que se requiere de un diagnóstico técnico que permita definir la mejor alternativa para solventar dicha problemática.

Argumentó que los permisos ambientales están vencidos o nunca existieron y que había vertimientos sin licencias y no se habían constatado los parámetros técnicos de los efluentes.

Destacó que antes de la implementación de las medidas cautelares en el proceso de la referencia, las fuentes de aprovisionamiento era las aguas veraneras y la recolección de lluvias, por lo que se forzó el suministro periódico a través de carrotanques a puntos de entrega, solución que, admitió, era de alto costo y que tenía dificultades operativas para el control administrativo y judicial.

Mencionó que hace más de una década las administraciones de Casanare y Yopal tienen conocimiento de las fallas estructurales de los acueductos veredales y que han invertido ingentes recursos públicos para buscar aguas en el subsuelo con “*protuberantes fracasos*”¹³, lo que demuestra la falta de planeación y la inexistencia de una política pública coherente.

¹³ Visible a folio 14 de la providencia impugnada.



Señaló que el estudio de macro acueducto que entregaron los actores populares no alcanza los estándares de un estudio de prefactibilidad, factibilidad o de ingeniería de detalle, por lo que no podía ser sometido al análisis de viabilidad y asignación de recursos por parte del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio de los que administran las regalías regionales y locales.

Así, tras referirse a las competencias constitucionales y legales de los entes territoriales en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, a los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, al saneamiento básico como un derecho colectivo, al servicio público de alcantarillado, al derecho fundamental de acceso al agua para uso humano, al régimen de prestación del servicio de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas rurales y a las entidades que deben garantizar esos servicios en esas zonas, resolvió acceder a las peticiones de la demanda y por ende, ordenó a las entidades demandadas implementar las medidas definitivas determinadas en la parte resolutive del fallo censurado, bajo los siguientes criterios:

“6ª Órdenes que se impartirán

Se adopta por pertinencia, afinidad fáctica y actualidad, la matriz metodológica de la sentencia popular del 04/11/2021, A.P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2019-00079-00, con base en el Decreto 1898/2016, que definió políticas públicas para diseño, construcción y manejo de acueductos rurales. En esta ocasión se prescindirá de librar mandatos directos a la Nación (MVCT) por no ser parte, lo que no impide que los entes territoriales que integran la pasiva le sometan proyectos viabilizados con técnicas de planeación; los principios de colaboración armónica, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad derivan de la Carta, no son ideación judicial.

Las de ahora son medidas definitivas, cuya exigibilidad dependerá de la ejecutoria de la sentencia; se tendrá presente esa contingencia para condicionar el levantamiento de las cautelares, que están y siguen vigentes, hasta cuando se acredite solución permanente e integral de las situaciones fácticas que las provocaron.

6.1 FASE DE DIAGNÓSTICO

6.1.1 El municipio de Yopal debe actualizar el censo de los habitantes de los cuatro corregimientos concernidos por el fallo (El Morro, Mata de Limón, Ñiata¹⁴ y La Chaparrera), con tipología de los perfiles sociológicos (edad, género, personas con derecho a especial protección) y de usuarios de instituciones educativas y asistenciales en salud; recopilar la información necesaria para determinar cuál sea el alcance de las necesidades de infraestructura básica para garantizar acceso al agua para uso y consumo humano, con estándares

¹⁴ Excluida Buenavista Alta, que ya tiene otras medidas y fallo



constitucionales (mínimo 50 litros persona día) y manejo de vertimientos domésticos, incluidas las soluciones alternativas para preservar cobertura integral, continuidad y calidad en zonas rurales.

6.1.2 A partir del censo actualizado, el municipio de Yopal, con el apoyo técnico del departamento de Casanare y de Acuatodos S. A. ESP, si el municipio así lo pide motivadamente, actualizarán el diagnóstico técnico de las necesidades específicas, teniendo en cuenta las normas establecidas en el artículo 2.3.7.1.4.1 del Decreto 1898 de 2016 y el mapa de riesgos que se advierte en el sector, de manera que puedan integrarse y aprovecharse los elementos estructurales y de operación del servicio que sean útiles, siempre con enfoque de solución integral permanente.

En todo caso, el resultado final de las gestiones presupuestales, administrativas, técnicas y demás, será implementar un sistema que garantice el abastecimiento permanente de agua potable para los habitantes de dichos corregimientos, con estándares de cobertura completa, continuidad y calidad.

6.2 FASE PLANIFICACIÓN ESTUDIOS Y DISEÑOS PARA FORMULACIÓN DEL PROYECTO

6.2.1 Cumplido lo anterior, el municipio de Yopal, como primer respondiente, con el apoyo técnico que solicite motivadamente de Casanare y de Acuatodos S. A. ESP, debe efectuar la planificación y elaboración del proyecto, teniendo en cuenta los resultados derivados del diagnóstico actualizado integral, su proyección presupuestal y logística y demás criterios que se requieran para darle viabilidad, etapa que culminará con la presentación del proyecto ante el Banco de Proyectos del departamento de Casanare para someterlo a los filtros y ajustes técnicos pertinentes, de manera que pueda llevarse ante los organismos nacionales y colegiados regionales y territoriales que puedan asignar recursos para cofinanciación.

6.2.2 El municipio de Yopal y Acuatodos S. A. ESP., deben atender los requerimientos técnicos y los ajustes que motivadamente señale el Banco de Proyectos de Casanare; la revisión tendrá que ser integral, por no más de dos (2) veces, concentrando todos los reparos u observaciones a que haya lugar, en vez de sucesivas devoluciones con observaciones parciales que podrían dilatar indefinidamente el cierre de dicho ciclo.

6.2.3 Si así lo solicitan los entes territoriales o Acuatodos, CORPORINOQUIA deberá prestar apoyo técnico temprano, desde la preparación de anteproyectos, para garantizar que el producto final que se someta a su consideración para permisos o licencias de su competencia, pueda revisarse en tiempos mínimos de respuesta, igualmente con un máximo de hasta dos (2) devoluciones por razones de fondo.

6.3 FASE DE VIABILIZACIÓN, FINANCIACIÓN Y SEGUIMIENTO DEL PROYECTO

6.3.1 Aprobado el proyecto por el Banco de Proyectos de Casanare, la alcaldía municipal de Yopal y Acuatodos S. A. ESP, de manera coordinada, teniendo definidos los recursos y/o apoyos de cofinanciación, incluidos los nacionales, regalías, sistema general de participaciones para saneamiento básico, PDA Casanare y cualquier otra fuente disponible que obtengan, deben completar los estudios previos para el diseño, incluida ingeniería de detalle, de un sistema integrado de acueducto veredal, sin perjuicio de eventuales sub sistemas por áreas geográficas con tipología técnica más afín, de manera que garantice solución integral permanente para los habitantes de los cuatro corregimientos



cobijados por este fallo, para el suministro permanente de agua apta para uso y consumo humano, con estándares de calidad, continuidad y cobertura; en esos estudios tendrá que incluirse todo lo que concierna a factibilidad, presupuesto y financiación, mapa y distribución de riesgos de la subsiguiente contratación.

Igualmente, por conexidad técnica y comunidad del tratamiento normativo, la solución que se proyecte deberá abarcar el manejo adecuado de vertimientos de residuos líquidos domésticos, que puedan, a la postre, afectar los acuíferos de superficie o del subsuelo, la salud pública o el ambiente sano.

6.3.2 Casanare y CORPORINOQUIA tendrán los deberes de concurrencia y complementariedad técnica que soliciten el municipio y ACUATODOS, de manera que se logre el objetivo final: viabilidad efectiva de un proyecto estructural que permita avanzar hacia contratación.

6.4 FASE DE CONTRATACIÓN

Cumplida la etapa anterior, por el ente territorial, la ESP u otro ejecutor que definan por consenso los entes y dependencias estatales que aporten recursos para cofinanciar el proyecto, se adelantarán los trámites de contratación, con miras a materializar la ejecución secuencial de las obras públicas que se hayan previsto en los estudios previos y demás componentes del proyecto. Si no hay consenso, será ejecutor contratante el ente o dependencia con competencia para ordenar gasto y contratar que haya realizado el mayor aporte económico efectivo.

6.5 FASE DE EJECUCIÓN

Adjudicados y celebrados contratos de obra y de interventoría a que haya lugar, deberán ejecutarse materialmente; sin perjuicio de lo que corresponda a quien actúe como contratante, el seguimiento estará a cargo de Yopal y de Acuatodos S. A. ESP.

6.6 FASE DE OPERACIÓN

YOPAL deberá diseñar con anticipación suficiente la estructura organizacional que estime necesaria para garantizar que, una vez obtenidos los pertinentes productos contractuales para la puesta en funcionamiento de los sistemas de acueducto y de alcantarillado para los cuatros corregimientos que cobija el fallo, se preserve el funcionamiento sostenible de los mismos; podrá definir nuevas organizaciones públicas o mixtas; confiar la operación a las que ya existan o combinar opciones estratégicas que ofrezcan optimizar el cumplimiento de dichos fines

7ª Subsistencia transitoria de las medidas cautelares. Para acatar conocidas restricciones dispuestas por el superior funcional, no se modifican ni se introducen cautelares en fallo ni coetáneas al mismo; las ya decretadas tienen claramente identificados sus fines y responsables, así que seguirán vigentes, hasta cuando cesen sus causas, esto es, se hayan ejecutado integralmente las órdenes definitivas y puesto en funcionamiento soluciones integrales permanentes, como se ordena en esta sentencia. O se produzca decisión judicial de autoridad competente que las revoque, modifique o haga extinguir.

En términos fácticos y técnicos, con prescindencia del esquema procesalista o normativo, una vez quede en firme esta providencia, las medidas cautelares adquirirán la dimensión de definitivas y podrán suplirse o complementarse con



soluciones alternativas de las que establece el artículo 2.3.7.1.3.2 del Decreto 1892 de 2016, siempre que garanticen cobertura, continuidad y calidad de los servicios que ordena el fallo, en los cuatro corregimientos.

8ª Remisión a la sentencia previa – solución para la vereda Buenavista Alta. Puesto que en la sentencia popular del 04/11/2021, A.P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2019-00079-00, se adoptaron medidas definitivas y se mantuvieron las cautelares respecto de las carencias específicas en la vereda Buenavista del corregimiento La Ñiata, fallo recurrido, a ello ha de estarse para la ejecución de las órdenes de fondo que dependan de su ejecutoria. Dicho conflicto quedará excluido de los alcances del nuevo fallo popular, por agotamiento de jurisdicción

9ª Comité de Verificación Para verificar, vigilar y asegurar el cumplimiento de este fallo, se integrará el comité como lo prevé el inciso cuarto del artículo 34 de la Ley 472 de 1998, así: por el defensor del pueblo Regional Casanare, el gobernador del departamento de Casanare o su delegado, el representante legal de Acuáticos S. A. ESP, el alcalde de Yopal o su delegado, el agente del Ministerio Público y el magistrado ponente quien lo presidirá cuando sesione en audiencia o ante el estrado. La coordinación en sede administrativa la harán el gobernador o su delegado.

El comité se encargará de hacer seguimiento tanto de las medidas cautelares que siguen vigentes, como de las órdenes definitivas que se exigirán a partir de ejecutoria de la sentencia; sesionará periódicamente en sede administrativa y debe rendir informes trimestrales, el primero al iniciar el mes de agosto de 2022 o cuando se presenten novedades relevantes, sobre las decisiones y acciones que se adopten. El magistrado lo convocará ante el estrado cuando menos dos (2) veces por año.

La delegación recaerá en servidores públicos de planta del nivel directivo, sin perjuicio de las responsabilidades de control de la función delegada, de conformidad con el artículo 211 de la Constitución. El comité debe integrarse dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de la sentencia”¹⁵

IV. RECURSOS DE APELACIÓN

4.1. Inconforme con la precitada decisión, el **Departamento de Casanare** presentó recurso de alzada en los siguientes términos¹⁶:

4.1.1. Expresó su desacuerdo con las obligaciones que le fueron impuestas por cuanto no vulneró los derechos colectivos. En su lugar, afirmó que la responsabilidad de garantizar el suministro de agua potable recae en el Municipio de Yopal, que no ha llevado a cabo el mantenimiento necesario de los pozos profundos ubicados en las veredas objeto de controversia.

¹⁵ Visible a folios 35 a 38 del fallo recurrido

¹⁶ *Ibidem*.



Complementó tal afirmación indicando que aunque en principio tendría facultades para la construcción de obras de saneamiento básico en dicho municipio según los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad establecidos en el artículo 4º de la Ley 136 de 1994, no se presentó ningún proyecto ante ese Departamento, ni el municipio demostró que no disponía de recursos para dichos fines.

4.1.2. Argumentó que, pese a lo anterior, no se pudo demostrar que los pozos mencionados estuvieran obsoletos, y que, de hecho, estos suministran agua a varias veredas de las zonas en cuestión. En consecuencia, sugirió que el mantenimiento de estos pozos y la construcción de nuevos serían una solución que permitiría abordar la problemática en discusión. Además, señaló que las pruebas testimoniales que acreditaban que dichos pozos estaban en funcionamiento no fueron adecuadamente valoradas y que no se verificó por qué estos no satisfacían las necesidades de toda la población. Así, expuso que continuar con esta opción era una medida viable para garantizar el suministro de agua potable en los corregimientos de El Morro, Mata de Limón, La Ñiata y La Chaparrera.

Por otra parte, alegó que no se demostraron deficiencias estructurales en los acueductos que abastecen las diferentes veredas. Añadió que, incluso, el municipio presentó pruebas documentales en las que se indicaba que sólo era necesario llevar a cabo el mantenimiento o adquirir algunos accesorios.

4.1.3. En relación con el proyecto de macroacueducto solicitado en la demanda, aseguró que no era posible construcción ya que no se conocía con certeza qué terrenos se verían afectados ni la autorización de Corporinoquia para tomar aguas de algún caudal. Además, señaló que Corporinoquia había indicado que algunos de los pozos profundos y la estructura actual de acueducto ya no contaban con los respectivos permisos, pero que el Municipio no había subsanado las solicitudes de la autoridad ambiental.

4.1.4. Sostuvo que las medidas definitivas ordenadas por el Tribunal impondrían al Departamento una carga económica y compromisos que podrían generar un detrimento patrimonial, ya que se ordenó un proyecto para el cual no se ha realizado un estudio de viabilidad ni se ha evaluado la infraestructura existente en la zona.



4.1.5. Además, señaló que se establecieron plazos demasiado ajustados para un proyecto de gran envergadura, que requiere la verificación de títulos, la obtención de licencias ambientales y la búsqueda de financiamiento.

4.1.6. Indicó que las medidas adoptadas por el Tribunal carecen de un análisis jurídico, de mercado, técnico, de riesgos o financiero y que solo buscan remediar la falta de planificación y gestión del Municipio de Yopal, sin tener en cuenta si la infraestructura existente es adecuada para la solución del problema.

4.1.7. Concluyó que no tiene legitimación para intervenir en el presente asunto y reiteró las demás excepciones que presentó en su contestación, ya que no ha vulnerado los derechos colectivos objeto de controversia.

4.2. A su vez, el **Municipio de Yopal** interpuso recurso de apelación en contra de los numerales 4 y 5 de la sentencia recurrida por los siguientes argumentos¹⁷:

4.2.1. Mencionó que el plazo de dos (2) meses otorgados en la fase de diagnóstico, para proporcionar la información que allí fue solicitada no es suficiente, ya que el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio ha establecido formatos específicos de encuestas que deben ser aplicados para la recolección de la información. Agregó que esos formatos constituyen el insumo básico exigido para aplicar la figura de esquemas diferenciales que pueda ser operado por la “EAAAY”¹⁸.

Destacó que, para recolectar información precisa, es necesario realizar una visita casa por casa en las diferentes veredas, lo que implica contratar personal adicional. Sin embargo, afirmó que la aplicación de la ley de garantías dificulta la contratación de dicho personal. Por lo tanto, se solicitó una extensión del plazo no inferior a seis (6) meses para proporcionar los datos requeridos.

4.2.2. En relación con la planificación y elaboración del proyecto integral que debe presentarse al Banco de Proyectos de Casanare, el solicitante destacó que el plazo de cinco (5) meses resultaba insuficiente. Argumentó que, para cumplir con este mandato, era necesario completar las etapas de prefactibilidad y factibilidad del

¹⁷ *Ibidem.*

¹⁸ *Ibidem*



proyecto. Además, afirmó que se requería la colaboración del Gobierno Nacional y Departamental, ya que el presupuesto asignado al ente territorial ascendía a tan solo tres mil millones de pesos (\$3.000.000.000).

Por lo anterior, solicitó que se ampliara el plazo de ejecución a alrededor de dieciocho (18) meses, incluyendo el tiempo para su recepción satisfactoria y la liquidación por parte del ente ejecutor

4.2.3. Sobre la fase de viabilización, financiación y seguimiento del proyecto, reprochó que en la providencia recurrida se dio por hecho que una vez radicado en el Banco de Proyectos de Casanare, se asignarían los recursos, posiblemente provenientes de las regalías. Sin embargo, anotó que el mismo debía ser aprobado por la Secretaría de Obras Públicas y por profesionales expertos en la materia dada la envergadura del proyecto.

En este sentido, consideró que se requerirían al menos cinco (5) meses para cumplir con estos trámites, especialmente si se tiene en cuenta que hay otros treinta y cinco (35) proyectos pendientes de revisión.

4.2.4. En cuanto a la fase de contratación, indicó que los plazos para el proceso de selección dependerán del ejecutor designado de la Consultoría, y que la ejecución estará sujeta a las condiciones pactadas. En relación con la fase de operación, mencionó que se deben cumplir todos los trámites administrativos, legales y contractuales, por lo que no es posible establecer un plazo específico. Por lo tanto, solicitó que se amplíen los plazos otorgados para estas actividades, teniendo en cuenta los criterios técnicos mencionados.

4.2.5. Por último, frente al numeral quinto de la sentencia recurrida, mencionó que deben revocarse las medidas cautelares allí señaladas dado que en la sentencia únicamente pueden adoptarse medidas definitivas. Dicho punto, lo sustentó trayendo a colación la sentencia del 13 de junio de 2019, dentro del proceso 85001 23 33 000 **2014 00234** 02, con ponencia del Consejero de Estado Oswaldo Giraldo López.

V. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA



5.1. Mediante auto del 9 de junio de 2022, el Despacho admitió los recursos de apelación interpuestos por el Departamento de Casanare y el Municipio de Yopal en contra de la sentencia del 31 de marzo de ese año. Asimismo, prescindió del traslado para alegar de conclusión¹⁹

VI. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

A través de memorial del 22 de junio de 2022, la **Procuraduría Quinta Delegada ante el Consejo de Estado** rindió concepto en los siguientes términos²⁰:

Tras referirse al marco jurídico de las acciones populares, dijo que en el presente asunto estaba acreditada la vulneración a los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, de acceso a una infraestructura que garantice la salubridad pública, a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna de los habitantes de las veredas El Morro, Mata de Limón, La Ñiata y La Chaparrera.

Indicó que en la anotada zona no existe un sistema formal y técnico de acueducto que ofrezca cobertura plena con estándares de continuidad y calidad y que por el contrario había unos pozos profundos, los cuales estaban fuera de servicio al encontrarse secos, con bombas de extracción inservibles, sin plantas de tratamiento confiables y sin líneas de conducción ni redes de distribución.

Expuso que se necesita de un diagnóstico para definir la mejor alternativa con base en los lineamientos de la norma nacional en materia de agua potable y saneamiento básico.

Reprochó que la Alcaldía del Municipio de Yopal ha tenido una actitud pasiva y no le es dable justificar su omisión en la ejecución de planes que permitan solventar la problemática objeto de controversia, argumentando que no cuenta con disponibilidad presupuestal para asumir los costos que implican los diseños y la construcción de las obras del sistema de alcantarillado.

¹⁹ Visible en el índice 4 del Sistema de Gestión SAMAI.

²⁰ Visible en el índice 11 del Sistema de Gestión SAMAI



Precisó que, una vez realizados los estudios correspondientes, el Municipio de Yopal puede acudir al Sistema General de Participaciones para su financiación de conformidad con la Ley 715 de 2001 y los artículos 356 y 357 Constitucionales.

Aseveró que compartía las órdenes del fallo de primera instancia, de modo que, a su juicio se debían efectuar los procedimientos a que hubiera lugar para obtener la respectiva apropiación presupuestal y la obtención de recursos encaminados a enfrentar la problemática objeto de controversia.

VII. CONSIDERACIONES DE LA SALA

7.1. 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.

7.2. Hechos

7.2.1. Los señores Yohany García Mosquera, Ulvio Martín Ayala, José Isidro Novoa, Jorge Eliecer Castro, Fredy Elías Corredor Acevedo, Jaime Castañeda, Alexander Rojas, Ociel Ortiz Zuluaga, Francisco Córdoba Pacheco, Jaime Cáceres Álvarez y Fauner Plazas, presentaron la acción popular de la referencia buscando la protección de los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas, acceso a servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y derechos de los consumidores y usuarios, que estiman vulnerados en atención a que, aseguran que las entidades accionadas no suministran agua potable en los corregimientos El Morro, Mata de Limón, La Ñiata y La Chaparrera del Municipio de Yopal.

7.2.2. La demanda correspondió en primera instancia al Tribunal Administrativo de Casanare quien en proveído del 31 de marzo de 2022 declaró responsables de la



vulneración de los anotados derechos al Municipio de Yopal, el Departamento de Casanare, Acuatodos S.S. E.S.P. y Corporinoquia.

7.2.3. En contra de la precitada decisión el Departamento de Casanare y el Municipio de Yopal interpusieron el recurso de alzada.

7.3. Planteamiento

Al respecto, la Sala observa que las partes discrepan respecto de la vulneración de los derechos colectivos en el proceso de la referencia, dado que para el Departamento de Casanare no se demostró que los pozos profundos fueron obsoletos por lo que los existentes eran suficientes para la salvaguarda de los derechos que se estimaron conculcados. Agregó que a tal conclusión se hubiere arribado de haberse valorado debidamente las pruebas documentales aportadas lo mismo que las testimoniales todo lo cual conducía a concluir que no existían fallas estructurales en los acueductos que abastecen las veredas. En tal orden, a juicio de ese ente territorial únicamente era necesario efectuar mantenimiento a éstos o inclusive, realizar la construcción de algunos nuevos pozos para resolver el problema relacionado con el abastecimiento de agua en los Corregimientos objeto de controversia. No obstante, para el Tribunal y el Ministerio Público sí se desconocieron los derechos colectivos de los habitantes de esas zonas, dado que los anotados pozos no alcanzan a suplir sus necesidades de suministro de agua potable, pues están secos, tienen bombas de extracción inservibles, no cuentan con plantas de tratamiento confiables, ni redes de distribución y los fragmentos de acueducto funcionan esporádicamente y no están dotados de sistemas de potabilización. Concluyen que existen serias fallas estructurales del sistema.

Por otro lado, controvierten respecto a la responsabilidad del Departamento de Casanare en la vulneración de dichos derechos, pues ese ente territorial es del criterio que la responsabilidad en el mantenimiento de los pozos y la infraestructura en la zona objeto de controversia es del Municipio de Yopal y que, además, éste último no presentó algún proyecto que requiera de financiación ni acreditó no tener recursos para su construcción. Por su parte, el Tribunal sostiene que dicho Departamento sí debe intervenir en la realización del proyecto que permita llevar



agua potable a los citados corregimientos, en virtud de los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad.

Entre tanto, discuten sobre la adecuación y suficiencia de las órdenes impartidas por el Tribunal para la protección de los derechos colectivos, por cuanto para el Departamento dichas obras no cuentan con estudios jurídicos, técnicos, de riesgos, financieros, de infraestructura ni ambientales, por lo que su ejecución podría acarrear un detrimento patrimonial. Ahora, tanto el citado ente como el Municipio de Yopal presentan desacuerdo sobre la suficiencia de los plazos otorgados por el *a quo*, como quiera que en detalle esta última autoridad asegura que: (i) para la fase de diagnóstico, necesita por lo menos de seis (6) meses para realizar las encuestas necesarias y diligenciar el formato dispuesto para esos efectos por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, (ii) respecto a la fase de planificación y elaboración del proyecto, precisó que requiere dieciocho (18) meses, debido a que debe agotar las fases de prefactibilidad y factibilidad y buscar el auxilio del Gobierno Nacional para la financiación de la obra, (iii) en lo que hace a la fase de viabilización, financiación y seguimiento, expuso que necesitaba de cinco (5) meses, dado que la Secretaría de Obras Públicas de ese ente territorial tiene treinta y cinco (35) proyectos pendientes de resolución y a que se dio por hecho que una vez fuera radicado el proyecto en el Banco de Proyecto de Casanare se asignarían recursos posiblemente de las regalías, (iv) en lo atinente a la fase de contratación, sostuvo que el plazo designado debe ser el que asigne el ejecutor de la Consultoría y el que las partes pacten una vez se firme el negocio jurídico y (v) que en la fase de operación, aseguró que no se puede fijar un término particular, pues se deben surtir todos los trámites legales y contractuales fijados para ese efecto.

Finalmente, es punto de discusión la orden de mantener las medidas cautelares vigentes, como quiera que para el Municipio de Yopal debe revocarse el numeral quinto de la sentencia recurrida, pues allí se mantuvo vigente la medida cautelar adoptada en el trámite de instancia, pese a que en el fallo sólo pueden adoptar decisiones definitivas.

7.4. De la controversia sobre la vulneración de los derechos colectivos



7.4.1. Sobre el particular, tendrá que dirimirse si es cierto que los pozos profundos que fueron construidos en los corregimientos El Morro, Mata de Limón, La Ñiata y La Chaparrera del Municipio de Yopal son suficientes para entregar el líquido vital en esa zona, no están obsoletos y no hay fallas estructurales en el sistema de acueducto y por ende hay lugar a concluir, como lo hace el Departamento que, tal circunstancia evidencia la no vulneración de los derechos colectivos que la parte actora estima infringidos.

A efectos de resolver dicho interrogante es pertinente traer a colación los siguientes elementos materiales probatorios:

A) Pues bien, lo primero que debe indicarse es que en el documento denominado “*Consultoría para realizar estudio prefactibilidad, facticidad y diseños de ingeniería de detalle del proyecto “alternativas de abastecimiento y suministro de agua potable a los corregimientos Chaparrera, Ñiata, Mata de Limón y Morro del Municipio de Yopal, Departamento de Casanare”*”, elaborado por el Municipio de Yopal, se expuso lo que sigue a continuación sobre el estado de la infraestructura en ese sector:

“Dentro de la fase diagnóstica del Plan de Desarrollo se identificó que, de las 93 veredas del Municipio de Yopal, en 36 existe infraestructura para prestar el servicio de acueducto. En cuanto al componente de alcantarillado, actualmente, se cuenta con sistemas de tratamiento centralizados en 7 centros poblados: Morichal, Morro, Guafilla, Chaparrera, Tilodirán, Punto nuevo y la Niata. Sin embargo, el común denominador en dichos sistemas es la carencia de alternativas eficientes de operación, que les permita garantizar la prestación del servicio bajo estándares de cobertura, calidad y continuidad y en cumplimiento de la normatividad ambiental.”

Así las cosas, El Programa “Yopal garantiza acceso a servicios públicos básicos con calidad, cobertura y continuidad”, se enfoca a la consolidación de Yopal como una ciudad sostenible en materia de Agua Potable y Saneamiento Básico, solucionando problemas estructurales complejos en alcantarillados y acueductos urbanos y rurales y para el efecto establece la necesidad de adelantar la implementación de estrategias o requerimientos para la sostenibilidad en la prestación de los servicios públicos básicos urbanos y rurales; lo cual comprende, entre otros aspectos contar con instrumentos y herramientas para el manejo, mantenimiento y operación de los sistemas, a fin de garantizar la cobertura, continuidad, calidad y cumplimiento de las disposiciones ambientales.

Dentro del contexto anterior, el sector rural correspondiente a los corregimientos de ÑIATA, MORRO, MATA DE LIMON Y CHAPARRERA presenta una seria deficiencia en cuanto a la prestación del servicio de



acueducto, que actualmente se realiza de diferentes maneras y cuyas condiciones detalladas se describen a continuación:

No	CORREGIMIENTO	NOMBRE VEREDA	TIPO DE COMUNIDAD	Tipo de Toma de Agua	Tipo de infraestructura para el abastecimiento de agua	Estado actual
1	MORRO	ARACAL	1. Vereda	1. Superficial	Sin infraestructura	Los habitantes se abastecen de fuentes veraneras y agua lluvia
2	NIATA	ARAGUANEY	1. Vereda	2. Subterránea	Pozo profundo + Tanque Almacenamiento + Distribución	Mediante el convenio 1289 de 2018 se habilitó el pozo profundo, dejándolo operativo, debido descargas atmosféricas se presentó falla del tablero eléctrico. Actualmente el municipio suministra agua potable mediante carrotanques.
3	NIATA	BARBASCOS	1. Vereda	1. Superficial	Bocatoma + Planta tratamiento + Distribución	Hace parte del intervedal la Niata el ramal a barbasco esta fuera de servicio desde 2014, por afectaciones a la red de conducción

No	CORREGIMIENTO	NOMBRE VEREDA	TIPO DE COMUNIDAD	Tipo de Toma de Agua	Tipo de infraestructura para el abastecimiento de agua	Estado actual
4	NIATA	BUENA VISTA ALTA	1. Vereda	2. Subterránea	Pozo profundo + Tanque Almacenamiento + Distribución	El pozo profundo salió de operación desde 2015, mediante convenio 1289 de 2018, se adelantó el mantenimiento, el cual concluyó que el pozo no contaba con caudal suficiente, se realizaron pruebas geoelectrónico que indican que se encuentra en un acuífero de baja recarga, también se realizó registro filmico no concluyente sobre el estado del pozo. El municipio suministra agua potable mediante carrotanques
5	NIATA	BUENA VISTA	1. Vereda	1. Superficial	Sin infraestructura	La EAAAAY realiza entrega de agua potable por carrotanque
6	NIATA	BRISAS DEL ORIENTE	1. Vereda	3. Aguas Lluvias	Pozo profundo	Los habitantes se abastecen de fuentes veraneras y agua lluvia
7	MORRO	CRAVO	1. Vereda	1. Superficial	Sin infraestructura	Los habitantes se abastecen de fuentes veraneras y agua lluvia
8	NIATA	EL BAJO	1. Vereda	1. Superficial	Sin infraestructura	Los habitantes se abastecen de fuentes veraneras y agua lluvia. El municipio realiza entrega de agua potable por carrotanque en la época de verano
9	MORRO	EL GAQUE	1. Vereda	3. Aguas Lluvias	Sin infraestructura	Los habitantes se abastecen de fuentes veraneras y agua lluvia
10	MATA DE LIMON	EL PALMAR	1. Vereda	1. Superficial	Sin infraestructura	Los habitantes se abastecen de fuentes veraneras y agua lluvia
11	MORRO	EL PERICO	1. Vereda	1. Superficial	Sin infraestructura	Los habitantes se abastecen de fuentes veraneras y agua lluvia
12	MORRO	EL PORVENIR	1. Vereda	1. Superficial	Sin infraestructura	Los habitantes se abastecen de fuentes veraneras y agua lluvia
13	MORRO	EL PROGRESO	1. Vereda	1. Superficial	Sin infraestructura	Los habitantes se abastecen de fuentes veraneras y agua lluvia



No	CORREGIMIENTO	NOMBRE VEREDA	TIPO DE COMUNIDAD	Tipo de Toma de Agua	Tipo de Infraestructura para el abastecimiento de agua	Estado actual
14	MATA DE LIMON	FLOREÑA	1. Vereda	1. Superficial	Bocatoma + Distribución	Está pendiente visita de verificación para determinar la condición del sistema. El sistema fue construido por la Gobernación en convenio con la EAAAY, no ha sido entregado al municipio. No se encuentra en operación.
15	MORRO	GUAMALERA	1. Vereda	1. Superficial	Bocatoma + Tanque Almacenamiento + Distribución	Los habitantes se abastecen de manera artesanal desde fuente superficial, se debe construir bocatoma y habilitar la PTAP existente.
16	NIATA	GUAYAQUE	1. Vereda	2. Subterránea	Pozo profundo + Tanque Almacenamiento + Distribución	Hace parte del intervedal la Niata el ramal a guayaque esta fuera de servicio desde 2014, por afectaciones a la red de conducción. Existe otro sistema por fuente subterránea al cual se debe realizar mantenimiento al pozo profundo e incorporar sistema de tratamiento.
17	MORRO	GUAYAQUITO	1. Vereda	1. Superficial	Bocatoma + Tanque Almacenamiento + Distribución	Existe un sistema artesanal construido y operado por la comunidad, cuenta con redes de distribución, se encuentra en construcción un desarenador
18	MORRO	LA CABAÑA	1. Vereda	1. Superficial	Sin infraestructura	Los habitantes se abastecen de fuentes veraneras y agua lluvia
19	CHAPARRERA	LA CHAPARRERA	3. Centro Poblado	2. Subterránea	Pozo profundo + Planta de tratamiento + Distribución	El sistema esta operado por la Junta de servicios públicos, el municipio ha apoyado la operación, con insumos y capacitación. Mediante convenio 803 de 2017 se adelantaron labores de rehabilitación de componentes en cumplimiento de orden judicial. Se encuentra operando y entrega agua potable.

No	CORREGIMIENTO	NOMBRE VEREDA	TIPO DE COMUNIDAD	Tipo de Toma de Agua	Infraestructura para el abastecimiento de agua	Estado actual
20	MORRO	LA COLORADA	1. Vereda	1. Superficial	Bocatoma + Distribución	Está pendiente visita de verificación para determinar la condición del sistema.
21	MORRO	LA LIBERTAD	1. Vereda	3. Aguas Lluvias	Sin infraestructura	Los habitantes se abastecen de fuentes veraneras y agua lluvia.
22	NIATA	LA NIATA	3. Centro Poblado	1. Superficial	Bocatoma + Planta tratamiento + Distribución	Hace parte del sistema intervedal, mediante convenios 803 de 2017 y 1289 de 2018, se ha garantizado su operatividad. El sistema presenta continuas afectaciones en la zona de bocatoma y de la red de conducción por inestabilidad geológica. Opera en forma intermitente especialmente en época de invierno, dadas las cambiantes condiciones de la fuente de abastecimiento.
23	CHAPARRERA	LA PATIMENA	1. Vereda	2. Subterránea	Pozo profundo + Tanque Almacenamiento + Distribución	La infraestructura existente no se encuentra en funcionamiento, dado que el pozo profundo esta fuera de operación y deben resolverse inconvenientes prediales. El municipio contrato los estudios y diseños para su optimización, mediante consultorio 1484 de 2014. La Municipio realiza entrega de agua potable por carrotanque
24	MORRO	LA REFORMA	1. Vereda	1. Superficial	Sin infraestructura	Los habitantes se abastecen de fuentes veraneras y agua lluvia
25	NIATA	LA RESERVA	1. Vereda	3. Aguas Lluvias	Pozo profundo + Distribución	Los habitantes se abastecen de fuentes veraneras y agua lluvia. Existe un pozo profundo perforado aproximadamente hace 17 años y tramos de redes sin terminar. El municipio realiza entrega de agua por carrotanque



Radicado: 85001 23 33 000 2019 00164 02
 Demandante: Yohany García Mosquera y otros

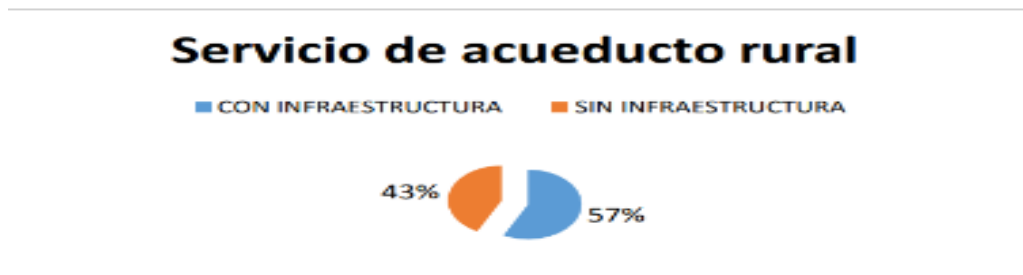
No	CORREGIMIENTO	NOMBRE VEREDA	TIPO DE COMUNIDAD	Tipo de Toma de Agua	Tipo de infraestructura para el abastecimiento de agua	Estado actual
26	MORRO	LA VEGA	1. Vereda	1. Superficial	Planta tratamiento + Distribución	Mediante convenios 803 de 2017, 1289 de 2018 y 909 de 2019, se ha garantizado su operatividad. Actualmente el sistema está operativo. El abastecimiento se realiza desde la red de acueducto de la tablonia, se tiene programado realizar estudios para optimización.
27	CHAPARRERA	LAGUNAS	1. Vereda	1. Superficial	Pozo profundo + Distribución	Los habitantes se abastecen de fuentes veraneras y agua lluvia. En el año 2009 se perforo un pozo profundo el cual no entrega la capacidad de caudal requerido. El municipio realiza entrega de agua por carrotanque
28	CHAPARRERA	LOS ACEITES	1. Vereda	1. Superficial	Pozo profundo + Distribución	Los habitantes se abastecen de fuentes veraneras y agua lluvia. En el año 2009 se perforo un pozo profundo el cual no entrega la capacidad de caudal requerido
29	MATA DE LIMON	MATA DE LIMON	1. Vereda	1. Superficial	Pozo profundo + Distribución	Los habitantes se abastecen de fuentes veraneras y agua lluvia. Existe un pozo profundo perforado aproximadamente hace 17 años y tramos de redes sin terminar. El municipio realiza entrega de agua por carrotanque
30	MORRO	MORRO	3. Centro Poblado	1. Superficial	Bocatoma + Planta tratamiento + Distribución	El sistema fue construido en el año 2010, mediante convenios 803 de 2017, 1289 de 2018 se ha garantizado la operatividad. Actualmente el sistema presta el servicio a cargo de la comunidad.

No	CORREGIMIENTO	NOMBRE VEREDA	TIPO DE COMUNIDAD	Tipo de Toma de Agua	Tipo de infraestructura para el abastecimiento de agua	Estado actual
31	MORRO	MARROQUIN	1. Vereda	1. Superficial	Bocatoma + Planta tratamiento + Distribución	El sistema fue construido en el año 2007, mediante convenios 803 de 2017, 1289 de 2018 se ha garantizado la operatividad. Actualmente el sistema presta el servicio a cargo de la comunidad. Se requiere realizar actividades de optimización de la infraestructura en la red de aducción y PTAP
32	MATA DE LIMON	NARANJITOS	1. Vereda	1. Superficial	Sin infraestructura	Los habitantes se abastecen de fuentes veraneras y agua lluvia. El municipio realiza entrega de agua por carrotanque
33	MATA DE LIMON	PALO BAJITO	1. Vereda	2. Subterránea	Pozo profundo + Tanque Almacenamiento + Distribución	El sistema se encuentra operativo a cargo de la comunidad, mediante convenio 909 de 2019, se ejecutó el mantenimiento al sistema de bombeo y componente eléctrico. Falta incorporar el sistema de tratamiento. El municipio realiza entrega de agua por carrotanque a la comunidad que no esta conectada.
34	MORRO	PLANADAS	1. Vereda	1. Superficial	Bocatoma + Tanque Almacenamiento + Distribución	El sistema se encuentra operativo a cargo de la comunidad, mediante convenio 909 de 2019 se suministró la tubería para la construcción del ramal a la escuela, falta la construcción de ramales para las viviendas de la parte baja.
35	CHAPARRERA	PLAYON	1. Vereda	2. Subterránea	Sin infraestructura	Los habitantes se abastecen de pozos artesanales



No	CORREGIMIENTO	NOMBRE VEREDA	TIPO DE COMUNIDAD	Tipo de Toma de Agua	Tipo de infraestructura para el abastecimiento de agua	Estado actual
36	CHAPARRERA	PLAYON - SANTA BARBARA	1. Vereda	2. Subterránea	Pozo profundo + Tanque Almacenamiento + Distribución	Los habitantes se abastecen de fuentes veraneras y agua lluvia. Existe un pozo profundo perforado aproximadamente hace 17 años y tanques de almacenamiento.
37	NIATA	SAN CRISTOBAL	1. Vereda	3. Aguas Lluvias	Sin infraestructura	Los habitantes se abastecen de fuentes veraneras y agua lluvia.
38	MORRO	SOCOCHO	1. Vereda	1. Superficial	Sin infraestructura	Los habitantes se abastecen de fuentes veraneras y agua lluvia.
39	MORRO	TIZAGA	1. Vereda	1. Superficial	Sin infraestructura	Los habitantes se abastecen de fuentes veraneras y agua lluvia.
40	MATA DE LIMON	VILLA DEL CARMEN	1. Vereda	1. Superficial	Pozo profundo + Distribución	Los habitantes se abastecen de fuentes veraneras y agua lluvia. Existe un pozo profundo perforado aproximadamente hace 17 años y tramos de redes sin terminar. El municipio realiza entrega de agua por carrotanque

De lo anterior se puede concluir que la cobertura en infraestructura para la prestación de agua potable es cercana al 57%, no obstante, de los 23 sistemas existentes solo los correspondientes a los centros poblados de Chaparrerra, vega y Morro, operan con regularidad y están en capacidad de entregar agua potable.



Por todo lo anterior, se evidencia que es necesario emprender acciones para mejorar las condiciones prestación del servicio de acueducto en este sector rural, no obstante, existen una serie de elementos que deben ser evaluados para determinar la mejor opción desde los aspectos técnicos, económicos y jurídicos.²¹ (Subrayas de la Sala).

B) En ese sentido, es importante destacar que el estado de la infraestructura existente en las veredas objeto de controversia antes expuesto, coincide con el descrito por el Municipio de Yopal en oficio del 10 de junio de 2021 bajo el radicado número 2021211823. En efecto, en dicho oficio se explicó cuántas veredas conformaban los corregimientos objeto de debate, el número de habitantes y viviendas que se encontraban en esa zona y el estado de la infraestructura para el suministro de agua potable, como se sintetiza a continuación:

²¹ Visible en el índice 158 *ibídem*



- Respecto al **Corregimiento El Morro**, la Alcaldía del Municipio de Yopal informó que se integraba por las siguientes dieciocho (18) veredas: El Aracal, El Cravo, El Morro, El Perico, El Porvenir, El Progreso, Guayaquito, La Cabaña, La Colorada, La Guamalera, La Libertad, La Reforma, La Vega, Los Gaques, Marroquín, Planadas, Socochó y Tisagá²².

Asimismo se indicó que las siguientes veredas **no** existía infraestructura para el abastecimiento de agua, por lo que los habitantes se abastecían de aguas lluvias y veraneras: Aracal (cincuenta y tres (53) viviendas con doscientos doce (212) habitantes), El Cravo (treinta y cuatro (34) viviendas y ciento treinta y seis (136) habitantes), El Perico (treinta y cinco (35) viviendas y ciento cuarenta (140) habitantes), El Porvenir (tres (3) viviendas y doce (12) habitantes), El Progreso (trece (13) viviendas y cincuenta y dos (52) habitantes), La Cabañana (doce (12) viviendas y cuarenta y ocho (48) habitantes), La Reforma (diez (10) viviendas y cuarenta (40) habitantes), Los Guaques (dieciséis (16) viviendas y sesenta y cuatro (64) habitantes), La Libertad (veinte (20) viviendas con ochenta (80) habitantes), Sochocó (treinta y cinco (35) viviendas y ciento cuarenta (140) habitantes).

A su vez, en el aludido informe, se expuso que en la vereda La Colorada, (dieciséis (16) personas y sesenta y cuatro (64) habitantes), no fue verificado el estado del sistema de distribución de agua. Mientras que, en la vereda La Vega (setenta (70) viviendas y doscientos (280) habitantes), pese a que existe infraestructura de acueducto, ésta no presta el servicio, debido a su alto deterioro

Por su parte, en la vereda Guayaquito (treinta y ocho (38) viviendas y ciento cincuenta y dos (152) personas), fue construido un sistema de acueducto por la comunidad, pero no se acreditó que exista una planta de tratamiento. Mientras que, en la vereda Planadas (cuarenta (40) viviendas y ciento sesenta (160) habitantes), se indicó que existe un sistema con bocatoma y tanque operativo a cargo de la comunidad, pero que no era suficiente para abastecer a la escuela y a las viviendas de la parte baja.

²² Índice 112 del Cuaderno Digital del Tribunal



Entre tanto, en la vereda Marroquín que cuenta con cuarenta y cinco (45) viviendas y ciento ochenta (180) personas, se indicó que hay cuatro (4) Bocatomas, con una planta de tratamiento y un sistema de distribución, pero que se requieren realizar actividades de mantenimiento de la infraestructura en la red de aducción y en esa planta.

Frente a la Vereda El Morro únicamente presentó información respecto a su centro poblado. En ese orden, se indicó que éste cuenta con quinientas cinco (505) viviendas y dos mil veinte (2020) habitantes y con cuatro (4) bocatomas, una planta de tratamiento y de distribución que está a cargo de la comunidad.

- Del **Corregimiento Mata de Limón**, se expuso que se componía de las veredas El Palmar, Floreña, Mata de Limón, Naranjitos, Palo Bajo y Villa del Carmen, con la siguiente infraestructura²³.

Ahora en las siguientes veredas los habitantes se abastecen de fuentes veraneras y aguas lluvias: El Palmar (cuarenta y cuatro (44) viviendas y ciento setenta y seis (176) habitantes), Mata de Limón (cincuenta y ocho (58) viviendas y doscientos treinta y dos (232) habitantes), Naranjitos (treinta (30) viviendas y ciento veinte (120) habitantes), Villa del Carmen (cuarenta (40) viviendas y ciento sesenta (160) habitantes).

En la vereda Floreña, que cuenta con veintidós (22) viviendas y ochenta y ocho (88) habitantes, se indicó en el informe que hay una Bocatoma con un sistema de distribución. Sin embargo, no se verificó la condición de ese sistema y tampoco existe una planta de tratamiento.

Respecto a la vereda Palo Bajo, se indicó que tenía setenta y cinco (75) viviendas y trescientos habitantes (300). También, se expuso que contaba con un pozo profundo, un tanque de almacenamiento y un sistema de distribución, pero que no había una planta de tratamiento.

²³ *ibídem*



- El **Corregimiento La Chaparrera** según el mencionado oficio del 10 de junio de 2021 identificado bajo el radicado número 2021211823, se compone de las veredas El Playón, La Chaparrera, la Patimena, Lagunas, Los Aceites y Santa Bárbara, cuyo estado es el que sigue a continuación²⁴:

Los habitantes de las siguientes veredas se abastecen de pozos artesanales y de aguas veraneras y lluvias: El Playón (cuarenta (40) viviendas y ciento sesenta (160) habitantes), Lagunas (cuarenta y tres (43) viviendas y ciento setenta y dos (172) habitantes), Los Aceites (veintiséis (26) viviendas y ciento cuatro (104) habitantes), Santa Barbara (treinta y cinco (35) viviendas y ciento cuarenta (140) habitantes).

Respecto a la vereda La Chaparrera, únicamente se indicó información sobre su centro poblado. Allí existe un pozo profundo que cuenta con planta de tratamiento y un sistema de distribución, del que se surten quinientas sesenta y dos (562) viviendas y dos mil doscientas cuarenta y ocho (2248) personas.

Por su parte, en la vereda La Patimena (ochenta (80) viviendas y trescientos veinte (320) habitantes), cuenta con un pozo profundo, un tanque de almacenamiento y un sistema de distribución que no se encuentra en funcionamiento, dado que el pozo está fuera de operación.

- Finalmente, el **Corregimiento La Ñiata** se compone de las veredas Araguaney, Barbascos, Brisas de Oriente, El Bajo, El Gaque, La Ñiata, La Reserva y San Cristóbal²⁵:

En las siguientes veredas los habitantes se abastecen de aguas lluvias y fuentes veraneras: Brisas de Oriente (treinta (30) viviendas y ciento veinte (120) habitantes), El Bajo (cuarenta y cinco (45) viviendas y ciento ochenta (180) habitantes), El Gaque (dieciséis (16) viviendas y sesenta y cuatro (64) habitantes), La Reserva (cuarenta y seis (46) viviendas y ciento ochenta y cuatro (184) habitantes) y San Cristóbal (quince (15) viviendas y sesenta y cuatro (64) habitantes).

²⁴ *Ibídem*

²⁵ *ibídem*



En la vereda Araguaney (cincuenta (50) viviendas y doscientos (200) habitantes), existe un pozo profundo, con un tanque de almacenamiento y un método de distribución, pero no se ha incorporado un sistema de tratamiento. A su vez, en la vereda Barbascos (treinta y cinco (35) viviendas y ciento cuarenta (140) habitantes), aunque existe una bocatoma, una planta de tratamiento y un mecanismo de distribución, dicha infraestructura se encuentra fuera de servicio desde 2014, por afectaciones a la red de conducción.

Entre tanto, en la vereda La Ñiata que cuenta con cuatrocientos sesenta (460) viviendas y mil ochocientos cuarenta (1840) habitantes, aunque hay una bocatoma, una planta de tratamiento y un sistema de distribución, la infraestructura presenta continuas afectaciones en la zona de la bocatoma y la red de conducción por la inestabilidad geológica.

Por su parte, en la vereda Guayaquito (treinta y ocho (38) viviendas y ciento cincuenta y dos (152) personas), fue construido un sistema de acueducto por la comunidad, pero no se acreditó que exista una planta de tratamiento. Mientras que, en la vereda Planadas (cuarenta (40) viviendas y ciento sesenta (160) habitantes), se indicó que existe un sistema con bocatoma y tanque operativo a cargo de la comunidad, pero no es suficiente para abastecer a la escuela y a las viviendas de la parte baja.

En la vereda Marroquín con cuarenta y cinco (45) viviendas y ciento ochenta (180) personas, se indicó que hay cuatro (4) Bocatomas, con una planta de tratamiento y un sistema de distribución, pero que se requieren actividades de mantenimiento de la infraestructura en la red de aducción y en la aludida planta.

Finalmente, frente a la Vereda El Morro únicamente se presentó información frente a su centro poblado, el cual cuenta con quinientas cinco (505) viviendas y dos mil veinte (2020) habitantes y con cuatro (4) bocatomas, una planta de tratamiento y de distribución que está a cargo de la comunidad.

C) Por su parte, en el testimonio del señor Aladino Corredor quien sostuvo que es agricultor y ganadero, que reside en la vereda Palo Bajo del Corregimiento Mata de Limón y que es Presidente de la Junta Palo Bajito, se mencionó que en el año 2005



se hizo un pozo profundo en la anotada vereda, pero que éste solo surtía de agua a máximo treinta (30) familias y que en verano se secaba, pese a que ese corregimiento contaba con casi ochocientas (800) familias.

Resaltó que el aludido pozo contaba con una electrobomba funcionando y que había un tanque de almacenamiento de agua, pero que esa infraestructura era insuficiente para surtir a la totalidad de habitantes del sector y que no se hacía tratamiento a dicho líquido vital.

Alegó que la única forma de tener agua era de nacederos en invierno y que en verano debían solicitar el suministro a través de carrotanque, el cual era enviado cada ocho (8) días.

D) En ese mismo sentido, el señor José Libardo Robles quien afirmó que es líder comunal del Corregimiento Mata de Limón y que reside en la vereda de ese mismo nombre, refirió que en dicho sector no cuenta con suministro de agua, circunstancia que se agrava en los veranos.

Expuso que distintas fincas tienen nacederos y que de ahí extraen el líquido. Sin embargo, advirtió que esos afluentes no eran potables y que en periodos secos la administración municipal suministra agua a través de carrotanques únicamente a las viviendas que están sobre la vía. También, arguyó que no se ha hecho ninguna capacitación por parte de las autoridades estatales para mejorar las condiciones del agua estancada para su consumo.

Reprochó que pese a que, en las Veredas Villas de Carmen, Mata de Limón y Palo Bajo se hicieron unos pozos profundos, los dos (2) primeros nunca funcionaron porque están secos y el último tiene una capacidad insuficiente, pues no tiene mantenimiento y sólo provee agua sin tratar a pocas familias.

Resaltó que las veredas Floreña y Naranjitos al ser las más retiradas del Corregimiento son las más afectadas para la prestación del citado servicio público, pues sus vías son de herradura y no se ha construido un pozo profundo.



Adujo que en la Vereda el Palmar existe un acueducto construido por la comunidad de manera artesanal, pero que el agua que allí era captada no se trataba para el consumo humano²⁶

E) La testigo Celmira Vargas, quien reside en la vereda Lagunas, señaló que en esta zona el suministro de agua es esporádico y se realiza mediante el uso de carrotanques. Debido a esto, los habitantes deben recoger agua de un nacedero local y de las aguas lluvias. Además, mencionó que se construyeron unos pozos profundos en la vereda La Chaparrera, pero que estos no abastecen a todos los sectores de la comunidad²⁷.

F) Por su parte, señor Jaime Castañeda, quien afirmó ser Presidente de la Junta de Acción Comunal de la Vereda Brisas del Oriente – corregimiento Alcaraván La Ñiata y en la Asojuntas de ese sector, expresó que en el Corregimiento La Ñiata y Araguaney se han realizado algunos pozos profundos que tienen muchas falencias y que las veredas Brisas del Oriente y San Cristóbal no contaban con ninguna clase de infraestructura²⁸.

G) A su vez, el señor Elber Zolio Sánchez Macías, en su calidad de profesional universitario de la Secretaría de Obras Públicas de Yopal, indicó que ese ente territorial había realizado las siguientes acciones²⁹:

Alegó que en la Corregimiento El Morro se hizo énfasis en la entrega de agua únicamente en su centro poblado. Dijo que en las veredas Marroquín, Planadas y Guayaquito existe infraestructura de bocatomas superficiales, pero que solamente en la vereda La Vega se cuenta con servicio de agua potable.

En cuanto al Corregimiento Mata de Limón, mencionó existen tres (3) pozos, pero que solo funcionaba el que estaba en Palo Bajo, el cual está en estado funcional pero tiene un bajo nivel de bombeo y el agua extraída no recibe tratamiento. Añadió que se está investigando por qué los otros dos (2) no operan.

²⁶ Visible en los índices 154 y 155 ibídem

²⁷ Visible en los índices 140 y 141 del Cuaderno digital del Tribunal

²⁸ Visible en los índices 140 y 141 del Cuaderno digital del Tribunal

²⁹ Visible en los índices 154 y 155 ibídem



Respecto al Corregimiento La Ñiata, afirmó que hay infraestructura en las Veredas Barbascos, Araguaney, Guayaque y en el centro poblado, que incluye una bocatoma, un desarenador, un sistema de tratamiento y líneas de conducción y distribución. Sin embargo, destacó que en ninguna de éstas se entrega agua potable a la comunidad.

En La Chaparrea, refirió que el centro poblado cuenta con un sistema de acueducto independiente, pero las demás veredas no tienen pozos funcionales y dependen de la entrega de agua por carrotanques.

Dijo que aproximadamente la cobertura en los corregimientos objeto de controversia era del cuarenta por ciento (40 %), según el censo que se realizó en la zona en 2018. A su vez, precisó que la continuidad del servicio en el Corregimiento de La Ñiata era del treinta por ciento (30 %) en época de invierno, mientras que en las Veredas Morro y Marroquín no existía problemas de continuidad del servicio.

Acotó que es necesario evaluar la infraestructura existente para lograr una solución definitiva en el presente asunto y que, entre otras, en las veredas Villa del Carmen, Patimena, el Corregimiento de Pata de Limón, entre otros, se suministra agua a través de carro tanques. Dijo que en las veredas en las que no se ha podido abastecer por carrotanques es consecuencia de los costos de dicho servicio y del mal estado de las vías, por lo que ese servicio solo se presta a las viviendas que estén en las vías principales.

Concluyó que el suministro de agua por carrotanque vale trescientos sesenta millones de pesos (\$ 360´000.000) y que la eventual construcción de un acueducto sería de treinta y cinco mil millones de pesos (\$ 35´000.000.000).

H) Por último, se advierte que Corporinoquia informó al Tribunal que la para elaboración de acueductos en los Corregimientos El Morro, Mate Limón, La Niñata y La Chaparrera, no existían permisos ambientales vigentes.

Así, sobre el Acueducto El Morro señaló:



“Mediante Resolución No. 200.15.03.0220 del 23 de Mayo de 2003, La Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía - CORPORINOQUIA, otorgo a la JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DEL CORREGIMIENTO DEL MORRO, en Jurisdicción del Municipio de Yopal, Concesión de Aguas Superficiales en un caudal de 7.5 litros por segundo, para el funcionamiento del acueducto del corregimiento mencionado, a ser catadas de la Quebrada el Agua blanca, ubicada en el corregimiento El Morro, en Jurisdicción del Municipio de Yopal Departamento de Casanare. Por el término de diez (10) años.

Mediante Resolución No. 200.41.11.0373 del 28 de febrero del 2011, La Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía - CORPORINOQUIA, autorizó la cesión de derechos y obligaciones derivados de la Resolución N°. 200.15.03.0220 del 23 de mayo de 2003, otorgados a la Junta de Acción Comunal del Corregimiento del Morro, a favor del Municipio de Yopal (Casanare), identificado con NIT No. 891.855.017-7.

Mediante Resolución No. 200.41.11.0585 del 8 de abril de 2011, La Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía - CORPORINOQUIA, modificó el artículo 1 de la Resolución N°. 200.15.03.0220 del 23 de mayo de 2003, estableciendo que el caudal a captar de la quebrada Agua blanca es de 15 L/s y entre otras disposiciones otorgo, permiso de ocupación de cauce al Municipio de Yopal sobre la quebrada Agua Blanca.

Mediante Auto No. 500.6.19-0810 del 16 de Abril de 2019, La Subdirección de Control y Calidad Ambiental de CORPORINOQUIA, ordeno control y seguimiento a los Permisos, Concesiones, Autorizaciones y Licencias Ambientales, otorgadas al MUNICIPIO DE YOPAL, identificado con NIT No. 891.855.017-7, llevando a cabo dicha visita, el día 24 de septiembre del 2019, al Acueducto del Corregimiento El Morro, en Jurisdicción del Municipio de Yopal, Departamento de Casanare, así mismo relacionado los hallazgos encontrados en el concepto técnico N° 500.8.2.19.2223 del 27 de diciembre de 2019. En el mencionado auto se requirió lo siguiente:

ARTÍCULO PRIMERO: Requerir al **MUNICIPIO DE YOPAL, CASANARE**, identificado con Nit. 891.855.017-7, de conformidad con lo establecido en el concepto técnico N° 500.8.2.19.2223 del 27 de diciembre de 2019, para que en el término máximo de un (01) mes, contados a partir de la ejecutoria del presente acto administrativo, conforme a la parte motiva, dé cumplimiento a las siguientes obligaciones:

1. Tramitar la Concesión de Aguas Subterráneas conforme a lo establecido en el artículo 2.2.3.2.5.3. del Decreto 1076 de 2015, el cual estipula “Toda persona natural o jurídica, pública o privada, requiere concesión o permiso de la Autoridad Ambiental competente para hacer uso de las aguas públicas o sus cauces”. Allegando todos los documentos necesarios para el trámite, establecidos en el Decreto 1076 de 2015. Teniendo en cuenta que es un deber de la administración municipal dar cumplimiento a la Ley 142 de 1994, en el literal 5.1 del artículo quinto “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”.

2. Tramitar la Autorización para la ocupación de cauce de conformidad con el artículo 2.2.3.2.12.1 del Decreto 1076 de 2015.



3. Acercarse a CORPORINOQUIA a realizar la concertación de los lineamientos técnicos para el cumplimiento de la medida de compensación impuesta por esta Autoridad Ambiental mediante el artículo sexto de la Resolución No. 200.15.03.0220 del 23 de mayo de 2003, consistente en reforestar tres (3) hectáreas en las márgenes de la quebrada Aguablanca.

4. Deberá cancelar el valor de la tasa por utilización de aguas, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 43 de la Ley 99 de 1993 y el Artículo 2.2.9.6.1.4 del Decreto 1076 de 2015 “Están obligadas al pago de la tasa por utilización del agua todas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que utilicen el recurso hídrico en virtud de una concesión de aguas”.

PARÁGRAFO PRIMERO: Los requerimientos del presente acto administrativo serán objeto de verificación por parte de esta Corporación Ambiental, en el próximo control y seguimiento.³⁰

Respecto de los Corregimientos de Mate Limón y La Ñiata, aseveró que no se había presentado ninguna petición para la concesión de algún permiso ambiental para los acueductos de esos lugares. Mientras que, sobre La Chaparrera sostuvo:

“1.4 ACUEDUCTO LA CHAPARRERA – EXP. 200.07.06-055

Mediante Resolución No. 200.15.06-1145 del 1° de diciembre de 2006, CORPORINOQUIA otorgó concesión de aguas subterráneas, a la empresa de acueducto, alcantarillado y aseo de Yopal E.I.C.E. E.S.P, identificada con Nit N° 844.000.755-4, para beneficio de la comunidad del centro poblado La Chaparrera, en jurisdicción del Municipio de Yopal, Departamento de Casanare.

Mediante Auto No. 500.6.18-3929 del 10 de diciembre de 2018, CORPORINOQUIA ordenó efectuar control y seguimiento a los permisos, concesiones, autorizaciones y licencias ambientales, a algunos proyectos del sector de saneamiento básico, recurso hídrico e infraestructura, y sector de productivo, flora y fauna, dentro de los cuales se encuentra el presente expediente. En virtud de lo anterior, el día 04 de febrero de 2019 se realizó la respectiva visita de campo, a partir de la cual se emitió el Concepto Técnico No. 500.8.2.19-0313 del 22 de abril de 2019, el cual es el sustento técnico del Auto No. 500.6.19-3311 del 28 de noviembre de 2019. En dicho auto, se requirió lo siguiente:

ARTÍCULO PRIMERO: Requerir al representante legal del municipio de Yopal-Casanare, identificado con Nit N° 891.855.017-7, de conformidad con lo establecido en el concepto técnico N° 500.8.2.19-0313 del 22 de abril de 2019, para que, de manera inmediata, conforme a la parte motiva del presente acto administrativo, dé cumplimiento a las siguientes obligaciones:

1. Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015, el cual estipula que “toda persona natural o jurídica, pública o privada, requiere concesión o permiso de la autoridad ambiental competente para hacer uso de las aguas públicas o sus cauces”, en cumplimiento al numeral 1 del auto de requerimientos N° 500.57.17-4079 de fecha 15 de noviembre de 2017.

³⁰ Visible en el índice 123 del Cuaderno del Tribunal



2. *Presentar el programa de uso eficiente y ahorro del agua, para su respectiva aprobación; acorde con lo estipulado en la Ley 373 de 1997, lo establecido en el decreto 1090 de 2018, y la resolución 1257 de 2018 emitidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en cumplimiento al numeral 2 del auto de requerimientos N° 500.57.17-4079 de fecha 15 de noviembre de 2017.*

3. *Cancelar el valor de la tasa por utilización de aguas, de acuerdo a lo establecido en el artículo 43 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 2.2.9.6.1.4 del Decreto 1076 de 2015, para lo cual deberá acercarse a la oficina de recaudos de esta corporación ambiental, para efectuar la liquidación correspondiente.*

Es trascendental expresar que el estado de cosas desde la fecha de expedición del informe técnico No 500.8.2.21-0005, hasta el día de hoy es el mismo. Anexo copia del memorando No 500.21.0087 y del informe técnico No 500.8.2.21-0005, emitidos el día 05 de febrero de 2021.³¹ (Subrayas de la Sala).

7.4.1.1. Lo hasta aquí expuesto pone en evidencia que, como encontró acreditado el Tribunal, los pozos existentes en la zona objeto de controversia sí están obsoletos y además, hay fallas estructurales en los acueductos que abastecen de agua en los aludidos corregimientos.

Lo anterior, ha repercutido en que el cuarenta y tres por ciento (43 %) de las veredas que los conforman no tienen cobertura para el suministro de agua potable; en otras palabras, no existe ninguna clase de infraestructura en su territorio, lo que obliga a los residentes en esos lugares a abastecerse de aguas lluvias y veraneras.

A su vez, el restante cincuenta y siete por ciento (57 %) que sí cuenta con infraestructura (pozos profundos o bocatomas), tampoco tiene acceso al aludido líquido vital, toda vez que en algunos de los casos los pozos están secos, la infraestructura es inoperante por falta de mantenimiento o cuando sí lo está, su provisión no alcanza para la totalidad de la población.

Asimismo, de la revisión de las anotadas pruebas, concuerda la Sala con el Tribunal en que es posible evidenciar la falta de planeación al momento de la construcción de las obras antes mencionadas y la negligencia de las autoridades demandadas en adoptar una solicitud definitiva a esa problemática.

Se agrega a lo dicho que la totalidad de la infraestructura no cuenta con permisos ambientales y que se estarían captando aguas irregularmente, por lo que, se

³¹ *Ibídem.*



insiste, es clara la vulneración de los derechos colectivos de los habitantes de los Corregimientos El Morro, Mate Limón, La Niñata y La Chaparrera en el presente asunto.

En consecuencia, como el cargo parte de una premisa errada, no tiene vocación de prosperidad.

7.4.2. De la controversia sobre la responsabilidad el Departamento de Casanare

Al respecto, se determinará si es responsable el Departamento de Casanare de la vulneración de los derechos colectivos de los habitantes de los corregimientos de un Municipio que no cuentan con agua potable, si aquel alega que éste último ente territorial es el responsable del mantenimiento de la infraestructura existente para proveer dicho servicio público y que no ha presentado ningún proyecto que requiera su financiación, ni ha probado que no tiene recursos para la construcción de obras que permitan el suministro de dicho líquido.

7.4.2.1. Con miras a dirimir tal interrogante, debe indicarse que, 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.

La norma en cuestión es del siguiente tenor:

“Artículo 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 de la Sala).



A su vez, el artículo 311 *ibidem* 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*”.

Por su parte, el artículo 366 *ibídem*, determinó:

“Artículo 366. *El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.”* (Subrayas de la Sala).

Además, el artículo 288 Superior, dispuso que “*Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.*” Así, el artículo 298 *ibídem* expuso que, “*los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.*”

A su vez, el artículo 3 de la Ley 1551 de 2012³², definió los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad, en los siguientes términos:

“Artículo 3o. *El artículo 4o de la Ley 136 de 1994 quedará así:*

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

³² “*Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*”



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

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

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

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

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

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

En ese sentido, es preciso indicar que conforme con el artículo 7º de la Ley 142 de 1994, a los Departamentos en observancia de los principios de coordinación y complementariedad con los Municipios, les corresponde, auxiliarlos cuando por razones técnicas y económicas sea necesario, en la prestación de los servicios públicos³³.

³³ **“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.”



Por su parte, el numeral 5º del artículo 3º de la Ley 136 de 1994, determinó que es función de los municipios solucionar las necesidades insatisfechas de la población, en tema tales como el agua potable. Dicha función debe ser ejercida en concurrencia, complementariedad y coordinación con los demás entes territoriales y la Nación³⁴.

Entre tanto, el artículo 74 de la Ley 715 de 2001, determinó que los Departamentos en cumplimiento de los anotados principios deben:

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

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

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

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

Bajo tal contexto normativo, es claro para la Sala que la prestación directa de los servicios públicos se encuentra a cargo de los Municipios, quienes pueden efectuar dicha actividad de forma directa o a través de las personas que designen para esos efectos. Mientras que, los Departamentos les corresponde potestades de carácter complementario, es decir **deben** auxiliar a los municipios en esa materia, cuando así lo requieran.

En efecto, así se pronunció esta Sección en providencia del 22 de mayo de 2014:

“En virtud de lo anterior, es claro que la prestación del servicio público de acueducto es responsabilidad de los Municipios, a quienes como lo mencionaron las normas transcritas, les compete asumir de manera directa o indirecta (a través de empresas prestadoras de tal servicio u operadores) el suministro del mismo.

³⁴ **Artículo 30. Funciones de los municipios.** Corresponde al municipio:

(...)

5. Promover la participación comunitaria, la cultura de Derechos Humanos y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. El fomento de la cultura será prioridad de los municipios y los recursos públicos invertidos en actividades culturales tendrán, para todos los efectos legales, el carácter de gasto público social de conformidad con el artículo 1º, numeral 8 de la Ley 397 de 1997.”



En efecto, el Legislador estableció en forma taxativa que dichas entidades territoriales tienen la obligación de solucionar las necesidades insatisfechas de agua potable de la población a su cargo y de asegurar que se les preste de manera eficiente el servicio público de acueducto.

Así mismo, determinó que la función de los Departamentos en este aspecto se circunscribe a ofrecer «apoyo y coordinación» a los Municipios o Distritos.

*En concordancia con lo anterior, se observa que la **Ley 715 de 2001** «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.», prevé:
(...)*

*La norma anterior reitera, por un lado, la responsabilidad de los Municipios en relación con la prestación de servicios públicos, y por el otro, que la función de los Departamentos frente al asunto, es de carácter **complementario**, en la medida en que impone a éstos el deber de otorgar apoyo y coordinación, lo cual no configura su responsabilidad en la prestación del servicio como tal más sí en relación con el soporte que deben brindar a los Municipios en la materia.*³⁵
(Subrayas de la Sala, negrillas dentro del texto).

Mientras que, en proveído del 9 de julio de 2020, expuso:

“Se reitera que estos principios deben guiar armoniosamente el desarrollo de las competencias de las entidades territoriales. Esto es, en el caso concreto, el adecuado relacionamiento entre el municipio de Morelia y el Departamento de Caquetá.

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

Esos preceptos constitucionales fueron desarrollados por el artículo 3^{o36} (ordinales 10 y 19) de la Ley 136 de 1994³⁷; el artículo 5^{o38} de la Ley 142; y el

³⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 22 de mayo de 2014. Proceso radicado número: 73001 23 31 000 2012 00169 02. Consejera Ponente: María Elizabeth García González

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

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

³⁷ “**Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los Municipios**”.

³⁸ “Es competencia de los Municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos:

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



artículo 8³⁹ de la Ley 388 de 1997⁴⁰, en el sentido de precisar que la prestación de los servicios públicos relacionados con el saneamiento ambiental constituye una función principalísima a su cargo.

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

Por ello, los artículos 7° de la Ley 142 y 74⁴¹ de la Ley 715 de 2001 contemplan, entre sus responsabilidades, los deberes de apoyo financiero, técnico y administrativo, desde un eje de planificación multisectorial que permita la materialización del principio de coordinación.⁴² (Subrayas de la Sala).

³⁹ “Artículo 8°.- Acción urbanística. La función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Son acciones urbanísticas, entre otras: [...].

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

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

⁴⁰ Modificado por el artículo 6 de la Ley 1551⁴⁰ de 6 de julio de 2012 “Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”, el cual actualizó y adicionó las funciones de los Municipios.

⁴¹ “Artículo 74. Competencias de los Departamentos en otros sectores. Los Departamentos son promotores del desarrollo económico y social dentro de su territorio y ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 9 de julio de 2020. Proceso radicado número: 18001 23 33 000 2018 00035 02. Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés



7.4.2.2. Teniendo en cuenta el anterior recuento normativo, lo que advierte la Sala es que, en principio, asiste razón a la entidad recurrente cuando afirma que el Municipio de Yopal es el responsable del mantenimiento de los pozos y la infraestructura en la zona objeto de controversia y que, además, debe gestionar la financiación de una eventual obra de infraestructura. Sin embargo, como se vio, al Departamento también le corresponde asesorar y financiar las obras que sean necesarias para garantizar la prestación del servicio público en la zona objeto de controversia.

En este punto, es importante tener en cuenta que el Municipio ha manifestado falta de recursos, por lo que el Departamento no puede eludir su responsabilidad de prestar asistencia en aras de garantizar la prestación del servicio público. Se agrega a lo dicho que los accionantes han informado al Departamento en múltiples ocasiones las deficiencias que se presentan en la prestación del servicio público en la zona y han solicitado que financie un proyecto de "*Macroacueducto*", sin que se haya tomado alguna medida para solventar la problemática.

Además, al revisar los mandatos impuestos por el Tribunal en la sentencia recurrida, se observa que las órdenes asignadas al Departamento están dentro de sus competencias, ya que se le encargó la asesoría en la fase de diagnóstico y en la fase de planificación de estudios y diseños para la formulación de un proyecto que sea presentado ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para su financiamiento. Asimismo, se le impuso la carga de financiar ese proyecto de acuerdo con su capacidad presupuestal y los remanentes del Plan Departamental de Aguas.

Ahora, la Sala no comparte el argumento del Departamento recurrente según el cual, el cumplimiento de esos mandatos implicaría un eventual detrimento patrimonial, dado que dichas erogaciones provienen del cumplimiento de una orden judicial y se relacionan con las funciones asignadas a ese ente territorial por la Constitución y la Ley. Igualmente, como se verá enseguida, los estudios jurídicos, técnicos, de riesgos, financieros, de infraestructura y ambientales, que echa de menos ese territorial, deben ser elaborados en las fases que estructuró el Tribunal



en la decisión recurrida, para el suministro de agua en los corregimientos objeto de la presente acción popular.

En suma, el cargo no tiene vocación de prosperidad, pues como se vio, el Departamento recurrente sí es responsable de la falta de suministro de agua en la zona objeto de controversia y por ende, le asiste la obligación de ayudar al Municipio de Yopal en las obras que le fueron encomendadas.

7.5. De la controversia en relación con las órdenes impuestas por el Tribunal

Sobre este punto lo que advierte la Sala es que la controversia se centra en la adecuación y suficiencia de las órdenes emitidas por el Tribunal para el amparo de los derechos que encontró trasgredidos.

Así, debe señalarse que en el primero de los anotados conceptos, esto es, el de adecuación, lo que debe verificarse es si un determinado supuesto de hecho se subsume en la consecuencia prevista en el ordenamiento jurídico para esos efectos. Por ende, como en el presente asunto, las órdenes del Tribunal se basaron en los esquemas diferenciales para la provisión de agua potable en zonas rurales, la verificación que corresponde en esta instancia es la de determinar si dichas medidas están acordes con lo previsto en el Decreto 1898 de 2016, modificado por el Decreto la Resolución No. 0844 de 2018, dado que allí se reguló el citado régimen.

Por su parte, la suficiencia hace referencia a la aptitud de la medida, es decir si con tal consideración se alcanza el fin último, esto es, la protección de los derechos conculcados en un término razonable; o en otras palabras, se busca establecer si la orden es efectiva y el plazo otorgado es proporcional para proteger los derechos vulnerados.

Bajo esas precisiones, la Sala procederá a resolver los respectivos cargos, aclarando que el Tribunal en la providencia recurrida identificó la necesidad que debía saciarse, esto es, la falta de suministro de agua potable en los Corregimientos que dieron lugar a la interposición de la demanda de la referencia y seleccionó el



esquema diferencial para suplir la misma, a saber, un sistema de acueducto, de modo que las siguientes fases deberán ajustarse a ello:

7.5.1. De la fase de diagnóstico

La anotada fase fue definida en los siguientes términos por el Tribunal:

Medidas definitivas	Responsables	Plazos
FASE DIAGNÓSTICO		
<i>Actualizar censo general para identificar necesidades de cobertura y precisar aspectos técnicos que se requieran para la etapa de diseño de proyecto.</i>	<i>Censo: municipio de Yopal. Afinación de diagnóstico técnico: Yopal, con apoyo de Casanare y Acuatodos.</i>	<i>Censo: hasta dos (2) meses a partir de la ejecutoria de la sentencia. Diagnóstico afinado: hasta tres (3) meses adicionales.</i>

A su vez en la parte considerativa de la sentencia recurrida se dijo:

6.1 FASE DE DIAGNÓSTICO

6.1.1 *El municipio de Yopal debe actualizar el censo de los habitantes de los cuatro corregimientos concernidos por el fallo (El Morro, Mata de Limón, Ñiata⁴³ y La Chaparrera), con tipología de los perfiles sociológicos (edad, género, personas con derecho a especial protección) y de usuarios de instituciones educativas y asistenciales en salud; recopilar la información necesaria para determinar cuál sea el alcance de las necesidades de infraestructura básica para garantizar acceso al agua para uso y consumo humano, con estándares constitucionales (mínimo 50 litros persona día) y manejo de vertimientos domésticos, incluidas las soluciones alternativas para preservar cobertura integral, continuidad y calidad en zonas rurales.*

6.1.2 *A partir del censo actualizado, el municipio de Yopal, con el apoyo técnico del departamento de Casanare y de Acuatodos S. A. ESP, si el municipio así lo pide motivadamente, actualizarán el diagnóstico técnico de las necesidades específicas, teniendo en cuenta las normas establecidas en el artículo 2.3.7.1.4.1 del Decreto 1898 de 2016 y el mapa de riesgos que se advierte en el sector, de manera que puedan integrarse y aprovecharse los elementos estructurales y de operación del servicio que sean útiles, siempre con enfoque de solución integral permanente.*

En todo caso, el resultado final de las gestiones presupuestales, administrativas, técnicas y demás, será implementar un sistema que garantice el abastecimiento permanente de agua potable para los habitantes de dichos corregimientos, con estándares de cobertura completa, continuidad y

⁴³ Excluida Buenavista Alta, que ya tiene otras medidas y fallo



calidad6.2 FASE PLANIFICACIÓN ESTUDIOS Y DISEÑOS PARA FORMULACIÓN DEL PROYECTO

6.2.1 *Cumplido lo anterior, el municipio de Yopal, como primer respondiente, con el apoyo técnico que solicite motivadamente de Casanare y de Acuatodos S. A. ESP, debe efectuar la planificación y elaboración del proyecto, teniendo en cuenta los resultados derivados del diagnóstico actualizado integral, su proyección presupuestal y logística y demás criterios que se requieran para darle viabilidad, etapa que culminará con la presentación del proyecto ante el Banco de Proyectos del departamento de Casanare para someterlo a los filtros y ajustes técnicos pertinentes, de manera que pueda llevarse ante los organismos nacionales y colegiados regionales y territoriales que puedan asignar recursos para cofinanciación.*

6.2.2 *El municipio de Yopal y Acuatodos S. A. ESP., deben atender los requerimientos técnicos y los ajustes que motivadamente señale el Banco de Proyectos de Casanare; la revisión tendrá que ser integral, por no más de dos (2) veces, concentrando todos los reparos u observaciones a que haya lugar, en vez de sucesivas devoluciones con observaciones parciales que podrían dilatar indefinidamente el cierre de dicho ciclo.*

6.2.3 *Si así lo solicitan los entes territoriales o Acuatodos, CORPORINOQUIA deberá prestar apoyo técnico temprano, desde la preparación de anteproyectos, para garantizar que el producto final que se someta a su consideración para permisos o licencias de su competencia, pueda revisarse en tiempos mínimos de respuesta, igualmente con un máximo de hasta dos (2) devoluciones por razones de fondo.⁴⁴*

Así las cosas, se tendrá que definir si es suficiente el plazo de dos (2) meses concedido para “*Actualizar censo general para identificar necesidades de cobertura*” en la zona objeto de controversia, para la realización del proyecto de acueducto ordenado por el Tribunal en la decisión enjuiciada, si ese ente territorial alega que necesita de seis (6) meses pues debe diligenciar una encuesta del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y que además debe ser efectuada puerta a puerta, por lo que debe contratar personas para su realización, circunstancia ésta última que se complicaría por la aplicación de la Ley de Garantías.

En atención a lo expuesto sobre la necesidad de que las órdenes emitidas por jueces constitucionales se ajusten a los procedimientos regulados en el orden jurídico, la Sala considera necesario adecuar lo dispuesto en la sentencia sobre las fases de implementación del sistema de acueducto a lo previsto en la Resolución No. 0844 del 8 de noviembre de 2018, de la manera en que se verá enseguida:

⁴⁴ Visible a folios 35 a 38 del fallo recurrido



Pues bien, en el citado acto administrativo se fijaron los requisitos técnicos que deben reunirse para la ejecución de proyectos de esquemas alternativos para la provisión de agua potable en zonas rurales. En dicha normativa se determinó que para su formulación se deben cumplir las etapas de: (i) perfil del proyecto, (ii) planeación, (iii) construcción y puesta en marcha, y (iv) administración, operación y mantenimiento.

Así, debe exponerse que la fase de diagnóstico traída en la sentencia recurrida no es otra que la denominada como de definición de perfil del proyecto en la anotada Resolución, pues lo que se pretende con ambas es que se reúna la información a través de la cual sea factible identificar la problemática y las medidas que preliminarmente permitan resolverla; o, en otras palabras, en dicha etapa temprana del procedimiento, lo que se busca es dotar de información a las autoridades para que las etapas subsiguientes del proyecto tengan claridad sobre la necesidad y la manera idónea de conjurarla, de modo que su planeación y ejecución sean eficaces y eficientes.

Ahora, respecto a la fase de perfil del proyecto resulta ilustrativo el siguiente cuadro:

Perfil del proyecto

Normas que contemplan la etapa	Responsable	Objetivo
Artículos 9 y 10 de la Resolución No. 0844 de 2018	Entidad pública que promueva el proyecto, para el caso, el ente territorial.	Luego de reunir la información requerida en el artículo 9 <i>ibidem</i> , se debe tener certeza sobre los problemas de agua y saneamiento y se debe identificar, preliminarmente, el esquema diferencial a desarrollar en un posible proyecto y las propuestas de solución.

Por su parte, el artículo 9 *ibidem*, señaló que en dicha fase se debía reunir la siguiente información:

“Artículo 9o. Formulación del perfil de proyecto. Las entidades públicas y/o privadas que promuevan inversiones del sector de agua potable y saneamiento básico en zonas rurales, deberán formular perfiles de proyecto



con información suficiente en la que se identifique, la posible zona de actuación, las condiciones particulares de dicha zona, y posibles soluciones identificando el esquema diferencial aplicable. Para ello, cada perfil de proyecto deberá contener, como mínimo, la siguiente información para su zona de influencia:

a) *Identificación del uso y clasificación del suelo rural: cabeceras de corregimientos, centros poblados rurales, parcelaciones campestres, u otros núcleos de población aunque no hayan sido incluidos en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) o Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT), u otras viviendas dispersas.*

b) *Número de viviendas y entornos, y descripción del área en que habita la comunidad, con datos estimados o aproximados si no existen datos precisos.*

c) *Información, cualitativa o cuantitativa, sobre alertas sanitarias o incidencia de enfermedades asociadas al agua o al saneamiento básico en la localidad.*

d) *Identificación de los sistemas de agua o saneamiento básico que ya existan en la comunidad, cualquiera que sea su estado de operación actual.*

e) *Identificación de personas prestadoras de los servicios de acueducto, alcantarillado y/o aseo que atiendan zonas urbanas o rurales próximas a la comunidad y posible disponibilidad para abastecerla.*

f) *Identificación preliminar de posibles fuentes abastecedoras.*

g) *Antecedentes y alertas asociadas a amenazas y vulnerabilidades en la localidad.*

h) *Para los proyectos de aseo, identificar los componentes del servicio público de aseo que se están prestando en la localidad.*

El perfil de proyecto deberá contener las siguientes conclusiones:

1. *La descripción de los problemas de agua y saneamiento de la posible zona de actuación.*

2. *La identificación preliminar del esquema diferencial a implementar en un posible proyecto, y propuestas de solución, de acuerdo con el artículo 6o de la presente Resolución.*

Parágrafo. *Los municipios y distritos, acorde con su responsabilidad de atender las necesidades básicas y el aseguramiento de los servicios de agua y saneamiento básico, identificarán y priorizarán las inversiones para mejorar el acceso a estos servicios en las zonas rurales de jurisdicción, de acuerdo con los perfiles de proyecto definidos en este artículo.*

Cuando no se cuente con información de fuentes oficiales para elaborar un perfil de proyecto, el respectivo municipio o distrito deberá recopilar información, con sustento en otras fuentes secundarias confiables o mediante visita de campo.”

A su vez, en el artículo 5º *ibídem* se expresó lo siguiente respecto a los censos de la población beneficiada con las medidas de esquemas diferenciales:



“Artículo 5o. Población a atender en proyectos de esquemas diferenciales. Los proyectos de agua o de saneamiento básico en zonas rurales, se formularán para la atención de las viviendas y entornos ubicados en la zona de actuación, que sean identificados durante la etapa de planeación.

El número de viviendas en la zona de actuación, para el perfil de proyecto y la fase de preparación de la etapa de planeación, podrá establecerse según los datos suministrados por personas prestadoras de otros servicios públicos disponibles en el área, catastro multipropósito u otra información catastral y poblacional del municipio o distrito relacionada con la zona de actuación. Cuando no se cuente con esta información, se deberá realizar el censo de viviendas de la comunidad, incluyendo los entornos, para los cuales deberá estimarse el número de personas que los ocupan cotidianamente.

Durante la fase de estudios y diseños deberá realizarse el censo de población y el catastro de viviendas, empleando una metodología adecuada a la escala del proyecto.

Por excepción, cuando se evidencie una tendencia de crecimiento de la población en la zona de actuación, el proyecto deberá diseñarse con una tasa de crecimiento anual de 0,5%, en un horizonte de veinticinco (25) años. Las proyecciones superiores a esta, deberán justificarse según las condiciones observadas en la localidad. Para evidenciar la tendencia de crecimiento de la población, podrán emplearse proyecciones del censo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), datos poblacionales de instrumentos de planeación territorial, Sistema de Selección de Beneficiarios Para Programas Sociales (Sisbén), o datos locales de centros educativos.” (Subrayas de la Sala).

De acuerdo con las normas transcritas, lo que advierte la Sala es que en la etapa de formulación del perfil del proyecto, cuando no se cuente con información sobre el número de viviendas en la zona en la que se llevará a cabo un proyecto, tendrá que realizarse un censo que incluya las viviendas, sus entornos y el número de personas que las ocupan cotidianamente.

Siendo ello así, resulta oportuno traer a colación lo dispuesto en el auto del 12 de mayo de 2022, en el que esta Sala, al resolver sobre la apelación de la medida cautelar adoptada por el *a quo*, ordenó que dentro de los treinta (30) días siguientes a su notificación, el Municipio de Yopal realizara un censo poblacional de las personas que se beneficiarían con el suministro de cincuenta (50) litros de agua potable diarios. La parte considerativa indicó:

“De la controversia sobre la individualización de la población y veredas objeto de la medida cautelar.



En este punto, la Sala deberá verificar si el demandante incumplió su carga de probar los perjuicios causados y de individualizar la población y veredas objeto de la medida cautelar.

A efectos de resolver lo anterior, es preciso indicar que, conforme quedó expuesto en el punto 6.2.1. de esta providencia, las partes concuerdan respecto a que los corregimientos El Morro, Mata de Limón, La Chaparrera y la Ñiata no cuentan con la infraestructura necesaria para el suministro de agua potable, por lo que sus habitantes no pueden acceder a dicho líquido vital en las condiciones de cantidad y calidad para su subsistencia. En ese orden, tal y como quedó en evidencia en el planteamiento, la controversia en el presente asunto no versa sobre tal aspecto sino respecto a si las medidas cautelares decretadas debieron ser otras y el momento procesal para su adopción.

En consecuencia, como la trasgresión a los derechos colectivos no fue objeto de discusión por las partes, es claro que el Tribunal sí se encontraba habilitado para adoptar una medida provisional tendiente a garantizar el suministro del citado líquido vital a los habitantes de los anotados corregimientos; de ahí que, para la imposición de la aludida cautela, no fuera necesario que los demandantes probaran los perjuicios causados individualizando la población objeto de la misma, ello en razón a que esas medidas no están orientadas a dar soluciones particulares y a que, se insiste, en el presente asunto no se discutió la amenaza de los derechos colectivos invocados en el libelo introductorio.

Ahora, respecto a la individualización del número de veredas y de habitantes que serían beneficiados con la medida cautelar, ha de advertirse que los demandantes reportaron la información que obtuvieron en los estudios que incorporaron al libelo introductorio y que, aun cuando ésta no coincide con la allegada por el ente territorial, lo cierto es que ese hecho por sí solo no da lugar a revocar la providencia recurrida, sino a modificar la orden a efectos de que sea el Municipio de manera conjunta con el Departamento los que precisen la cantidad de veredas que integran los corregimientos de El Morro, La Ñiata, La Chaparrera y Mata de Limón, atendiendo lo previsto en los artículos 318 de la Constitución Política⁴⁵ y 117 de la Ley 136 de 1994⁴⁶, la necesidad y el propio estudio que trae a colación el Municipio de Yopal, para lo cual se incorpora un plazo de un (1) mes contado a partir de la notificación de esta providencia⁴⁷ (Subrayas de la Sala).

A su vez, en la parte resolutive de dicha decisión se ordenó:

⁴⁵ “**Artículo 318.** Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales. En cada una de las comunas o corregimientos habrá una junta administradora local de elección popular, integrada por el número de miembros que determine la ley, que tendrá las siguientes funciones: (...)” (Subrayas de la Sala).

⁴⁶ “**Artículo 117. Comunas y corregimientos.** Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas y en corregimientos en el caso de las zonas rurales.

En el acuerdo mediante el cual se divida el territorio del municipio en comunas y corregimientos se fijará su denominación, límites y atribuciones, y se dictarán las demás normas que fueren necesarias para su organización y Funcionamiento. (...)” (Subrayas de la Sala).

⁴⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Auto del 12 de mayo de 2022. Proceso radicado número: 85001233300020190016401. Consejo Ponente: Oswaldo Giraldo López.



“PRIMERO: PRIMERO: MODIFICAR el numeral 1. de la parte resolutive del auto apelado, el cual quedará así:

1° DECRETAR a título de medida cautelar, con carácter indefinido, la orden de suministrar agua apta para uso humano a los residentes permanentes de las veredas que hacen parte de los corregimientos de El Morro, La Ñiata, La Chaparrera y Mata de Limón del municipio de Yopal, en cantidad no menor a 50 litros persona día, a través de carrotanque o de cualquier otro mecanismo idóneo para esos efectos.

1.1. El Municipio de Yopal de manera conjunta con el Departamento de Casanare, en un plazo de cuarenta y cinco (45) días contados a partir de la notificación de esta providencia, tendrá que precisar la cantidad de veredas que integran los corregimientos de El Morro, La Ñiata, La Chaparrera y Mata de Limón.

1.2. Una vez finalice dicho término y dentro de los treinta (30) días siguientes, las anotadas entidades territoriales, en el marco de su competencia, tendrán que presentar, un plan de trabajo, concertado, el cual deberá incluir un censo poblacional de los potenciales beneficiarios de la medida cautelar y un plan tarifario acorde con las disposiciones que regulan la materia.

1.3. Concluido dicho lapso, las aludidas entidades territoriales, en el marco de su competencia, tendrán un plazo de cuarenta y cinco (45) días, para iniciar el suministro efectivo de agua potable.” (Subrayas de la Sala, negrillas dentro del texto).

Lo dicho es altamente pertinente pues dado el efecto devolutivo en el que se concedió el recurso de alzada con la cautela y que el Tribunal en el fallo resolvió mantenerla vigente (aunque esto constituya un yerro como quedará en evidencia más adelante que tal tarea debió haberse adelantado desde la ejecutoria de tal decisión, pues el Tribunal, en la sentencia), es claro que el Municipio de Yopal ya cuenta con la información relativa al número de viviendas que existen en la zona y el número aproximado de habitantes que reside allí, razón por la que, a juicio de la Sala no es necesario adelantar un nuevo estudio en ese sentido en la etapa de perfil del proyecto.

Por otro lado, en lo que hace al censo poblacional, lo que se observa es que éste debe llevarse a cabo en la fase de planeación y que el plazo máximo para su realización, lo es hasta la finalización la fase de estudios y diseños.

Por tal razón, la Sala modificará el numeral cuarto de la decisión enjuiciada, para disponer que esa actividad deba ser realizada en la fase de planificación.



Finalmente, en la parte resolutive de esta providencia se ajustará el nombre de dicha fase al de perfil del proyecto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 9 de la Resolución No. 0844 del 8 de noviembre de 2018.

7.5.2. Del término contemplado en la fase de planificación de estudios y diseños para la formulación del proyecto

La anotada fase fue estructurada así por el Tribunal:

FASE PLANIFICACIÓN ESTUDIOS Y DISEÑOS PARA FORMULACIÓN DEL PROYECTO

<i>Efectuar la planificación y elaborar el proyecto integral para la presentación ante el Banco de Proyectos de Casanare, con los estudios y diseños previos, presupuesto estimado y con demás elementos técnicos indicados en esta motivación.</i>	<i>Municipio de Yopal, con apoyo técnico de Casanare y Acuatodos S.A. E.S.P. Revisión preliminar temprana y concertada de Corporinoquia. Banco de Proyectos de Casanare, coordinación por Oficina Asesora de Planeación de Casanare.</i>	<i>Hasta cinco (5) meses siguientes a la expiración del plazo para la etapa que precede.</i>
---	--	--

A su vez, en la parte motiva de la providencia recurrida se expuso:

“6.2 FASE PLANIFICACIÓN ESTUDIOS Y DISEÑOS PARA FORMULACIÓN DEL PROYECTO

6.2.1 *Cumplido lo anterior, el municipio de Yopal, como primer respondiente, con el apoyo técnico que solicite motivadamente de Casanare (Sic) y de Acuatodos S. A. ESP, debe efectuar la planificación y elaboración del proyecto, teniendo en cuenta los resultados derivados del diagnóstico actualizado integral, su proyección presupuestal y logística y demás criterios que se requieran para darle viabilidad, etapa que culminará con la presentación del proyecto ante el Banco de Proyectos del departamento de Casanare para someterlo a los filtros y ajustes técnicos pertinentes, de manera que pueda llevarse ante los organismos nacionales y colegiados regionales y territoriales que puedan asignar recursos para cofinanciación.*

6.2.2 *El municipio de Yopal y Acuatodos S. A. ESP., deben atender los requerimientos técnicos y los ajustes que motivadamente señale el Banco de Proyectos de Casanare; la revisión tendrá que ser integral, por no más de dos (2) veces, concentrando todos los reparos u observaciones a que haya lugar, en vez de sucesivas devoluciones con observaciones parciales que podrían dilatar indefinidamente el cierre de dicho ciclo.*



6.2.3 Si así lo solicitan los entes territoriales o Acuatodos, CORPORINOQUIA deberá prestar apoyo técnico temprano, desde la preparación de anteproyectos, para garantizar que el producto final que se someta a su consideración para permisos o licencias de su competencia, pueda revisarse en tiempos mínimos de respuesta, igualmente con un máximo de hasta dos (2) devoluciones por razones de fondo.⁴⁸

En ese orden, se tendrá que absolver si es suficiente el plazo de cinco (5) meses para que el Municipio de Yopal, con apoyo técnico del Departamento de Casanare y Acuatodos S.A. E.S.P. planifique y elabore “el proyecto integral para la presentación ante el Banco de Proyectos de Casanare, con los estudios y diseños previos, presupuesto estimado y con demás elementos técnicos” indicados en la parte motiva de la decisión enjuiciada, si el anotado Municipio sostiene que para esos efectos, necesita de dieciocho (18) meses para agotar las fases de prefactibilidad y factibilidad y buscar el auxilio financiero del Gobierno Nacional para la financiación de la obra.

Con miras a resolver dicho interrogante, la Sala absolverá en primer lugar si es cierto que en la citada etapa se debe cumplir con el trámite de prefactibilidad y factibilidad y conseguir la financiación de la obra por parte del Estado.

Responder tal interrogante supone primero indicar que tal período se ajusta al previsto en el artículo 11 de la Resolución No. 0844 de 2018, que indica:

Norma que contempla la etapa	Responsable	Objetivo
Artículos 11 a 17 de la Resolución No. 0844 de 2018	Entidad pública encargada del proyecto	Determinar acciones para una adecuada formulación del proyecto de esquemas diferenciales.

Ahora, dicha fase se divide en las de preparación, verificación en campo, diagnóstico integral e identificación de alternativas tecnológicas. La norma en comento dispuso:

“Artículo 11. Fases de la etapa de planeación. La planeación de proyectos de agua para consumo humano y doméstico -con volumen para subsistencia de la familia rural cuando aplique- o de saneamiento básico, incluye acciones orientadas a una adecuada formulación de proyecto de acuerdo con los

⁴⁸ Visible a folio 36 de la sentencia recurrida.



esquemas diferenciales aplicables para cada servicio, organizadas secuencialmente para facilitar la toma de decisiones, con observancia de los principios orientadores del artículo 4o de esta resolución.

Las fases a seguir en la etapa de planeación son:

1. Preparación

2. Verificación en campo

3. Diagnóstico Integral

4. Identificación de alternativas tecnológicas

5. Selección participativa de alternativas

6. Estudios y diseños.

El director del equipo técnico de la etapa de planeación debe ser ingeniero civil, o ambiental, o sanitario, con mínimo tres (3) años de experiencia general y experiencia específica en dos (2) proyectos de agua y saneamiento básico.

Los profesionales en ciencias sociales que participen en el equipo técnico, deben contar con experiencia específica en mínimo dos (2) proyectos rurales.

El equipo técnico mínimo para la fase de verificación en campo estará conformado por:

a) Un (1) ingeniero civil, o ambiental, o sanitario.

b) Un (1) profesional en áreas sociales encargado de los aspectos socioeconómicos y culturales.

c) Un (1) topógrafo.

d) Un (1) geotecnista.

e) Un (1) interventor o supervisor, que represente los intereses del financiador del proyecto.

f) El responsable de proyecto deberá convocar a delegados de la comunidad que puedan suministrar información útil para el proyecto, como miembros de la Junta de Acción Comunal (JAC) o comunidad organizada, fontaneros locales u otras personas que conozcan la zona.

Dependiendo de la escala, complejidad y naturaleza del proyecto, el director del equipo técnico definirá la participación de otros profesionales con competencias específicas.” (Subrayas de la Sala).

Bajo ese contexto, y en lo relevante para este asunto, en la verificación en campo, se debe efectuar una caracterización geográfica, técnica y predial de las comunidades y de las fuentes abastecedoras (artículo 13 *ibidem*); en la identificación de alternativas tecnológicas se deben establecer las diferentes herramientas que permitan construir, operar y mantener al proyecto, cumpliendo



con las normas vigentes (artículo 15 *ibidem*) y en la lapso de estudios y diseños se determinó que se debe tener en cuenta lo dispuesto en las fases previas en relación con la alternativa seleccionada y se advirtió que el responsable del proyecto únicamente puede iniciar sus estudios y diseños luego de la suscripción del acta de aceptación de la comunidad (artículo 17 *ibidem*).

Teniendo en cuenta lo expuesto, lo que advierte la Sala es que los estudios que se deben adelantar en esta etapa son los definidos Resolución No. 0844 del 8 de noviembre de 2018, para la adopción de esquemas alternativos que permitan el suministro de agua potable en la zona objeto de controversia y no los previstos para la contratación pública en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015, de modo que, no se advierte que en esta instancia deban ser desarrollados los estudios de prefactibilidad y factibilidad en los términos descritos en esas normas, circunstancia que impide ampliar el plazo dispuesto el Tribunal por las razones señaladas por el demandante.

Además, debe aclararse que en esa fase no se debe solicitar la financiación del Gobierno Nacional, pues apenas se llevarán a cabo los estudios y diseños, para posteriormente presentar el respectivo proyecto a las entidades competentes con el fin de que éstas realicen el correspondiente análisis que permita definir su viabilidad y en consecuencia, se otorguen recursos para esos efectos.

Sin embargo, el plazo de cinco (5) meses que concedió el Tribunal para la realización de dichos estudios, será ampliado a diez (10) meses para que las entidades accionadas de forma conjunta con los estudios definidos en la Resolución No. 0844 de 2018, definan el respectivo censo poblacional, término éste que se considera suficiente y adecuado para llevar a cabo dichas actividades, máxime cuando ya se encuentra acreditada la necesidad para la elaboración del proyecto y ya fue seleccionado el esquema alternativo que debe ser llevado a cabo para la provisión de agua en los corregimientos que dieron lugar a la interposición de la presente demanda.

Además, se cambiará el nombre de esta fase prevista al de etapa de planeación, acorde con lo preceptuado en el artículo 11 de la Resolución No. 0844 del 8 de noviembre de 2018.



7.5.3. Del plazo señalado para la fase de viabilización, financiación y seguimiento del proyecto.

La aludida fase fue dispuesta en los siguientes términos por el Tribunal:

FASE DE VIABILIZACIÓN, FINANCIACIÓN Y SEGUIMIENTO DEL PROYECTO		
<p><u>Previa viabilidad por el Banco de Proyectos de Casanare, complementar requerimientos técnicos e identificar todas las posibles fuentes de cofinanciación y la estructura de cooperación a que haya lugar; se acudirá ante la Nación (MVCT) y los sistemas de regalías y participaciones.</u></p> <p>Yopal, Casanare y Acuatodos deberán realizar aportes significativos, acorde con su capacidad fiscal y remanentes del PDA CASANARE” (Subrayas de la Sala y negrillas de la Sala).</p>	Municipio de Yopal, Acuatodos y Casanare	Hasta tres (3) meses siguientes a la expiración del plazo para la etapa que precede.

Entre tanto, en la parte motiva de la citada providencia se expuso:

“6.3 FASE DE VIABILIZACIÓN, FINANCIACIÓN Y SEGUIMIENTO DEL PROYECTO

6.3.1 Aprobado el proyecto por el Banco de Proyectos de Casanare, la alcaldía municipal de Yopal y Acuatodos S. A. ESP, de manera coordinada, teniendo definidos los recursos y/o apoyos de cofinanciación, incluidos los nacionales, regalías, sistema general de participaciones para saneamiento básico, PDA Casanare y cualquier otra fuente disponible que obtengan, deben completar los estudios previos para el diseño, incluida ingeniería de detalle, de un sistema integrado de acueducto veredal, sin perjuicio de eventuales sub sistemas por áreas geográficas con tipología técnica más afín, de manera que garantice solución integral permanente para los habitantes de los cuatro corregimientos cobijados por este fallo, para el suministro permanente de agua apta para uso y consumo humano, con estándares de calidad, continuidad y cobertura; en esos estudios tendrá que incluirse todo lo que concierna a factibilidad, presupuesto y financiación, mapa y distribución de riesgos de la subsiguiente contratación.

Igualmente, por conexidad técnica y comunidad del tratamiento normativo, la solución que se proyecte deberá abarcar el manejo adecuado de vertimientos de residuos líquidos domésticos, que puedan, a la postre, afectar los acuíferos de superficie o del subsuelo, la salud pública o el ambiente sano.

6.3.2 Casanare y CORPORINOQUIA tendrán los deberes de concurrencia y complementariedad técnica que soliciten el municipio y ACUATODOS, de manera que se logre el objetivo final: viabilidad efectiva de un proyecto estructural que permita avanzar hacia contratación.”



En tal orden, debe determinarse si es suficiente el término de tres (3) meses que fue otorgado por el Tribunal para que el Municipio de Yopal, Acuatodos y el Departamento Casanare, *“previa viabilidad por el Banco de Proyectos de Casanare, complementar requerimientos técnicos e identificar todas las posibles fuentes de cofinanciación y la estructura de cooperación a que haya lugar; se acudirá ante la Nación (MVCT) y los sistemas de regalías y participaciones”* y para que realicen *“aportes significativos, acorde con su capacidad fiscal y remanentes del PDA CASANARE”* y realicen aportes significativos de acuerdo con su capacidad fiscal y remanentes del PDA, si el anotado municipio sostiene que para el cumplimiento de ese mandato requiere de cinco (5) meses pues se asumió erróneamente que una vez éste fuera radicado en el anotado Banco se asignarían recursos posiblemente provenientes del Sistema General de Regalías, sin tener en cuenta que se requiere aprobación de la Secretaría de Obras de ese ente territorial y que existen treinta y cinco (35) proyectos radicados previamente y pendientes de revisión por la mencionada dependencia.

Así las cosas, lo que se busca con esta fase no es otra cosa asegurar el financiamiento de la obra por parte de las distintas autoridades del orden nacional y territorial. En ese sentido, debe recordarse que frente a la responsabilidad que le asiste al Municipio de Yopal, el parágrafo 2º del artículo 2.3.7.1.2.3. del Decreto 1898 de 2016, modificado por el Decreto 1688 de 2020, dispuso:

“Artículo 2.3.7.1.2.3. Plan de gestión para la prestación del servicio de acueducto o alcantarillado en zonas rurales. Los prestadores que deseen acogerse a cualquiera de las condiciones diferenciales del artículo 2.3.7.1.2.2. del presente capítulo, deberán formular un plan de gestión que deberá ajustarse a los contenidos, exigencias y plazos que para tal efecto defina el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

El plan de gestión deberá sustentarse en los siguientes documentos:

- 1. El plan de aseguramiento previsto para el prestador del servicio, en el que se establezca el fortalecimiento requerido.*
- 2. El plan de obras e inversiones previsto para el sistema o sistemas de acueducto, alcantarillado, o para el servicio de aseo, en el que se indiquen los plazos en los que se ejecutarán los componentes de infraestructura requeridos para alcanzar los estándares de prestación de estos servicios y las fuentes de financiación previstas para ejecutar dicho plan.*



3. El plan de cumplimiento de acciones a corto mediano y largo plazo, de conformidad con las disposiciones vigentes sobre calidad de agua para consumo humano.

Parágrafo 1°. Una vez formalizado el plan de gestión, el prestador deberá reportarlo a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, y deberá incluir en el contrato de condiciones uniformes para la prestación de los respectivos servicios, la manera en que dará cumplimiento progresivo a las condiciones diferenciales.

Parágrafo 2°. Los municipios y distritos, acorde con su obligación constitucional y legal de asegurar la prestación de los servicios a todos los habitantes de su territorio, deberán apoyar técnicamente y mediante la financiación de proyectos a los prestadores de su jurisdicción y en la formulación e implementación de los planes de gestión a los que se refiere el presente artículo. (Subrayas de la Sala).

A su vez, el artículo 2.3.7.1.4.3. *ibídem*, expuso frente a los Departamentos lo que sigue:

“Artículo 2.3.7.1.4.3. Apoyo y coordinación de los departamentos, para la prestación en zonas rurales. Los departamentos prestarán apoyo técnico, financiero y administrativo a los prestadores de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo que atiendan zonas rurales, en la formulación de los planes de gestión señalados en el artículo 2.3.7.1.2.3., y acompañarán a los municipios en la formulación e implementación de los programas de fortalecimiento señalados en el artículo 2.3.7.1.4.2.

Parágrafo. Para la formulación de los programas de fortalecimiento, el departamento deberá suministrar al municipio los resultados del diagnóstico señalado en el artículo 2.3.7.1.4.1.” (Subrayas de la Sala).

Por su parte, en la Resolución 661 de 2019, se indicaron los requisitos de orden técnico que deben ser observados para la prestación de solicitudes de financiación ante el Ministerio Vivienda, Ciudad y Territorio. Particularmente, los artículos 1 a 3 de la Resolución 661 de 2019, señalaron:

“Artículo 1o. Objeto. Por medio de la presente Resolución se establece el mecanismo y los requisitos para la presentación, viabilización, reformulación y expedición de conceptos técnicos para los proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico que sean presentados por las entidades territoriales que soliciten apoyo financiero de la Nación y se adoptan las guías para presentación y evaluación de proyectos de agua potable y saneamiento básico.

Artículo 2o. Mecanismo de viabilización de proyectos. Es el proceso mediante el cual el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, emite conceptos sobre los proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico presentados por las entidades que soliciten apoyo financiero de la Nación, así como las reformulaciones que estos requieran.



Artículo 3o. Alcance de la viabilización. El proceso de viabilización corresponde a la verificación de los parámetros requeridos de conformidad con el reglamento técnico del sector, los requisitos establecidos en la presente resolución y la Guía de presentación de Proyectos de Agua Potable y Saneamiento Básico (contenida en el Anexo I) y se realiza a nivel documental de acuerdo con la información presentada por la entidad formuladora, no implica visita de verificación en campo al proyecto, ni la revisión y verificación detallada de la calidad de los estudios y diseños, ni la aprobación de su cumplimiento normativo, dado que los mismos deben venir aprobados por el interventor y avalados por la entidad responsable del proyecto.

En ningún caso el Mecanismo de Viabilización de Proyectos suplirá las funciones o responsabilidades de los formuladores del proyecto; consultores encargados de estudios, diseños e interventoría; de los contratistas de obra, interventoría de obra y de los supervisores de los contratos en sus diferentes etapas” (Subrayas de la Sala).

Así las cosas, dicho periodo presupone de un lado, que las entidades accionadas hubieran adelantado los estudios correspondientes a la etapa de formulación del proyecto y de planeación y de otro, que con base en estos, se adelanten las gestiones ante las entidades competentes para obtener los respectivos recursos.

En esa medida, es claro que para este estado del proyecto, el Municipio de Yopal ya debe contar con su aprobación por parte de los expertos que designe la Secretaría de Obras del Departamento, dado que ello corresponde a las fases previas de diagnóstico y planeación.

Se agrega a lo expuesto que, el presente asunto goza de una trascendental urgencia y prioridad, pues está comprobada no solo la necesidad insatisfecha en el suministro de agua potable sino la evidente vulneración de los derechos colectivos de los habitantes de los corregimientos objeto de controversia, al punto que se requirió del decreto de una medida cautelar para garantizar la provisión de dicho servicio público, la cual ha debido ser cumplida, debido al efecto devolutivo de esa clase de medidas y a que, el Tribunal equivocadamente decidió mantenerla vigente en la decisión de mérito de primera instancia.

De ahí que sea menester que el Municipio se ajuste a los plazos dispuestos en esta providencia para dar solución al problema de suministro de agua potable en esa zona.



Entre tanto, se modificará el nombre que fue determinado en esta etapa, la cual pasará a denominarse como de financiación y viabilización del proyecto. Lo anterior, en cumplimiento de dispuesto en el Decreto 1688 de 2020 y la Resolución 661 de 2019, en donde se hace referencia a la misma con este nombre en específico.

7.5.4. De la fase de contratación

La mencionada fase fue concebida en los siguientes términos por la decisión recurrida:

FASE DE CONTRATACIÓN		
<i>Adelantar el proceso de selección de contratistas (obras e interventoría) adjudicar y celebrar contratos; garantizar la oportuna iniciación de actividades, acorde con la programación de obras que se apruebe.</i>	<i>Ejecutor de los recursos de cofinanciación que se defina.</i> <i>Seguimiento permanente por el Municipio de Yopal y Acuatodos S.A. E.S.P.</i>	<i>Hasta seis (6) meses siguientes a la expiración del plazo para la etapa que precede.</i>

En tal orden, tendrá que absolverse si es suficiente el término de seis (6) meses para que se adelante el “*proceso de selección de contratistas (obras e interventoría) adjudicar y celebrar contratos; garantizar la oportuna iniciación de actividades, acorde con la programación de obras que se apruebe*”, si el Municipio de Yopal alega que ese plazo debe ser el que determine el ejecutor de la Consultoría y el que las partes pacten una vez se firme el negocio jurídico.

Al respecto, resulta relevante el siguiente cuadro sobre la etapa de construcción y puesta en marcha definida por la Resolución No. 0844 de 2018:

Norma que regulan la etapa	Responsable	Objetivo
Artículo 18 a 21 de la Resolución No. 0844 de 2018	Entidad pública encargada del proyecto	Dicha etapa comprende las actividades requeridas para la construcción y entrega de las obras, con base en los estudios y diseños.



Entre tanto, de conformidad con el artículo 18 *ibidem*, la etapa de construcción y puesta en marcha, comprende las fases de alistamiento y construcción, de ejecución de obras y puesta en marcha y entrega de la infraestructura. La norma en cuestión prevé:

“Artículo 18. Etapa de construcción y puesta en marcha. Comprende las actividades requeridas para la construcción y entrega de obras, con sustento en los estudios y diseños, en las siguientes fases:

1. Alistamiento de la construcción.
2. Ejecución de obras.
3. Puesta en marcha y entrega de la infraestructura.” (Subrayas de la Sala).

En ese orden, la fase de alistamiento tiene por finalidad revisar el cumplimiento de los requisitos de la obra, previo a la construcción, así como definir los presupuestos y cronogramas para su entrega y formular los pliegos de condiciones para la contratación cuando ello se requiera de acuerdo con la fuente de financiación (artículo 19 *ibidem*); la ejecución de la obra debe ser efectuada por parte del contratista, asegurando la participación de las comunidades en el seguimiento y veeduría de la misma (artículo 20 *ibidem*) y, por último, la puesta en marcha y entrega de la infraestructura, que prevé que el contratista deba observar los artículos 233, 234, 235, 236, 237 y 238 de la Resolución 330 de 2017; así como aportar la documentación sobre los aspectos detallados de que tratan los artículos 27, 240 y 241 *ibidem* (artículo 21 *ibidem*).

Ahora, el artículo 19 *ibidem* determina:

“Artículo 19. Fase de alistamiento de la construcción. Previo al inicio de la construcción, el responsable del proyecto deberá realizar las siguientes actividades:

- a) Revisar las actas de selección participativa, verificando que la alternativa tecnológica seleccionada corresponde a lo que fue aceptado por la comunidad.
- b) Revisar que se hayan definido todas las actividades para la puesta en marcha, administración, operación y mantenimiento del sistema, con sus costos y cálculo de tarifas o cuotas.
- c) Verificar que las actividades de fortalecimiento de capacidades de la comunidad están asociadas con la alternativa tecnológica seleccionada.
- d) Definir presupuestos y cronogramas.
- e) Revisar el estado de trámite de los permisos, licencias y autorizaciones requeridos.



f) Formular los pliegos de condiciones para la contratación de las obras, cuando ello se requiera de acuerdo con la fuente de financiación.” (Subrayas de la Sala).

En consecuencia, es claro que el citado plazo no puede ser fijado a criterio del ejecutor de la Consultoría, ni mucho menos el que las partes pacten al momento de firmarse el respetivo negocio, pues se reitera, en la fase de alistamiento de la etapa de construcción y puesta en marcha, se deben definir los cronogramas para la contratación y ejecución de la obra y formular los pliegos de condiciones cuando esto sea necesario. Ello de acuerdo con los lineamientos técnicos y la necesidad encontrada por la entidad pública. Además, lo expuesto responde al principio de planeación de la contratación pública, que no busca otra cosa que garantizar que esa clase de procedimientos se garantice la gestión eficaz, eficiente y transparente de los recursos públicos.

En consecuencia, el cargo no tiene vocación de prosperidad. Sin embargo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 18 de la Resolución No. 0844 de 2018, la mencionada fase se unirá a la de ejecución definida en la sentencia apelada y pasarán a llamarse etapa de construcción

7.5.5. Del plazo de la fase de operación

La aludida fase fue estructurada así por el Tribunal:

FASE DE OPERACIÓN

<i>Recibir los servicios públicos domiciliarios, puesta en operación con criterios de sostenibilidad social, ambiental, técnica, financiera y administrativa.</i>	<i>Municipio de Yopal, directamente o mediante estructura organizacional que defina.</i>	<i>Dentro de los tres (3) meses siguientes a la terminación de los trabajos para cada servicio, sector o subsector.</i>
---	--	---

Siendo ello así, deberá determinarse si es suficiente el término de tres (3) meses siguientes a la terminación de los trabajos para cada servicio sector o subsector, señalado para que el Municipio de Yopal directamente o a través de la estructura



organizacional que defina, reciba las obras de “servicios públicos domiciliarios, puesta en operación con criterios de sostenibilidad social, ambiental, técnica, financiera y administrativa.”, si el municipio de Yopal alega que no es posible fijar un lapso, dado que se deben surtir todos los trámites legales y contractuales fijados para ese efecto.

Como se vio en el punto anterior, para la puesta en marcha y entrega de las obras, la Resolución No. 0844 del 8 de noviembre de 2018 remite expresamente a los artículos 233 a 238 de la Resolución 330 de 2017. En lo relevante para este asunto, el inciso segundo y subsiguientes del artículo 233 *ibídem* dispuso que, para el recibo y aprobación en la entrega de la obra, la interventoría debe solicitar al contratista, el cumplimiento de las especificaciones técnicas definidas para el diseño de la obra y los protocolos para su puesta en marcha. Una vez se compruebe su correcta operación y rendimiento, se debe verificar el funcionamiento global del sistema.

La norma en comento es del siguiente tenor:

“Artículo 233. Ajuste y puesta en marcha. Durante la etapa de concepción y aprobación de un proyecto nuevo, o un proyecto de ampliación, modernización u optimación de un sistema existente de agua potable y/o saneamiento básico se debe entregar como un producto de los estudios y diseños presentados por el diseñador la metodología que incluya los procesos y protocolos para la puesta en marcha del sistema proyectado, donde se especifique los parámetros a medir y evaluar para la aceptación general de las obras, servicios o suministros propuestos.

En las etapas de recibo y aprobación, la interventoría solicitará al contratista, sobre todos los equipos e instrumentos suministrados o instalados, el cumplimiento de las especificaciones técnicas indicadas por el diseño para estos y la ejecución de los protocolos de puesta en marcha en sitio sugeridos por los fabricantes y/o proveedores de los mismos. Confirmada su correcta operación y rendimiento, se procederá a verificar que el funcionamiento global del sistema sea consistente con los valores, rangos y comportamientos propuestos en el diseño por el diseñador, dejando registro de los datos verificados como soporte de la aceptación del sistema y sus partes.

El contratista responsable de la construcción, junto con el fabricante o proveedor deberá llevar a cabo el ajuste y puesta en marcha del sistema hasta garantizar que su funcionamiento sea acorde con lo proyectado en el diseño por el diseñador.

La puesta en marcha deberá ser documentada según los requisitos contenidos en el Título 3 y entregada, incluyendo al menos: registro de los ensayos y pruebas realizadas; problemas presentados y su solución;



recomendaciones para la puesta en marcha, cuando el funcionamiento de los sistemas sean interrumpidos.

Parágrafo. Sin perjuicio de entrega de los certificados de las pruebas de aceptación en fábrica por parte del proveedor de los equipos e instrumentos, siempre se debe llevar a cabo las pruebas de aceptación en sitio, como condicionante para aceptar los suministros que sean instalados en cualquier proyecto de agua y saneamiento básico.” (Subrayas de la Sala).

Y por su parte, el artículo 234 destacó:

“Artículo 234. Funcionamiento y operación. Durante la etapa de concepción y aprobación de un proyecto nuevo, o un proyecto de ampliación, modernización u optimización de un sistema existente de agua potable y/o saneamiento básico se debe entregar como un producto de los estudios y diseños presentados por el diseñador el manual de funcionamiento y operación del sistema, que contenga: una descripción de cómo funciona, cómo se opera, cómo se ajusta, indicando quién es el responsable de cada actividad incluida en la operación, cuándo esta actividad se debe hacer y cómo se debe desarrollar.

En las etapas de recibo y aprobación, la interventoría solicitará al contratista, sobre todos los equipos e instrumentos suministrados o instalados, los certificados de garantía de los mismos, así como los manuales de funcionamiento y operación en castellano.

El contratista debe en todos los casos presentar un programa de acompañamiento al cliente final en la operación del sistema construido y/o suministrado, el cual se debe ejecutar en un plazo de un (1) mes, e incluya un plan de capacitación y entrenamiento al personal involucrado en la operación del sistema, con su correspondiente metodología de evaluación y criterios de aprobación. En los casos en que se utilicen tecnologías no institucionalizadas aún en el país, el contratista debe acompañar la operación al menos durante seis (6) meses, de forma que se verifique su correcta operación.

Parágrafo 1o. El manual de funcionamiento y operación debe ser escrito en castellano, de manera clara, en lenguaje sencillo, y ayudado de gráficas, ilustraciones, diagramas, planos, fotografías, entre otros, que permitan comunicar su objetivo al personal que se encargará de la operación del sistema.

Parágrafo 2o. Se debe garantizar que el manual propuesto sea el desarrollado para el sistema diseñado, teniendo en cuenta las particularidades del mismo, incluyendo lo correspondiente para las condiciones de operación normal, eventual y de emergencia.” (Subrayas de la Sala)

En ese orden, se advierte que el plazo de tres (3) meses otorgado por el Tribunal para la entrega y puesta en funcionamiento del proyecto, es acorde y proporcional con los mandatos definidos por la Resolución 330 de 2017, pues lo que se busca es que se garantice el correcto funcionamiento de los equipos según las especificaciones técnicas definidas en las fases previas del proyecto y la entrega



de éstos junto con sus respectivas garantías y manuales de funcionamiento, sin que se estime que sea necesario un plazo adicional.

Sin embargo, debe aclararse que en la orden del Tribunal se indicó que dicho término se concedía para cada sector o subsector, de modo que, aparentemente, a lo que se hizo referencia, es que la entrega en las obras debe ser sucesiva para cada corregimiento.

En vista de lo anterior, se modificará el plazo de tres (3) meses establecido para la entrega, priorizando los Corregimientos que requieran suministro de agua de manera urgente. Para ello, las entidades demandadas deberán tener en cuenta el número de personas que residen en esas áreas y la disponibilidad de infraestructura, de acuerdo con los estudios elaborados en la fase de planeación.

En otras palabras, las accionadas, en primer lugar, deberán completar las obras en el corregimiento donde se certifique una mayor urgencia en la entrega del agua, y luego, pasados tres (3) meses desde ese momento, deberán hacerlo en el siguiente y así consecutivamente, hasta garantizar que todos los habitantes de las áreas que dieron lugar a la interposición de la presente acción popular, tengan acceso al agua potable.

Por último, con miras a observar lo previsto en el artículo 18 de la Resolución No. 0844 de 2018, se cambiará el nombre de la presente fase al de etapa de puesta en marcha del proyecto.

7.5.6. Ahora, pese a que la Sala modificará algunos de los plazos dispuestos por el Tribunal, se considera necesario aplicar criterios de proporcionalidad y razonabilidad a los anotados términos, en el marco de la competencia reconocida al Comité de Verificación del cumplimiento del fallo; y por ende, se modificará el numeral cuarto de la decisión recurrida, en el sentido de señalar que el Magistrado Ponente de la decisión de primera instancia, en su condición de Presidente del



aludido comité, podrá ampliar los plazos siempre que las circunstancias lo ameriten y motive debidamente tal condición⁴⁹.

7.5.7. De la controversia respecto a la medida cautelar adoptada en la sentencia

Al respecto se deberá definir si es procedente que en una sentencia de acción popular se mantengan las medidas cautelares adoptadas en el trámite de instancia.

En ese orden, de la revisión del aludido numeral lo que observa la Sala es que el Tribunal determinó que la medida cautelar seguiría vigente hasta que la decisión de primera instancia estuviera en firme y se acreditara que el suministro de agua potable se realizaba con estándares de calidad y cobertura.

Al respecto, es preciso indicar que, de conformidad con el artículo 25 de la Ley 472 de 1998, el juez constitucional se encuentra facultado, para que, de oficio o a petición de parte, adopte las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que hubiere causado; veamos:

***“Artículo 25. Medidas cautelares.** Antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso podrá el juez, de oficio o a petición de parte, decretar, debidamente motivadas, las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado. (...)”* (Subrayas de la Sala)

En consonancia con ello, el artículo 229 del CPACA indicó que las medidas cautelares contenidas en dicho estatuto serían aplicables a los procesos que tengan como fin la protección de derechos e intereses colectivos. La norma en cuestión es del siguiente tenor:

⁴⁹ Sobre el particular, esta Sección en sentencia del 1 de junio de 2020, emitida dentro del proceso identificado con número de radicado 68001 23 31 000 2021 00091 01, con ponencia del Consejero de Estado Hernando Sánchez Sánchez, expuso:

“203. Ahora bien, en el evento que durante la ejecución de la sentencia se observe que razonablemente es necesario otorgar un plazo adicional, el Tribunal Administrativo de Santander, en el marco del Comité de Verificación, puede adoptar las decisiones que considere necesarias para garantizar su cumplimiento, toda vez que el artículo 34 de la Ley 472 prevé que mientras se ejecuta la sentencia el juez “[...] conservará la competencia para tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de conformidad con las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil [...].” Lo anterior, incluye todas las órdenes de la sentencia.” (Subrayas de la Sala, negrillas dentro del texto)



“Artículo 229. Procedencia de medidas cautelares. *En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.*

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

Parágrafo. *Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.”* (Subrayas de la Sala).

Así pues, de acuerdo con lo expuesto, es procedente afirmar que, dada la naturaleza preventiva de las medidas cautelares y, por ende, transitoria, no pueden ser mantenidas en el fallo de primera instancia, dado que las ordenes allí previstas están orientadas a definir la *litis*.

Ello es así, pues uno es el objeto del fallo, constituido por la decisión sobre la pretensión formulada y que será favorable al actor en caso de que demuestre la titularidad del derecho reclamado, y otro, el de la medida cautelar determinado por la tutela judicial efectiva, esto es, la garantía de la efectividad de la sentencia que se ve en riesgo por la mora en el trámite del proceso.

Sobre el particular, esta Sección, en providencia del 15 de noviembre de 2019, dijo:

“46. Los pronunciamientos expuestos en precedencia reafirman el carácter previo y transitorio que deben tener las medidas cautelares, como mecanismo para garantizar el objeto del proceso, en el tiempo que dure su análisis por parte del Juez. Esto implica que, una vez resuelto el objeto del litigio en la primera instancia, se haga improcedente en tal decisión decretar cualquier medida de índole cautelar, en tanto que la sentencia ordena las medidas definitivas para la protección de los derechos e intereses colectivos. Lo anterior sin perjuicio de que con posterioridad a la sentencia proferida, en primera instancia, el ad quem pueda decretar medidas de ésta naturaleza, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 472, si se dan los presupuestos establecidos en la Ley para ese efecto.

47. En ese orden de ideas, decretar medidas cautelares en la sentencia de primera instancia o, como en el presente caso, anunciarlas en la sentencia y proferirlas en auto separado de la misma fecha, contraría la naturaleza previa y provisional de las mismas y además constituye una vulneración de los



*derechos a la doble instancia y al debido proceso de sus destinatarios, conforme pasa a explicarse.*⁵⁰ (Subrayas de la Sala).

Ante tal panorama, se ordenará levantar la aludida medida cautelativa y se instará al Tribunal Administrativo del Casanare para que, en lo sucesivo, en las acciones populares de su conocimiento, tenga en cuenta las consideraciones anteriormente expuestas.

Sin embargo, en atención a que los lapsos de tiempo señalados para la construcción del citado sistema pueden resultar dispendiosos y a que ello llevaría que las personas que residen en las aludidas veredas no tengan acceso a agua potable, se modificará el numeral cuarto de la sentencia recurrida en el sentido de ordenar, como medida definitiva, al Municipio de Yopal, al Departamento de Casanare y a la empresa Acuatodos que, en el marco de sus competencias y de forma inmediata, suministren agua potable en carrotanques en cantidad no menor a cincuenta (50) litros persona día a los habitantes de los corregimientos El Morro, Mata de Limón, La Ñiata y La Chaparrera, disponiendo para esos efectos de un esquema tarifario acorde con las disposiciones que regulan la materia, mientras se construye el esquema que permita el suministro de agua potable en esas zonas.

Lo anterior, atendiendo la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la que se ha reconocido que el Juez en los eventos en los que se acredite la falta de suministro de agua potable, deberá adoptar las medidas urgentes y eficaces que propendan por la prestación de dicho servicio en un mínimo de cincuenta litros (50 lts.) diarios por persona, a través de un medio que resulte idóneo, dentro de los cuales se encuentra, que el mismo sea efectuado a través de carrotanques.

Sobre el particular el Tribunal Constitucional en sentencia T-475 de 2017, al estudiar una acción de tutela interpuesta por habitantes de las veredas El Espino y Ojo de Agua del Municipio de la Mesa – Cundinamarca, como consecuencia de la falta de prestación de agua potable en dichos entes, sostuvo:

“En este orden de ideas, la Sala decide que las entidades accionadas vulneraron el derecho al agua para consumo humano de los demandantes, en

⁵⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Auto del 15 de noviembre de 2019. Proceso radicado número. 85001 23 33 000 **2014 00186 02**. Consejero Ponente: Hernando Sánchez Sánchez.



tanto no garantizaron con oportunidad y eficacia la disponibilidad mínima del agua conforme a sus competencias constitucionales, legales y contractuales. Específicamente, la Sala encontró:

(i) Que los municipios de La Mesa, Quipile y Anapoima no cuentan con un programa articulado al Plan Maestro de Aguas, sostenible en el tiempo y que cuente con medidas de financiación que permita avanzar en la garantía del derecho fundamental al agua para las comunidades demandantes. Entonces, la Sala evidencia la falta de un documento de política pública, que aunque progresivamente lleve a la satisfacción del derecho, de manera que actualmente no es posible asegurar que los accionantes cuenten con una expectativa a futuro de que su situación será superada. La simple afirmación de incorporar las necesidades de los accionantes en el Plan Departamental de Aguas o de estar en proceso de financiamiento el referido acueducto no exime a los demandados de contar con verdaderas estrategias de diseño e implementación de la prestación del servicio de acueducto que impacten en el plano material el goce efectivo del derecho al agua.

(ii) Que los municipios de La Mesa, Quipile y Anapoima incumplieron sus deberes constitucionales al no adoptar medidas efectivas tendientes a garantizar la reparación del Acueducto Regional una vez se presentó la avería del mismo, dejando así a los habitantes que se beneficiaban de dicha infraestructura sin una cantidad mínima de agua para satisfacer sus necesidades básicas tales como el asearse, la alimentación y disposición de los residuos, los accionados además no contemplaron otro sistema de provisión diaria tales como carro tanques u optimización de los sistemas de almacenamiento existentes con el fin de mitigar el impacto que generó la interrupción en la prestación del servicio.

(iii) Que en virtud de la situación descrita en los dos numerales anteriores, las personas que habitan en las veredas El Espino y Ojo de Agua, han visto seriamente comprometidos sus derechos fundamentales al agua, a la salud y a la vida en condiciones dignas, comunidades en las cuales se encuentra probada la presencia de menores y adultos mayores, que merecen una especial protección constitucional.

8.2.5. En atención a lo expuesto, esta Sala revocará el fallo proferido por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia del 23 de febrero de 2017, en el asunto de la referencia y, en su lugar confirmará parcialmente la sentencia emitida por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca el 13 de diciembre de 2016, en tanto protegió los derechos de los actores al agua potable, a la salud, a la vida digna y a la dignidad humana, no obstante, en aras de procurar a los accionantes una efectiva garantía a sus derechos fundamentales, la Sala considera necesario modificar las órdenes que adoptó el juez de primera instancia.

Así las cosas, se adoptarán medidas en tres niveles a saber. Primero, se ordenará una protección inmediata del derecho fundamental al agua de las comunidades demandantes, mediante el abastecimiento del líquido por parte del municipio de La Mesa y demás municipios accionados, ya que en virtud de la obligación a cargo de los municipios de garantizar la prestación de servicios públicos, es claro que estos deben hacerse cargo, por lo menos temporalmente de la situación que afecta a los accionantes; segundo, teniendo en cuenta que la responsabilidad por la garantía de éste derecho corresponde directamente a los entes territoriales y de llegar el caso en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad a la Gobernación de Cundinamarca, se les ordenará a dichas entidades que alleguen al juez de



primera instancia dentro de los veinte (20) días siguientes a la notificación de este fallo un cronograma sobre la forma en la que asumirán la prestación del mínimo vital del agua a las comunidades demandantes. Este empezará a ejecutarse de manera inmediata y deberá estar en consonancia con el Plan Maestro de Aguas.

Para ello deberá programar que por lo menos una vez al día se tenga acceso a este preciado líquido. La cantidad de agua a proveer será de 50 litros de agua diarios por persona⁵¹; para el efecto, podrá hacer uso de cualquier sistema tecnológico que garantice el abastecimiento de agua diariamente a las comunidades, como por ejemplo, la implementación del servicio de carro tanques o adecuar los sistemas individuales de almacenamiento con los que cuentan los actores.

Así mismo, ordenará a la Gobernación de Cundinamarca, a las Empresas Públicas de Cundinamarca, a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, al Acueducto Regional de La Mesa, Quipile y Anapoima, a los Municipios de La Mesa, Quipile y Anapoima, al Ministerio de Vivienda (Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico), al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación que conformen un “comité permanente para la garantía de agua potable del Acueducto Regional de La Mesa, Quipile y Anapoima”. El objetivo de dicho comité será el diseño e implementación de una política pública para lograr progresivamente la completa satisfacción del derecho fundamental al agua de los habitantes de las veredas El Espino y Ojo de Agua. En la integración y conformación de este comité, las entidades accionadas deberán incorporar y vincular en la gestión y construcción de las soluciones a corto, mediano y largo plazo, a otras entidades nacionales, departamentales y territoriales que se consideren necesarias, al igual que a distintos representantes de las veredas que se han visto afectados por la avería del acueducto regional. La ciudadanía podrá de forma activa realizar veeduría sobre el cumplimiento de las órdenes proferidas.

En dicha política pública se deberán adoptar las medidas que sean necesarias para garantizar la disponibilidad de éste derecho a las comunidades accionantes, tales como la construcción de acueductos veredales, la conexión a otros acueductos ya existentes, o el mejoramiento de los sistemas de almacenamiento con los que cuentan los actores, entre otros. Así mismo, se deberá realizar las apropiaciones presupuestales a que haya lugar y, una vez diseñado el plan deberá iniciar inmediatamente el proceso de ejecución de conformidad con el cronograma incluido en él. En todo caso la implementación del mismo tendrá que comenzar a más tardar un año después de la notificación de ésta sentencia.”⁵² (Subrayas de la Sala).

Asimismo, en sentencia T-058 del 2021, la Corte Constitucional al abordar una acción de tutela promovida por los miembros del Cabildo Indígena Tezhumake en contra del Municipio de Valledupar – Cesar, indicó:

“En el presente caso, la Sala reconoce las limitaciones técnicas que existen

⁵¹ Esta Corte en sentencias T-641 de 2015, T-242 de 2013 y T-740 de 2011 adoptó el estándar de 50 litros de agua por persona propuesto por la organización mundial de la salud en su informe sobre “La cantidad de agua domiciliaria, el nivel de servicio y la salud”

⁵² Corte Constitucional, sentencia T-475 del 21 de julio de 2017. Magistrado ponente (e): Iván Humberto Escrucera Mayolo.



para definir el sistema de solución permanente al suministro de agua potable que mejor se adecúe a las necesidades propias de la comunidad indígena Tezhumake. Además, en aras de respetar las competencias institucionales propias de la Alcaldía de Valledupar en la apropiación de recursos y contratación para la ejecución del proyecto, estima necesario crear un espacio de diálogo entre las partes que tome en consideración estos dos aspectos.

Sin perjuicio de lo anterior, esta Sala emitirá órdenes de carácter impositivo y de protección urgente, por cuanto el derecho fundamental al agua potable cuenta con un núcleo esencial amparable de forma inmediata. A su vez, de conformidad con el carácter progresivo de la obligación de satisfacer las necesidades de agua potable, se adoptarán remedios de mediano y largo plazo a partir del método dialógico.

De esta forma, a mayor sentido progresivo en la garantía del derecho, menor será la precisión impositiva de los remedios adoptados y mayor deberá ser, a su vez, el sentido dialógico y de interacción consensuada entre las partes del proceso. Por el contrario, la satisfacción inmediata del derecho al agua potable requiere la imposición de remedios fuertes y de inmediato cumplimiento.

De conformidad con lo anterior, a continuación, se emitirán las órdenes que permitirán construir los remedios más adecuados para garantizar de manera permanente y efectiva el derecho fundamental al agua potable de la comunidad Tezhumake, las cuales deben cumplirse en paralelo a partir de la notificación de esta providencia.

En todo caso, según se precisará a continuación, la extensión y vigencia de las medidas de corto plazo dependerá de la actuación diligente del Municipio de Valledupar en la ejecución de una solución permanente y salubre a la necesidad de agua potable de la comunidad.

Órdenes de corto plazo

De acuerdo con los estándares de análisis del componente de disponibilidad del derecho al agua potable, especificados a partir de lo manifestado por el Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento (fundamento jurídico 40), su determinación puede variar, de acuerdo con las circunstancias particulares de acceso a fuentes de suministro de agua potable o de agua no tratada, y del consumo de las personas. En este sentido, 25 litros pueden ser suficientes para consumo humano, si se tiene acceso a agua para labores domésticas y de saneamiento.

En el análisis presentado en esta providencia sobre el cumplimiento del componente de disponibilidad, se encontró que los miembros de la comunidad Tezhumake cuentan con fuentes hídricas de agua no tratada, y un sistema de almacenamiento básico con un volumen de 10.000 litros. No obstante, esto no les permite satisfacer sus necesidades de agua para consumo humano y labores domésticas.

De esa forma, con el fin de garantizar unas condiciones mínimas de acceso al agua potable acordes con los presupuestos de disponibilidad, calidad y accesibilidad, se ordenará a la Alcaldía de Valledupar que: i) garantice, mediante carrotanques, el suministro diario de 50 litros de agua potable para cada uno de los 1,462 habitantes de la comunidad Tezhumake; y, de igual forma ii) deberá adquirir y entregar a la comunidad Tezhumake tanques con un almacenamiento de volumen de 20.000 litros o construirlos con esas características.



En este punto es pertinente resaltar que, si bien la entidad accionada señaló que el principal obstáculo para proveer agua potable a la comunidad mediante carrotanques es la dificultad topográfica de ubicación del asentamiento, durante el trámite de revisión se constató que la Alcaldía de Valledupar ha realizado esta gestión en repetidas ocasiones y, por ende, se acredita su capacidad para llevar a cabo dicha tarea.

En todo caso, esta Sala advierte que esta medida responde a la necesidad urgente de suministrar el líquido con una calidad mínima, y que la eficiencia del Municipio en el impulso de las órdenes de mediano y largo plazo permitirá que no se prolongue el cumplimiento de esta obligación.

Estos remedios de corto plazo deberán hacerse efectivos dentro de los cinco (05) días hábiles posteriores a la notificación del presente fallo, y el suministro mediante carrotanques deberá mantenerse vigente hasta tanto se materialicen las medidas de mediano plazo.

La Alcaldía de Valledupar, la Procuraduría 29 Judicial II de Familia y la Defensoría del Pueblo (Regional Cesar) deberán enviar, por separado, un informe bimensual al Juzgado Primero Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Valledupar, y al despacho de la Magistrada Sustanciadora de esta providencia, con el fin de realizar el seguimiento al cumplimiento de esta orden. El informe deberá contener el número de ocasiones en las que se entregó agua potable a la comunidad y la cantidad. Con base en dicha información, la Corte podrá adoptar las medidas de cumplimiento a que haya lugar, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 2591 de 1991.”⁵³ (Subrayas de la Sala).

7.6. De la integración del Comité de Verificación de la sentencia

La Sala observa que la sentencia de primera instancia en lo que respecta a la conformación del Comité de Verificación del cumplimiento del fallo, ordenó lo siguiente:

“SÉPTIMO. Disponer la conformación del Comité de Verificación el cual quedará integrado, será coordinado, sesionará y rendirá los informes periódicos como se indica en el ordinal noveno (9º) de la motivación. Los términos para iniciar actividades y rendir primer reporte correrán a partir del día siguiente a la notificación, sin esperar ejecutoria, en lo que atañe a las cautelas vigentes.”

Por su parte, en el ordinal noveno de la parte motiva de esa providencia se indicó:

“9ª Comité de Verificación Para verificar, vigilar y asegurar el cumplimiento de este fallo, se integrará el comité como lo prevé el inciso cuarto del artículo 34 de la Ley 472 de 1998, así: por el defensor del pueblo Regional Casanare, el gobernador del departamento de Casanare o su delegado, el representante legal de Acuáticos S. A. ESP, el alcalde de Yopal o su delegado, el agente del

⁵³ Corte Constitucional, Sentencia T-058 del 12 de marzo de 2021. Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.



Ministerio Público y el magistrado ponente quien lo presidirá cuando sesione en audiencia o ante el estrado. La coordinación en sede administrativa la harán el gobernador o su delegado.

El comité se encargará de hacer seguimiento tanto de las medidas cautelares que siguen vigentes, como de las órdenes definitivas que se exigirán a partir de ejecutoria de la sentencia; sesionará periódicamente en sede administrativa y debe rendir informes trimestrales, el primero al iniciar el mes de agosto de 2022 o cuando se presenten novedades relevantes, sobre las decisiones y acciones que se adopten. El magistrado lo convocará ante el estrado cuando menos dos (2) veces por año.

La delegación recaerá en servidores públicos de planta del nivel directivo, sin perjuicio de las responsabilidades de control de la función delegada, de conformidad con el artículo 211 de la Constitución. El comité debe integrarse dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de la sentencia.⁵⁴ (Subrayas de la Sala).

En ese orden, se advierte que en el fallo no se dispuso nada en relación con la vinculación de la parte actora en ese órgano. Así las cosas, es pertinente recordar que el inciso 4 del artículo 34 de Ley 472 de 1998, indica sobre este preciso aspecto que:

“Artículo 34. Sentencia.

(...)

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

También comunicará a las entidades o autoridades administrativas para que, en lo que sea de su competencia, colaboren en orden a obtener el cumplimiento del fallo.” (Subrayas y resaltado de la Sala)

En consecuencia, a efectos de aplicar dicho criterio, debe modificarse el numeral séptimo de la sentencia de primera instancia, con el fin de que el mencionado Comité esté integrado por un representante de los actores populares.

⁵⁴ Visible a folio 38 de la sentencia recurrida.



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,

FALLA

PRIMERO: MODIFICAR EL NUMERAL CUARTO de la parte resolutive de sentencia apelada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. En consecuencia, el citado numeral quedará así:

CUARTO: Amparar los derechos colectivos identificados en precedencia, vulnerados por las autoridades señaladas en el ordinal tercero, acorde con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

En consecuencia, **ORDENAR** a dichas demandadas las medidas definitivas que se indican en la tabla que sigue, las que serán exigibles a partir de la ejecutoria de la sentencia; las precisiones y detalles señalados en la motivación se entienden incorporadas a cada grupo de actividades secuenciales que deban realizarse.

Medidas definitivas	Responsables	Plazos
ETAPA DE PERFIL DEL PROYECTO		
<i>Precisar aspectos técnicos que se requieran para la etapa de diseño de proyecto.</i>	<i>Afinación de diagnóstico técnico: Yopal, con apoyo del Departamento de Casanare y Acuatodos.</i>	<i>Diagnóstico afinado: hasta tres (3) meses adicionales.</i>
ETAPA DE PLANEACIÓN DEL PROYECTO		



<p><i>Efectuar la planificación y elaborar el proyecto integral para la presentación ante el Banco de Proyectos del Departamento de Casanare, con los estudios y diseños previos, presupuesto estimado y con demás elementos técnicos indicados en esta motivación.</i></p> <p><i>Actualizar censo general para identificar necesidades de cobertura.</i></p>	<p><i>Municipio de Yopal, con apoyo técnico del Departamento de Casanare y Acuatodos S.A. E.S.P.</i></p> <p><i>Revisión preliminar temprana y concertada de Corporinoquia.</i></p> <p><i>Banco de Proyectos del Departamento de Casanare, coordinación por Oficina Asesora de Planeación de Casanare.</i></p> <p><i>Censo poblacional: municipio de Yopal.</i></p>	<p><i>Para la culminación de dichas actividades, las entidades demandadas contarán con un plazo de diez (10) meses, que se contarán desde la expiración del plazo para la etapa que precede.</i></p>
---	--	--

ETAPA DE VIABILIZACIÓN Y FINANCIACIÓN DEL PROYECTO

<p><i>Previa viabilidad por el Banco de Proyectos del Departamento de Casanare, complementar requerimientos técnicos e identificar todas las posibles fuentes de cofinanciación y la estructura de cooperación a que haya lugar; se acudirá ante la Nación (MVCT) y los sistemas de regalías y participaciones.</i></p> <p><i>Municipio de Yopal, Departamento de Casanare y Acuatodos deberán realizar aportes significativos, acorde con su capacidad fiscal y remanentes del PDA CASANARE</i></p>	<p><i>Municipio de Yopal, Acuatodos y Departamento de Casanare</i></p>	<p><i>Hasta tres (3) meses siguientes a la expiración del plazo para la etapa que precede.</i></p>
--	--	--

ETAPA DE CONSTRUCCIÓN

<p><i>Adelantar el proceso de selección de contratistas (obras e interventoría) adjudicar y celebrar contratos; garantizar la oportuna iniciación de actividades, acorde con la programación de obras que se apruebe.</i></p>	<p><i>Ejecutor de los recursos de cofinanciación que se defina.</i></p> <p><i>Seguimiento permanente por el Municipio de Yopal y Acuatodos S.A. E.S.P.</i></p>	<p><i>Hasta seis (6) meses siguientes a la expiración del plazo para la etapa que precede.</i></p>
---	--	--



<i>Ejecutar el contrato y de interventoría; recibir productos y preparar liquidación</i>	<i>Ejecutor de los recursos de cofinanciación que se defina.</i> <i>Seguimiento permanente por el municipio de Yopal y Acuatodos S.A. E.S.P.</i>	<i>El plazo contractual que se pacte, acorde con las necesidades técnicas.</i>
--	---	--

FASE DE PUESTA EN MARCHA DEL PROYECTO

<i>Recibir los servicios públicos domiciliarios, puesta en operación con criterios de sostenibilidad social, ambiental, técnica, financiera y administrativa.</i>	<i>Municipio de Yopal, directamente o mediante estructura organizacional que defina.</i>	<i>Las entidades demandadas, en primer lugar, deberán completar las obras en el corregimiento donde se certifique una mayor urgencia en la entrega del agua, y luego, pasados tres (3) meses desde ese momento, deberán hacerlo en el siguiente y así consecutivamente, hasta garantizar que todos los habitantes de las áreas que dieron lugar a la interposición de la presente acción popular, tengan acceso al agua potable.</i>
---	--	--

4.1. Mientras se efectúa la construcción del aludido sistema, se ordenará al Municipio de Yopal, al Departamento de Casanare y a la empresa Acuatodos que, en el marco de sus competencias y de forma inmediata, suministren agua potable en carro tanques en cantidad no menor a cincuenta (50) litros persona día a los habitantes de los corregimientos El Morro, Mata de Limón, Ñiata y Chaparrera, disponiendo para esos efectos de un esquema tarifario acorde con las disposiciones que regulan la materia.

4.2. El Magistrado Ponente de la decisión de primera instancia, en su condición de Presidente del Comité de verificación de la sentencia, podrá ampliar los anotados plazos siempre que las circunstancias lo ameriten y se motive debidamente tal condición.



SEGUNDO: LEVANTAR la medida cautelar adoptada por el Tribunal Administrativo de Casanare en el proceso de la referencia y en consecuencia se **INSTA** a dicha Corporación judicial para que, en lo sucesivo, en las acciones populares de su conocimiento tenga en cuenta las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: MODIFICAR el numeral séptimo del fallo recurrido, el cual quedará así:

*“**SÉPTIMO:** Conformar el Comité de Verificación Para verificar, vigilar y asegurar el cumplimiento de este fallo, se integrará el comité como lo prevé el inciso cuarto del artículo 34 de la Ley 472 de 1998, así: por el defensor del pueblo Regional Casanare, el gobernador del departamento de Casanare o su delegado, el representante legal de Acuatodos S. A. ESP, el alcalde de Yopal o su delegado, el agente del Ministerio Público, un representante de los actores populares y el magistrado ponente del Tribunal quien lo presidirá cuando sesione en audiencia o ante el estrado. La coordinación en sede administrativa la harán el gobernador o su delegado.*

El comité se encargará de hacer seguimiento tanto de las medidas cautelares que siguen vigentes, como de las órdenes definitivas que se exigirán a partir de ejecutoria de la sentencia; sesionará periódicamente en sede administrativa y debe rendir informes trimestrales, el primero al iniciar el mes de agosto de 2022 o cuando se presenten novedades relevantes, sobre las decisiones y acciones que se adopten. El magistrado lo convocará ante el estrado cuando menos dos (2) veces por año.

La delegación recaerá en servidores públicos de planta del nivel directivo, sin perjuicio de las responsabilidades de control de la función delegada, de conformidad con el artículo 211 de la Constitución. El comité debe integrarse dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de la sentencia

CUARTO: CONFIRMAR en lo demás la sentencia recurrida

QUINTO: 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.

SEXTO: Ejecutoriado 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 septiembre de 2023.



Radicado: 85001 23 33 000 **2019 00164 02**
Demandante: Yohany García Mosquera y otros

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

La presente sentencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad y conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.