

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá D.C., primero (1ro.) de agosto de dos mil diecinueve (2019)

CONSEJERA PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Número único de radicación: 52001233300020170007001
ACCIÓN POPULAR
Actor: EMILIO ORLANDO GÁMEZ CAICEDO

TESIS: EL SERVICIO DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO QUE NO SE PUEDA PRESTAR EN ZONAS RURALES O DE DIFÍCIL ACCESO, POR RAZONES TÉCNICAS, OPERATIVAS O SOCIOECONÓMICAS, SE DEBE GARANTIZAR A TRAVÉS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE SOLUCIONES ALTERNATIVAS

Derechos colectivos invocados como vulnerados: GOCE DE UN AMBIENTE SANO; EXISTENCIA DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO, EL MANEJO Y APROVECHAMIENTO RACIONAL DE LOS RECURSOS NATURALES PARA GARANTIZAR SU DESARROLLO SOSTENIBLE, SU CONSERVACIÓN, RESTAURACIÓN O SUSTITUCIÓN, LA PROTECCIÓN DE ÁREAS DE ESPECIAL IMPORTANCIA ECOLÓGICA, DE LOS ECOSISTEMAS, LA CONSERVACIÓN DE LAS ESPECIES ANIMALES Y VEGETALES Y LOS DEMÁS INTERESES RELACIONADOS CON LA PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL AMBIENTE; Y LA SEGURIDAD Y SALUBRIDAD PÚBLICAS.

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el **Municipio de Pasto** a través de apoderado contra la sentencia de 26 de junio de 2018 proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño¹, que amparó los derechos colectivos invocados como vulnerados.

I – ANTECEDENTES

I.1.- La Demanda

El señor **EMILIO ORLANDO GÁMEZ CAICEDO**, en ejercicio de la acción popular prescrita en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por las Leyes 472 de 1998² y 1437 de 2011³, presentó demanda en contra del Municipio de Pasto, la Corporación Autónoma de Nariño⁴, la Nación- Ministerio de Ambiente y Desarrollo

¹ En adelante el Tribunal.

² Ley 472 de 1998 «Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones». [...] Artículo 1º.- Objeto de la Ley. La presente Ley tiene por objeto regular las acciones populares y las acciones de grupo de que trata el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia. Estas acciones están orientadas a garantizar la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, así como los de grupo o de un número plural de personal [...]».

³ Ley 1437 de 2011, artículo 144.

⁴ En adelante CORPONARIÑO.

Sostenible⁵ y la Policía Metropolitana, en aras de lograr la protección de los derechos colectivos relacionados con: i) el goce de un ambiente sano, (ii) la existencia del equilibrio ecológico y, (iii) la seguridad y salubridad públicas, cuya vulneración atribuyó al vertimiento directo de residuos y de aguas residuales al Lago Guamuez o laguna de La Cocha⁶ en el corregimiento de El Encano, la tala de árboles en el sector y la pesca indiscriminada.

I.2.- Hechos

Los hechos que fundamentaron la demanda de acción popular fueron los siguientes:

Señaló que los desechos y las aguas residuales provenientes de uso doméstico, comercial e industrial del corregimiento El Encano del municipio de San Juan de Pasto, desembocan en el Lago Guamuez, puesto que no existe canalización que le permita gozar de un servicio de alcantarillado y saneamiento básico.

⁵ En adelante el Ministerio

⁶ En adelante Lago Guamuez.

Advirtió que la anterior situación afectó la preservación del humedal y disminuyó su recurso hídrico, por lo que elevó peticiones y acciones constitucionales en los últimos años ante las autoridades competentes, de las cuales no se han pronunciado sobre la creación del canal correspondiente para el desecho de aguas residuales.

Precisó que existe contaminación hídrica por la tala indiscriminada de árboles, acciones de extracción ilegal de carbón y pesca con chinchorros en horas de la madrugada.

Consideró que los derechos colectivos se han vulnerado con ocasión de la contaminación generada por el desagüe de los desechos de los distintos lugares comerciales y residenciales que desembocan de forma directa en el Lago Guamuez, la tala de árboles en el sector y la pesca indiscriminada, actos que conllevan la propagación de malos olores, la descomposición de elementos, aguas negras y la utilización del lugar como basurero público.

Concluyó que las autoridades Municipales y de Policía han hecho caso omiso a las múltiples solicitudes comoquiera que no han adelantado las acciones pertinentes.

I.3. Pretensiones

La parte actora formuló las siguientes pretensiones:

«[...] PRIMERA: Se ordene a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA DE NARIÑO (CORPONARIÑO), POLICÍA METROPOLITANA, MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, adoptar las medidas necesarias para impedir el deterioro de los recursos naturales como consecuencia de la contaminación por las aguas residuales que desembocan en el Lago Guamuez Corregimiento del Encano (N). SEGUNDA: Se ordene a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA DE NARIÑO (CORPONARIÑO), POLICIA METROPOLITANA, MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, impedir la utilización de canales improvisados para aguas residuales directas al Lago Guamuez Corregimiento del Encano (N). TERCERA: Se ordene a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA DE NARIÑO (CORPONARIÑO), POLICIA METROPOLITANA, MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE adoptar las medidas necesarias para recuperar los ecosistemas y recursos naturales hasta ahora afectados con la tala de árboles, la pesca con chinchorros de trucha y la contaminación generada por las aguas residuales. CUARTA: Se adopten las medidas necesarias para que no se vuelvan a presentar las acciones y omisiones que dan lugar a la presente acción [...]».

I.4. Defensa

I.4.1. La **PERSONERA MUNICIPAL DE PASTO**⁷, rindió informe sobre los hechos de la acción popular y señaló que el Estado debe materializar la obligación de la protección del ambiente sano, y en ese sentido, la administración local y nacional están llamadas a realizar acciones tendientes a la conservación del ambiente con el fin de que los habitantes del sector puedan desarrollar una actividad económica que les permita subsistir, aunado a la conservación de los recursos naturales en beneficio de la comunidad.

Precisó que el Lago Guamuez es un humedal de categoría Ramsar, protegido a nivel internacional.

Solicitó que se conmine a los accionados a realizar las actuaciones tendientes a impedir que *«haya deterioro en el Medio Ambiente, de igual forma se realicen las adecuaciones correspondientes para [el buen] manejo de las aguas residuales del sector»*.

⁷ Folios 63 al 71.

I.4.2. La NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL⁸, mediante apoderado, arguyó que debido a los hechos que ocurren en el corregimiento de El Encano sobre la no canalización de las aguas residuales al Lago Guamuez y la indiscriminada tala de árboles, así como la extracción ilegal del carbón y pesca con chinchorros, y la protección de las aguas hídricas, ha realizado diferentes campañas y operativos en contra de este flagelo, así como los operativos de control de aprovechamiento forestal ilícito del recurso natural renovable, actividad de carboneo, pesca ilegal y deforestación.

Añadió que ha realizado innumerables esfuerzos y actividades tendientes a evitar la vulneración de los derechos colectivos reclamados, que se sustentan en la emisión de los oficios nums.: i) S-2016-0149/ESTPO SUR-SUBPO EL ENCANO-29.25 de 3 de octubre de 2016 suscrito por el patrullero Federman Castro Marriaga, integrante de la patrulla 16, mediante el cual se puso a disposición de CORPONARIÑO 18 bultos de carbón incautados en la vereda Casepamba, ii) S-2016-0148/ESTPO SUR-SUBPO EL ENCANO-28-58

⁸ Cfr. en los folios 144 a 155 del expediente contentivo en la acción popular.

de 6 de octubre de 2016, dirigido a CORPONARIÑO⁹ con el fin de poner a disposición de la entidad 23 bloques de madera abandonados en la vereda El Puerto de dicho corregimiento, iii) la captura en flagrancia del señor Óscar Eduardo Rivas Cabrera, quien se encontraba realizando pesca ilegal; hechos con los que pretende demostrar sus actuaciones frente a la contaminación alegada.

I.4.3. El **MINISTERIO**¹⁰, mediante apoderado afirmó que no es admisible se que le endilgue responsabilidad por la presunta omisiva frente a los hechos narrados en la demanda toda vez que ello sería *“[...] equivalente a generar un régimen de responsabilidad objetiva por cualquier daño, o una presunción de culpa por los deberes de custodia sobre el ejercicio profesional, lo que llevaría al absurdo [de] que el Estado responda por los hechos ilícitos que se causen como consecuencia de una actividad sobre la que éste haya autorizado su ejercicio [...]»*.

Por lo anterior, pidió denegar las pretensiones de la demanda en relación con aquel, ya que no vulneró los derechos colectivos

⁹ Oficios dirigidos a Jhoana Andrea Gutiérrez Fonseca como contratista de CORPONARIÑO.

¹⁰ Cfr. en los folios 175 a 197 y 202 a 226.

invocados. En ese orden, formuló la excepción de falta de legitimidad en la causa por pasiva ya que de manera equivocada se pretende que acepte responsabilidad solidaria por los posibles perjuicios que se reclaman, a cuya cuantía se opuso por ser lejana de realidad y a que no hay prueba idónea relacionar los daños reclamados con la acción u omisión de ese Ministerio.

I.4.4. CORPONARIÑO¹¹ mediante apoderado, se opuso a las pretensiones del actor, y manifestó que, como órgano ambiental, siempre ha desarrollado la política pública de conservación y cuidado del medio ambiente. Como prueba de ello, presentó una relación de los proyectos de sostenibilidad ambiental que ha suscrito, entre los que refirió el de *“Restauración ecológica y conservación de áreas estratégicas en zonas de recarga hídrica en la subregión centro, departamento de Nariño”*¹², cuyo objetivo general es mejorar los ecosistemas estratégicos en zonas de recarga hídrica en ese lugar.

Del mismo modo, mencionó el proyecto *“Fortalecimiento de la Autoridad Ambiental Proceso Licencias, Permisos y Autorizaciones*

¹¹ Cfr. en los folios 232 a 237.

¹² Cfr. en el folio 233.

Ambientales"¹³ que tiene como finalidad contribuir al fortalecimiento de la autoridad ambiental para el control y manejo de los recursos naturales y la proyección del ambiente en el departamento de Nariño.

Por último, consideró que en el entorno del Lago Guamuez ha desarrollado las actividades idóneas en el marco de las competencias asignadas en de la Ley 99 de 22 de diciembre de 1993¹⁴ y, que los responsables por los hechos alegados en la acción popular son el Municipio de Pasto y los ciudadanos que residen en el entorno del humedal.

I.4.5 El MUNICIPIO DE PASTO¹⁵, mediante apoderado, manifestó que no le corresponde solucionar la problemática planteada, ya que, son las entidades del orden nacional las que deben ejecutar las acciones necesarias para mejorar las condiciones de vida, el entorno ambiental y paisajístico del Lago Guamuez, como patrimonio natural de la región.

¹³ Cfr. en el folio 234.

¹⁴ *"Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones"*.

¹⁵ Cfr. en los folios 289 a 294.

Añadió que ese municipio no es ajeno a la situación y por ello, está dispuesto a realizar las acciones que sean necesarias para superarla o minimizarla, en el marco de sus competencias y en la medida de la disponibilidad presupuestal.

I.5. Pacto de cumplimiento

El 31 de enero de 2018 se llevó a cabo la audiencia pública consagrada en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, la cual se declaró fallida y se continuó el trámite procesal, debido a que las partes no llegaron a ningún acuerdo.

II.- FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA RECURRIDA.

El Tribunal, mediante sentencia de 26 de junio de 2018, accedió a las súplicas de la demanda, bajo las siguientes consideraciones:

Advirtió que según las previsiones del artículo 1º de la Ley 357 de 21 de enero de 1997¹⁶, aprobatoria de la «*Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas*»¹⁷, los humedales se definieron como las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean de origen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces o salobres, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja, no exceda de 6 metros.

Señaló que, para la Corte Constitucional, «[...] *los humedales constituyen especial importancia ecológica por las funciones regenerativas de preservación y equilibrio ambiental que cumplen a nivel de flora, fauna y sistemas hídricos* [...]»¹⁸.

¹⁶ «Ley 357 de 1997 (enero 21) por medio de la cual se aprueba la «*Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas*», suscrita en Ramsar el dos (2) de febrero de mil novecientos setenta y uno (1971)».

¹⁷ Llevada a cabo el 2 de febrero de 1971 en la ciudad de Ramsar, Irán.

¹⁸ Corte Constitucional, sentencia SU-842 de 2013, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, providencia en la que se consideró que: «Dentro de las áreas de especial importancia ecológica se encuentran los humedales, precisamente por las funciones regenerativas, de preservación y equilibrio ambiental que cumplen, a nivel de flora, fauna y sistemas hídricos, con miras a lograr mejores condiciones naturales de vida digna. Son definidos por la Convención de Ramsar, aprobada mediante la Ley 357 de 1997, como "*Las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de agua, sean éstas de régimen natural y artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas,*

Indicó que si bien, del expediente no se infería que se hubiera causado un daño al ecosistema del Lago Guamuez, no era admisible permitir la contaminación y deterioro del ambiente de éste a través de vertimientos de agua residuales, pesca y deforestación ilícita, pues ello, ocasionaría un perjuicio irreversible para toda la comunidad, que impactaría de manera negativa, debido a la sedimentación por desechos vertidos y la deforestación, lo que disminuiría el nivel del agua de la laguna e imposibilitaría la vida de especies que la habitan.

Agregó que, la importancia de los ecosistemas radica en sus funciones ecológicas fundamentales como reguladores de los regímenes hidrológicos y como hábitat de una variada fauna y flora y que constituyen un recurso de gran valor económico, cultural, científico y recreativo, cuya pérdida sería irreparable, y la necesidad de garantizar su protección debe realizarse a través de la

incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros”.

armonización de políticas nacionales con una acción internacional coordinada.

Añadió que, según los lineamientos proteccionistas del ambiente, en la séptima reunión de la conferencia de las partes contratantes de la convención sobre los humedales, llevada a cabo, en San José de Costa Rica, en mayo de 1999, se aprobaron los “*lineamientos para elaborar y aplicar Políticas Nacionales de Humedales*”, en los cuales se fijaron los lineamientos para lograr su conservación.

Consideró que, en aplicación del principio de prevención, las órdenes a imponer debían dirigirse a precaver la concreción de los daños ambientales causados al Lago Guamuez con (i) los vertimientos de aguas residuales, (ii) la deforestación del bosque adyacente a ella, (iii) la producción de carbón vegetal, y (iv) la pesca ilícita de trucha con métodos no autorizados.

Basó la decisión en la inspección judicial realizada al Lago Guamuez de 16 de febrero de 2018¹⁹, diligencia en la que se encontraron tres

¹⁹ Cfr. folio 381 a 387 del expediente contentivo de la acción popular.

vertimientos de aguas grises que van hasta la quebrada de La Torcaza, a lo que todas las partes reconocieron la inexistencia de un sistema de alcantarillado en la población de El Encano; e informes presentados por el Subsecretario de Economía Regional del Municipio de Pasto, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y CORPONARIÑO.

Agregó que las citadas accionadas deben realizar las actuaciones administrativas necesarias para prevenir, mitigar y controlar el impacto ambiental causado por el vertimiento de aguas residuales en el Lago Guamuez, mientras se ejecuta la construcción de la red de alcantarillado y la planta de tratamiento de aguas residuales.

En cuanto a la deforestación y el deterioro del ecosistema de la Laguna de la Cocha, ordenó a la Policía Nacional a través del grupo de Policía Ambiental y Ecológica, al Ministerio y a CORPONARIÑO, implementar campañas de creación de conciencia ecológica en el Corregimiento de «*El Encano*», cuyos ejes temáticos abordarán: (i) la importancia ambiental que tiene la Laguna de la Cocha en la región, por su biodiversidad y ecosistema, (ii) las medidas a

adoptarse para su conservación; y (iii) las sanciones administrativas y consecuencias penales que conlleva el incumplimiento de las normas ambientales e infracción de la Ley prevista para la conservación del ambiente.

Adicionalmente le ordenó a CORPONARIÑO el fortalecimiento del proyecto *“implementación de tecnologías para evitar la deforestación sobre el bosque protector y optimización del uso de los recursos naturales, en las cuencas hidrográficas de los ríos Guaitara, Mayo, Juanambú, Guamuez y Guiza”*²⁰, que conlleva la construcción de estufas ecoeficientes, para ser entregadas a las familias que habitan la zona y que evitan el consumo desmedido de carbón vegetal.

Ordenó al Municipio de Pasto, en aras de fortalecer el plan pedagógico establecido en el sistema educativo colombiano que, por intermedio de su Secretaría de Educación, implementar en el currículo del año lectivo 2019, en las instituciones educativas de su jurisdicción, en especial, las que se hallen en el Corregimiento de El Encano, el Proyecto Ambiental Escolar, si aún no lo ha hecho, en los términos de la normatividad y reglamentación que lo rige.

²⁰ Cfr. en los folios 102 adverso.

Por lo anterior, ordenó lo siguiente:

«[...] **TERCERO: ORDENAR**, al Municipio de Pasto y a la Corporación Autónoma Regional de Nariño- CORPONARIÑO, la elaboración del diseño, construcción y mantenimiento de la red de alcantarillado y la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales en el Corregimiento de «El Encano», que conforma parte del Municipio de Pasto- Departamento de Nariño, obra que deberá entregarse dentro de los doce (12) meses siguientes a la ejecutoria del fallo.

ORDENAR, al Municipio de Pasto y a la Corporación Autónoma Regional de Nariño, realicen las actuaciones administrativas necesarias y adopten las medidas técnicas alternativas que sean conducentes para prevenir, mitigar y controlar el impacto ambiental causado por el vertimiento de aguas residuales en la laguna de La Cocha, mientras se ejecuta la construcción de la red de alcantarillado y la planta de tratamiento de aguas residuales.

CUARTO. ORDENAR, a la Policía Nacional, a través del Grupo de Policía Ambiental y Ecológica MEPAS, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Corporación Autónoma Regional de Nariño- CORPONARIÑO, la conformación de un grupo interdisciplinario, con el objetivo de desarrollar campañas de conciencia ecológica, en el Corregimiento de «El Encano», en cuyos ejes temáticos, entre otros, principalmente, se abordará: (i) la importancia ambiental que tiene la laguna de La Cocha en la región, por su biodiversidad y ecosistema; (iii) las medidas que deben adoptarse para la conservación del bosque e impedir la pesca indiscriminada de trucha; y (iii) las sanciones administrativas y consecuencias penales que conlleva el incumplimiento de las normas ambientales e infracción de la Ley prevista para la conservación del ambiente.

Para la conformación del mencionado grupo interdisciplinario, la Sala otorgará a las aludidas entidades, el término de dos (2) meses, a partir de la firmeza de esta sentencia.

Finiquitado ese plazo, el citado Comité adelantará dichas campañas de manera mensual y por espacio de 12 meses. Vencido el aludido plazo, ese Comité evaluará la necesidad y conveniencia de continuar con dichas campañas, teniendo como objetivo el mejoramiento de la conciencia colectiva ambiental.

ORDENAR, a la Corporación Autónoma Regional de Nariño-CORPONARIÑO, fortalecer su labor de inspección, control y vigilancia en torno a la contaminación de la laguna de «La Cocha», tala de bosques y la pesca indiscriminada de trucha, en el Corregimiento de «El Encano» del Municipio de Pasto-Departamento de Nariño.

ORDENAR, a la Corporación Autónoma regional de Nariño-CORPONARIÑO, el fortalecimiento del proyecto «implementación de tecnologías para evitar la deforestación sobre el bosque protector y optimización del uso de los recursos naturales, en las cuencas hidrográficas de los ríos Guaitara, Mayo, Juanambú, Guamuez y Guiza», que conlleva a la construcción de «estufas ecoeficientes» para ser entregadas a las familias que habitan la referida zona, y que evitan el consumo desmedido de carbón vegetal.

ORDENAR, al Municipio de Pasto, a través de su Secretaría de Educación, que en el próximo calendario escolar (2019) **implemente**, si aún no lo ha hecho, en el curriculum académico de las instituciones educativas de su jurisdicción, en especial, las que se hallen en el Corregimiento de «El Encano», el Proyecto Ambiental Escolar, en los términos de la normatividad y reglamentación que lo rige.

Para tal propósito, podrá solicitar apoyo al Ministerio de Educación Nacional y al de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

QUINTO: CONFÓRMASE el Comité de Verificación del Cumplimiento del Fallo de que trata el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, el cual estará integrado por: el señor Alcalde del Municipio de Pasto, el Director de la Corporación Autónoma Regional Nariño- CORPONARIÑO y un representante de la Defensoría del Pueblo.

El Comité deberá rendir ante este Tribunal un informe mensual sobre el cumplimiento de la decisión adoptada en esta providencia. [...]»

III.- FUNDAMENTO DEL RECURSO DE APELACIÓN

El **MUNICIPIO DE PASTO**, a través de apoderado interpuso recurso de apelación alegando que, si bien el Tribunal efectuó un estudio juicioso sobre vertimientos que percibe el Lago Guamuez, no tuvo en cuenta que la elaboración del diseño, construcción y mantenimiento de la red de alcantarillado y la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales en el corregimiento de El Encano es una orden de imposible cumplimiento si se tiene en cuenta que dicho territorio "*[...] es el más extenso de la jurisdicción del Municipio de Pasto y los centros veredales que lo componen [son] bastante dispersos[;] además la población en relación con la superficie del territorio es bastante baja e igualmente dispersa, aunado a que son zonas de difícil acceso [...]*".

Señaló que la normativa que regula el tema de los vertimientos dispone responsabilidades precisas respecto a la construcción básica de agua potable y saneamiento básico en zonas rurales, ya que los

municipios deben asegurarse de que los centros poblados cuenten con la infraestructura de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.

Agregó que el Decreto 1898 de 23 de noviembre de 2016²¹ expedido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, establece en su artículo 2.3.7.1.2.1 la adopción de infraestructura básica de agua potable y saneamiento básico en zonas rurales²².

²¹ Por el cual se adiciona el Título 7º, Capítulo 1.º, a la parte 3.º del libro 2.º del Decreto 1077 de 2015 que reglamentó parcialmente el artículo 18 de la Ley 1753 de 2015, en lo referente a esquemas diferenciales para la prestación de servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas rurales.

²² **Artículo 2.3.7.1.2.1** *Adopción de infraestructura básica de agua potable y saneamiento básico en zonas rurales.* Es responsabilidad de los municipios y distritos asegurar que los centros poblados rurales cuenten con la infraestructura de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo. En caso de que el municipio o distrito identifique razones técnicas, operativas o socioeconómicas que impidan la prestación mediante sistemas de acueducto, alcantarillado o el servicio de aseo en los centros poblados rurales, se podrá implementar lo dispuesto en la sección 3 del presente capítulo.

Parágrafo. Para la identificación de los centros poblados rurales y demás zonas rurales, se emplearán las categorías del suelo rural determinadas en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) o Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) de cada municipio o distrito, según lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 388 de 1997 y en los artículos 2.2.2.2.1.3 y 2.2.2.2.1.4 del Decreto 1077 de 2015, o aquellas disposiciones de ordenamiento del suelo rural que las modifiquen, adicionen o sustituyan. Los municipios y distritos deben informar sobre las condiciones de acceso de agua potable y saneamiento básico en dichas áreas, de acuerdo con los reportes, los mecanismos y la periodicidad que defina el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Consideró que la orden impartida podía sólo podría cumplirse en “[...] *la cabecera corregimental y el puerto del “Lago Guamuez” o más conocido en el medio como “Laguna de la Cocha”, en donde se encuentran ubicados los hoteles y restaurantes del importante sector turístico, pues pensar en dar cumplimiento a lo ordenado en el fallo para todo el corregimiento el cual está conformado así: Cabecera: El Encano centro, Veredas: Ramos, Romerillo, Motilón, Carrizo, Casapamba, El Socorro, Bellavista, El Puerto, San José, Campo Alegre, Santa Clara, Santa Rosa, Mojondinoy, Naranjal, El Estero, Santa Isabel, Santa Teresita y Santa Lucía, es prácticamente imposible, teniendo en cuenta el término de tiempo, la complejidad del tema y las características propias del territorio, que lo hacen tan especial [...]”.*

Manifestó que el Departamento de Nariño formuló el «*Plan Ambiental Integral Humedal Ramsar Laguna de la Cocha Departamento de Nariño*», con la participación del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial - Fondo de Compensación Ambiental de CORPONARIÑO, la Gobernación de Nariño, la Alcaldía de Pasto, el Resguardo Quilasinga Refugio del Sol El Encano y las organizaciones comunitarias

constituidas en el Corregimiento, e incluyó en el Plan Departamental de Aguas a dicho sector.

Indicó que se encuentra en construcción el proyecto del sector de *“Agua Potable y Saneamiento Básico del PAP y PDA de Nariño”*, particularmente el proyecto denominado *“CONSTRUCCIÓN, OPTIMIZACIÓN Y MEJORAMIENTO DE SISTEMAS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO EN LOS SECTORES RURAL Y SUBURBANO DEL MUNICIPIO DE PASTO”*, cuyo desarrollo requirió una importante inversión.

Añadió que tanto la Gobernación de Nariño, como el Municipio de San Juan de Pasto, han trabajado de forma articulada en pro de mejorar las condiciones de vida de los habitantes del sector del Corregimiento de El Encano, en específico, en lo referente al agua y saneamiento básico.

Expresó que el puerto del Lago Guamuez es importante por su explotación turística y pesquera, comoquiera que las viviendas y restaurantes del sector son “manejados” por el Resguardo Quilisanga

Refugio del Sol “[...] quienes dan las autorizaciones para la instalación de restaurantes y tiene el control de la zona, con el agravante de que dichos predios se encuentran en su mayoría sin legalización, lo cual hace muy difícil la destinación de recursos, no obstante, el municipio de Pasto, se ha dado a la tarea de concientizar a los habitantes de dicho sector y se han suscrito convenios [a los cuales] se les ha dado aportes para el mejoramiento de sus condiciones básicas de vida, lo cual se traduce, en la pavimentación y acoquinamiento de vías, la construcción y modernización del puerto, la entrega de subsidios a los habitantes que dependen de los acueductos comunitarios que operan en la zona, la presencia de las diferentes autoridades [...]”²³.

Resaltó que la autoridad competente para autorizar y otorgar permisos de vertimientos y su control para los establecimientos e inmuebles ubicados en dicho puerto es CORPONARIÑO.

Por último, solicitó revocar la sentencia de primera instancia y despachar desfavorablemente las pretensiones propuestas dentro de la acción popular.

²³ Acápites del recurso de apelación visto y leído en los folios 537 a 543 del expediente popular.

IV.- ACTUACIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

El Despacho Sustanciador mediante autos de: i) 27 de agosto de 2018, admitió el recurso de apelación interpuesto por el **MUNICIPIO DE PASTO**, y ii) 27 de agosto de 2018 ordenó correr traslado a las partes por el término de diez (10) días, para que aleguen de conclusión, y al Procurador Delegado en lo Contencioso Administrativo ante el Consejo de Estado, con el fin de que rindiera concepto.

V.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

V.1. El **MINISTERIO**, por conducto de apoderado²⁴, manifestó que de acuerdo con el Decreto Ley 3570 de 27 de septiembre de 2011²⁵, las funciones del Ministerio no contempla (i) la descontaminación de las aguas residuales que desembocan en el Lago Guamuez, (ii) impedir la construcción o utilización de canales improvisados para la

²⁴ Folios 581 a 584 del expediente contentivo de la acción popular.

²⁵ "Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible."

conducción de aguas residuales direccionadas al Lago Guamuez, (iii) realizar el diseño de proyectos de alcantarillado y saneamiento de los municipios del Departamento de Nariño, ni (iv) la ejecución de reforestación y evitar la tala de árboles y la pesca con chinchorros, a los que hace alusión la acción popular.

Por lo anterior, solicitó su desvinculación por falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que ese Ministerio no es competente para realizar el diseño de todos los proyectos de alcantarillado y saneamiento de los municipios del Departamento de Nariño ya que no tiene funciones de control y vigilancia, ni de control ambiental que le confiera la Ley, frente a las eventuales actividades realizadas por los desechos comerciales y residenciales a la Laguna Guamuez del Corregimiento de El Encano; como tampoco del diseño del sistema de Alcantarillado y Saneamiento Básico en el Departamento de Nariño.

V.2. El MUNICIPIO DE PASTO, por intermedio de apoderado²⁶, reiteró los argumentos expuestos en el recurso de apelación, y

²⁶ Alegatos de conclusión del Municipio de Pasto, por intermedio del apoderado Yuri Jair Suárez Unigarro, visto en los folios 586 y 587.

agregó que el fallo de primera instancia debió ser determinante en sus órdenes, comoquiera que la actividad económica de la cabecera corregimental y el puerto que produce más contaminación, es la pesca, la preparación de trucha arcoíris y la pequeña agricultura, actos relacionados con los restaurantes del sector, de los cuales, el manejo y vigilancia está a cargo de la comunidad indígena que se encuentra asentada en él, circunstancia que no se mencionó en el fallo apelado.

Agregó que la orden del fallo apelado “[...] *consistente en la elaboración del diseño, construcción y mantenimiento de la red de alcantarillado y la planta de tratamiento de aguas residuales del Corregimiento «El Encano», tal y como está redactado, se entendería que es de todo, lo cual dificultaría mucho en la práctica su efectivo cumplimiento, pues se tendría que abarcar toda la extensión de su territorio y en realidad, dada la escasa población que se encuentra ubicada en sus veredas, requeriría una inversión presupuestal bastante onerosa para el municipio y CORPONARIÑO, lo cual no facilita en nada el propósito de la Acción Popular, de sus pretensiones primigenias [...]*”.

V.3. CORPONARIÑO²⁷, a través de apoderado, señaló que de acuerdo con la Constitución, la Ley y la Jurisprudencia, es el Estado, por medio del municipio de Pasto, el encargado de la construcción de la red de alcantarillado y la planta de tratamiento de aguas residuales, razón por la cual disiente con lo ordenado en dicho fallo, comoquiera que no tiene el deber de cumplirla.

Por lo anterior, consideró que el acatamiento de la orden impartida genera un detrimento patrimonial injustificado a esa Corporación que no está obligado a soportar.

Concluyó que se debe revocar el fallo de instancia y, en caso de existir vulneración, emitir un fallo de conformidad con las competencias que por ley le corresponde a cada entidad, y eliminar la orden de elaborar, construir y mantener la red de alcantarillado y la planta de tratamiento de aguas residuales del corregimiento «*El Encano*», por cuanto no corresponde a sus competencias.

²⁷ Folios 590 a 595.

VI.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

Generalidades de la acción popular

De acuerdo con el artículo 15 de la Ley 472 de 1998²⁸, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conoce de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones populares originadas en actos, acciones u omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas.

Por su parte, el artículo 144 del CPACA, preceptúa:

*«[...] ARTÍCULO 144. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS. Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias **con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.***

*Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, **sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el***

²⁸ «Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones».

contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos [...]» (destacado de la Sala).

Según lo ha señalado la Sección en forma reiterada²⁹, los supuestos sustanciales para la procedencia de las acciones populares son: **(i)** la existencia de una acción u omisión por parte de autoridades públicas o de los particulares, en relación con el cumplimiento de sus deberes legales³⁰, **(ii)** la existencia de un daño contingente, peligro, amenaza, o vulneración de derechos o intereses colectivos; y **(iii)** la relación de causalidad entre la acción u omisión, y la afectación de los derechos e intereses mencionados.³¹

En el caso *sub examine*, el señor **EMILIO ORLANDO GÓMEZ CAICEDO** instauró acción popular contra la **ALCALDÍA DE PASTO, CORPONARIÑO, POLICÍA METROPOLITANA** y el **MINISTERIO**, por considerar vulnerados los derechos colectivos al goce de un

²⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 5 de marzo de 2015, número único de radicación 15001-23-33-000-2013-00086-01(AP), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

³⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 9 de junio de 2011, número único de radicación 25000-23-27-000-2005-00654-01 (AP), C.P. María Elizabeth García González.

³¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 30 de junio de 2011, número único de radicación: 50001-23-31-000-2004-00640-01(AP), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico, el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas, la conservación de las especies animales y vegetales, la seguridad y salud pública y los demás intereses relacionados con la preservación y restauración del ambiente.

A juicio de la parte demandante, tales derechos se vulneraron con ocasión a la contaminación generada por el desagüe de los desechos de los distintos lugares comerciales y residenciales que desembocan de forma directa en el Lago Guamuez, la tala de árboles en el sector y la pesca indiscriminada, actos que conlleva la propagación de malos olores, debido a la descomposición de elementos, las aguas negras, y a que, dicho Lago se utiliza como un basurero público.

La acción fue conocida en primera instancia por el **Tribunal**, que en sentencia de 26 de junio de 2018 amparó los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, el equilibrio ecológico y a la seguridad y a la salubridad públicas, al encontrar que el vertimiento de aguas

residuales al Lago Guamuez, así como la pesca y deforestación ilícitas en el lugar han causado una afectación considerable al ambiente, a los recursos naturales y ese ecosistema.

Aunado a lo anterior, el **Tribunal** encontró que la tala de bosques y la pesca indiscriminada de trucha, no solo atentan en contra del ambiente circundante de la laguna de «*La Cocha*», sino que también, dichas actividades ilícitas, quebrantan los derechos colectivos de la comunidad aledaña.

Por lo anterior, y en aras de minimizar los hechos contaminantes, ordenó al Municipio y a CORPONARIÑO, la elaboración del diseño, construcción y mantenimiento de la red de alcantarillado y la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales en el Corregimiento El Encano, en el término de doce (12) meses, la implementación del proyecto Ambiental Escolar, en el currículo de los diferentes planteles educativos del municipio, en aras de fortalecer el plan pedagógico en lo relacionado con el tema ambiental.

Inconforme con la anterior decisión, el **MUNICIPIO DE SAN JUAN DE PASTO**, a través de apoderado, presentó recurso de apelación, en el que argumentó que los centros poblados que podrían ser objeto de lo ordenado en el fallo de instancia, serían la cabecera corregimental y el puerto del Lago Guamuez, en donde se encuentran ubicados los hoteles y restaurantes del sector turístico a quienes se les atañe la contaminación alegada.

Indicó que dar cumplimiento de la orden emitida por el *a quo*, dirigida a la elaboración del diseño, construcción y mantenimiento de la red de alcantarillado y la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales para todo el Corregimiento «*El Encano*», resulta «*prácticamente imposible*», teniendo en cuenta el término del tiempo en que se debe realizar la obra (12 meses), la complejidad de la misma y las características propias del territorio, puesto que dicho sector está conformado por: (i) Cabecera: El Encano centro, y (ii) Veredas: Ramos, Romerillo, Motilón, Carrizo, Casapamba, El Socorro, Bellavista, El Puerto, San José, Campo Alegre, Santa Clara, Santa Rosa, Mojondinoy, Naranjal, El Estero, Santa Isabel, Santa Teresita y Santa Lucía.

Añadió que, se han proliferado los restaurantes en el puerto, debido a su explotación turística y pesquera, los cuales son manejados, principalmente, por el Resguardo Quilisanga Refugio del Sol El Encano, con el agravante de que dichos predios se encuentran en su mayoría sin legalización, “[...] *lo cual hace muy difícil la destinación de recursos, no obstante, [...] se ha dado a la tarea de concientizar a los habitantes de dicho sector y se han suscrito convenios y se les ha dado aportes para el mejoramiento de sus condiciones básicas de vida, lo cual se traduce en la pavimentación y acoquinamiento de vías, la construcción y modernización del puerto, la entrega de subsidios a los habitantes que dependen de los acueductos comunitarios que operan en la zona, la presencia de las diferentes autoridades. En este punto es importante resaltar, que para los restaurantes e inmuebles que se encuentren ubicados en el puerto por ser colindantes con el «Lago Guamuez», la autoridad competente para autorizar o dar permisos de vertimientos y control está en manos de CORPONARIÑO [...]»*³².

³² Cfr. en el folio 543 del expediente popular.

De otro lado, adujo que el Departamento de Nariño formuló el «*Plan de Manejo Ambiental Integral Humedal Ramsar Laguna de la Cocha*» con la participación del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial, Fondo de Compensación Ambiental CORPONARIÑO, Alcaldía de Pasto, Resguardo Quilasinga Refugio del Sol El Encano y organizaciones comunitarias constituidas en «*El Encano*».

Asimismo, manifestó que el Corregimiento de El Encano está incluido en el denominado Plan Departamental de Aguas y en el proyecto denominado «*CONSTRUCCIÓN, OPTIMIZACIÓN Y MEJORAMIENTO DE SISTEMAS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO EN LOS SECTORES RURAL Y SUBURBANO DEL MUNICIPIO DE PASTO*», con una importante inversión.

Que, por lo dispendioso del proyecto se hace necesario conseguir apoyo en la «*cofinanciación de recursos*» y un concepto técnico, para el desarrollo del mismo, ya que, en lo referente al agua y al saneamiento básico, ha trabajado de forma articulada con la Gobernación de Nariño, en pro del Corregimiento El Encano.

Finalmente, resaltó que con la orden emitida en el fallo apelado existe duplicidad de esfuerzos técnicos y financieros, lo que configura un desgaste administrativo, que merece la revisión por parte del juez de segunda instancia.

Problema jurídico

De conformidad con lo anterior, la Sala determinará si el Municipio está llamado a responder por los derechos e intereses colectivos amparados, tal y como lo estableció el Tribunal, o si por el contrario, las órdenes impartidas se encuentran fuera de su órbita de competencia, respecto de la construcción de una red alcantarillado y saneamiento básico que mitigue los efectos causados al Lago de Guamuez con ocasión de los vertimientos directos de residuos y de las aguas residuales.

Con el fin de abordar el estudio del caso, la Sala abordará el estudio de los siguientes planteamientos: i) goce de un ambiente sano, al acceso a los servicios públicos y a su prestación eficiente y oportuna, materializada en el servicio público de alcantarillado, ii) principio de desarrollo sostenible, iii) impacto ambiental del Lago Guamuez, iv)

autoridades competentes en materia de saneamiento ambiental, v) del manejo de los vertimientos de aguas residuales y el servicio público domiciliario de alcantarillado, vi) línea normativa en cuanto a la competencia del Municipio, el Ministerio y CORPONARIÑO, vii) prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas rurales, viii) lo probado en el proceso, y ix) caso concreto.

Goce de un ambiente sano, al acceso a los servicios públicos y a su prestación eficiente y oportuna, materializada en el servicio público de alcantarillado

Una importante línea jurisprudencial del Consejo de Estado ha sostenido que el derecho colectivo al goce de un ambiente sano es fruto de la efectiva correlación entre la sociedad y la naturaleza, lo que se conoce como una Constitución ecológica, y en consecuencia le corresponde al Estado a través de los entes territoriales y las instituciones estatales pertinentes, **la prestación de servicios públicos**, inherentes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población; en ese sentido se ha manifestado en las siguientes sentencias:

a) En la sentencia de 22 de febrero de 2018³³, de la Sección Primera del Consejo de Estado, C. P. doctor Hernando Sánchez Sánchez, señaló que:

«[...] **los servicios públicos son inherentes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, constituyéndose su prestación en una finalidad social del Estado y, en consecuencia, corresponde a este su regulación, control y vigilancia, además del deber de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional**, así como dar solución a las necesidades básicas insatisfechas de salud, de educación, de **saneamiento ambiental y agua potable**.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 365 de la Constitución Política y 5º, numeral 5.1, de la Ley 142 el acceso a una infraestructura de servicios públicos es inherente a la finalidad social del Estado, razón por la cual se debe garantizar el acceso a una infraestructura de servicios adecuada para la satisfacción de las necesidades básicas de la comunidad, al respecto esta Sección se ha pronunciado de la siguiente manera³⁴:

*“[...] De otra parte, el artículo 365 de la Constitución Política dispone que **los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado**, quien los podrá prestar, con sujeción al régimen fijado por la ley, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares, pero en todo caso conservando su regulación, control y vigilancia.*

³³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 22 de febrero de 2018, C.P. Hernando Sánchez Sánchez, expediente núm.: 17001-23-31-000-2011-00220-01(AP).

³⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 4 de febrero de 2010, C.P.: Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta, expediente núm.: 76001-23-31-000-2004-00212-01(AP)

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

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

De allí, que tanto la Nación como las **entidades territoriales, tengan el deber de garantizar a los ciudadanos una infraestructura de servicios, que proteja su derecho a la salud, de lo que se sigue que este derecho colectivo está íntimamente relacionado con la vida en condiciones dignas**, lo que tiene por consecuencia que el Estado debe realizar para su consecución acciones afirmativas, por medio de las cuales se otorguen a las personas los medios necesarios para la satisfacción de las necesidades básicas relacionadas con la salubridad pública [...]». Resaltado fuera de texto.

b) Igualmente, la Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia 19 de abril de 2018³⁵, continuó con la línea jurisprudencial al definir la obligación del Estado en la prestación de servicios públicos como resultado de la «*Constitución Ecológica*», así:

³⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 19 de abril de 2018, C. P. María Elizabeth García González, expediente núm. 25000-23-24-000-2001-00612-01.

*"[...] La Sección Primera en anteriores pronunciamientos³⁶ ha sostenido que el medio ambiente hace parte de lo que se ha denominado por la jurisprudencia como "Constitución Ecológica"³⁷, conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la sociedad con la naturaleza y **que buscan proteger el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras.***

*En este sentido los artículos 8º, 58, 79, 80 y 95 Superiores, consagran, respectivamente, i) **la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas naturales de la Nación;** ii) **la función ecológica de la propiedad;** iii) **el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservando las áreas de especial importancia ecológica y fomentando la educación para el logro de estos fines;** y iv) **el deber del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, así como el de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados [...]"** (subrayado fuera de texto).*

c) Del mismo modo, la Sección Primera³⁸ al resolver una acción popular concerniente al déficit de calidad en los diferentes procesos

³⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 12 de febrero de 2015, C.P. María Claudia Rojas Lasso, expediente núm. 2012-00044-00.

³⁷ Corte Constitucional. Sentencias T-411 de 1992, Actor: José Felipe Tello Varón, M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-523 de 1994, Actores: María de Jesús Medina Pérez y Otros M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-126 de 1998, Actores: Luis Fernando Macías Gómez y Luis Roberto Wiesner Morales M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-431 de 2000, Actor: Julio César Rodas Monsalve, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

³⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 31 de enero de 2019, C. P. Roberto Augusto Serrato Valdés, expediente núm. 85001-23-33-000-2014-00034-01.

de tratamiento de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales, que operaba en el Municipio de Maní – Casanare, sin establecerse las condiciones necesarias para mitigar el impacto ambiental por parte del ente territorial, señaló:

“[...] Por tanto, la Sala concluye que a Corporinoquia, por tener responsabilidad en la vulneración de los derechos colectivos invocados, le corresponde participar en la adopción e implementación de las medidas indicadas por el Tribunal Administrativo de Casanare para garantizar que el sistema de tratamiento de aguas residuales del Municipio de Maní cumpla con las exigencias señaladas en las disposiciones de contenido ambiental que resultan aplicables [...]”.

Por lo que resolvió que:

*“[...] Casanare y Acuatodos solidariamente: deberán brindar apoyo técnico para consolidar **y poner en funcionamiento el aludido proyecto definitivo y selección de la alternativa más viable, en el marco de los requisitos que suponen los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad** establecidos en el artículo 4° de la Ley 136 de 2 de junio de 1994 [...]”.*

Suscitados los anteriores acápites jurisprudenciales, se concluye que el Estado tiene a cargo, a través de sus entes territoriales e instituciones estatales, la prestación de los servicios públicos, como una forma de cumplir con la función pública, que resulta de la administración del conglomerado social que lo conforma; por

consiguiente, y con las consideraciones que anteceden se analizará el objeto del recurso de apelación, interpuesto por el Municipio de Pasto, en cuanto a la orden proferida por el operador judicial de primera instancia.

Principio de desarrollo sostenible

El principio de desarrollo sostenible es el que guía las relaciones sociales, ambientales y económicas en el Estado Colombiano, ya que de acuerdo con la jurisprudencia el mencionado principio:

“[...] facilita el proceso de armonización de las tensiones existentes entre el uso y la explotación de los recursos naturales; con la necesidad de conservar y proteger el ambiente³⁹. En efecto, el artículo 80 de la Carta Política consagra una garantía estatal de racionalización de los recursos naturales, a través de la cual se establecen pautas de preservación del ambiente al interior de la estrategia de crecimiento económico que promueva el Estado.

A nivel normativo el artículo 3° de la Ley 99 de 1993, define el desarrollo sostenible como aquel que: “[...] conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades [...]”. En igual sentido, la Ley 1523 de 2012⁴⁰, dispuso en su artículo 3° que: “[...] el desarrollo es sostenible cuando satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de los sistemas ambientales de satisfacer las necesidades futuras e implica tener en cuenta la dimensión económica,

³⁹ Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés (E1), sentencia de 17 de agosto de 2017, Radicación número: 20001-23-33-000-2016-00114-01(AP)

⁴⁰ “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres”.

social y ambiental del desarrollo. El riesgo de desastre se deriva de procesos de uso y ocupación insostenible del territorio, por tanto, la explotación racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente constituyen características irreductibles de sostenibilidad ambiental y contribuyen a la gestión del riesgo de desastres [...]”.

Cabe precisar que este concepto también se nutre de diversos compromisos multilaterales de los Estados. Particularmente, la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972, el informe Brundtland de 1987, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río + 20 de 22 de junio de 2002 y la XXI Conferencia Internacional sobre Cambio Climático de 2009, entre otros.

Estos instrumentos internacionales ponen de presente la necesidad de promover políticas que mantengan y expandan la base de los recursos naturales desde una estrategia de equidad intergeneracional, la cual reconoce que: i) es necesario preservar los recursos naturales para el beneficio de las generaciones futuras; ii) la explotación de los recursos debe ser sostenible, prudente y racional; y, iii) las consideraciones medioambientales deben ser parte de los planes de desarrollo.

En efecto, recientemente el Estado Colombiano suscribió el Acuerdo de París, adoptado el 12 de diciembre de 2015 y aprobado mediante Ley 1844 de 2017, en cuyo marco el gobierno nacional reitera el compromiso global de armonizar el bienestar de las personas con el de la naturaleza, de manera que el medio ambiente sea considerado como parte fundamental del proceso de desarrollo.

Sin embargo, esta actividad de ponderación de ambos bienes jurídicos no resulta sencilla. Por ello, esta Sección, en la sentencia de 21 de junio de 2001, recordó que el Estado que no puede frenar el desarrollo cuando este sea sostenible. Es decir, aquel que “[...] lleve al crecimiento económico, al mejoramiento de la calidad de vida y al bienestar social sin agotar los recursos, ni deteriorar el ambiente [...]”⁴¹.

Sumado a ello, en la sentencia de 18 de marzo de 2010, la Sección Primera de esta Corporación judicial, al reconocer el escenario complejo que afrontan las autoridades públicas en la interpretación del principio de desarrollo sostenible, puso de presente que: “[...] el medio ambiente involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible,

⁴¹ Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente: Olga Inés Navarrete Barrero

y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural [...]”⁴².

De igual manera, conforme al criterio jurídico definido en la sentencia de 28 de marzo de 2014⁴³, el concepto de desarrollo sostenible posibilita el desarrollo de actividades productivas que conduzcan al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de vida y al bienestar social, sin agotar la base de los recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades [...]”⁴⁴.

Conforme lo anterior, es claro que en el ordenamiento jurídico colombiano la protección del medio ambiente es un tema prioritario para el Estado, que resulta ser el garante del mismo, es por esto que a través de las diferentes autoridades nacionales y territoriales, se debe garantizar su conservación y protección de manera armónica.

Impacto ambiental del Lago Guamuez.

El Estado Colombiano por medio de la Ley 357 de 21 de enero de 1997⁴⁵, elevó el Lago Guamuez a humedal “Ramsar” por tratarse de

⁴² Consejo de Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejera ponente (E): María Claudia Rojas Lasso. Bogotá D.C., dieciocho (18) de marzo de dos mil diez (2010). Radicación número: 44001-23-31-000-2005-00328-01(AC). Actor: Bartolo Poveda González. Demandado: Municipio de Maicao y Otros.

⁴³ Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, Radicación número: 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP)

⁴⁴ Consejo de Estado, Sección primera, Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés. Radicación número: 17001-23-00-000-2011-00337-01(AP).

⁴⁵ “Por medio de la cual se aprueba la “Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas”, suscrita en Ramsar el dos (2) de febrero de mil novecientos setenta y uno (1971)”.

la laguna Andina en mejor estado de conservación en Colombia, ubicada en la parte alta de la cuenca del Alto Putumayo, *«reconocido centro de endemismo y refugio del Pleistoceno, y como una de las regiones más ricas en biodiversidad de país»*.

Con el fin de garantizar la protección ambiental del sector, CORPONARIÑO suscribió el Plan de Manejo Ambiental Integral del Humedal Ramsar Laguna de la Cocha 2011-2021, en el cual señaló que dicho humedal, es el espejo de agua más grande de la zona de estudio ya que ostenta las siguientes propiedades:

«[...]

- (i) *genera múltiples bienes y servicios ambientales*
 - (ii) *sirve como hábitat para la conservación de la flora y la fauna*
 - (iii) *almacena y regula grandes cantidades de agua*
 - (iv) *facilita el transporte acuático y propicia la recreación ecológica*
- [...]».

En dicho sector se encuentra ubicada la reserva forestal *«Santuario de Flora Isla La Corota»*, alinderado y declarado mediante el Acuerdo núm. 032 de 2 de mayo de 1977 expedido por la Junta Directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del

Ambiente INDERENA, aprobado por la Resolución ejecutiva No. 171 de 6 de junio de 1977; y presenta una efectiva funcionalidad biológica y ecosistémica de la biodiversidad que existe en la isla, cuyas características conforman un escenario paisajístico singular.

El Lago Guamuez y el «*Santuario de Flora Isla La Corota*» constituyen un fundamento sólido que advierte el grado de importancia del humedal con respecto a sus propiedades como fuente de cuidado biológico y ecosistémico, lo que la hace funcional en el sentido de que constituye fuente de vida para el medio en general.

El marco de protección en torno al cuidado de los bosques, la Ley 110 de 23 de noviembre de 1912⁴⁶, incluyó en su capítulo VIII disposiciones de protección para los bosques y cabeceras de ríos, y la Ley 119 de 24 de enero de 1979⁴⁷, modificatoria del citado Código, señaló que «*los bosques nacionales son aquellos integrados por plantaciones especiales, que debían ser protegidos por el Estado*».

⁴⁶ "Por el cual se sustituyen el Código Fiscal y las leyes que lo adicionan y reforman".

⁴⁷ "Por la cual se dictan Medidas Sanitarias".

De acuerdo con lo anterior, para la Sala no hay duda de la importancia ecológica que representa la Laguna Guamuez y su incuestionable protección y conservación por parte de las autoridades accionadas.

Autoridades competentes en materia de saneamiento ambiental

Inicia la Sala por referirse a la regulación constitucional de los servicios públicos, en orden a establecer los parámetros dentro de los cuales ha de garantizarse su prestación, objetivo que prioriza en el artículo 365 de la Constitución Política.

"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".

El artículo en mención dispone que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, y que es deber del mismo asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos están sometidos al régimen jurídico que fije la ley y, según lo dispone el artículo 366 *ibidem*, deben estar encaminados a procurar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

“ARTICULO 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.

Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”.

En desarrollo de los anteriores preceptos, el Congreso de la República expidió la Ley 142 de 11 de julio de 1994⁴⁸, la cual se aplica a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, **alcantarillado**, aseo,

⁴⁸Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones

energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía [fija] pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural, entre otros.

El artículo 15 de dicha normativa estableció que pueden prestar servicios públicos: “1) *Las empresas de servicios públicos; 2) Las personas naturales o jurídicas que produzcan para ellas mismas, o como consecuencia o complemento de su actividad principal, los bienes y servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos; 3) Los municipios cuando asuman en forma directa, a través de su administración central, la prestación de los servicios públicos, conforme a lo dispuesto en esta Ley; 4) Las organizaciones autorizadas conforme a esta Ley para prestar servicios públicos en municipios menores en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas; 5) Las entidades autorizadas para prestar servicios públicos durante los períodos de transición previstos en esta Ley; y 6) Las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional que al momento de expedirse esta Ley estén prestando cualquiera de los servicios públicos y se ajusten a lo establecido en el párrafo del artículo”.*

En un mismo sentido, el artículo 3° de la Ley 136 de 2 de junio de 1994⁴⁹ **establece como funciones del municipio**, entre otras, las de 1) **administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la Ley**; y 2) solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, **saneamiento ambiental, agua potable**, servicios públicos domiciliarios, vivienda recreación y deporte, con especial énfasis en la niñez, la mujer, la tercera edad y los sectores discapacitados, directamente y, en concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales y la Nación, en los términos que defina la Ley.

Por otra parte, el artículo 8° de la Ley 388 de 18 de julio de 1997⁵⁰ determinó que la función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital 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. Señala dicha normativa que son acciones

⁴⁹Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios

⁵⁰Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones

urbanísticas, entre otras las de: 1) 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; y 2) **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.

En concordancia con lo anterior, el artículo 1º del Decreto 302 de 2000 *"por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, en materia de prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado"*, fija las normas que regulan las relaciones que se generan entre la entidad prestadora de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado y los suscriptores y usuarios, actuales y potenciales, del mismo.

De manera concreta, el artículo 76 de la Ley 715 de 2001⁵¹, señala que corresponde a los municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial realizar directamente o a través de terceros en materia de servicios públicos además de las competencias establecidas en otras normas vigentes **la construcción, ampliación rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos.**

Del manejo de los vertimientos de aguas residuales y el servicio público domiciliario de alcantarillado

Al respecto, la Sala en providencia de 11 de julio de 2019⁵², precisó:

"[...] XI.6. Del manejo de los vertimientos de aguas residuales

⁵¹Por 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.

⁵² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 11 de julio de 2019, M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, expediente núm. 54001-23-33-000-2015-00114-01.

Conforme al artículo 49 de la Constitución Política⁵³, el saneamiento ambiental es un servicio público a cargo del Estado cuya prestación se rige por los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. Este servicio se relaciona con el derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, previsto en el artículo 79 de la misma Constitución.

Ahora bien, al tenor de la relación existente entre la preservación del entorno natural y el manejo integral de los residuos, el saneamiento ambiental está ligado a los servicios domiciliarios de alcantarillado y aseo⁵⁴. El numeral 23 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, precisa que el servicio de alcantarillado incluye el tratamiento y la disposición final de los residuos, principalmente líquidos.

Sobre este último aspecto, el artículo 2.2.3.2.20.5. del Decreto 1076 de 2015⁵⁵, modificado por el Decreto 050 de 2018⁵⁶, dispuso la prohibición de "[...] verter, sin tratamiento, residuos sólidos, líquidos o gaseosos, que puedan contaminar o eutroficar las aguas, causar daño o poner en peligro la salud humana o el normal desarrollo de la flora o fauna, o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos [...]".

De igual forma, el artículo 2.2.3.3.4.3. de la misma regulación señaló la prohibición de realizar vertimientos, entre otros: i) en las cabeceras de las fuentes de agua; ii) en acuíferos; iii) en los cuerpos de aguas, destinadas para recreación y usos afines que impliquen contacto primario, que no permita el cumplimiento del criterio de calidad para este uso; iv) en un sector aguas arriba de las bocatomas para agua potable, en extensión que determinará, en cada caso, la autoridad ambiental competente; v) en cuerpos de agua que la autoridad ambiental competente declare total o

⁵³ "Artículo 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud".

⁵⁴ Lo anterior, conforme a la definición prevista en el artículo 14 de la Ley 142 de 1994.

⁵⁵ "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible"

⁵⁶ "Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible en relación con los Consejos Ambientales Regionales de la Macrocuenca (CARMAC), el Ordenamiento del Recurso Hídrico y Vertimientos y se dictan otras disposiciones"

parcialmente protegidos, de acuerdo con los artículos 70 y 137 del Decreto-Ley 2811 de 1974; vi) que alteren las características existentes en un cuerpo de agua que lo hacen apto para todos los usos determinados en el artículo 2.2.3.3.2.1 del presente decreto; y vii) que ocasionen altos riesgos para la salud o para los recursos hidrobiológicos.

En este marco de control al recurso hídrico, el artículo 10 del Decreto 2667 de 2012⁵⁷, derogatorio del Decreto 3100 de 2003, establece que el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (PSMV), contiene la meta individual de reducción de carga contaminante de los usuarios del servicio de alcantarillado, cuyo cumplimiento evalúa la autoridad ambiental competente de acuerdo con los compromisos allí establecidos.

Respecto del Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos – PSMV, es pertinente anotar que la Resolución 1433 de 2004, lo define, como “[...] el conjunto de programas, proyectos y actividades, con sus respectivos cronogramas e inversiones necesarias para avanzar en el saneamiento y tratamiento de los vertimientos, incluyendo la recolección, transporte, tratamiento y disposición final de las aguas residuales descargadas al sistema público de alcantarillado, tanto sanitario como pluvial, los cuales deberán estar articulados con los objetivos y las metas de calidad y uso que defina la autoridad ambiental competente para la corriente, tramo o cuerpo de agua”.

El artículo 2º de la precitada Resolución, establece que las autoridades ambientales competentes para aprobar el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos, PSMV, son: i) las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible; ii) las Unidades Ambientales Urbanas, de los Municipios, Distritos y Áreas Metropolitanas cuya población urbana sea superior a un millón de habitantes y; iii) las autoridades ambientales a las que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 31 de julio 2002⁵⁸.

⁵⁷ «Por el cual se reglamenta la tasa retributiva por la utilización directa e indirecta del agua como receptor de los vertimientos puntuales, y se toman otras determinaciones»

⁵⁸ Artículo 13 de la Ley por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta señala que los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla ejercerán, dentro del perímetro urbano de la cabecera distrital, las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones

A su turno, el artículo 2.2.3.3.5.18 del Decreto 1076 de 2015⁵⁹, al abordar el seguimiento de los permisos de vertimiento, los Planes de Cumplimiento y Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos –PSMV-, establece que: “[...] Con el objeto de realizar el seguimiento, control y verificación del cumplimiento de lo dispuesto en los permisos de vertimiento, los Planes de Cumplimiento y Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos, la autoridad ambiental competente efectuará inspecciones periódicas a todos los usuarios [...]”.

Cabe traer a colación que la Resolución 631 de 2015, proferida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, establece los parámetros y los valores límites máximos permisibles que deberán cumplir quienes realizan vertimientos puntuales a los cuerpos de aguas superficiales y a los sistemas de alcantarillado público. Asimismo, define los parámetros objeto de análisis y reporte por parte de las actividades industriales, comerciales o de servicios. Es por lo anterior que el artículo 19 ibídem precisa que los Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos –PSMV-, deberán ser ajustados y aprobados al tenor del régimen de transición previsto para tal efecto por la disposición.

En este orden de ideas, los Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos se han convertido en la herramienta base de planificación y control de las cargas contaminantes generadas por los usuarios del servicio público de alcantarillado.

XI.7. El servicio público domiciliario de alcantarillado⁶⁰

Autónomas Regionales en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano, en los mismos términos del artículo 66 de la Ley 99 de 1993

⁵⁹ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁶⁰ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencias de 26 de noviembre de 2015, Rad. N.º 76001-23-31-000-2010-01545-01(AP), C. P.: Roberto Augusto Serrato Valdés; 18 de septiembre de 2015, Rad. N.º 05001-23-31-000-2011-00032-01(AP), C. P.: Guillermo Vargas Ayala; 6 de septiembre de 2012, Rad. N.º 76001-23-31-000-2011-00314 01(AP) y 18 de agosto de 2011, Rad. N.º 47001-23-31-000-2004-00454-01(AP), C. P.: María Claudia Rojas Lasso.

El artículo 211 del Decreto 1541 de 26 de julio de 1978⁶¹, dispone que "[s]e prohíbe verter, sin tratamiento, residuos sólidos, líquidos o gaseosos, que puedan contaminar o eutroficar las aguas, causar daño o poner en peligro la salud humana o el normal desarrollo de la flora o fauna, o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. (...)".

Por su parte, el Decreto 1594 de 1984, reglamentario de la Ley 9ª de 1979⁶², "(...) prohíbe todo vertimiento de residuos líquidos a las calles, calzadas y canales o sistemas de alcantarillado para aguas lluvias, cuando quiera que existan en forma separada o tengan esta única destinación"⁶³. De igual forma, dispone que "[l]os sedimentos, lodos, y sustancias sólidas provenientes de sistemas de tratamiento de agua o equipos de contaminación ambiental, y otras tales como cenizas, cachaza y bagazo, no podrán disponerse en cuerpos de aguas superficiales, subterráneas, marinas, estuarinas o sistemas de alcantarillado, y para su disposición deberá cumplirse con las normas legales en materia de residuos sólidos"⁶⁴.

*La Ley 142 de 11 de julio de 1994, "por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones", en su artículo 1º dispuso que **la misma se aplicaría** "(...) **a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado**, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural; a las actividades que realicen las personas prestadoras de servicios públicos de que trata el artículo 15 de la presente Ley, y a las actividades complementarias definidas en el Capítulo II del presente título y a los otros servicios previstos en normas especiales de esta Ley". [Resalta la Sala].*

A su turno, el artículo 14 de la misma regulación definió los siguientes conceptos relevantes:

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

⁶¹ "Por el cual se reglamenta la Parte III del Libro II del Decreto-Ley 2811 de 1974: "De las aguas no marítimas" y parcialmente la Ley 23 de 1973" [Modificado por el Decreto Nacional 2858 de 1981](#).

⁶² "Por la cual se dictan medidas sanitarias". Diario Oficial 35.308 de 1979 (julio 16).

⁶³ Artículo 60.

⁶⁴ Artículo 70.

(...).

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

(...)”^[65]. [Subraya la Sala].

Igualmente, el Decreto 302 de 25 de febrero de 2000 “por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, en materia de prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado”, señala que “[l]os usuarios o suscriptores de las entidades prestadoras de los servicios, deberán hacer uso de los servicios de acueducto y alcantarillado en forma racional y responsable, observando las condiciones que para tal efecto establezcan las normas vigentes, en orden a garantizar el ahorro y uso eficiente del agua, la prevención de la contaminación hídrica por parte de sustancias susceptibles de producir daño en la salud humana y en el ambiente y la normal operación de las redes de acueducto y alcantarillado⁶⁶”.

Línea normativa ambiental en cuanto a la competencia del Municipio de Pasto, el Ministerio y CORPONARIÑO.

En este capítulo, es pertinente puntualizar las competencias de cada una de las entidades accionadas respecto de la prestación del servicio de alcantarillado y saneamiento básico, con el fin de establecer si al recurrente le corresponde o no el cumplimiento de

⁶⁵ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 20 de marzo de 2002. Rad. Núm: 11001-03-24-000-2000-00030-01(7259). C. P: Olga Inés Navarrete Barreto.

⁶⁶ Artículo 6º.

las órdenes emitidas por el *a quo*, en lo relacionado al adecuado manejo del recurso hídrico y evitar la contaminación del Lago Guamuez.

ENTIDAD ACCIONADA	FUNCIÓN ESPECÍFICA
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	El Decreto 2478 de 1999⁶⁷ señaló, entre otras funciones, las siguientes: «[...] 3. <i>Formular políticas, planes y programas agropecuarios, pesqueros y de desarrollo rural, fortaleciendo los procesos de participación y planificación, en armonía con los lineamientos de la política macroeconómica.</i> 4. <i>Fijar la política de cultivos forestales, productores y protectores con fines comerciales, de especies introducidas o autóctonas, en coordinación con la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables establecida por el Ministerio del Medio Ambiente.</i> 5. <i>Armonizar y coordinar la formalicen y adopción de la política de protección y uso productivo de los servicios ambientales, agua, suelo, captura de carbono y biodiversidad con el Ministerio del Medio Ambiente [...]».</i> Y el Decreto 3570 de 2011 constituye el marco de acción de esa cartera ministerial, entre otras funciones, las que conciernen al caso concreto son:

⁶⁷ «Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se dictan otras disposiciones».

	• «[...] <i>Diseñar y formular la política nacional en relación con el ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar su conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente [...]</i>» (Artículo 2). • Apoyar a las entidades en la formulación de políticas públicas de impacto ambiental y desarrollo sostenible. • Vigilar a las Corporaciones Autónomas Regionales en el control preventivo y posterior del deterioro del ambiente.
Corporación Autónoma Regional de Nariño	La Ley 99 de 1993 en sus artículos 1º y 23, y el Decreto 1768 de 1994⁶⁸ señalan que las Corporaciones Autónomas Regionales son las entidades encargadas de <i>«administrar dentro del área de su jurisdicción, el ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de acuerdo a las disposiciones normativas y políticas del Ministerio del Medio Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible)»</i>⁶⁹. El artículo 31 numerales 10 y 12: <i>«[...] Fijar en el área de su jurisdicción, los límites permisibles de emisión, descarga, transporte o depósito de sustancias,</i>

⁶⁸ Por el cual se desarrolla parcialmente el literal h) del Artículo 116 en lo relacionado con el establecimiento, organización o reforma de las corporaciones autónomas regionales y de las corporaciones de régimen especial, creadas o transformadas por la Ley 99 de 1993.

⁶⁹ Artículo 23 de la Ley 99 de 1993. Naturaleza Jurídica. Las Corporaciones.

	<i>productos, compuestos o cualquier otra materia que puedan afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables y prohibir restringir o regular la fabricación, distribución, uso disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental. Estos límites, restricciones y regulaciones en ningún caso podrán ser menos estrictos que los definidos por el Ministerio del Medio Ambiente. [...]».</i> <i>«[...] Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos, estas funciones comprenden expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos concesiones, autorizaciones y salvoconductos [...]»</i>
Municipio de Pasto	El artículo 288 señala que: <i>«La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. 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».</i> Y el artículo 311 constitucional define al Municipio como entidad fundamental y lo revistió de una específica protección por estar ligado directamente con la población, frente a la cual le

	corresponde la prestación de servicios públicos. Ley 136 de 1994 modificada por la ley 1551 de 2012 prevé entre las funciones del municipio: Artículo 3: «[...] <i>Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del ambiente, de conformidad con la Constitución y la ley [...]</i>». Ley 388 de 1997 artículo 8: «[...] <i>La función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital 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 [...]</i>». Ley 715 de 2001:«[...] <i>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 [...]</i>». Artículo 44. «[...] <i>Competencias de los municipios. Corresponde a los municipios dirigir y coordinar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el ámbito de su jurisdicción [...]</i>». Artículo 76: «[...] <i>Competencias del municipio en otros sectores. Además de las establecidas en la Constitución y en otras</i>
--	---

	<i>disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal [...]».</i>
--	---

En síntesis, se observa que el Ministerio, CORPONARIÑO y el Municipio de Pasto confluyen en la **protección del ambiente** razón por la cual, recae sobre ellos la necesidad de materializar y optimizar los mandatos constitucionales y legales expuestos en torno a su preservación.

En ese sentido, las Leyes 23 de 1973⁷⁰, 99 de 1993⁷¹ y 1333 de 2009⁷², así como el Decreto ley 2811 de 1974⁷³, constituyen líneas normativas, que en concordancia con los artículos 1º, 7º, 8º, 63, 79, 80 y 81 de la Constitución, buscan la preservación del ambiente cuyo

⁷⁰ Por la cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y protección al medio ambiente y se dictan otras disposiciones.

⁷¹ Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.

⁷² Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.

⁷³ Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

fin conlleva una gestión ambiental como medida preventiva y de contingencia, ante el riesgo y el posible daño al ecosistema.

Ahora bien, el Decreto 948 de 1995, *«Por el cual se reglamentan, parcialmente, la Ley 23 de 1973, los artículos 33, 73, 74, 75 y 76 del Decreto - Ley 2811 de 1974; los artículos 41, 42, 43, 44, 45, 48 y 49 de la Ley 9 de 1979; y la Ley 99 de 1993, en relación con la prevención y control de la contaminación atmosférica y la protección de la calidad del aire»*, prevé los usos sostenibles en el nivel de contaminación autorizada por la Ley, así:

*"[...] ARTICULO 11. De las normas de emisión restrictivas. **La autoridad ambiental competente en el lugar en que se haya declarado alguno de los niveles de concentración de contaminantes de que tratan los artículos precedentes podrá, además de tomar las medidas que el presente decreto autoriza,** dictar para el área afectada normas de emisión, para fuentes fijas o móviles, más restrictivas que las establecidas por las normas nacionales, regionales, departamentales o locales vigentes. En tal caso, las normas más restrictivas se dictarán conforme a las reglas del "Principio de rigor subsidiario" de que trata el artículo 63 de la Ley 99 de 1993. Salvo la ocurrencia de una circunstancia sobreviniente de grave peligro, ninguna autoridad ambiental podrá dictar para el área de su jurisdicción normas de emisión más restrictivas que las establecidas para el nivel nacional, sin la previa declaratoria de los niveles de que trata el artículo 10 del presente Decreto.*

*ARTICULO 12. **De la fijación de los valores y tiempos para cada nivel de contaminación.** El Ministerio del Medio Ambiente, mediante resolución, establecerá los límites máximos admisibles de los niveles de contaminación del aire de que tratan*

los artículos anteriores, y establecerá los grados de concentración de contaminantes que permitirán a las autoridades ambientales competentes la adopción de normas de emisión más restrictivas que las vigentes para el resto del territorio nacional.

ARTICULO 13. De las emisiones permisibles. *Toda descarga o emisión de contaminantes a la atmósfera sólo podrá efectuarse dentro de los límites permisibles y en las condiciones señaladas por la ley y los reglamentos. Los permisos de emisión se expedirán para el nivel normal, y amparan la emisión autorizada siempre que en el área donde la emisión se produce, la concentración de contaminantes no exceda los valores fijados para el nivel de prevención, o que la descarga contaminante no sea directa causante, por efecto de su desplazamiento, de concentraciones superiores a las fijadas para el nivel de prevención en otras áreas [...]*" (Resaltado fuera de texto).

La anterior reseña normativa, se expuso con el fin de significar que la contaminación, si bien, se encuentra autorizada en ciertos niveles, también lo es, que el mismo legislador prevé el cuidado y preservación al ambiente, y en esa medida no es loable quebrantar el derecho colectivo al goce del ambiente sano, como resultado de los excesos y extremos no permitidos, que configuran una afectación al ecosistema y en general a la biodiversidad, es decir el abuso de la naturaleza, como riqueza para la subsistencia del hombre.

Cabe precisar, que de acuerdo a la visión localista, y una vez materializada la afectación a los derechos colectivos, creer que los

problemas ambientales suceden en un lugar y que por ello son inamovibles, es un entendimiento equivocado, ya que la cuestión ambiental es una tarea local o regional y estatal, es decir le corresponde asumir el plan de contingencia y la solución inmediata, ante el riesgo ambiental, al engranaje institucional, como todas aquellas entidades que tienen dentro de sus funciones, relación alguna con el ambiente, de conformidad con el principio ambiental de solidaridad.

Prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas rurales

El Decreto 1898 de 2016, define los **esquemas diferenciales** para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas rurales o de difícil acceso en el territorio nacional, como el ***“Conjunto de condiciones técnicas, operativas y de gestión para el aseguramiento del acceso al agua para consumo humano y doméstico y al saneamiento básico en una zona determinada, atendiendo a sus condiciones territoriales particulares”*** (Artículo 2.3.7.1.1.3. numeral 7).

Igualmente establece que los municipios y distritos son los responsables de asegurar la infraestructura básica de agua potable y saneamiento básico en dichas zonas del país y, que en caso de que por razones técnicas, operativas o socioeconómicas no se pueda prestar el servicio a través de los sistemas de acueducto, alcantarillado o aseo, se podrá implementar esquemas diferenciales.

Los municipios aseguran el aprovisionamiento de agua potable y saneamiento básico en las zonas rurales a través de la adopción de las soluciones alternativas, entendidas éstas como la *“Opción técnica, operativa y de gestión que permite el aprovisionamiento de agua para consumo humano y doméstico o de saneamiento básico, sin recurrir a los sistemas de acueducto, alcantarillado o a la recolección de residuos sólidos contemplados en el artículo 14 de la Ley 142 de 1994”* (Artículo 2.3.7.1.1.3. numeral 10).

Las soluciones alternativas pueden ser: i) aprovisionamiento de agua para consumo humano y doméstico y de saneamiento básico, ii) manejo de aguas residuales domésticas, iii) manejo de residuos

sólidos, o iv) administración de los puntos de suministro o de abasto de agua.

En tratándose de sistemas de acueducto o alcantarillado la selección de soluciones alternativas debe considerar las condiciones técnicas, operativas y socioeconómicas de cada opción y concertarlo con la población beneficiaria.

De la normativa en cita, se destaca:

"SECCIÓN 3

ESQUEMAS DIFERENCIALES PARA EL APROVISIONAMIENTO DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO

Artículo 2.3.7.1.3.1. Adopción de soluciones alternativas en zonas rurales. Es responsabilidad de los municipios y distritos asegurar el aprovisionamiento de agua potable y saneamiento básico en zona rural diferente a los centros poblados rurales. Para estos efectos, los proyectos de soluciones alternativas deberán ajustarse a lo dispuesto en el artículo 2.3.7.1.3.6. del presente capítulo.

Parágrafo 1°. En zonas rurales diferentes a los centros poblados rurales en las que sea viable la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado o aseo, se podrá aplicar lo establecido en la sección 2 del presente capítulo.

Parágrafo 2°. Teniendo en cuenta que las soluciones alternativas definidas en la presente sección no se constituyen en prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, en los términos de los numerales 14.22, 14.23, y 14.24 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, para las mismas no son

aplicables las disposiciones de la citada norma. En consecuencia, los administradores de puntos de suministro o de abastos de agua no están sujetos a la regulación de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento, y no son objeto de vigilancia por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Artículo 2.3.7.1.3.2. Soluciones alternativas para el aprovisionamiento de agua para consumo humano y doméstico. Las soluciones alternativas para el aprovisionamiento de agua para consumo humano y doméstico en zonas rurales deberán cumplir con las siguientes condiciones:

1. El acceso al agua para consumo humano y doméstico podrá efectuarse mediante un abasto de agua o un punto de suministro, o directamente desde la fuente, acorde con la normatividad aplicable a la materia y con las necesidades de la comunidad.

2. El almacenamiento del agua para consumo humano y doméstico podrá realizarse en tanques o dispositivos móviles de almacenamiento.

3. El tratamiento del agua para consumo humano y doméstico, se realizará mediante técnicas o dispositivos de tratamiento de agua. Esto no será requerido para los inmuebles aprovisionados mediante puntos de suministro que entreguen agua apta para consumo humano.

Parágrafo. Teniendo en cuenta que los administradores de abastos de agua y de puntos de suministro no son personas prestadoras del servicio público de acueducto, la autoridad sanitaria que compete realizará la vigilancia diferencial que privilegie las acciones de promoción de la salud y prevención de la enfermedad, de conformidad con los lineamientos que para dicho fin expida el Ministerio de Salud y Protección Social. Los abastos de agua y los puntos de suministro deberán contar con los permisos y autorizaciones ambientales que les sean exigibles según las normas vigentes.

Artículo 2.3.7.1.3.3. Soluciones alternativas para el manejo de aguas residuales domésticas. Las soluciones para el manejo de aguas residuales domésticas en zonas rurales incluirán las instalaciones sanitarias. Las soluciones individuales de saneamiento básico para viviendas dispersas localizadas en áreas

rurales se regularán por lo dispuesto en el artículo 99 de la Ley 1753 de 2015.

Artículo 2.3.7.1.3.4. Manejo de residuos sólidos. Para el manejo de los residuos sólidos en las zonas rurales diferentes a centros poblados rurales, el municipio deberá promover la separación en la fuente para el aprovechamiento de los residuos orgánicos, de acuerdo con las disposiciones ambientales y sanitarias vigentes, y definir con la comunidad sitios de presentación y frecuencias de recolección para el retiro de materiales inorgánicos, y propender por su recolección, transporte, disposición final o aprovechamiento.

Artículo 2.3.7.1.3.5. Administración de los puntos de suministro o de abasto de agua. Los puntos de suministro o abastos de agua serán administrados por las comunidades beneficiarias de cada proyecto, para lo cual deberán organizarse como personas jurídicas sin ánimo de lucro o como empresas comunitarias, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 338 del Decreto-ley 2811 de 1974.

Las entidades que financien los puntos de suministro o abastos de agua deberán implementar, desde la formulación del proyecto, las acciones de fortalecimiento a las comunidades con el fin de que se organicen y adquieran las capacidades para asumir la administración de los mismos. El seguimiento del esquema diferencial corresponderá al municipio o distrito.

Quien administre un punto de suministro o de un abasto de agua, garantizará la participación de la comunidad en la adopción de acuerdos comunitarios, incluso respecto de la responsabilidad de los beneficiarios de soluciones alternativas.

Parágrafo. Si para el momento de la culminación de las obras las comunidades no se han organizado conforme a lo previsto en este artículo, el municipio o distrito realizará acompañamiento para que estas asuman la administración o adelantará un proceso de selección de un administrador acorde con el Estatuto General de Contratación Pública.

Artículo 2.3.7.1.3.6. Formulación de proyectos de soluciones alternativas. Los proyectos de soluciones alternativas deberán contemplar como mínimo, los siguientes componentes:

- 1. Un diagnóstico integral. Para los proyectos de acceso a agua debe incluirse la caracterización de la fuente de abastecimiento.*
- 2. El análisis que sustenta la selección de soluciones alternativas respecto de sistemas de acueducto o alcantarillado, el cual debe considerar las condiciones técnicas, las condiciones operativas y socioeconómicas de cada opción y lo concertado con las comunidades beneficiarias.*
- 3. La intervención requerida para construir, rehabilitar, optimizar o proteger los puntos de suministro o abastos de agua, o las soluciones individuales de saneamiento básico.*
- 4. En el caso en que se requieran dispositivos de tratamiento de agua, la selección de los mismos debe incluir la comparación de por lo menos tres opciones. Esta comparación debe incluir las especificaciones técnicas de los dispositivos de tratamiento de agua, su vida útil asociada a la calidad de la fuente abastecedora, los costos de suministro, mantenimiento y reemplazo, así como la garantía que ofrece el fabricante, importador o vendedor sobre el dispositivo y sobre la calidad de sus componentes.*
- 5. Los costos de administración, funcionamiento y mantenimiento de la infraestructura de los puntos de suministro o abastos de agua.*
- 6. El número de dispositivos de tratamiento de agua requerida según la población a atender y los mecanismos previstos para su distribución y su uso adecuado, incluyendo manuales de mantenimiento, o las técnicas previstas para el tratamiento, cuando los dispositivos no sean necesarios.*
- 7. El número de instalaciones sanitarias. El diseño de los sistemas sépticos de saneamiento que deberán ajustarse a lo establecido en el Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, e incluir los manuales de uso adecuado y mantenimiento según el tipo de solución.*
- 8. El listado de beneficiarios.*
- 9. La manera en que se brindará la asistencia técnica y acompañamiento integral y la gestión social a las comunidades beneficiadas del proyecto, en el caso en que no se hayan*

implementado las actividades descritas en los artículos 2.3.7.1.4.5. y 2.3.7.1.4.7.

Parágrafo. Las entidades públicas, conforme a sus competencias, podrán implementar programas e iniciativas de apoyo y promoción del acceso al agua para consumo humano y del saneamiento básico en zonas rurales, y financiar los dispositivos de tratamiento de agua, siempre y cuando se incluyan los componentes para la formulación de proyectos de soluciones alternativas establecidos en el presente artículo, y los recursos con los que se financien se encuentren habilitados para tal fin”.

De lo anterior, la Sala infiere que la prestación del servicio de acueducto, alcantarillado o aseo es esencial en cualquier comunidad y, las autoridades municipales deben garantizar su prestación aún en lugares remotos o de difícil acceso, a través de la implementación de soluciones alternativas.

Lo probado en el expediente

Del expediente contentivo en la acción popular se visualizan las siguientes pruebas:

-. Petición suscrita por el señor **LUIS ANTONIO BOTINA GUERRERO** al Subsecretario de Gestión Ambiental de la Alcaldía de Pasto, con el fin de requerir a la propietaria del predio colindante al

de su propiedad, con el fin de solucionar la problemática ocasionada con la actividad de crianza de cerdos cuyos desperdicios contaminan los pastos del sector con agua masa y materias fecales⁷⁴.

-. Petición suscrita por el señor **ELÍAS JOJOA** a la Directora de CORPONARIÑO, con el fin de informar la problemática derivada de la mortalidad de Trucha Arco Iris de la vereda El Naranjal del Corregimiento El Encano y reactivar los proyectos piscícolas de la vereda⁷⁵.

-. Acta de visita realizada por el Corregidor de El Encano el 20 de junio de 2014 a la vereda Naranjal del Corregimiento, con el fin de establecer las causas de mortalidad de las truchas cultivadas en la zona⁷⁶.

-. Oficio 1440/0253-2014 de 11 de julio de 2014, suscrito por el Secretario de la Alcaldía de Pasto, mediante el cual informa: i) a la Personería Delegada para la Protección de los Derechos Humanos y Medio Ambiente, sobre la afectación del Corregimiento El Encano con

⁷⁴ Cfr. folios 82 y 83 del expediente contentivo en la acción popular.

⁷⁵ Cfr. folios 95 y 96 del expediente contentivo en la acción popular.

⁷⁶ Cfr. folios 105 y 106 del expediente contentivo en la acción popular.

ocasión de la ola invernal, sus consecuencias en las producciones agropecuarias y de infraestructura; y, ii) a la Secretaría de Salud y CORPONARIÑO el reporte negativo de resultados de plaguicidas, órganos fosforados y carbonatos innibidores de colinesterasa en las muestras tomadas en sitios donde se ocasionó la muerte de trucha⁷⁷.

-. Oficio núm. S-2017-014440/DENAR-UNDEJ-29.25 de 6 de abril de 2017 suscrito por el Comandante Subestación de Policía El Encano, dirigido a la Alcaldía de Pasto, mediante el cual envía *“soportes del trabajo que se viene trabajando con el fin de aportar a la protección del medio ambiente en el Lago Guamuez [...] concernientes a neutralizar la pesca indiscriminada con chinchorros, la extracción ilegal del carbón, la tala indiscriminada de árboles y la problemática de contaminación hídrica”*⁷⁸.

-. Oficio núm. S-2017-010269/SEPRO-GUPAE-29.25 suscrito por el Jefe Seccional de Protección y Servicios Especiales MEPAS⁷⁹ (e) en

⁷⁷ Cfr. folio 109 del expediente contentivo en la acción popular.

⁷⁸ Cfr. folios 162 a 166 del expediente contentivo en la acción popular.

⁷⁹ Grupo de Protección Ambiental y Ecológica Metropolitana San Juan de Pasto en el corregimiento El Encano.

el que presenta informe ejecutivo ante la Unidad de Defensa Judicial de Nariño, de las acciones adelantadas por parte del Grupo de Protección Ambiental y Ecológica Metropolitana de San Juan de Pasto en el corregimiento El Encano⁸⁰.

-. Oficio núm. S-2017 -014438/DENAR-UNDEJ-29.25 suscrito por el Subteniente- abogado de la Unidad de Defensa Judicial de Nariño en el que le solicitó al Alcalde Municipal de Pasto la remisión de la certificación de los programas, planes o medidas efectuados por parte de Planeación, Personería y Secretaría del Medio Ambiente Municipal en el Lago Guamuez concernientes a neutralizar que las personas que habitan en dicha región desechen de sus viviendas y/o locales comerciales los residuos en dicho lago⁸¹.

-. Convenio interadministrativo núm. 277 de 18 de noviembre de 2011 celebrado entre CORPONARIÑO y la Gobernación de Nariño, cuyo objetivo es aunar esfuerzos humanos, técnicos y financieros entre las partes, para llevar a cabo la construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales para el Corregimiento El Encano,

⁸⁰ Cfr. folios 167 a 174 del expediente contentivo en la acción popular.

⁸¹ Cfr. folio 174 del expediente contentivo en la acción popular.

en el marco del programa Tasa Retributiva por Vertimientos y “[...] *de acuerdo a los lineamientos de la segunda convocatoria 2011 del Fondo Regional para la inversión en Descontaminación Hídrica y Monitoreo de Calidad del Agua [...]*”, cuyo término de ejecución sería de 12 meses⁸².

-. Relación de los proyectos con vigencia 2016, respecto del Lago Guamuez: i) Restauración ecológica y conservación de áreas estratégicas en zonas de recarga hídrica, en la subregión centro del Departamento de Nariño; ii) Implementación de alternativas para evitar la deforestación y gestión del riesgo en áreas de alta significancia ambiental en el humedal RAMSAR, laguna de la Cocha; iii) Fortalecimiento de la autoridad ambiental en los procesos, licencias, permisos y autorizaciones ambientales; iv) Fortalecimiento de la autoridad ambiental en el Proceso de ordenación y manejo de recursos naturales; v) Conocimiento de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos; vi) Implementación de acciones priorizadas para el fomento de la producción y el consumo sostenible; vii) La conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos; viii)

⁸² Cfr. folios 238 a 243 del expediente contentivo en la acción popular.

Implementación de tecnologías para evitar la deforestación y optimización del uso de los recursos naturales en las cuencas de los ríos Guáitara, Mayo, Juanambú y Guamuez; entre otros⁸³.

-. Oficio sin número y sin fecha, por medio del cual CORPONARIÑO responde al actor que en el Corregimiento El Encano cada año realiza jornadas de información, entrega material didáctico y divulgativo a las diferentes instituciones educativas del corregimiento y trabaja desde la estrategia de la fundación «*Prohumedales*», con quien ejecutó proyectos para la sostenibilidad ambiental⁸⁴.

-. Oficio núm. 0556 GUAPE DENAR 29.1 de 20 de septiembre de 2011, suscrito por el Subintendente Coordinador Grupo Protección Ambiental y Ecológica DENAR, en el cual informó al Director del INCODER sobre la incautación de chinchorros en el sector de la vereda Isla Larga, Santa Rosa, Mojondinoy y otros sectores, objetos con los que se práctica pesca ilegal⁸⁵.

⁸³ Folios 244 a 251 del expediente.

⁸⁴ Folios 255 del expediente.

⁸⁵ Cfr. folios 266 y 267 del expediente contentivo en la acción popular.

-. Oficio SADS-004 de 2 de mayo de 2016 por medio del cual el Secretario de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Gobernación de Nariño le informa al actor que “[...] *en este nuevo proceso de creación de la Secretaría de Ambiente también se está trabajando [...] en la creación del CONSEJO DEPARTAMENTAL AMBIENTAL DE NARIÑO- CODEAM, como organismo encargado de promover, coordinar, concertar y ejecutar las políticas y los programas ambientales que desarrollan las entidades nacionales y regionales con responsabilidades ambientales en el Departamento, y proyectar su gestión a nivel regional y municipal, organismo que estará conformado por todas las autoridades ambientales, entes de control, fundaciones, organizaciones y comunidad en general que velan y protegen [...] el Medio Ambiente [...]*”⁸⁶.

-. Informe rendido por el Municipio de Pasto al a quo en el que relaciona los contratos núms. 20122825 y 20132756 suscritos el objeto de suministrar e instalar 80 y 92 unidades sanitarias completas en el sector rural y suburbano.

⁸⁶ Cfr. folio 283 del expediente contentivo en la acción de popular.

-. Oficio SDP PAP G 00144- 02 de 12 de febrero de 2018 suscrito por el Subsecretario de Economía Regional y Agua Potable Gestor PAP PDA Nariño, en el cual manifestó que la Alcaldía de Pasto solicitó la asesoría correspondiente del Programa «*Agua y Saneamiento para la Prosperidad – Plan Departamental para el manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento PAP PDA Nariño*», para estructurar el proyecto en fase de pre-inversión denominado “*PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES*” del corregimiento El Encano⁸⁷.

-. Inspección Judicial realizada por el *a quo* al Lago Guamuez el 16 de febrero de 2018 en la que se constató la inexistencia de un sistema de alcantarillado en la población de El Encano⁸⁸.

-. Informe de implementación de proyectos y planes tendientes a resarcir la contaminación alegada, entre los cuales se aplicó la consulta previa con la Comunidad Indígena del Resguardo Quilisanga Refugio del Sol – El Encano, como gestión participativa⁸⁹.

⁸⁷ Cfr. folio 361 del expediente contentivo de la acción popular.

⁸⁸ Cfr. folio 381 a 387 del expediente contentivo de la acción popular.

⁸⁹ Cfr. folio 455 del expediente contentivo de la acción popular.

-. Informe rendido por CORPONARIÑO el 23 de febrero de 2018, sobre la ejecución del proyecto “*Implementación de tecnologías para evitar la deforestación sobre el bosque protector y optimización del uso de los recursos naturales, en las cuencas hidrográficas de los ríos Guaitara, Mayo, Juanambu, Guamuez y Guiza*» mediante el cual se cumplieron los criterios de selección y entrega de la construcción de estufas ecoeficientes, que por sus características físicas gastan menos cantidad de leña que los fogones tradicionales⁹⁰.

Caso concreto

Para la Sala, de lo argumentos de las partes y del material probatorio, advierte que los factores generadores de la contaminación del Lago Guamuez son: i) **los vertimientos de aguas residuales**, que al no encontrar otra salida, desembocan en la laguna ii) la deforestación del bosque adyacente, iii) la producción de carbón vegetal, y iv) la pesca ilícita de trucha.

⁹⁰ Cfr. folio 418 a 427 del expediente contentivo de la acción popular.

El Tribunal consideró que la problemática de contaminación que causan los vertimientos de aguas residuales a la población del corregimiento de El Encano y el Lago Guamuez, se mitigaría con la construcción y mantenimiento de una red de alcantarillado y de una planta de tratamiento de aguas residuales, que garantice la prestación del servicio de alcantarillado y el adecuado manejo del recurso hídrico.

El Municipio arguyó que la orden impartida por el *a quo* es excesiva si se tienen en cuenta el costo de la obra y las características geográficas del corregimiento de El Encano, toda vez que los centros veredales que lo integran son dispersos, de difícil acceso y la población en relación con la superficie del territorio es bastante baja e igualmente dispersa.

Asimismo, destacó que CORPONARIÑO y la Gobernación de Nariño suscribieron el convenio interadministrativo núm. 277 de 2011, con el objeto de *“llevar a cabo la construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales para el corregimiento el Encano”*.

La Sala advierte que, si bien, el Municipio alega la imposibilidad de cumplir la orden que impartió el *a quo*, no desconoció, ni está ni en la primera instancia, la problemática que genera a la población del corregimiento de El Encano y del Lago Guamuez, los vertimientos de aguas residuales a dicha laguna, así como la ausencia de infraestructura básica de agua potable y saneamiento básico en dicha zona.

En ese entendido, llama la atención de la Sala que el Municipio, como responsable de la prestación del servicio de alcantarillado en dicha jurisdicción, pese a de tener conocimiento de la situación no haya efectuado acciones tendientes a mitigarla o erradicarla.

En efecto, el Municipio insistió en la existencia del contrato interadministrativo suscrito entre las autoridades departamental y ambiental, empero no acreditó que en ejercicio de sus funciones hubiere promovido la ejecución y cumplimiento de tal negociación.

Ahora, la Sala en atención a lo expuesto por el **Municipio** y demás entidades demandadas, supone la existencia de razones técnicas,

operativas y geográficas que impiden que los sistemas de acueducto, alcantarillado y aseo establecidos en la Ley 142, sean los mecanismos adecuados para garantizar la prestación del servicio en el Corregimiento de El Encano, si se tiene en cuenta que este se localiza en una zona rural, de difícil acceso, a 27 kilómetros de San Juan de Pasto, cuenta con 19 veredas y aproximadamente 10.150 habitantes⁹¹.

En esa medida, la construcción y mantenimiento de la obra ordenada por el *a quo* no resulta idónea para solucionar la problemática; por el contrario, para la Sala lo apropiado es que el Municipio formule y ejecute un proyecto de soluciones alternativas de saneamiento básico para la disposición adecuada de aguas residuales, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1898 de 2016, en el término de 1 año, dirigido a brindar una solución definitiva a la falta de alcantarillado y planta de tratamiento de aguas residuales en el Corregimiento de El Encano. Para ello, el Municipio, con el acompañamiento del Comité de Verificación, deberá elegir la

⁹¹ Datos establecidos de la página web del Municipio de San Juan de Pasto <https://www.pasto.gov.co/index.php/funciones-alcaldia/20-nuestra-entidad/62-corregimientos>, a la cual se accedió el 29 de julio de 2019, a las 4:35 pm.

alternativa más idónea para solucionar la problemática aquí analizada e implementarla.

Por lo anterior, es del caso modificar el numeral tercero del fallo apelado, en los siguientes términos:

"TERCERO.- ORDENAR al Municipio de Pasto (Nariño), en coordinación de CORPONARIÑO y el DEPARTAMENTO DE NARIÑO, entidades que actuaran en el margen de sus competencia, que en calidad de garante de la prestación efectiva de los servicios públicos, formule y ejecute un proyecto de soluciones alternativas, tal y como lo dispone el Decreto 1898 de 2016, en el término de un (1) año contado desde la notificación de esta providencia, que brinde una solución definitiva al problema de saneamiento básico para la disposición adecuada de aguas residuales en el Corregimiento de El Encano. Para ello, la Alcaldía, con el acompañamiento del Comité de Verificación, podrá elegir la alternativa que mejor considere idónea para solucionar la problemática e implementarla.

Así mismo, el Municipio deberá poner en conocimiento del Tribunal, quien preside el comité de verificación, los avances que realice en la formulación y ejecución del referido proyecto. Para ello, deberá aportar periódicamente y por escrito a dicho funcionario judicial, la información que considere relevante. Ello sin perjuicio de la competencia del a quo para recabar información adicional, si así lo considera necesario y pertinente".

Ahora, en lo concerniente a la contaminación del Lago Guamuez causada por las actividades de explotación turística y pesquera que ejercen particulares en el sector, y a quienes el Municipio atribuye la

contaminación alegada, la Sala observa que es el recurrente junto de la autoridad ambiental a quienes corresponde verificar y actualizar el estado de los permisos de vertimientos de agua y proceder al cierre de los establecimientos que no cuenten con el permiso para su operación. En esa medida, para garantizar la efectividad de la protección de los derechos colectivos amparados adicionara un inciso al numeral tercero de la sentencia apelada en los siguientes términos:

*"ORDENAR al **Municipio** y a CORPONARIÑO que verifiquen y actualicen el estado de los permisos de vertimientos de agua y procedan al cierre de los establecimientos que no cuenten con el permiso para su operación, previa actuación administrativa que garantice el debido proceso de los usuarios."*

Finalmente, en lo que tiene que ver con la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva alegada por el Ministerio en los escritos de contestación de la demanda y de alegatos de conclusión de segunda instancia insistió, la Sala advierte que, como bien lo enunció el a quo, a dicha cartera le concierne la elaboración de la política pública ambiental, por lo que propender por la sostenibilidad del Lago Guamuez no les es ajeno a su razón estatal, motivo por el cual, no es dable acceder a lo pedido.

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

F A L L A:

PRIMERO: MODIFICAR el inciso primero del numeral 3 de la parte resolutive de la sentencia proferida el 26 de junio de 2018 por el Tribunal Administrativo de Nariño, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia, el cual quedará así:

*"[...] **TERCERO: ORDENAR** al Municipio de Pasto (Nariño), en coordinación de CORPONARIÑO y el DEPARTAMENTO DE NARIÑO, entidades que actuaran en el margen de sus competencia, que en calidad de garante de la prestación efectiva de los servicios públicos, **formule y ejecute un proyecto de soluciones alternativas**, tal y como lo dispone el Decreto 1898 de 2016, en el término de un (1) año contado desde la notificación de esta providencia, **que brinde una solución definitiva al problema de saneamiento básico para la disposición adecuada de aguas residuales en el Corregimiento de El Encano**. Para ello, la Alcaldía, con el acompañamiento del Comité de Verificación, podrá elegir la alternativa que mejor considere idónea para solucionar la problemática e implementarla.*

Así mismo, el Municipio deberá poner en conocimiento del Tribunal, quien preside el comité de verificación, los avances que realice en la formulación y ejecución del referido proyecto. Para ello, deberá aportar periódicamente y por escrito a dicho

funcionario judicial, la información que considere relevante. Ello sin perjuicio de la competencia del a quo para recabar información adicional, si así lo considera necesario y pertinente [...]”.

SEGUNDO: ADICIONAR un inciso al numeral 3 del fallo apelado, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, el cual quedará así:

*"[...] ORDENAR al **Municipio** y a CORPONARIÑO que verifiquen y actualicen el estado de los permisos de vertimientos de agua y procedan al cierre de los establecimientos que no cuenten con el permiso para su operación, previa actuación administrativa que garantice el debido proceso de los usuarios [...]”.*

TERCERO: CONFIRMAR en lo demás la sentencia proferida el 26 de junio de 2018 por el Tribunal Administrativo de Nariño, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

CUARTO: REMITIR copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998.

QUINTO: En firme esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala, en la sesión del día 1ro. de agosto de 2019.

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Presidente

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS