

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

Sala Segunda de Decisión

Magistrada Ponente: PATRICIA VARELA CIFUENTES

Manizales, 02 de julio de 2021

Radicación:	17 001 23 33 000 2017 00453 00
Clase:	Protección de derechos e intereses colectivos
Accionante:	Enrique Arbeláez Mutis
Accionado:	Corpocaldas, municipio de Manizales y otros
Providencia:	Sentencia No. 4

Decide esta Sala Plural sobre el medio de control de la referencia.

I. Antecedentes.

1. Pretensiones

La parte accionante presentó demanda en ejercicio del medio de control de protección a los derechos e intereses colectivos con el fin de que se resguarden los derechos consagrados en los literales j), l) y m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998 y en consecuencia, se ordene a la parte accionada lo siguiente:

- “1. Legalización: concesión de aguas para regular caudales, protección del nacimiento, recuperación de obras en la bocatoma y desarenadores, campañas de reforestación y restitución de cerramiento con franja amarilla.*
- 2. Analizar la gestión del fontanero al tener muchas ocupaciones en el entorno y no poder cumplir con el objeto para el cual se designa.*
- 3. Reponer redes obsoletas y dañadas, suministro e instalación de materiales para generación de ahorro y control de la calidad y cantidad del agua, actividades que propendan por la potabilización del agua y tratamiento para el consumo que garantice una labor eficiente desde lo técnico y operatividad del acueducto.*
- 4. Campañas educativas, al servicio de una educación ambiental en el entorno.”*

2. Hechos

La parte accionante sustentó sus pretensiones bajo los siguientes supuestos de hecho:

En la vereda Las Mercedes del municipio de Manzanares, Caldas, existe una red de acueducto que funciona por gravedad, a través de una manguera y con un tanque de almacenamiento para el abastecimiento de 130 familias aproximadamente; no existe trámite de concesión de aguas, se tiene un solo fontanero que atiende también a particulares propietarios de fincas del sector, lo cual le impide contar con el tiempo suficiente para atender adecuadamente sus funciones. Indica que la red de acueducto es obsoleta, se encuentra en mal estado y presenta reposición de tubería sólo en algunos tramos. Denuncia que existe contaminación por escombros, basuras y animales muertos en la cabecera donde se encuentra la bocatoma, contaminación con pesticidas y desperdicio de agua en bebederos y zonas de potreros.

3. Trámite procesal.

Mediante auto del 12 de septiembre de 2017 fue admitida la demanda y se ordenó su notificación al Alcalde del Municipio de Manzanares, Caldas, al Director de la Corporación Autónoma Regional de Caldas – Corporacaldas, al Defensor del Pueblo y al Agente del Ministerio Público. De igual forma, se ordenó informar a la comunidad sobre la existencia de la demanda. (Fls. 23-24, C. 1)

Posteriormente, con auto del 27 de octubre de 2017 se ordenó la vinculación de la Federación Nacional de Cafeteros – Comité de Cafeteros de Caldas. (fls. 133 – 134, C. 1) y a través del proveído del 8 de febrero de 2018 se ordenó la vinculación de la Junta del Agua de la vereda Las Mercedes, representada por el señor William Salazar. (fls. 158 – 159, C. 1)

4. Contestación de la demanda.

4.1. Municipio de Manzanares, Caldas.

En escrito allegado el 5 de octubre de 2017, el apoderado judicial de la entidad contestó la demanda; se opuso a todas las pretensiones de la parte actora y frente a los hechos precisó que, el acueducto objeto de este proceso, es administrado por la Junta de Acción Comunal, la cual tiene personería jurídica y es presidida por la señora Dorelia Bedoya. Explicó que dicho acueducto fue construido tiempo atrás por el Comité de Cafeteros, quien en su momento organizó a la comunidad y les entregó la administración del sistema, al punto que ellos mismos recaudan dinero por el servicio que prestan a toda la comunidad del sector. De igual manera, le cancelan a un fontanero directamente los servicios requeridos por los daños y acometidas en las conexiones de nuevos usuarios.

Planteó las siguientes excepciones: “inexistencia de violación de derechos e intereses colectivos en el sector señalado por parte del municipio de Manzanares”; “falta de legitimación en la causa por pasiva”; “excepción genérica”. (fls. 37 – 39, C. 1)

4.2. Corporación Autónoma Regional de Caldas – Corpocaldas.

Por medio de apoderado judicial y mediante escrito del 5 de octubre de 2017, dicha Corporación se opuso a las pretensiones de la parte accionante. Hizo precisiones en torno a la ubicación exacta del acueducto veredal y al estado actual del mismo según información recibida de la presidenta de la Junta de Acción Comunal, quien coincide en el mal estado de dicha estructura, la contaminación del afluyente de donde se surte el acueducto y el desperdicio del agua en zonas de potreros, entre otros. También trae a colación lo consignado en la Agenda para la Gestión Ambiental del Municipio de Manzanares (Abril del 2000) en donde se destacan deficiencias de tipo ambiental, técnico y administrativo en cuanto al manejo dado al dicho acueducto veredal.

Hizo un análisis de las normas en materia de protección de cuencas de zonas abastecedoras de acueductos municipales, destacando la competencia de la entidad territorial en esos temas; así mismo, se refirió a la obligación de propietarios de predios de demarcar la faja forestal protectora de los nacimientos y corrientes de agua localizados en suelos rurales de conformidad con los lineamientos que para tal efecto ha fijado Corpocaldas. Hace ver que Corpocaldas ha prestado su apoyo técnico al municipio para la gestión integral de microcuencas abastecedoras de acueductos, atendiendo el alcance subsidiario atribuido legalmente a la Corporación.

Planteó como excepciones, las que denominó: “Ausencia de transgresión de los derechos colectivos y cumplimiento integral y diligente de las funciones asignadas por la ley a la Corporación Autónoma Regional de Caldas – Corpocaldas-, en atención a su órbita de competencia”; “falta de legitimación en la causa por pasiva de Corpocaldas”. (fls. 45-88, C. 1)

4.3. Federación Nacional de Cafeteros – Comité de Cafeteros de Caldas.

Se opone a las pretensiones de la parte demandante en lo que refiere a dicha Federación, pues considera que no ha vulnerado derecho colectivo alguno. Frente a los hechos señala que no le consta el estado actual en que se encuentra el acueducto veredal en cuestión.

Propone las excepciones de “Carencia de prueba que constituya vulneración de derechos colectivos por parte de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia – Comité

Departamental de Cafeteros de Caldas”; “falta de legitimación en la causa por pasiva”; “naturaleza jurídica de derecho privado de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia”. (fls. 153 – 155, C. 1)

4.4. Junta del Agua Vereda Las Mercedes.

No contestó.

5. Audiencia especial de pacto de cumplimiento

La audiencia de pacto de cumplimiento se inició el 17 de octubre de 2018 (fls 173-175, C. 1) y continuó el día 14 de noviembre de ese mismo año, sin que se hubiese llegado a pacto de cumplimiento (fls. 189-190, C. 1)

6. Alegatos de conclusión

6.1. Parte demandante: Guardó silencio en esta etapa procesal.

6.2. Parte demandada:

6.2.1. Corporación Autónoma Regional de Caldas.

Por intermedio de apoderado judicial, la entidad accionada procedió a presentar sus alegatos de conclusión, aduciendo en su defensa que la Corporación ha actuado conforme a las potestades que le otorga la ley y los diferentes reglamentos y en cumplimiento de las mismas ha desplegado las gestiones necesarias para brindar el conocimiento que permita al ente territorial tomar las medidas y acciones a fin de mitigar la problemática, todo lo cual estima se encuentra demostrado a partir de las pruebas allegadas al proceso, específicamente con los testimonios recaudados. No obstante, hace hincapié en el hecho de que la comunidad se muestre renuente a legalizar el uso del agua de la cual se benefician, lo que impide que la prestación sea de manera adecuada y con cumplimiento de parámetros para su cuidado y protección. Reitera argumentos jurídicos expuestos en la contestación de la demanda para luego culminar solicitando se exonere a Corpocaldas de toda responsabilidad en este caso. (fls. 407-431, C-. 1 B)

6.2.2. Federación Nacional de Cafeteros de Colombia – Comité Departamental de Cafeteros de Caldas.

Indica que la naturaleza privada de la Federación no le genera obligaciones en punto a la ejecución de obras públicas o cumplimiento de funciones asignadas a las entidades oficiales. Destaca que los acueductos veredales son entregados a las Juntas de Agua o a las Juntas de Acción Comunal para que éstas se encarguen de su administración; de igual forma hace ver la competencia del municipio de Manzanares en materia de conservación y reforestación de las cuencas abastecedoras de acueductos o sistemas de abasto. Reitera que son el ente territorial y Corpocaldas los llamados a responder por las pretensiones de la parte demandante y solicita en consecuencia se absuelva de toda responsabilidad a la Federación Nacional de Cafeteros. (fls. 432-433, C. 1 B)

7. Concepto del Ministerio Público.

La Procuraduría 28 Judicial II para Asuntos Administrativos de Manizales emitió concepto dentro del trámite de la referencia, refiriéndose en primer lugar a la naturaleza de este medio de control y al alcance de los derechos colectivos invocados. A continuación hace una exposición sobre el fundamento constitucional y legal de la debida y eficiente prestación de los servicios públicos.

De otro lado, al abordar el caso concreto, acoge la precisión efectuada por Corpocaldas en relación con la ubicación de acueducto veredal en cuestión, indicando que el mismo se encuentra en la vereda Llanadas, área cercana al caserío del corregimiento Las Margaritas, jurisdicción del municipio de Manzanares, Caldas. Toma igualmente el informe técnico contenido en el Oficio No. 2017-IE-00009040 del 11 de abril de 2017, emitido por Corpocaldas, en el cual se describen las características y estado general de la estructura e instalaciones de conducción de agua para el abastecimiento de la comunidad, destacando que las redes de acueducto son obsoletas y se encuentran en inadecuado estado por lo que es necesario que se realice la reposición de esta infraestructura; se requiere la concesión de aguas y el tratamiento de la contaminación en la bocatoma; aunado a ello, advierte el uso desmedido y descontrolado del recurso para usos agrícolas y la contaminación que dichas actividades generan al afluente.

No encuentra pruebas que indique que por parte del ente territorial se hayan adelantado actuaciones de orden técnico y administrativo que propendan por la potabilización del agua, la optimización del aprovechamiento del recurso hídrico y el consumo eficiente por parte de las comunidades que se sirven del mismo. Al respecto, destaca las competencias del municipio en materia de servicios públicos y saneamiento, advirtiendo que es competencia del ente territorial la ejecución de obras para la adecuación del sistema de acueducto de las veredas así como la implementación del mecanismo de prestación del servicio que resulte viable técnica y financieramente y que garantice el suministro eficiente y oportuno de agua potable a la comunidad que reside en esta zona.

Considera que el municipio de Manzanares puede acudir a instancias departamentales y nacionales para la financiación de un sistema de alcantarillado de agua potable para esa zona rural del municipio, para recibir cofinanciación y apoyo. Estima igualmente que se debe obtener la concesión para el uso de aguas y para ello Corpocaldas debe promover los procedimientos legales a que haya lugar.

Concluye que se dan las condiciones para acceder al amparo de los derechos colectivos invocados por la parte actora y en consecuencia se debe disponer la realización de un estudio técnico que determine la viabilidad de construir infraestructura para el suministro de agua potable acorde con las posibilidades financieras del municipio y demás entidades competentes, aunado a campañas de educación ambiental y sanitaria que instruyan a los habitantes de esta comunidad sobre el consumo eficiente y seguro del agua sobre su aprovechamiento racional. (fls. 434-443, C. 1 B)

II. Consideraciones

La acción popular desarrollada por la Ley 472 de 1998, es de origen Constitucional y de naturaleza pública, por lo tanto, puede ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica.

Esta disposición, al desarrollar el artículo 88 de la Constitución Política, reguló el ejercicio de las acciones populares y de grupo, y dictó otras disposiciones, las cuales están orientadas a garantizar los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y salubridad pública, el medio ambiente y otros de similar naturaleza. Por su intermedio, se permite al titular acudir a la jurisdicción, para hacer cesar la vulneración del derecho colectivo o prevenir su violación.

Sobre la legitimación universal en las acciones populares, la Sala estima que esa medida se justifica, porque el objeto directo de la pretensión está referido a la protección del derecho colectivo vulnerado o amenazado con aquél y, además, porque en estas acciones no se trata de un conflicto litigioso entre partes que defienden derechos subjetivos. Adicionalmente, la acción popular está prevista en la Constitución para la protección de los derechos e intereses colectivos, por lo cual procede de manera preferente a pesar de la existencia de otros medios de defensa judicial que puedan asegurar idéntico fin.

El artículo 2º, inciso segundo, de la Ley 472 de 1998, en desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política, dispone que las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos

e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible; y al tenor del artículo 9° ibídem, esas acciones proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

De acuerdo con lo anterior, se tiene que los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular son los siguientes, a saber: a) una acción u omisión de la parte demandada, b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, peligro o amenaza que no es en modo alguno el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana y, c) la relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses; dichos supuestos deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo.

1. Problemas jurídicos.

1.1. ¿De las pruebas que obran en el plenario se desprende la vulneración de los derechos colectivos relacionados con el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, consagrados en los literales j), l) y m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998?

1.2. ¿Se puede endilgar la vulneración de los derechos colectivos mencionados anteriormente a las entidades aquí accionadas de conformidad con el ámbito propio de sus competencias constitucionales y legales?

Como problemas jurídicos derivados se plantean los siguientes:

1.3. ¿A quién o quiénes corresponde la obligación de hacer la reposición de la red que conduce y abastece de agua a los habitantes de la vereda Las Mercedes, ubicada en zona rural del municipio de Manzanares, Caldas?

1.4. ¿A quién corresponde el cuidado y mantenimiento de las fuentes hídricas para evitar su contaminación con basuras, residuos agroquímicos, restos de animales, etc, así como la deforestación, usos inadecuados del suelo y extralimitación de las fajas protectoras?

1.5. ¿A quién corresponde gestionar la legalización de la concesión de agua del sistema de acueducto de la vereda Las Mercedes?

Para despejar los problemas planteados la Sala abordará: i) Pruebas relevantes aportadas al proceso; ii) Marco normativo de las competencias atribuidas por la ley a las entidades accionadas, en relación con la problemática planteada; iii) Solución al caso concreto.

2. Acervo probatorio.

- ✓ En relación con la ubicación precisa de la microcuenca que abastece los acueductos de la vereda Las Margaritas y de la vereda Las Mercedes, se tiene establecido que se origina en el predio denominado la Tolda de las Palomas – parte alta de Las Margaritas -, propiedad del Departamento de Caldas y del Municipio de Manzanares de conformidad con lo señalado en el Oficio No. 2041 de 2019, suscrito por el Secretario de Planeación e Infraestructura del ente territorial accionado. (fl. 373, C. 1 A) Según lo expuesto por Corpocaldas al contestar la demanda, el acueducto veredal se “localiza aproximadamente a una hora de camino tomando el desvío a mano derecha luego del puente sobre el río Santo Domingo en la vereda Llanadas, aproximadamente media hora después del caserío de Las Margaritas. (fl. 46, C. 1)
- ✓ En torno a la construcción del acueducto, el municipio de Manzanares al contestar la demanda afirmó que *“Este sistema de acueducto fue construido de mucho tiempo atrás por el Comité de Cafeteros quien en su momento organizó a la comunidad y les entregó la administración del sistema...”* (fl. 38, C. 1)
- ✓ Según certificaciones expedidas por el Secretario de Planeación e Infraestructura del municipio de Manzanares, Caldas, las obras realizadas en los acueductos veredales han sido entregadas a las Juntas de Acueducto o Juntas de Acción Comunal con el fin de que sean estas quienes administren y se encarguen del buen funcionamiento de las mismas. (fls. 210, 319, C. 1 A)
- ✓ De conformidad con lo consignado por Corpocaldas en el Oficio 2017-IE-00009040 del 11 de abril de 2017, luego de efectuar una visita técnica a la vereda Las Mercedes en compañía de personal especializado de la Subdirección de Infraestructura Ambiental, se puede establecer que el acueducto respecto del cual se genera la presente controversia está compuesto por la siguiente infraestructura: *“El acueducto de Las Margaritas funciona por gravedad, cuenta con bocatoma, conducción por manguera, tanque de almacenamiento con capacidad para 64.000 litros desde el que se distribuye por tubería el agua a 130 familias de la jurisdicción de Las Margaritas y Las Mercedes, adicionalmente a las Mercedes llega un*

acueducto con bocatoma independiente conducido por gravedad, tiene dos tanques desarenadores y un tanque de almacenamiento para 60.000 lts desde donde se distribuye el agua por tubería de 3" que posteriormente se reduce a 2 ½", abastece a 40 usuarios¹ /Destaca la Sala/ (fls. 119, C. 1)

- ✓ Del referido Oficio también se extrae el diagnóstico del estado en que se encuentra el acueducto veredal o sistema de abasto de la vereda Las Mercedes, a partir de la entrevista realizada por el personal de Corpocaldas a la Presidenta de la Junta de Acción Comunal, señora Dorelia Bedoya, quien manifestó que la red de acueducto se encuentra en mal estado, no tiene concesión legalizada de aguas; la bocatoma se localiza en la base de la ladera sobre la que se ubica el caserío de Las Margaritas, siendo permanentemente contaminada con basura y desechos de ese centro poblado, afectando a las familias de la parte baja; Precisa que el número aproximado de usuarios del acueducto de Las Mercedes – parte alta y baja – es de 38 familias y en temporada seca se genera desabastecimiento de agua en esa vereda. Advierte que dentro de los principales problemas está el desperdicio de agua en las zonas de potreros donde hay llaves para bebederos sin cierre automático; el agua no es potable y no tiene control por uso de pesticidas especialmente en cultivos de aguacate. (fl. 116, C. 1)

De la visita realizada por Corpocaldas se dedujeron deficiencias de tipo ambiental, técnico y administrativo en relación con el acueducto de la vereda Las Mercedes, pues no se ha tramitado la concesión de aguas, solo cuentan con un fontanero que tiene a cargo el acueducto de Las margaritas, El Aliso y Las Mercedes, sumado a los negocios particulares con propietarios de fincas del sector, lo cual reduce sustancialmente la disponibilidad de tiempo que aquel tiene para atender solicitudes de reparación de daños y fallas del servicio. A ello se suma, según concluye la Corporación en su Oficio, la obsolescencia de las redes de acueducto, la cual está compuesta en un 80% de tubería galvanizada en mal estado y reposiciones en tubería Gerfor sólo en algunos tramos. También advierte sobre la contaminación por escombros, basuras, y animales muertos en la cabecera donde se tiene la toma de agua del acueducto. Coincide en que existe desperdicio de agua en los bebederos y zonas de potreros; y contaminación por pesticidas, abonos y otras prácticas agrícolas. (fl. 119, C. 1)

- ✓ Se aporta por parte del Municipio de Manzanares los soportes contractuales de obras de mejoramiento de la red principal y redes domiciliarias del alcantarillado en el sector denominado Barrio Gómez de la vereda Llanadas y reparación del descole en el alcantarillado de la vereda Santa Clara. (fls. 211 – 234, C. 1 A)

¹ Tomado de la Agenda para la Gestión Ambiental del Municipio de Manzanares (Abril de 2000) página 38.

- ✓ En el expediente reposa el Contrato No. 185 – 2017 suscrito entre Corpocaldas y el municipio de Manzanares, Caldas, para aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros en la gestión integral de microcuencas hidrográficas abastecedoras de acueductos y áreas de interés ambiental. (fls. 235-242, C. 1 A)
- ✓ Obra constancia expedida por el Secretario de Planeación e Infraestructura del municipio de Manzanares, Caldas, con fecha del 4 de noviembre de 2016, en donde se indica que fueron ejecutadas a satisfacción el 100% de las obras contratadas para el mejoramiento parcial de las redes principales de alcantarillado en los centros poblados de Aguabonita, Las Margaritas y el descole del barrio Milenio 3 de dicho municipio. (fl. 243, C. 1 A) Los soportes de dicha actividad contractual se observan entre folios 244 y 261 ibid.
- ✓ Igualmente se hicieron llegar al proceso los soportes contractuales y constancia expedida por el Secretario de Planeación e Infraestructura del municipio de Manzanares, Caldas, con fecha del 19 de noviembre de 2016, en relación con las obras de mantenimiento de las redes principales de acueducto desde el tanque de abastecimiento hasta la escuela, el colegio y el puesto de salud de la vereda Llanadas. (fls. 278 – 296, C. 1 A)
- ✓ Reposo en el expediente CD con el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Manzanares, Caldas. (fl. 297, C. 1 A)
- ✓ Certificación del Secretario de Planeación e Infraestructura del municipio de Manzanares, Caldas, con fecha del 30 de abril de 2019, en donde se indica que durante las vigencias 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, y 2017 se destinó el 1% de los recursos totales del municipio para compra de predios de importancia ambiental, teniendo en cuenta su dimensión, ubicación e impacto social y ambiental, dando con esto cumplimiento a lo estipulado en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993. (fl. 320, C. 1 A)
- ✓ Inventario de predios con interés ambiental en el municipio de Manzanares, ubicados en los siguientes sectores: La Chalca, Los Planes, El Aliso, Aguabonita, El Sueldo, Vereda Monserrate, Santa Bárbara, La Esmeralda, La Floresta, Vereda San José, Corozal y vereda El Yarumo. (fl 321, C. 1 A)
- ✓ Escrituras públicas de predios rurales adquiridos por el municipio de Manzanares, Caldas. (fls. 325-365, C. 1 A) Se acompaña una certificación del Secretario de Planeación e Infraestructura, en la cual indica que los predios de interés ambiental fueron escogidos por la administración Municipal teniendo en cuenta: las

necesidades de cada comunidad y siendo ésta quien solicita la compra de tales predios; la presencia de bosques nativos; y la importancia ambiental. Todo ello, con el fin de tener una conservación adecuada de las bocatomas. (fl 366, C. 1 A)

- ✓ Del testimonio rendido por el Ingeniero Juan Carlos Bastidas Tulcán se resalta lo siguiente:

“...el grupo técnico al que pertenezco en la Corporación fue puesto en conocimiento de la situación y digamos que constituye uno de los posibles 550 casos de acueductos rurales en el departamento de Caldas que presenta condiciones similares , este acueducto de las Mercedes pues básicamente beneficia a 130 viviendas, es un caserío importante, se beneficia de una fuente hídrica tributaria de la quebrada Santa Bárbara y digamos que ante la Corporación en nuestro papel que es el de legalizar el uso del recurso hídrico, no posee concesión de aguas, por ende pues un usuario que debe legalizarse y en nuestro papel la tarea demás de confrontar la oferta hídrica contra la demanda que es lo que hacemos en un trámite de concesión de aguas, pues también estamos en la labor de asesorar al usuario en el diligenciamiento de la documentación, dar asesoría en cuanto a cómo presentar y que tipo de información presentar y cómo presentar algunos requisitos del trámite que tiene un alcance técnico, en ese sentido nosotros estamos continuamente prestos a colaborar y a orientar a los usuarios y hasta la fecha pues no han acudido a la Corporación a legalizarse [...]

En cuanto a la prestación del servicio como tal ... digamos que las competencias claramente de acuerdo con el Decreto 1898 de 2016 que fue compilado en el Decreto 1077 de 2015, establece la competencia directa en la prestación del servicio a la administración municipal, sin embargo, digamos que da la opción o más bien reconoce esquemas diferenciales en la prestación de servicios públicos domiciliarios en áreas rurales que es lo que corresponde a este tema, para el caso particular, pudiendo la persona – la Junta de Acción Comunal, la Asociación Comunitaria – establecerse como administrador de abasto ... como una persona jurídica sin ánimo de lucro que pueda prestar el servicio a las viviendas haciendo una operación del sistema de acueducto existente, obviamente se requiere una estructura administrativa y operativa para que este mecanismo de prestación del servicio funcione adecuadamente y la tutoría para lograr este esquema administrativo, financiero y operativo está a cargo del municipio como también con apoyo del Departamento de Caldas a través de la Secretaría de Vivienda [...] el uso generalmente es ... para consumo humano doméstico pero también observamos el desarrollo de actividades agropecuarias en cada predio y también una fracción del agua que es conducida para cada predio, es destinada para estos usos, entonces también cuando por ejemplo se entrega agua para bebederos en actividad pecuaria no hay un control adecuado de la entrega sino que simplemente se deja corriendo el agua para consumo de los animales y es sobre esto sobre lo que nosotros hacemos control [...]

- ✓ Del testimonio de la Ingeniera Adriana Mercedes Martínez Gómez se destaca lo siguiente:

“...esta comunidad ha sido renuente a legalizar el uso que tiene y por eso pues a la fecha no tienen concesión de aguas ... nosotros no podemos obligar a las comunidades ni a ningún usuario ... si están produciendo un daño sobre los recursos naturales o el medio ambiente pues tenemos otra

serie de instrumentos como es el proceso sancionatorio ambiental ... la Corporación de la mano con la administración municipal como le digo, ha hecho ejercicios de mejoramiento de la protección de la cobertura vegetal en la cuenca con el fin de regular el caudal de la misma, este mejoramiento pues se ha hecho a través de la Línea Amarilla y a través de la regeneración natural de la vegetación en la zona ... la Corporación dentro de sus planes de acción tiene establecido una línea de presupuesto y una línea de inversión para la gestión en estas áreas identificadas en todos los municipios del departamento que obviamente los recursos disponibles en el Estado nunca van a ser los suficientes para intervenir la totalidad de los territorios y es por eso de que de la mano de las administraciones municipales se priorizan por años las zonas que van a ir siendo intervenidas para poder pues ir cubriendo todo el territorio. En el marco de ese proyecto de plan de acción de la Corporación pues se adelantaron gestiones con el municipio de Manzanares para intervenir algunas áreas abastecedoras y esta área abastecedora fue intervenida en el año, bueno ya no recuerdo si fue 2016 o 2017 y entonces esa intervención qué contempla, pues digamos que la regulación del caudal, quiere decir esto que para que el caudal se mantenga constante y permanente depende de la cobertura vegetal que tenga el nacimiento y la línea de escorrentía de ese cuerpo de agua, en ese sentido la Corporación de la mano con las alcaldías establece unas áreas de protección ambiental en donde pues no debe haber cultivos, en donde no debe entrar el ganado, en donde lo que se debe es promover la regeneración de vegetación ... entonces estas zonas son aisladas mediante guaduas y alambre de púa que se pinta de color amarillo, por eso se llama la línea amarilla...

3. Competencias de la parte accionada.

3.1. Marco normativo y jurisprudencial de los servicios públicos domiciliarios - mandato constitucional.

El legislador previó en el artículo 4° de la Ley 472 de 1998 como derechos colectivos, entre otros, los relacionados con el goce de un ambiente sano, la salubridad pública y el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.

En efecto, el derecho de las personas a gozar de la prestación de servicios públicos eficientes corresponde al correlativo deber del Estado de asegurarlos, tal y como lo establece el artículo 365 de la Constitución:

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

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las

personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.” (Subraya la Sala)

En este contexto, los servicios públicos constituyen una finalidad esencial del Estado y su objetivo central es el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, en tanto que son instrumentos que concretan la efectividad de otros derechos como la salud, la vida y la integridad física de los individuos².

Por su parte, el artículo 334 de la Carta consagró la intervención del Estado, por mandato de la ley, en los servicios públicos y el artículo 2° de la Ley 142 de 1994 señaló como finalidades de la intervención estatal en los servicios públicos garantizar la calidad y prestación eficiente del servicio público, la ampliación permanente de la cobertura y la atención prioritaria de las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico. Por lo tanto, los deberes que la Constitución y la ley imponen al Estado, implican el derecho correlativo de los usuarios a beneficiarse de la atención prioritaria de sus necesidades insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico.

El artículo 365 de la Constitución dispone que es obligación del Estado asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos, los cuales podrá prestar de manera directa o a través de sus agentes, pero conservando el control y vigilancia sobre ellos. En este mismo sentido, los artículos 2° y 3° de la Ley 142 de 1994 señalan que al Estado le corresponde alcanzar una cobertura en los servicios públicos, los cuales deberán ser eficientes.

Aunado a lo anterior, el artículo 367, inciso 2°, de la Constitución Política dispone que “los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación”. /Destaca la Sala/

En desarrollo de esa disposición los artículos 5° a 8° de la Ley 142 de 1994 señalan la distribución de competencias entre las entidades territoriales.

En lo pertinente, el artículo 5° preceptúa que los municipios deberán *“asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto (...) (...) por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio (...)”*. Competencia que ha sido reivindicada a través del artículo 15 de la ley 142 de 1994, en cuanto definió quienes pueden prestar servicios públicos en Colombia, entre ellos:

²Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 7 de diciembre de 2001, C.P. Darío Quiñones Pinilla, exp. 63001-23-31-000-2001-0234-01(AP-254).

“Pueden prestar los servicios públicos:

15.1. *Las empresas de servicios públicos.*

(...)

15.3. *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.”*

En consecuencia, el cumplimiento del deber constitucional y legal de prestar de manera eficiente el servicio de acueducto se efectúa directamente por los municipios o por intermedio de las empresas de servicios públicos o de operadores de redes locales, quienes se encuentran vigilados y controlados por el Estado y se rigen por los planes, condiciones técnicas y estándares de calidad que se regulan a nivel nacional.

Ahora bien, el Decreto 1898 de 2016 *“Por el cual se adiciona el Título 7, Capítulo 1, a la Parte 3, del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, que reglamenta parcialmente el artículo 18 de la Ley 1753 de 2015, en lo referente a esquemas diferenciales para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas rurales”* define esquemas diferenciales para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, y para el aprovisionamiento de agua para consumo humano y doméstico y de saneamiento básico en zonas rurales del territorio nacional, en armonía con las disposiciones de ordenamiento territorial aplicables al suelo rural, acorde con lo dispuesto en los artículos 14 y 33 de la Ley 388 de 1997 o aquellas disposiciones de ordenamiento del suelo rural que las modifiquen, adicionen o sustituyan. Y para tal efecto adopta las siguientes definiciones.

“1. Abasto de agua. Conjunto de obras hidráulicas para captar, controlar, conducir, almacenar o distribuir agua cruda o parcialmente tratada cuyo caudal puede ser empleado total o parcialmente para el uso para consumo humano y doméstico.

2. Administrador de punto de suministro o de abasto de agua. Persona jurídica sin ánimo de lucro designada por la comunidad beneficiaria, que se hace responsable de la operación y mantenimiento de dicha infraestructura.

3. Aportes o cuotas. Contribuciones de los beneficiarios para garantizar la sostenibilidad de los abastos de agua o de los puntos de suministro de agua. Éstas pueden ser en dinero o en especie, según los acuerdos de la comunidad.

...

12. Tanque de almacenamiento de agua. Estructura fija que se emplea para la recolección o el acopio de agua.

13. Técnicas de tratamiento de agua. Procedimientos empleados para mejorar la calidad de agua para consumo humano y doméstico en un inmueble.”

El Artículo 2.3.7.1.2.1. de dicho Decreto dispone que *“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.**” /Resaltado de la Sala/

La Sección 3 a la que alude la norma, dispone lo siguiente:

Artículo 2.3.7.1.3.1. 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 esos efectos, los proyectos de soluciones alternativas deberán ajustarse a lo dispuesto en el artículo 2.3.7.1.3.6. del presente capítulo.

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. /Destaca la Sala/

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.** /Resaltado fuera del texto/

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.

Con el anterior marco legal quedan claras las alternativas de prestación del servicio público de acueducto a la comunidad, lo cual puede hacerse incluso a través de un esquema diferencial para el aprovisionamiento de agua administrado por la misma comunidad rural organizada, pero siempre bajo el seguimiento y control técnico y apoyo financiero de la entidad territorial, pues en ésta recae finalmente la obligación constitucional y legal de garantizar el acceso al recurso hídrico por parte de toda la población.

La competencia del ente territorial en la materia ha sido abordada en sede de tutela y desde dicho escenario se ha dicho por la Corte Constitucional³ lo siguiente:

“En concordancia, el artículo 76 de la Ley 715 de 2001, “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01/01) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”, compete al municipio realizar directamente o a través de terceros en materia de servicios públicos la construcción, ampliación rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos.

A su turno, la Ley 1176 de 2003, que reformó la 715 de 2001, previó una participación con destinación específica del sistema general de participaciones para el sector agua potable y saneamiento básico, a fin de que los municipios dediquen una parte de los recursos girados por la Nación a financiar actividades relacionadas directamente con la materia, como los subsidios que se otorguen a las personas más vulnerables, la inversión en proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico, la construcción, ampliación, optimización y mejoramiento de los sistemas de acueducto y alcantarillado, los programas de macro y micromedición y de reducción de agua no contabilizada, entre otros. /Destaca la Sala/

Pues bien: de lo anterior se colige que la satisfacción de las necesidades básicas de la población es una finalidad intrínseca a la organización política adoptada en la Constitución y, en esa dirección, las autoridades de los diferentes niveles deben coordinar sus esfuerzos, como quiera que “el papel del Estado moderno se centr[a] en la obligación de ser el motor del desarrollo social, y de procurar a las gentes, en forma igualitaria, puedan tener las condiciones para llevar una vida digna, que, en nuestro caso, se traduce en la superación de la desigualdad y el atraso. No hay duda de que una de las expresiones de esa nueva forma de ser del Estado, se concreta en la prestación de los servicios públicos.”^{33]}

³T-338-17. Referencia: Expediente T-5.405.154. Magistrado Ponente: ALBERTO ROJAS RÍOS. Bogotá, D.C., diecinueve (19) de mayo de dos mil diecisiete (2017).

3.2. Protección de las cuencas abastecedoras de acueductos.

El artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, declaró de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales. En tal virtud, dispuso que los departamentos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de dichas zonas o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales. Posteriormente se expidió el Decreto 1076 de 2015 con el objeto de promover la conservación y recuperación de las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales, distritales y regionales, mediante la adquisición y mantenimiento de dichas áreas y la financiación de los esquemas de pago por servicios ambientales.

Además de la adquisición y mantenimiento de predios de importancia estratégica para la conservación de los recursos hídricos que abastecen de agua a las comunidades, también es obligación de los municipios la protección del espacio público, siendo uno de sus elementos constitutivos, las áreas para la conservación y preservación del sistema hídrico (cuencas, microcuencas, ríos, quebradas etc)⁴; ello, de conformidad con la competencia señalada en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 a cuyo tenor literal:

Artículo 10: En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes:

Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales, así:

a) Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, tales como las limitaciones derivadas del estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales;

Ahora bien, la Resolución No. 077 de 2011, expedida por el Director General de Corpocaldas en usos de sus atribuciones legales y estatutarias y en consonancia con el Decreto 1504 de 1998 estableció lo siguiente:

Artículo Octavo: *Obligaciones de los propietarios y poseedores. En aplicación del principio constitucional que asigna a la propiedad una función ecológica los propietarios y poseedores de inmuebles rurales deberán*

⁴ Artículo 5° del Decreto 1504 de 1998.

preservar las fajas forestales protectoras de nacimientos y corrientes de agua; por consiguiente tendrán que cumplir las siguientes obligaciones:

- a. *Demarcar y aislar el área forestal protectora.*
- b. *En las fajas forestales que se encuentren sin cobertura vegetal se favorecerá la regeneración natural o se adelantarán acciones de revegetalización con especies propias de la zona y se efectuarán mantenimientos cada tres meses durante el primer año del establecimiento y por lo menos dos veces en el segundo año.*
- c. *[...]*
- d. *Instalar abrevaderos fuera del área forestal protectora y construir pontones con su respectivo aislamiento para el paso de ganado.*
- e. *Abstenerse de aplicar plaguicidas en el área demarcada. En Ningún caso se podrán realizar aplicaciones, en forma terrestre, en una franja de 10 metros desde el borde del cauce y en forma aérea en una franja de 100 metros, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 87 del Decreto 1843 de 1991.*
/Líneas de la Sala/

La función social y ambiental de la propiedad – esté ella en cabeza de personas públicas o privadas – conlleva el cumplimiento de determinadas cargas legales que se han establecido para asegurar el cumplimiento de los fines del Estado en materia de protección y debido cuidado del medio ambiente. Ahora bien, la vigilancia y control en punto al cumplimiento de tales obligaciones legales se encuentra establecida de manera concurrente entre los municipios y las Corporaciones Autónomas Regionales de conformidad con la Ley 99 de 1993 y Ley 715 de 2001, a saber:

Ley 99 de 1993.

Artículo 65. *Corresponde en materia ambiental a los municipios, y a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que les sean delegadas por la ley o de las que deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales:*
[...]

5) Colaborar con las Corporaciones Autónomas Regionales, en la elaboración de los planes regionales y en la ejecución de programas, proyectos y tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables;

6) Ejercer, a través del alcalde como primera autoridad de policía con el apoyo de la Policía Nacional y en Coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano;

7) Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades permanentes de control y vigilancia ambientales que se realicen en el territorio del municipio o distrito con el apoyo de la fuerza pública, en relación con la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables o con actividades contaminantes y degradantes de las aguas, el aire o el suelo;

[...]

10) *Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con los entes directores y organismos ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras y con las Corporaciones Autónomas Regionales, obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua, para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas y micro-cuencas hidrográficas.*

Ley 715 de 2001.

Artículo 76. *Además de las establecidas en la Constitución y en otras 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 y en especial ejercer las siguientes competencias:*

76.5. En materia ambiental

76.5.1. *Tomar las medidas necesarias para el control, la preservación y la defensa del medio ambiente en el municipio, en coordinación con las corporaciones autónomas regionales.*

76.5.2. *Promover, participar y ejecutar programas y políticas para mantener el ambiente sano.*

76.5.3. *Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades permanentes de control y vigilancia ambientales, que se realicen en el territorio del municipio.*

76.5.4. *Ejecutar obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimientos, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control a las emisiones contaminantes del aire.*

76.5.5. *Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con otras entidades públicas, comunitarias o privadas, obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua.*

76.5.6. *Realizar las actividades necesarias para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas y microcuencas hidrográficas.*

76.5.7. *Prestar el servicio de asistencia técnica y realizar transferencia de tecnología en lo relacionado con la defensa del medio ambiente y la protección de los recursos naturales.*

3.3. Legalización de la concesión de agua del sistema de abasto veredal.

El marco legal que regula las aguas de dominio público, parte del artículo 677 del Código Civil el cual establece que los ríos y todas las aguas que corran por cauces naturales son de la Nación y de naturaleza pública, salvo que nazcan y mueran dentro de la misma heredad. Esta norma es esencialmente replicada en el artículo 18 del Decreto 1541 de

1978, por el cual se reglamentó el Decreto Ley 2811 de 1974. Por definición legal, este tipo de recursos son de dominio público, inalienables e imprescriptibles.

Para la captación de aguas de dominio público se debe solicitar y obtener la concesión para su uso, de conformidad con el artículo 86 del Decreto Ley 2811 de 1974 que a la letra consagra:

Artículo 86.- *Toda persona tiene derecho a utilizar las aguas de dominio público para satisfacer sus necesidades elementales, las de su familia y las de sus animales, siempre que con ello no cause perjuicios a terceros.*

El uso deberá hacerse sin establecer derivaciones, ni emplear máquina ni aparato, ni detener o desviar el curso de las aguas, ni deteriorar el cauce o las márgenes de la corriente, ni alterar o contaminar las aguas en forma que se imposibilite su aprovechamiento por terceros.

Cuando para el ejercicio de este derecho se requiera transitar por predios ajenos, se deberá imponer la correspondiente servidumbre.

Más adelante contempla:

Artículo 88.- *Salvo disposiciones especiales, solo puede hacerse uso de las aguas en virtud de concesión.*

Artículo 89.- *La concesión de un aprovechamiento de aguas estará sujeta a las disponibilidades del recurso y a las necesidades que imponga el objeto para el cual se destina.*

La Sección Tercera del Consejo de Estado⁵ ha precisado lo siguiente:

*“Las normas transcritas [contenidas en los Decretos 2811 de 1974 y 1541 de 1978] establecen un régimen especial para el uso de aguas de dominio público, cuya regla general predica que pueden ser utilizadas para el consumo doméstico; **para otro tipo de usos, como el agrícola, industrial, minero o energético se requiere de una concesión por parte del Estado, quien establece la cantidad, las condiciones y los límites de su utilización [...]**” /Destaca la Sala/*

Corresponde al Estado, por virtud del artículo 155 ibídem, la autorización para el uso del agua de naturaleza pública, en concordancia con el artículo 31 de la Ley 99 de 1993 que dispone:

Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

[...]

9) Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la Ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten

⁵ Sentencia del 26 de septiembre de 2002. Expediente 12.492. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez.

o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva;

A su vez, el artículo 43 de la Ley 99 de 1993, Parágrafo 3°, establece la siguiente consecuencia para aquellos que no cuentan con la respectiva concesión de agua, a saber:

PARÁGRAFO 3o. *<Parágrafo adicionado por el artículo 216 de la Ley 1450 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> La tasa por utilización de aguas se cobrará a todos los usuarios del recurso hídrico, excluyendo a los que utilizan el agua por ministerio de ley, pero incluyendo aquellos que no cuentan con la concesión de aguas, sin perjuicio de la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar y sin que implique bajo ninguna circunstancia su legalización.*

4. Caso concreto.

Vistas las consideraciones que anteceden, procede esta Sala de Decisión a dar solución al caso que convoca su atención, de conformidad con las siguientes consideraciones.

La acción popular, al tenor del artículo 2º de la Ley 472 de 1998, tiene fin preventivo⁶, por lo cual, es procedente tomar medidas de protección, cuando se demuestran los hechos causantes de “daño contingente, peligro o amenaza” para los derechos colectivos.

Ahora bien, a partir de las pruebas recaudadas en el curso del proceso se puede colegir lo siguiente:

En la Vereda Las Mercedes del municipio de Manzanares, Caldas, existe una red de abasto que surte de agua a la comunidad rural asentada en dicha zona. La Junta del Agua tiene a cargo la administración de dicho abasto pero legalmente no se reputa como persona prestadora del servicio público de acueducto ni se encuentra probado que se trate de una persona jurídica legalmente constituida. Se trata de una forma de organización comunitaria que se gestó cuando el Comité de Cafeteros construyó lo que se ha denominado “Acueducto veredal” con el fin de mejorar la calidad de vida de los campesinos caficultores, sin ninguna relación de tipo legal o contractual que lo comprometa con la prestación de dicho servicio público.

A la Vereda Las Mercedes, propiamente dicha, llega un sistema de abasto con bocatoma independiente conducido por gravedad, tiene dos tanques desarenadores y un tanque de almacenamiento para 60.000 lts desde donde se distribuye el agua por tubería de 3” que

⁶ Expediente A.P. 08001-23-31-000-2005-01200-01, actor: Ángel Alfonso Tejera Cantillo y otros; M.P. Camilo Arciniegas Andrade.

posteriormente se reduce a 2 ½", abastece a 40 usuarios.

El informe de visita técnica vertido en el Oficio 2017-IE-00009040 del 11 de abril de 2017, emanado de la Subdirección de Infraestructura Ambiental de la Corporación Autónoma Regional de Caldas, permite advertir que el derecho de acceso al servicio público de agua por parte de los habitantes de la vereda Las Mercedes se encuentra amenazado como consecuencia del estado obsoleto de las redes de conducción, de la contaminación de la bocatoma, del uso indiscriminado e incontrolado del agua en zonas de potrero y la deficiente administración del sistema de abasto.

Todo lo anterior denota cierto abandono por parte del Estado frente a su obligación constitucional y legal de velar porque todos sus habitantes accedan a este servicio en condiciones aceptables y de garantizar el uso racional del recurso. Además, se advierte la falta de educación y conciencia ambiental de los habitantes del entorno en relación con el manejo adecuado de basuras, escombros y demás elementos que contaminan las fuentes de la cuenca hidrográfica que les abastece, así como frente al uso racional del referido recurso.

El diagnóstico de la problemática en esta instancia tiene como insumo la prueba documental y testimonial allegada al proceso por la misma parte accionada, dada la exigua actividad probatoria por parte de quien instauró este medio de control en nombre de dicha comunidad. Lo anterior, sin embargo, no impide advertir que el riesgo en que se encuentran los intereses colectivos de esta población debe ser conjurado con acciones afirmativas por parte de las autoridades competentes en aras de evitar la concreción de daños como: afectación de la salud de los habitantes de la vereda Las Mercedes por suministro de agua no apta para su consumo; desabastecimiento de agua por indebido mantenimiento y cuidado de la cuenca hidrográfica, por uso irracional del recurso y por fallas y falencias de la red abastecedora.

Así las cosas, ha de tenerse en cuenta una solución que atienda a la premisa señalada por la Corte Constitucional al abordar este derecho:

“De lo anterior se extrae que el derecho al agua impone responsabilidades al Estado en, por lo menos, dos dimensiones: por una parte, está llamado a desplegar acciones de prevención, control, regulación e intervención para la salvaguarda del ambiente, en tanto el equilibrio de los ecosistemas es la fuente de los recursos hídricos; y, por la otra, debe garantizar el abastecimiento para que todas las personas puedan disfrutar de un consumo básico del líquido en términos de disponibilidad, calidad y accesibilidad.”⁷

Ha de tenerse en cuenta, además, que la forma organizativa que ha adoptado la comunidad para lograr abastecerse del líquido vital no exonera en manera alguna al

⁷ T-338-17.

Estado de las obligaciones constitucionales y legales frente a la ciudadanía respecto de la oportuna y adecuada prestación del servicio público de agua. Así lo ha hecho saber la Corte Constitucional en el siguiente pronunciamiento:

“[L]os acueductos comunitarios son organizaciones para proveer a la comunidad local de la necesidad básica del agua, en muchos casos, ante la ausencia de dispositivos estatales adecuados para asegurar la prestación del servicio o ante la indiferencia de actores privados para desplegar su actividad económica en la zona. Estas formas organizativas reflejan, en muchos casos, la construcción de institucionalidad local, a través de la participación directa de los habitantes de una región ante un estado de necesidad.

“El consenso de los usuarios para la toma de decisiones aumenta la legitimidad de las actuaciones del Acueducto; el liderazgo popular y la participación de los interesados les confiere un amplio poder organizativo y permite que las medidas que adoptan se dirijan al propósito constante de la conservación de las fuentes hídricas. Las comunidades organizadas en la prestación de servicios públicos pueden ser ejemplo de una buena práctica de gestión de recursos naturales, garantía de derechos y participación democrática.

*“(…) [E]s significativo el aporte participativo y comunitario de estas organizaciones en escenarios locales. En especial, constituye un espacio valioso para fomentar la cultura del cuidado de los recursos naturales y la protección que le debemos los seres humanos a la naturaleza. Sin embargo, no debe perderse de vista que el Estado es el principal obligado en torno a la satisfacción y garantía del derecho al agua. Por lo tanto, **debe concurrir diligentemente cuando los acueductos comunitarios lo requieran**. No obstante su importancia, la Sala considera que la existencia de acueductos comunitarios no es una forma en la que el Estado se exime de responsabilidad frente a la prestación del servicio. En estos escenarios, no asume directamente algunas de las obligaciones, pero sin lugar a dudas, debe acompañar las medidas adoptadas y, en especial, debe contribuir decididamente a la superación de las dificultades que se les presenten.”⁸*
/Destaca la Sala/

Corresponde entonces al **municipio de Manzanares** asumir, como debe ser, sus competencias frente al “acueducto veredal” de Las Mercedes a fin de superar los inconvenientes de tipo administrativo y técnico que presenta el mismo-; en consecuencia, se le ordenará a dicho ente territorial lo siguiente:

- Adaptar el Sistema de Abasto de la Vereda Las Mercedes al esquema diferencial previsto en el Decreto 1898 de 2016 *“Por el cual se adiciona el Título 7, Capítulo 1, a la Parte 3, del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, que reglamenta parcialmente el artículo 18 de la Ley 1753 de 2015, en lo referente a esquemas diferenciales para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas rurales”*.

Para tal efecto, el municipio de Manzanares – previa socialización del proyecto con

⁸ Sentencia T-245 de 2016, M.P.: Gloria Stella Ortiz Delgado

la comunidad que habita la vereda Las Mercedes -, deberá brindar el apoyo jurídico, técnico y económico para que en dicha comunidad se constituya una persona jurídica sin ánimo de lucro o una empresa comunitaria encargada de la administración de tal esquema diferencial, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 338 del Decreto - Ley 2811 de 1974; igualmente para que tramite y obtenga la concesión de aguas para el funcionamiento de dicho abasto de agua ante la Corporación Autónoma Regional de Caldas.

Se exhorta a los habitantes de la vereda Las Mercedes, a través del Presidente de la actual Junta del Agua, señor William Salazar, o quien haga sus veces, para que presten toda su colaboración al municipio de Manzanares a efectos de llevar a cabo la implementación del sistema diferencial de prestación del servicio de agua en los términos del Decreto 1898 de 2016 y el trámite de concesión para el uso del agua que abastece dicho “acueducto veredal”.

Para el cumplimiento de dicha orden se concede un plazo máximo de seis (6) meses.

- Hacer un diagnóstico del estado físico y de funcionamiento actual de las redes que distribuyen y abastecen de agua a los habitantes de la vereda Las Mercedes y a partir del mismo, contratar y ejecutar las obras que resulten de rigor para su reparación, reposición, ampliación y mejoramiento de conformidad con el diagnóstico efectuado.

Para la realización de dicho diagnóstico se le concede un plazo de un (1) mes y para la ejecución de las obras respectivas, un plazo de tres (3) meses.

- Hacer campañas educativas con la comunidad que habita la vereda Las Margaritas y la vereda Las Mercedes en torno a la debida disposición de basuras, escombros, restos de animales y demás desechos que contaminan la bocatoma y en general las aguas que surten el acueducto veredal. Lo anterior deberá estar acompañado de un plan de manejo de basuras y desechos en dichas comunidades rurales y de un instrumento que permita medir los avances en el cumplimiento de esta orden específica.

El municipio presentará un informe de gestión al Comité de Verificación en un plazo de tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de esta sentencia.

Sobre las competencias de las Corporaciones Autónomas Regionales, la Corte Constitucional⁹ ha considerado:

“... las CAR son, de acuerdo con la Ley que diseñó el Sistema Nacional Ambiental, la máxima autoridad ambiental en su jurisdicción, en donde ejecutan las políticas nacionales fijadas por el Ministerio de Ambiente en la materia en estrecha coordinación con las entidades territoriales.

Al estar encargadas de la administración de los recursos naturales, están facultadas para otorgar autorizaciones, permisos y licencias para la explotación de los mismos o para proyectos que puedan afectarlos, para establecer los valores límites permisibles de contaminación, para ejercer evaluación, control y seguimiento sobre toda actividad de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos no renovables, y sobre el uso del agua, el suelo, el aire y los demás recursos renovables, así como para imponer sanciones en caso de violación a las normas de protección ambiental, entre otras varias competencias.

En consecuencia, la Corporación Autónoma Regional de Caldas – Corpocaldas también debe adoptar acciones puntuales para conjurar la amenaza de los intereses colectivos de la comunidad en referencia, específicamente en aquellos asuntos en los que se requiere su intervención como máxima autoridad ambiental en esta jurisdicción. En ese orden de ideas:

- Se le ordena al **Municipio de Manzanares, Caldas** y a la **Corporación Autónoma Regional de Caldas – Corpocaldas**, hacer una verificación en campo del estado actual en que se encuentra la cuenca que abastece el acueducto de la vereda Las Mercedes, determinando si se está dando cumplimiento a las siguientes obligaciones:
 - a) Que por parte de los propietarios y poseedores de los inmuebles rurales adyacentes a la fuente de agua (cuenca hidrográfica en cuestión) se estén respetando las fajas forestales protectoras de estas corrientes de agua mediante las siguientes acciones:
 - Demarcación y aislamiento del área forestal protectora.
 - Reforestación con especies propias de la zona.
 - Instalación de abrevaderos fuera del área forestal protectora y pontones con su respectivo aislamiento para el paso de ganado.
 - No aplicación de plaguicidas en el área demarcada.
 - b) En caso de incumplimiento de una o varias de tales obligaciones, tanto el municipio de Manzanares como Corpocaldas deberán adelantar los procesos administrativos sancionatorios a que haya lugar de conformidad con el ámbito propio de sus competencias y presentarán un plan de

⁹ T-338-17.

manejo para la microcuenca que incluya obras de conservación, reforestación, aislamiento (frangas protectoras) y demás actividades que resulten necesarias para restaurar el área afectada como consecuencia de tal incumplimiento.

Lo anterior deberá cumplirse en un plazo de tres (3) meses y al cabo del mismo deberá presentarse el correspondiente informe ante el Comité de verificación que se conformará para tal efecto.

- La **Corporación Autónoma Regional de Caldas – Corpocaldas** deberá hacer visitas de campo en la Vereda Las Mercedes para determinar en qué predios se está presentando desperdicio de agua en bebederos y zonas de potreros a fin de iniciar los procesos administrativos sancionatorios a que haya lugar e impartirá las medidas preventivas que estime necesarias para evitar que en lo sucesivo siga ocurriendo ese uso irracional del recurso.

Lo anterior deberá cumplirse en un plazo de tres (3) meses y al cabo del mismo deberá presentarse el correspondiente informe ante el Comité de verificación que se conformará para tal efecto.

5. Conclusión.

Se declarará probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la Federación Nacional de Cafeteros – Comité de Cafeteros de Caldas. Se declararán infundadas las demás excepciones propuestas por la parte accionada.

Se amparan los derechos colectivos relacionados con el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; consagrados en los literales j) y l) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998. En consecuencia, se impartirán las órdenes ya referidas en precedencia para ser cumplidas en los plazos igualmente indicados.

6. Condena en costas.

No habrá lugar a costas porque el proceder de las partes se ciñó a los deberes correspondientes y a las oportunidades de participación procesales en el presente proceso.

En mérito de lo expuesto, **la Sala Segunda de Revisión del Tribunal Administrativo de Caldas, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,**

III. Falla

Primero: Se declara probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la Federación Nacional de Cafeteros – Comité de Cafeteros de Caldas. Se declaran infundadas las demás excepciones propuestas por la parte accionada.

Segundo: Se amparan los derechos colectivos relacionados con el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, consagrados en los literales j) y l) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998.

Tercero: Se ordena al Municipio de Manzanares, Caldas, lo siguiente:

- Adaptar el Sistema de Abasto de la Vereda Las Mercedes al esquema diferencial previsto en el Decreto 1898 de 2016 *"Por el cual se adiciona el Título 7, Capítulo 1, a la Parte 3, del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, que reglamenta parcialmente el artículo 18 de la Ley 1753 de 2015, en lo referente a esquemas diferenciales para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas rurales"*.

Para tal efecto, el municipio de Manzanares – previa socialización del proyecto con la comunidad que habita la vereda Las Mercedes -, deberá brindar el apoyo jurídico, técnico y económico para que en dicha comunidad se constituya una persona jurídica sin ánimo de lucro o una empresa comunitaria encargada de la administración de tal esquema diferencial, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 338 del Decreto Ley 2811 de 1974; igualmente para que tramite y obtenga la concesión de aguas para el funcionamiento de dicho abasto de agua ante la Corporación Autónoma Regional de Caldas.

Se exhorta a los habitantes de la vereda Las Mercedes, a través del Presidente de la actual Junta del Agua, señor William Salazar, o quien haga sus veces, para que presten toda su colaboración al municipio de Manzanares a efectos de llevar a cabo la implementación del sistema diferencial de prestación del servicio de agua en los términos del Decreto 1898 de 2016 y el trámite de concesión para el uso del agua que abastece dicho "acueducto veredal".

Para el cumplimiento de dicha orden se concede un plazo máximo de seis (6) meses.

- Hacer un diagnóstico del estado físico y de funcionamiento actual de las redes que distribuyen y abastecen de agua a los habitantes de la vereda Las Mercedes y a

partir del mismo, contratar y ejecutar las obras que resulten de rigor para su reparación, reposición, ampliación y mejoramiento de conformidad con el diagnóstico efectuado.

Para la realización de dicho diagnóstico se le concede un plazo de un (1) mes y para la ejecución de las obras respectivas, un plazo de tres (3) meses.

- Hacer campañas educativas con la comunidad que habita la vereda Las Margaritas y la vereda Las Mercedes en torno a la debida disposición de basuras, escombros, restos de animales y demás desechos que contaminan la bocATOMA y en general las aguas que surten el acueducto veredal. Lo anterior deberá estar acompañado de un plan de manejo de basuras y desechos en dichas comunidades rurales y de un instrumento que permita medir los avances en el cumplimiento de esta orden específica.

El municipio presentará un informe de gestión al Comité de Verificación en un plazo de tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de esta sentencia.

Cuarto: Se ordena al Municipio de Manzanares, Caldas y a la Corporación Autónoma Regional de Caldas – Corpocaldas lo siguiente:

- Hacer una verificación en campo del estado actual en que se encuentra la cuenca que abastece el acueducto de la vereda Las Mercedes, determinando si se está dando cumplimiento a las siguientes obligaciones:
 - a) Que por parte de los propietarios y poseedores de los inmuebles rurales adyacentes a la fuente de agua (cuenca hidrográfica en cuestión) se estén respetando las fajas forestales protectoras de estas corrientes de agua mediante las siguientes acciones:
 - Demarcación y aislamiento del área forestal protectora.
 - Reforestación con especies propias de la zona.
 - Instalación de abrevaderos fuera del área forestal protectora y pontones con su respectivo aislamiento para el paso de ganado.
 - No aplicación de plaguicidas en el área demarcada.
 - b) En caso de incumplimiento de una o varias de tales obligaciones, tanto el municipio de Manzanares como Corpocaldas deberán adelantar los procesos administrativos sancionatorios a que haya lugar de conformidad con el ámbito propio de sus competencias y presentarán un plan de

manejo para la microcuenca que incluya obras de conservación, reforestación, aislamiento (franjas protectoras) y demás actividades que resulten necesarias para restaurar el área afectada como consecuencia de tal incumplimiento.

Lo anterior deberá cumplirse en un plazo de tres (3) meses y al cabo del mismo deberá presentarse el correspondiente informe ante el Comité de verificación que se conformará para tal efecto.

Quinto: Se ordena a la **Corporación Autónoma Regional de Caldas – Corpocaldas** lo siguiente:

- Hacer visitas de campo en la Vereda Las Mercedes para determinar en qué predios se está presentando desperdicio de agua en bebederos y zonas de potreros a fin de iniciar los procesos administrativos sancionatorios a que haya lugar e impartirá las medidas preventivas que estime necesarias para evitar que en lo sucesivo siga ocurriendo ese uso irracional del recurso.

Lo anterior deberá cumplirse en un plazo de tres (3) meses y al cabo del mismo deberá presentarse el correspondiente informe ante el Comité de verificación que se conformará para tal efecto.

Sexto: Sin costas, por lo considerado.

Séptimo: Se nombra un Comité de Verificación de Cumplimiento de la Sentencia que estará integrado, además de esta Corporación en cabeza de la Magistrada Ponente de esta providencia, por el accionante, un miembro de la comunidad de la Vereda Las Mercedes, un delegado de Corpocaldas, el Procurador Judicial y un delegado del Municipio de Manzanares, quien lo presidirá, convocará e informará a esta Corporación.

Octavo: Publíquese la parte resolutive de esta providencia en la emisora de la Policía Nacional. Una vez realizada la publicación mencionada, ésta deberá allegar constancia de su realización.

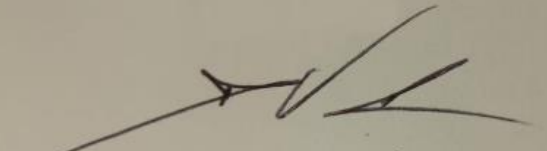
Noveno: Esta sentencia es susceptible del recurso de apelación en los términos del artículo 37 de la Ley 472 de 1998. Si no es apelada, archívense las presentes diligencias, previas las anotaciones respectivas en el programa informático “*Justicia Siglo XXI*”

Notifíquese

Discutida y aprobada en Sala de Decisión Ordinaria celebrada en la fecha.



Magistrada Ponente



DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS
Magistrado



AUGUSTO MORALES VALENCIA
Magistrado