



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER

Bucaramanga,

OCHO 08 DE
MAYO DE DOSMIL
DIECINUEVE (2019)

**SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA
Exp. No. 680012333000-2017-00722-00**

- Actores Populares: - **PERSONERÍA MUNICIPAL DE GIRÓN**
- **DEFENSORÍA DEL PUEBLO-REGIONAL SANTANDER**
- **PROCURADORA 24 JUDICIAL II AMBIENTAL Y AGRARIO**
- **JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA PALOGORDO DE GIRÓN, por intermedio de su Presidenta.**
- Coadyuvancia/activa: **ROBIEL VALDIVIESO, SAMUEL RAMÍREZ Y YENI SANTOS**
- Demandados: - **MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO**
- **UAE DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS (en adelante USPEC)**
- Vinculados de oficio: - **INPEC - EPAMS DE GIRÓN**
- **ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA (en adelante AMB)**
- **MUNICIPIO DE GIRÓN**
- Medio de control: **PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS**
- Tema: **Daño ecológico y ambiental a la quebrada El Palmar de Girón, por vertimiento de aguas residuales domésticas no tratadas por fallas en la PTAR de la EPAMS Girón y de residuos sólidos de la preparación de alimentos de los reclusos / Se amparan derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la salubridad pública, ordenándose una solución definitiva a la contaminación y ejecutar un programa para recuperar la quebrada El Palmar**

Se decide la demanda de la referencia que en ejercicio de la **Acción Popular** fue repartida al Despacho ponente de esta providencia el 02.06.2017 según el FI.118, previa la siguiente reseña:

I. LA DEMANDA

1. Pretensiones
(Fl. 4Vto a 5, lb)

- 1.1. Amparar** los derechos al goce del medio ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y al manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación,

restauración o sustitución, goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público y la salubridad pública,

- 1.2. **Ordenar** al Ministerio de Justicia y al USPEC iniciar las gestiones para destinar los recursos necesarios para ampliar, mantener y operar óptimamente la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) del Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad de Palogordo (EPAMS Girón) y Suspender el vertimiento de aguas negras o servidas, la disposición de residuos sólidos, aceites o cualquier contaminante sobre la quebrada El Palmar;
- 1.3. **Ordenar** al Ministerio de Justicia y al USPEC tramitar ante las autoridades ambientales los permisos de vertimientos, caracterización de aguas residuales y concesión de aguas subterráneas, según el artículo 2.2.3.3.5.2 para operar la PTAR de la EPAMS Girón
- 1.4. **Ordenar** al Ministerio de Justicia y al USPEC llevar a cabo labores de compensación y restablecimiento del ecosistema afectado, y de proteger la salud humana de las comunidades afectadas.

2. Hechos: (Fls.2 a 4Vto, /b)

Los **actores populares** como fundamento de sus pretensiones afirman que: (i) desde el 2003 funciona la EPAMS-Girón en la vereda Palogordo, en la que habitan más de dos mil personas, entre reclusos y personal de guardia y administrativo del INPEC, (ii) la PTAR¹ de la cárcel presenta mal funcionamiento, al punto que se dispone de manera directa sobre la quebrada El Palmar, lo que altera y contamina sus recursos hidrobiológicos, (iii) desde el 2009 las autoridades ambientales han conocido de la afectación de la quebrada El Palmar, al punto que la CDMB inició un proceso sancionatorio en el que el 30.08.2011 impuso como medida preventiva la suspensión provisional de esos vertimientos la que ha sido desconocida, (iv) es la guardia del INPEC quien opera la PTAR sin tener los conocimientos técnicos para ello, (v) la USPEC afirma que celebró el Contrato 262 de 2015 para la puesta en marcha, mantenimiento y operación de la PTAR de Girón, sin haber obtenido el necesario permiso de vertimientos y sin buscar ampliar su capacidad de manejo de residuos, (vi) en visita técnica realizada por la Secretaria de Ambiente de Girón realizada el 14.03.2017 se observó fallas en el funcionamiento de la PTAR, lo que fue corroborado por el AMB y la CDMB.

¹ Planta de Tratamiento de Aguas Residuales

II. CONTESTACIONES A LA DEMANDA

A. El Ministerio de Justicia y del Derecho, a Fls.145 a 149 del expediente, se opone a las pretensiones, argumentando su falta de legitimación en la causa, porque en su competencia funcional no está el garantizar el funcionamiento de las PTAR de los establecimientos carcelarios del país. Expone que los asuntos penitenciarios son competencia propia del INPEC, en virtud del Decreto 2160 de 1992, y, de la USPEC según el Decreto 4150 de 2011 quien tiene a cargo realizar labores de reposición, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura carcelaria.

B. El AMB a Fls. 157 a 167 del Cuad. Ppal., con referencia a los hechos afirma que: (i) en visitas realizadas el 31.03; 28.04; 27.06 y 05.07 de 2017, comprobó que existen conexiones erradas de aguas residuales domésticas en la PTAR de la EPAMS Girón y fallas en su funcionamiento, que pueden afectar las condiciones organolépticas, fisicoquímicas y bacteriológicas de la quebrada El Palmar y al medio ambiente urbano, (ii) como autoridad ambiental ha exigido al INPEC, eliminar los vertimientos y tramitar el permiso respectivo y ha hecho seguimiento para limpiar los residuos sólidos que se presentan en la quebrada El Palmar. Manifiesta que coadyuva la prosperidad de las pretensiones, pero hace notar que ello no comporta el realizar acciones positivas por su parte, quien ha actuado en el marco de sus competencias como autoridad ambiental urbana, siendo el INPEC el responsable de la violación de los derechos colectivos.

C. El Municipio de Girón a Fls.210 a 211 Ib. acepta todos los hechos de la demanda y se opone a la prosperidad de las pretensiones. En escrito visible a los folios 222 a 226 alega su falta de legitimación material en la causa, argumentando no ser responsable del funcionamiento de la EPAMS Girón, siendo el INPEC el llamado a responder por una posible violación a los derechos colectivos

D. La USPEC a Fls. 336 a 342.Vto., Ib., frente a los hechos: (i) acepta la existencia de la EPAMS Girón, (ii) resalta que la problemática ambiental alegada en la demanda existe desde antes de la creación de la USPEC, por lo que la responsabilidad de tal situación recae directamente en la EPAMS Girón, (iii) anota que como USPEC ha realizado las gestiones contractuales y administrativas necesarias para garantizar el funcionamiento adecuado de la PTAR de la EPAMS Girón, así: a) celebró el Contrato Interadministrativo 61/2014 con la U. Nacional, con el único fin de realizar los estudios técnicos necesarios

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Sentencia de primera instancia que ampara derechos colectivos. Exp. 680012333000-2017-00722-00. Partes: Procuraduría, Defensoría, Personería y otro Vs. INPEC, USPEC y otros

para diseñar una PTAR para ese establecimiento carcelario, contrato que se encuentra liquidado, b) celebró el Contrato de Obra 262/2015 con el consorcio Ingeniería, para suministrar, instalar, poner en marcha, realizar el mantenimiento y operar el sistema de captación, optimización de tanques de almacenamiento y operación de tres establecimientos carcelarios, incluido el de la EPAMS Girón y c) celebró el Contrato Interadministrativo 216144/2016 con el FONADE para la construcción e interventoría, ampliación de cupos y mantenimiento de la infraestructura del orden nacional, y para elaborar el Plan Maestro de Infraestructura en materia penitenciaria y Carcelaria, en virtud del cual se celebró el contrato 2170942 por un valor de \$108'321.268 para el mantenimiento y operación de sistema de tratamiento de agua residual en la EPAMS Girón, y otros dos proyectos por el valor de \$654'001.000 se encuentran en etapa precontractual también para el mantenimiento y operación del referido sistema de tratamiento. Con lo anterior, se opone a las pretensiones en su contra, pues ha cumplido con el contenido obligacional a su cargo, por lo que no le es imputable una posible violación a derechos colectivos, en tanto que considera que el único hecho vulnerador son los vertimientos hechos por el personal de la EPAMS Girón a la quebrada El Palmar.

E. El INPEC-EPAMS Girón no contestó la demanda, pese a ser notificado de su admisión como lo muestran los folios 126 y 130Vto.

III. EL TRÁMITE PROCESAL

La demanda se allegó al Despacho Ponente de esta Providencia el 05.06.2017 (Fl. 118Vto., Cuad. Ppal); **se admite ocho días después** (Fls. 119 a 121Vto., *lb*), ordenándose las notificaciones de rigor, las que se cumplen como lo muestran los folios 126 a 131. Se resalta que en dicha providencia también **se decretaron medidas cautelares ordenadas al señor Director de la USPEC**, decisión que **fue confirmada** en sede de reposición por el Tribunal en Auto del 13.07.2017 (Fls. 327 a 329, *lb*) y en sede de apelación **por el H. Consejo de Estado-Sección Primera en Auto del 19.04.2018** (Fls. 26 a 32Vto. Cuad. Med. Caut.). **La audiencia especial de pacto de cumplimiento se realiza los días 11.10.2017 y 05.12.2017 declarándose la fallida**, como lo muestran los folios 529 a 530 y 586 a 587 del Cuaderno Principal; **el decreto de pruebas se hace** por Auto del 17.10.2017 (Fls. 531 a 536, *lb*). En curso la etapa probatoria, **por Auto del 13.03.2018** (Fls. 630 a 631, *lb*) se incorporó un informe técnico rendido por el AMB, y mediante proveído del 20.04.2018 (Fls. 646 a 647, *lb*) se admitieron algunas

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Sentencia de primera instancia que ampara derechos colectivos. Exp. 680012333000-2017-00722-00. Partes: Procuraduría, Defensoría, Personería y otro Vs. INPEC, USPEC y otros

solicitudes de aclaración al mismo y se requirió bajo los apremios legales al Director de la EPAMS Girón para que entregara documentos solicitados por la Escuela de Ingeniería de la UIS necesarios para rendir un peritaje oficial decretado. En **Auto del 06.06.2018** (Fls. 602 a 602Vto, *lb*) se incorporaron las aclaraciones rendidas por la AMB a su informe técnico, y se requiere, de manera previa a abrir incidente de desacato, al señor Director de la EPAMS Girón para que entregara los referidos documentos, que al no ser atendido llevó a que **por Auto del 03.08.2018** (Fls. 671 a 671Vto, *lb*) se abriera formalmente incidente de desacato en su contra, el que fue **cerrado sin imponer sanción mediante proveído del 23.08.2018** (Fls. 686 a 687, *lb*). En este auto y en el del **01.10.2018** (Fls.710 a 711, *lb*) **se corrió traslado de pronunciamientos de la Escuela de Ingeniería de la UIS. Finalmente, en Auto del 15.11.2018** (Fls. 720 a 720Vto, *lb*) **se decretó el cierre del período probatorio y se ordenó correr traslado para alegar de conclusión y para el concepto del Ministerio Público-Procuradora Judicial ante el Despacho Ponente.** El expediente vuelve al Despacho Ponente para fallo, el 13.12.2008, como lo muestra el folio 762 del Cuaderno Principal. De este trámite se destacan las **alegaciones y el concepto de la señora Procuradora Judicial ante el Despacho Ponente, así:**

A. El Personero Municipal de Girón y el Procurador 24 Judicial II Ambiental y Agrario (Fls.729 a 731, *lb*) solicitan que, además de ordenarse realizar las adecuaciones necesarias para el buen funcionamiento de la PTAR de la EPAMS en Girón, se prohíba a dicho establecimiento carcelario realizar cualquier vertimiento sobre la fuente hídrica en la quebrada El Palmar o sobre el Río de Oro. Sustentan lo anterior, en que pese a las labores realizadas por el USPEC, el funcionamiento de la PTAR de la EPAMS Girón sigue contaminando la precitada quebrada, lo que se prueba con el informe técnico presentado por el AMB, según el cual el daño que se ha venido causando a dicho afluente podría ser irreversible. Resalta con preocupación que ni el mismo Director de la EPAMS de Girón cuenta con la información suficiente para que la Escuela de Ingeniería de la UIS pudiera determinar la capacidad real de la referida PTAR, según se probó dentro del expediente; y que personal de la cárcel realiza vertimientos directos sin contar con el respectivo permiso ambiental; lo cual, en su criterio, tampoco se puede realizar sobre el Río de Oro, medida de contingencia considerada por el AMB.

B. El Defensor Regional del Pueblo de Santander (Fls. 732 a 734, *lb*), por intermedio de apoderado judicial, solicita que se amparen los derechos colectivos, coadyuvando

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Sentencia de primera instancia que ampara derechos colectivos. Exp. 680012333000-2017-00722-00. Partes: Procuraduría, Defensoría, Personería y otro Vs. INPEC, USPEC y otros

los argumentos expuestos por el Personero de Girón y el Procurador Ambiental, atrás reseñados.

C. El Área Metropolitana de Bucaramanga (Fls. 757 a 761, *lb*), actuando mediante apoderado judicial, reitera que como autoridad urbana en el Municipio de Girón, no es responsable de la violación de los derechos colectivos que se prueban en el proceso, de los que dice, tienen origen en el mal funcionamiento de la PTAR de la EPAMS Girón. Recapitula que como autoridad ambiental ha: (i) realizado reiteradas visitas técnicas a la EPAMS Girón, (ii) informado a las autoridades municipales de los resultados de ellas, (iii) iniciado un proceso sancionatorio ambiental por incumplimiento de pasivos ambientales, lo que en su criterio demuestra que sí ha cumplido con sus competencias. Además, señala que dentro del proceso se ha probado la violación del medio ambiente debido a que la PTAR funciona sin contar con permiso de vertimientos y conexiones erradas de agua residual doméstica, situación de la cual no es responsable.

D. La Procuradora 158 Judicial II para Asuntos Administrativos (Fls. 739 a 756, *lb*) en su concepto, solicita declarar la violación de los derechos colectivos referidos en la demanda, y se ordene a la EPAMS Girón, a la USPEC y a la autoridad ambiental: (i) adecuar la capacidad de la PTAR de la EPAMS Girón al número de población de la penitenciaría, que incluye a internos y personal del INPEC y corregir las fallas de conexiones erradas y cualquier otro factor que posibilite vertimientos a la quebrada El Palmar, (ii) adelantar los trámites necesarios ante la autoridad ambiental hasta obtener un permiso para realizar vertimientos en el Río de Oro pues es claro que no se puede hacer en la quebrada El Palmar que no tiene la capacidad hídrica para diluirlos, (iii) se garantice la participación de la comunidad, y (iv) se adopten las medidas necesarias para restablecer las cosas al estado ambiental anterior.

Las demás partes no hicieron uso de esta etapa procesal.

IV. CONSIDERACIONES

A. La Competencia para conocer en primera instancia

Recae en esta Corporación –en Sala de decisión– en orden a lo dispuesto en los Artículos 16.2 de la Ley 472 de 1998 y 152.16 de la Ley 1437 de 2011.

B. Problemas Jurídicos y sus tesis:

Lo formula y resuelve la Sala, así:

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Sentencia de primera instancia que ampara derechos colectivos. Exp. 680012333000-2017-00722-00. Partes: Procuraduría, Defensoría, Personería y otro Vs. INPEC, USPEC y otros

Pj1: ¿Está probado dentro del proceso la violación de los derechos colectivos al goce del medio ambiente sano y a la salubridad pública de la comunidad residente en la Vereda Palogordo del Municipio de Girón, a partir de la contaminación de la quebrada El Palmar de ese lugar?

Tesis1: Sí.

Fundamento Jurídico1: Análisis de las pruebas. En el proceso está probada la alteración de las condiciones naturales de la quebrada El Palmar y con ello la transgresión de los derechos colectivos al goce del medio ambiente sano y, la amenaza a la salubridad pública, entendida ésta última como la protección de la salud de las personas residentes alrededor de la quebrada El Palmar. También está probado que esa vulneración tiene origen en dos causas: (i) el mal funcionamiento de la PTAR de la Establecimiento Penitenciario -EPAMS Girón, que lleva a que se viertan sobre la quebrada El Palmar aguas residuales domésticas sin tratar, y (ii) la preparación de alimentos para los reclusos, cuyos residuos sólidos se vierten en la misma quebrada. Conforme al art. art. 2.2.1.12.2.9 del D. 204/2016 del Decreto 204/2016 la competencia funcional de garantizar la dotación y mantenimiento de las PTAR en los establecimientos carcelarios, recae en la USPEC y, en el INPEC-Girón, el garantizar que la preparación de la comida de los reclusos no altere las condiciones de salubridad, tanto de la población carcelaria, como la de los vecinos del sector en donde se ubica el centro penitenciario. En consecuencia, la imputación de las respectivas conductas transgresoras de los referidos derechos colectivos se hace a la USPEC y al INPEC-EPAMS Girón, quienes en tal virtud están legitimados materialmente en la causa por pasiva, para adoptar las medidas tendientes a hacer cesar la violación ya referida, y a financiar un proyecto para restablecer las condiciones naturales de la quebrada El Palmar. El Min. de Justicia conforme al art. 2.5 del D.1427 de 2017 tiene la competencia de diseñar la política criminal, carcelaria y penitenciaria para la prevención de delitos, sin que en ella se subsuma la función de realizar obras de infraestructura en los centros penitenciarios. Por su parte, el art. 65 Núm. 5 y 7 de la Ley 99/93, establecen en cabeza de los municipios, colaborar con las autoridades ambientales en la ejecución de programas, proyectos y tareas necesarios para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, y ejecutar obras y proyectos de descontaminación de corrientes de aguas afectados por vertimientos dentro de su respectiva jurisdicción.

C. Marco jurídico

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Sentencia de primera instancia que ampara derechos colectivos. Exp. 680012333000-2017-00722-00. Partes: Procuraduría, Defensoría, Personería y otro Vs. INPEC, USPEC y otros

1. Presupuestos procesales para obtener una sentencia favorable. Es necesario recordar que la jurisprudencia del Consejo de Estado reiteradamente ha sostenido que para que se profiera una sentencia favorable de fondo en sede de acción popular se necesita acreditar que existe: (i) 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, (ii) una acción u omisión de la parte demandada, y, (iii) 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 válida e idónea en el proceso respectivo. La ausencia de cualquiera de estos requisitos tiene como consecuencia la negatoria de las pretensiones.

2. Daño contingente sobre los derechos colectivos. La noción de daño contingente marca a la acción popular con un indeleble carácter preventivo, pues a partir de él no es necesario que se demuestre una actual ni inminente transgresión al contenido normativo de los derechos colectivos, pues basta para obtener el amparo judicial que exista el riesgo de daño sobre ellos, que se caracteriza porque:

“puede suceder o no, reviste un carácter eventual y por ende constituye una amenaza; por lo tanto se opone a lo seguro y necesario. Tal probabilidad de daño es lo que determina que la acción [popular] en cuestión tenga una función meramente preventiva en el sentido de lograr las medidas conducentes para evitar posibles percances que afecten a la comunidad.”²

Así pues, por el carácter preventivo en sede de acción popular se puede llegar a proteger a una comunidad de daños futuros.

3. Los derechos colectivos involucrados en el asunto. La Sala considera que son, cuando menos, los siguientes: **3.1. El goce de un ambiente sano.** Resalta la Sala que dentro del sistema constitucional, éste tiene diversas aristas, pues es³:

“i) un derecho fundamental (por encontrarse estrechamente ligado con los derechos fundamentales a la vida y a la salud); ii) un derecho-deber (todos son titulares del derecho a gozar de un ambiente sano pero, además, tienen la obligación correlativa de protegerlo); iii) un objetivo social (conservación de las condiciones del medio ambiente para garantizar la supervivencia de las generaciones presentes y futuras) y, iv) un deber del Estado (conservación del medio ambiente, eficiente manejo de los recursos, educación ambiental, fomento del desarrollo sostenible, e imposición las sanciones a que haya lugar”).

² Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá, M. P.: Edgardo Villamil Portilla. Sentencia de Febrero 4 de 1997.

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. C.P.: Marco Antonio Veilla Moreno. Sentencia del 28 de marzo de 2014. Rad.: 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP). Gustavo Moya Ángel y otros Vs. Empresa de Energía de Bogotá y otros

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Sentencia de primera instancia que ampara derechos colectivos. Exp. 680012333000-2017-00722-00. Partes: Procuraduría, Defensoría, Personería y otro Vs. INPEC, USPEC y otros

Ahora, en relación con el medio ambiente, la doctrina y la jurisprudencia han distinguido entre **daño ambiental**⁴ que es considerado como “toda agresión derivada de la actividad humana en el medio natural, que causa como consecuencia la modificación o alteración en los bienes y recursos disponibles, o efectos nocivos en la salud e integridad de las personas” y **daño ecológico** que es “la degradación, deterioro o modificación del medio natural causada como consecuencia de cualquier tipo de actividad”⁵. La puesta en atención del primero se hace sobre “la dimensión social, la humana y la física de las relaciones entre las comunidades humanas y la naturaleza”, mientras que el segundo “se enfoca hacia la tutela del medio natural en su conjunto, como interés independiente” de los individuos⁶.

La Sala valora que la demanda acción popular se dirige a demostrar la existencia de un daño ecológico actual, al degradarse las condiciones naturales de la quebrada El Palmar, y un daño ambiental contingente sobre la salud de los habitantes de la vereda Palogordo por las relaciones de aprovechamiento y cercanía que tienen con dicho cuerpo acuífero.

3.2. La salubridad pública. Ha sido entendido de manera general como el conjunto de obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad, como lo es la garantía de la salud de los ciudadanos⁷.

4. El funcionamiento de las PTAR en los establecimientos carcelarios y penitenciarios. 4.1. Competencia. Como ya se dijo, la USPEC tiene a su cargo la operación y el mantenimiento de las PTAR sin importar si estas funcionan antes de su creación, conforme al artículo 2.2.1.12.2.9 del Decreto 204 de 2016. Ahora bien, es el INPEC quien debe informar a la USPEC sobre las necesidades que tenga en materia de tratamiento de aguas residuales y en general en materia de infraestructura, bienes y servicios, según el art. 2.16 del Decreto 4151 de 2011.

4.2. Función. Las PTAR realizan un conjunto de procesos químicos, físicos y biológicos para reducir los contaminantes de aguas que han sido usadas o aprovechadas por los seres humanos. Esos procesos son necesarios para devolver el agua una vez tratada al medio ambiente, sin que vaya a afectar los demás recursos naturales y a las personas que se interrelacionan con ellos, como sucede si se omite realizar esos procesos.

⁴ BRICEÑO, Andrés Mauricio. Responsabilidad y protección del ambiente: la obligación del Estado. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2017, p. 812.

⁵ *Ibid.*, p. 813

⁶ *Ibidem.*

⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. C.P.: Germán Rodríguez Villamizar. Sentencia de 15 de julio de 2004. AP 1834.

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Sentencia de primera instancia que ampara derechos colectivos. Exp. 680012333000-2017-00722-00. Partes: Procuraduría, Defensoría, Personería y otro Vs. INPEC, USPEC y otros

Se resalta que el Consejo de Estado ha considerado que se viola el goce al medio ambiente sano y la salubridad pública cuando se vierten a afluentes, aguas residuales sin algún tipo de tratamiento, en Sentencias del 19 de julio⁸ y 21 de junio de 2018⁹, entre otras.

4.3. Permiso ambiental. En virtud del art. 2.2.3.3.5.1 del Decreto 1076 de 2015 toda persona que genere vertimientos a aguas superficiales, marinas o al suelo debe tramitar ante la respectiva autoridad ambiental, el permiso de vertimientos. Esto es exigible de la operación de las PTAR, en tanto que vierten aguas tratadas a cuerpos acuíferos, y es necesaria para que la autoridad ambiental pueda establecer las condiciones en que este debe hacerse y pueda hacer seguimiento y control a los parámetros dados para tal actividad.

Con las anteriores bases, se procede al:

D. Análisis de las pruebas

1. Afectaciones a la quebrada El Palmar por los vertimientos hechos desde la PTAR de la EPAMS de Girón antes de la presentación de la demanda.

- La CDMB rindió Informe de Visita Técnica realizada el 06.10.2009 a la PTAR de la EPAMS Girón, registrando que:

"- Se verificó que por una de las canaletas perimetrales de las piscinas de aguas residuales, discurría aguas grises que se conducían sobre la zona verde ubicada al lado del cerco de los linderos, para luego dirigirse o conducirse por una longitud aproximada de 30 metros hasta conectarse o unirse con una toma de agua limpia que viene de la parte alta de los terrenos adyacentes al establecimiento penitenciario para dirigirse a la quebrada El Palmar.

- La contaminación a la fuente hídrica por la presencia de residuos sólidos y aceites originan la alteración de los recursos hidrobiológicos poniendo en peligro la salud humana de los usuarios aguas abajo que utilizan la misma para las labores agrícolas y la pesca".

- El 10.09.2012 la Secretaria de Salud y Ambiente de Girón hizo una visita a la PTAR de la EPAMS de Girón (Fls. 86 a 87), en la que:

"... se pudo verificar el no funcionamiento del área de regulación y los lechos del secado. Igualmente se evidencia que el cribado se encuentra a si nivel máximo, lo que indica que el sistema necesita mayor capacidad de tratamiento de las aguas residuales... No se evidencia proceso de tratamiento secundario para disminución de carga orgánica contaminante del afluente y se evidencia que sólo está operando una motobomba

(...)

Se realizó un recorrido por la fuente hídrica El Palmar evidenciando que el mal funcionamiento de la PTAR aumenta carga orgánica y la contamina".

⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. C.P.: Hernando Sánchez Sánchez. Sentencia del 19 de julio de 2018. Exp.: 68001-23-31-000-2011-00882-01 AP. Partes: ACONEDRHAMAG Vs. CAS.

⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. C.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés. Sentencia del 21 de junio de 2018. Rad.: 85001-23-33-002-2014-00241-01 AP. Procurador 23 Judicial II Ambiental y Agrario Vs. Municipio de Aguazul y otros.

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Sentencia de primera instancia que ampara derechos colectivos. Exp. 680012333000-2017-00722-00. Partes: Procuraduría, Defensoría, Personería y otro Vs. INPEC, USPEC y otros

- El 07.04.2015 la CDMB realizó una visita técnica a la EPAMS Girón con el objeto de realizar “seguimiento al sistema de tratamiento de aguas residuales” (Fls. 62 a 65); y dejó registro de:

- “Presunta descarga de aguas residuales domésticas y residuos sólidos (plásticos), las características físicas del agua que se descarga directamente del centro penitenciario se ven alteradas (Solo y olor) y no corresponde a un vertimiento de agua lluvia... Se evidencia descarga al cuerpo hídrico nominado El Palmar... Se puede evidenciar el contraste de las condiciones físicas del agua vertida con las de la quebrada en mención (...)
- La PTAR se encuentra en el momento de la visita colmatada y con evidencia de rebose de las aguas residuales al suelo (vía terciaria) y posteriormente presunto vertimiento a la quebrada El Palmar
- No se observa ninguna acción de mejora en la operación y el mantenimiento de la PTAR... respecto a la última visita de seguimiento realizada el 1 de noviembre de 2014”.

- El 23.09.2016 la CDMB realizó una visita a la quebrada El Palmar, aguas debajo de la EPAMS Girón (Fls. 60 a 61), encontrando:

- (i) “grasa acumulada, cambio de color de la fuente hídrica y olor característico a materia orgánica”,
- (ii) “vertimientos presuntamente de la cárcel Palogordo, según lo manifestado por los denunciantes. Se evidencia una canaleta al margen izquierda de la carretera que conduce aguas residuales hacia la quebrada. En este punto se evidencia residuos sólidos retenidos en la rejilla del tubo”,
- (iii) “aguas arriba de la cárcel Palogordo se observa agua sin evidencia de contaminación, sin cambio de color y sin olor, incluso se observan peces dentro de la fuente hídrica”.

- El 06.04.2017 la CDMB realizó visita técnica a la EPAMS de Girón, cuyos resultados son informados al Municipio de Girón mediante oficio recibido el 02.05.2017 (Fls. 55 a 57Vto.), en los que se registra que en “inmediaciones del establecimiento carcelario, específicamente sobre la vía y al inicio del acceso a la cárcel, se observan aguas residuales... que discurren por la vía, atravesándola e incorporándose a la quebrada El Palmar”.

De la anterior prueba, la Sala **CONCLUYE** que: (i) en la EPAMS Girón hay un indebido tratamiento de aguas residuales domésticas, que se vierten primero al suelo y luego van a parar a la quebrada El Palmar, (ii) esto se debe a problemas en la gestión de la PTAR de dicho establecimiento penitenciario, (iii) situación que genera una contaminación a dicho cuerpo de agua, esto es un daño ecológico sobre éste y un riesgo a la salud humana.

2. Actividades realizadas por el INPEC-EPAMS Girón y la USPEC para solucionar la problemática de la PTAR. Se tiene probado que:

- La **USPEC** celebró el **Contrato Interadministrativo 061 del 23.01.2014** con la **Universidad Nacional** (Fls. 243 a 249) con el objeto de realizar los estudios técnicos para: (i) hacer un levantamiento topográfico para una línea de 13 kms. de longitud, que va desde Piedecuesta hasta el EPAMS Girón, y (ii) diseñar una

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Sentencia de primera instancia que ampara derechos colectivos. Exp. 680012333000-2017-00722-00. Partes: Procuraduría, Defensoría, Personería y otro Vs. INPEC, USPEC y otros

PTAR para esa cárcel con una capacidad mínima de 2500 internos. Este contrato ya se encuentra liquidado, según acta del 18.11.2015 (Fls. 250 a 252)

- La USPEC celebró el **Contrato de obra 262 del 09.10.2015** con el **Consortio Ingeniería** (Fls. 253 a 266) cuyo objeto fue el "Suministro, instalación, puesta en marcha, mantenimiento u operación del sistema de captación (pozo de bombeo), tratamiento, almacenamiento, distribución, optimización (incluye: mantenimiento y operación de pozo profundo), tanques de almacenamiento y operación de todos los sistemas residuales" en la EPMSC Girón, RM Bucaramanga y EPMSC Vélez. La Sala no cuenta con elementos que permitan inferir o concluir que este contrato de obra, se nutre o desarrolla los resultados obtenidos con el Contrato 061/2014, en tanto que en este último se proyectó construir una nueva PTAR, obra diferente a la contratada con el Consortio Ingeniería.

- La USPEC celebró el **Contrato Interadministrativo de Gerencia de Proyectos 2161144 del 29.11.2016** con el **FONADE** (Fls. 289 a 305) con el objeto de "realizar la Gerencia para la construcción e interventoría, ampliación de cupos y mantenimiento de la infraestructura carcelaria y penitenciaria de orden nivel nacional requerida por la USPEC, lo que supone adelantar estudios, diseños, demolición, mantenimiento, suministro, mejoramiento, conservación y ampliación, así como la elaboración del Plan Maestro de Infraestructura en materia Penitenciaria y Carcelaria", por un valor de \$411.236'012.280 y un plazo de ejecución hasta el 31.12.2019.

- Mediante Oficio E-2017-012719 del 31.07.2017 (Fls. 51 a 54, Cuad. Med. Caut.) suscrito por la Directora de Infraestructura de la USPEC y dirigido al Subdirector Ambiental del AMB, presenta el "Plan de Contingencia frente al Impacto Ambiental ocasionado por los Vertimientos" de la PTAR de la EPAMS de Girón. **Allí la USPEC reconoce que luego de ejecutado el Contrato 262/2015 "la planta no continuó operando de manera adecuada, puesto que no se contaba con personal idóneo para tal fin, incurriendo en un grave deterioro e ineficiencia del sistema";** y que solicitó al FONADE priorizar el mantenimiento de la PTAR. La Sala resalta que dentro de las estrategias de ese plan de contingencia no se establece el no volver a realizar vertimientos en la quebrada El Palmar.

- Según lo expuesto en el Memorando I-2018-007080 del 14.06.2018 suscrito por la Subdirectora de Construcción y Conservación de la USPEC (Fls. 49 a 49Vto, Cuad. Med. Caut.), dicha entidad construye una nueva PTAR en virtud que se propone ampliar en 760 cupos la EPAMS Girón. En el entender de la Sala tal medida no es una solución para la problemática, que según se vio más atrás, se viene

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Sentencia de primera instancia que ampara derechos colectivos. Exp. 680012333000-2017-00722-00. Partes: Procuraduría, Defensoría, Personería y otro Vs. INPEC, USPEC y otros

presentando desde hace varios años con la actual población que habita en la EPAMS Girón. Es claro para la Sala que dicha PTAR es diferente a la que se planeó ejecutar con el Contrato 061 de 2014, pues ella debía tener capacidad para mínimo 2500 internos. También se resalta que no se prueba, por ejemplo, que las adecuaciones que necesita la PTAR de Girón hayan sido incluidas en el Plan Maestro de Infraestructura del que se refiere el Contrato interadministrativo 216144/2016.

- Se recuerda que dentro del proceso judicial, la Escuela de Ingeniería de la UIS no pudo rendir el peritaje oficial que perseguía establecer si las actividades del Contrato de Obra 262/2015 habían solucionado las fallas que presentaba la PTAR de la EPAMS Girón, según lo manifestado en oficios visibles a los folios 684 y 717, luego que su Director entregase todos los documentos en su poder. Esta situación muestra un indicio grave en contra de las entidades carcelarias demandadas.

Del análisis de estos documentos **concluye** la Sala que no se prueba que la USPEC y el INPEC han realizado las medidas idóneas para solucionar la problemática de la PTAR de la EPAMS Girón, que lleva a realizar vertimientos de aguas residuales sobre la quebrada El Palmar.

3. Afectaciones a la quebrada El Palmar por los vertimientos hechos desde la PTAR de la EPAMS de Girón luego de la presentación de la demanda.

Estos están descritos en los Informes Técnicos del 18.12.2017 (Fis.593 a 600), del 02.02.2018 (Fis. 610 a 616) y su aclaración (Fis. 658 a 660) rendidos por el AMB, que de manera general dan cuenta que la PTAR de la EPAM Girón continúa vertiendo aguas residuales no tratadas a la quebrada El Palar. Así se destaca:

3.1. Daños al medio ambiente.

– El 18.1.2017 el AMB verificó que:

“las condiciones organolépticas y se realizó una medición de las variables in situ como son el caudal, el pH, oxígeno disuelto, conductividad sólidos disueltos totales y temperatura del agua, mediante la captura de datos de campo... De los resultados se puede concluir que los vertimientos entregados por el canal pluvial, presentan características y concentraciones que podrían afectar las condiciones organolépticas y fisicoquímicas de la quebrada El Palmar” (Fis. 595 a 596) Subrayas añadidas.

- El 02.02.2018 el AMB estableció que:

“el oxígeno disuelto aguas abajo del vertimiento es inferior a 4 mg/l (1.53 mg/l), lo cual se encuentra por debajo de los criterios de calidad admisibles para la protección de los recursos hidrobiológicos”, según Decreto 1076/2015.

Con respecto a la demanda química y biológica del oxígeno, así como la carga microbiológica, es evidente los valores elevados de dichos parámetros en el vertimiento (canal pluvial) si lo comparamos con el cuerpo de agua, en donde la quebrada El Palmar se ve afectada después de recibir esta descarga, debido a que la demanda de oxígeno y también la concentración bacteriana se

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Sentencia de primera instancia que ampara derechos colectivos. Exp. 680012333000-2017-00722-00. Partes: Procuraduría, Defensoría, Personería y otro Vs. INPEC, USPEC y otros

incrementa cerca de 10 veces más de lo normal comparado con el punto de control en la quebrada aguas arriba de la descarga” (Fl. 613) Subrayas añadidas.
- En la aclaración a estos Informes Técnicos, el AMB recalca que “si se sigue permitiendo el vertimiento en las condiciones actuales de la EPAMS Girón, se puede generar un daño ambiental permanente e irreversible a la quebrada El Palmar” (Fl. 659).

Con el anterior material probatorio, la Sala **concluye** que por la actividad de la PTAR de la EPAMS Girón se continúa causando un daño ecológico a la quebrada El Palmar y un riesgo de daño ambiental sobre la salud de la comunidad residente aguas abajo del sector donde dicho establecimiento carcelario realiza vertimientos de aguas residuales domésticas. Esto supone una violación a los derechos colectivos al goce del medio ambiente sano y a la salubridad pública.

3.2. Causas de los daños que genera la PTAR de Girón en la quebrada El Palmar. Son sintetizados por el AMB al folio 659Vto, así:

“1. No existe un programa sobre el manejo integral de residuos sólidos que asegure una correcta disposición de los residuos arrojados por los reclusos en inmediaciones del canal pluvial. Estos residuos son diversos y en ciertos casos contenían materia fecal...

2. Presencia de materia orgánica aportada por el lavado de canastilla y despulpe de fruta (u otros aportes de materia orgánica a la red de alcantarillado pluvial) pues la anterior actividad corresponde a la preparación de alimentos para los reclusos.

3... la causa más importante de las afectaciones ambientales es la falta de inversión en un sistema de tratamiento de aguas residuales eficiente, adaptado a las condiciones de la penitenciaría y con su respectivo permiso ambiental. Es necesario además que el EPAMS mejore su sistema de tratamiento de aguas residuales domésticas, exigiendo que la calidad de las aguas del efluente de la PTAR cumpla con la Resolución 631 de 2015 y evitar riesgos en la calidad del recurso natural de la quebrada El Palmar. Esto se asegura en el trámite de permiso de vertimientos”.

Las fallas de la PTAR se encuentran detalladas en los respectivos informes, en concreto a los folios 597 y 598 y 613.

Con lo anterior, **CONCLUYE** la Sala que el hecho generador de la afectación a los derechos colectivos es imputable: (i) a la USPEC quien ha omitido garantizar la existencia de una PTAR que pueda tratar todas las aguas residuales domésticas que la cárcel de Palogordo, y (ii) al INPEC-EPAMS Girón cuyo funcionamiento lleva a verter dichas aguas a la quebrada El Palmar y a preparar alimentos de los internos sin tomar las medidas necesarias para que los residuos sólidos que se generan terminen en dicho cuerpo de agua.

4. El procedimiento sancionatorio adelantado por el AMB. Se tiene probado que por Auto N° 009-18 del 28.02.2018 (Fls. 618 a 628) el Subdirector Ambiental de la AMB ordenó la apertura de investigación administrativa sancionatoria en contra de la USPEC por el vertimiento sin permiso ambiental en la EPAMS Girón. Se resalta que en el Oficio 198 del 05.04.2017 (Fls. 33 a 33Vto) suscrito por el

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Sentencia de primera instancia que ampara derechos colectivos. Exp. 680012333000-2017-00722-00. Partes: Procuraduría, Defensoría, Personería y otro Vs. INPEC, USPEC y otros

Secretario de Ambiente de Girón, se indica que la Secretaría de Planeación conceptuó que el uso del suelo en donde está la EPAMS Girón es urbano, lo que explica que el AMB adelante esta investigación sancionatoria, como autoridad ambiental urbana.

E. Órdenes a impartir

La Sala amparará los derechos colectivos al goce del medio ambiente sano y a la salubridad pública que están siendo vulnerados por la USPEC y el INPEC-EPAMS Girón, y en tal virtud:

- **Ordenará al INPEC - EPAMS Girón** a adoptar, dentro de los quince (15) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, las medidas logísticas necesarias para que los residuos sólidos que se generen con la preparación de alimentos a los reclusos no se viertan en la quebrada El Palmar. La Sala resalta que esta es una actuación administrativa que no requiere *prima facie* inversión de recursos, sino la mejora de las prácticas internas del penal.
- **Ordenará al USPEC** adoptar las medidas presupuestales, contractuales y financieras para: (i) establecer, dentro de los dos (02) meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia, las necesidades actuales y futuras de tratamiento de aguas residuales domésticas de la EPAMS Girón, (ii) definir, en el mes siguiente al vencimiento del plazo anterior, si construye una nueva PTAR o es posible adecuar la ya existente a esas necesidades, y (iii) ejecutar las obras que sean idóneas para solucionar la problemática dentro de los dieciséis (16) meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia, cumpliendo con la normatividad ambiental relacionada con el obtener permiso para realizar vertimientos en el cuerpo acuífero que defina la autoridad ambiental. Esta orden busca cesar de manera definitiva el hecho generador que vulnera los referidos derechos colectivos.
- **Ordenará a la USPEC y al INPEC-EPAMS Girón** presentar, dentro de los quince (15) días siguientes a la ejecutoria de este fallo, ante el Área Metropolitana de Bucaramanga un "Plan de Contingencia" que reduzca el impacto ambiental en la quebrada El Palmar y a darle cumplimiento estricto, mientras se satisface la orden atrás referida. Resalta la Sala que no es posible prohibir de manera inmediata los vertimientos sobre la quebrada El Palmar, pues ello podría crear un problema de salubridad dentro de la EPAMS Girón.

- **Ordenará al Área Metropolitana de Bucaramanga y al Municipio de Girón** –en ejercicio de sus competencias en materia ambiental– diseñar y ejecutar un proyecto para recuperar los elementos naturales de la quebrada El Palmar que han sido afectados por el vertimiento de aguas residuales domésticas y residuos sólidos realizados desde la EPAMS Girón, el cual debe ser ejecutado con recursos de la USPEC y el INPEC-EPAMS Girón. Dicho proyecto debe ser definido dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia, y debe desarrollarse en el lapso que técnicamente sea necesario. Estas órdenes se sustentan en el art. 65 Núm. 5 y 7 de la Ley 99/93, que establecen en estas entidades el contenido obligacional de realizar actividades para la descontaminación de las quebradas, y sin que se les considera como autoras de las conductas transgresoras de los derechos colectivos que se amparan.
- **Exhortará al AMB a concluir**, si no lo ha hecho, el proceso sancionatorio ambiental seguido en contra de la USPEC

F. Costas procesales

Condenar en costas procesales a la USPEC y al INPEC-EPAMS Girón como partes vencidas en esta instancia, conforme a los arts. 38 de la Ley 472 de 1998 y 361.1 del CGP.

En mérito de lo expuesto, el **Tribunal Administrativo de Santander**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

- Primero.** **Declarar** la falta de legitimación material en la causa por pasiva del **Ministerio de Justicia y del Derecho**.
- Segundo.** **Amparar** los derechos colectivos al goce de un medio ambiente sano y a la salubridad pública que están siendo vulnerados por la USPEC y el INPEC-EPAMS Girón.
- Tercero.** **Ordenar** al **INPEC - EPAMS Girón**, adoptar dentro de los **quince (15) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia**, las medidas logísticas necesarias para que los residuos sólidos que se generen con la preparación de alimentos a los reclusos no se viertan en la quebrada El Palmar.
- Cuarto.** **Ordenar** al **USPEC** adoptar las medidas administrativas

presupuestales, contractuales y financieras para: (i) establecer, dentro de los dos **(02) meses** siguientes a la ejecutoria de esta providencia, las necesidades actuales y futuras de tratamiento de aguas residuales domésticas de la EPAMS Girón, (ii) definir, en el **mes siguiente al vencimiento del plazo inmediatamente anterior**, si construye una nueva PTAR o es posible adecuar la ya existente a esas necesidades, y (iii) ejecutar las obras que sean idóneas para solucionar la problemática dentro de los dieciséis **(16) meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia**. **Parágrafo.** El USPEC debe iniciar el trámite para la obtención de permiso para realizar vertimientos del agua residual tratada, en el cuerpo acuífero que defina la autoridad ambiental, dentro de los quince (15) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia.

Quinto. **Ordenar a la USPEC y al INPEC-EPAMS Girón** presentar, dentro de los quince (15) días siguientes a la ejecutoria de este fallo, ante el Área Metropolitana de Bucaramanga un “Plan de Contingencia” que reduzca el impacto ambiental en la quebrada El Palmar y darle cumplimiento estricto mientras se satisface la orden del numeral anterior.

Sexto. **Ordenar al Área Metropolitana de Bucaramanga y al Municipio de Girón** – en ejercicio de sus competencias en materia ambiental–, diseñar y ejecutar un proyecto para recuperar los elementos naturales de la quebrada El Palmar que han sido afectados por el vertimiento de aguas residuales domésticas y residuos sólidos realizados desde la EPAMS Girón. **Parágrafo1.** El cumplimiento de esta orden debe ser financiado solidariamente por la USPEC y el INPEC-EPAMS Girón. **Parágrafo2.** El proyecto debe ser definido dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia, y desarrollarse en el lapso que técnicamente sea necesario, debiendo hacer un cuaderno contentivo de la documental que demuestre todo ello y que esté a disposición del Tribunal para el análisis del cumplimiento de todo lo que aquí se ordena.

Séptimo. **Exhortar al Área Metropolitana de Bucaramanga** para que concluya, si no lo ha hecho, el proceso sancionatorio ambiental seguido en contra de la USPEC.

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Sentencia de primera instancia que ampara derechos colectivos. Exp. 680012333000-2017-00722-00. Partes: Procuraduría, Defensoría, Personería y otro Vs. INPEC, USPEC y otros

- Octavo.** **Confirmar** las medidas cautelares ordenadas en Auto del 13.06.2017
- Noveno.** **Condenar** en costas de primera instancia a la USPEC y al INPEC-EPAMS Girón- solidariamente.
- Décimo.** **Reconocer** al Ab. Jorge Mario Orozco Camacho portador de la T.P. 139.713 del C.S. de la J., como apoderado judicial del Defensor Regional del Pueblo de Santander en los términos del documento poder visible al folio 735.
- Undécimo.** **Aceptar** la renuncia al poder presentada por el Ab. José Miguel Díaz Sandoval como apoderado judicial del AMB, visible al folio 763.
- Duodécimo.** **Prevenir** a las partes que la oportunidad para interponer el recurso de apelación en contra de esta providencia, es la señalada en el art. 322.1 del CGP, según art. 37.1 de la L.472/98.
- Treceavo.** **Archivar** el expediente una vez esté en firme este proveído, previa las anotaciones en el Sistema Justicia Siglo XXI.

Notifíquese y cúmplase. Aprobado en Acta No. 46 de 2019.

La Sala,


SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR


RAFAEL GUTIÉRREZ SOLANO

AUSENTE CON PERMISO
Resolución No. 108/2019.
IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA