

**RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL POR EL  
SANEAMIENTO AMBIENTAL  
A PROPÓSITO DE LA CONSTRUCCIÓN DE LA PTAR DE EL CERRITO, VALLE  
DEL CAUCA**

**MARLYN SOFÍA BURITICÁ ORDÓÑEZ  
MÓNICA PATRICIA REYES OTERO**

**DIRECTOR  
LUIS FREDDYUR TOVAR**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES  
DEPARTAMENTO DE CIENCIA JURÍDICA Y POLÍTICA  
CARRERA DE DERECHO  
SANTIAGO DE CALI  
2016**

## CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPITULO I	
EL MUNICIPIO Y SU FUNCIÓN AMBIENTAL .....	5
1. EL MUNICIPIO EN COLOMBIA: PERSPECTIVA HISTÓRICO CONSTITUCIONAL.....	6
1.1. Antecedentes.....	6
1.2. Constitución de 1991 .....	10
1.3. Organización administrativa.....	15
2. EL CERRITO COMO MUNICIPIO.....	18
2.1. Población.....	19
2.2. Hidrología .....	19
2.3. Actividad económica .....	26
2.3.1. Producción agrícola.....	26
2.3.2. Producción industrial.....	27
2.3.3. Actividad turística. ....	27
2.4. Organización administrativa.....	28
2.4.1. Estructura administrativa.....	28
2.4.2. Concejo municipal.....	29
2.4.3. Plan de desarrollo municipal. ....	30
2.4.4. Plan básico de ordenamiento territorial.....	30
2.5. Servicios públicos domiciliarios .....	31
2.5.1. Energía eléctrica. ....	31
2.5.2. Aseo.....	31
2.5.3. Gas natural domiciliario.....	31
2.5.4. Acueducto y alcantarillado. ....	31
3. EL MUNICIPIO Y EL SANEAMIENTO AMBIENTAL.....	33
CAPITULO II	
IMPACTO JURÍDICO DE LA CONSTRUCCIÓN Y OPERACIÓN DE UNA PTAR EN EL MUNICIPIO DE EL CERRITO.....	34

1. EL SANEAMIENTO AMBIENTAL A TRAVÉS DE LAS PLANTAS DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES.....	36
1.1. La relación del saneamiento ambiental/básico y el servicio público de alcantarillado .....	39
1.2. Garantía de una adecuada infraestructura para el tratamiento de aguas residuales provenientes del sistema de alcantarillado .....	41
1.3. Régimen contractual de las entidades públicas como herramienta para garantizar la infraestructura de tratamiento de aguas residuales provenientes del sistema de alcantarillado .....	47
2. CASO EN ESTUDIO: LA PTAR DE EL CERRITO.....	49
2.1. Antecedentes administrativos.....	51
2.2. Presuntas irregularidades administrativas en los procesos de licitación pública No. 01 de 1999 y 001 de 2006.....	54
2.3. Presuntas inconsistencias en la operación y mantenimiento de la PTAR en relación con el inciso 5 del artículo 3 del Decreto 724 de 2002 y la Resolución No. 539 del 28 de septiembre de 2010.....	58
2.4. Celebración del contrato interadministrativo No. 051 de 2015 .....	61
2.5. Inconsistencias al régimen de protección ambiental .....	62
3. IMPACTO JURÍDICO DE LAS ACTUACIONES MUNICIPALES EN EL CASO EN ESTUDIO.....	63
4. ACTUACIONES SANCIONATORIAS INICIADAS .....	67

### CAPITULO III

PRESUNTA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL Y DE SUS SERVIDORES PÚBLICOS POR LA CONSTRUCCIÓN Y OPERACIÓN DE UNA PTAR EN EL MUNICIPIO DE EL CERRITO.....	69
1. RESPONSABILIDAD INDIVIDUAL.....	73
1.1 Responsabilidad penal .....	73
1.2. Responsabilidad disciplinaria.....	83
1.3. Responsabilidad fiscal .....	89
2. RESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL.....	95
2.1. Responsabilidad ambiental.....	95
2.2 Responsabilidad patrimonial.....	108

CONCLUSIÓN.....	112
BIBLIOGRAFÍA.....	115

## INTRODUCCIÓN

En Colombia la descarga de aguas residuales municipales sobre cuerpos de agua se ha convertido en una de las problemáticas ambientales más críticas y de mayor crecimiento durante las últimas décadas. En el 2002 más del 50% de la contaminación hídrica era generada por los vertimientos de aguas residuales domésticas de los municipios, situación que en este periodo afectó cerca de 1.300 cuerpos de agua<sup>1</sup>. Para los años 2012 y 2013, se determinó que el caudal medio de aguas residuales vertido por la población urbana del país fue de 74,27 m<sup>3</sup>/s<sup>2</sup>, en contraste con una capacidad total instalada de tratamiento de 38,83 m<sup>3</sup>/s<sup>3</sup>.

Esta problemática se acrecienta aún más con la falta de operación de sistemas de tratamiento de aguas residuales (STAR)<sup>4</sup> que, a pesar de estar construidos, no han entrado en funcionamiento y se encuentran en estado de abandono por dificultades institucionales, contractuales, financieras o legales. Para el año 2014 el 6,78% de los 620 STAR del país se encontraban en esta situación<sup>5</sup>.

Como consecuencia de esta afectación ambiental se ha reducido la disponibilidad natural de agua de buena calidad en muchas regiones del país, generando un mayor nivel de vulnerabilidad sanitaria y socioeconómica, como lo es el incremento de la posibilidad de que centros poblados consuman este líquido de mala calidad; el aumento de los costos para el

---

<sup>1</sup> COLOMBIA, Ministerio del Medio Ambiente. Gestión para el manejo, tratamiento y disposición final de las aguas residuales municipales: guía. Bogotá, 2002, p. 11.

<sup>2</sup> COLOMBIA. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Departamento Nacional de Planeación. Informe Técnico Sobre Sistemas de Tratamiento de Aguas Residuales en Colombia. Bogotá. 2013, p. 31.

<sup>3</sup> Ídem, Informe Técnico Sobre Sistemas de Tratamiento de Aguas Residuales en Colombia. Bogotá. 2014, p. 20.

<sup>4</sup> Es preciso resaltar que al hablar de sistemas de tratamiento de aguas residuales, nos referimos al conjunto de obras civiles encaminadas al tratamiento de aguas residuales.

<sup>5</sup> Ídem, p. 17.

proceso de potabilización del recurso hídrico para el consumo humano<sup>6</sup>; y la implicación de inversiones adicionales en la salud, por la mayor incidencia de enfermedades gastrointestinales, en las poblaciones carentes de sistemas de potabilización adecuados<sup>7</sup>.

La doctrina ha reconocido que las entidades municipales tienen un papel protagónico en el control de las causas y mitigación de estos efectos nocivos. Sin embargo, no hay un desarrollo doctrinal profundo respecto de las responsabilidades jurídicas que recaen sobre los entes territoriales, cuando incumplen las obligaciones impuestas por la Constitución y la ley, frente a la protección de los recursos hídricos ubicados dentro de su jurisdicción, en relación con la descarga de las aguas residuales municipales y la prestación del servicio público de saneamiento ambiental.

En virtud de lo anterior, el problema planteado en la presente investigación se fundamenta en *determinar el grado de responsabilidad de la administración municipal de El Cerrito (Valle), por los vertimientos de aguas residuales, industriales y residenciales, realizados sobre fuentes hídricas utilizables para uso humano, a pesar de la construcción de una Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR).*

Esta problemática se resolverá metodológicamente a través del objetivo general de *indagar del impacto jurídico generado por los vertimientos de aguas residuales sobre el río Zabaletas, por parte del municipio de El Cerrito (Valle), a pesar de la construcción de la PTAR.*

---

<sup>6</sup> COLOMBIA, Ministerio del Medio Ambiente. Gestión para el manejo, tratamiento y disposición final de las aguas residuales municipales: guía. Bogotá. 2002, p. 12. Puesto que se deben invertir más recursos para remover la carga contaminante, en donde "(...) las plantas de tratamiento de agua potable se han convertido sin pretenderlo, en sistemas de tratamiento de aguas residuales que aunque diluidas exigen una mayor cantidad de adición de químicos y un mayor esfuerzo en las actividades de mantenimiento y operación".

<sup>7</sup> Ídem, pp.11 - 12.

A su vez este objetivo general será desarrollado a través de tres objetivos específicos. El primero de ellos, es *caracterizar el saneamiento ambiental en el municipio de El Cerrito (valle) en el tratamiento de aguas residuales, industriales y residenciales*, el cual será abordado mediante el capítulo denominado “El municipio y su función ambiental”.

El segundo objetivo específico, establecido bajo el tenor de *determinar jurídicamente el impacto, tanto a nivel constitucional como legal, de la administración municipal de El Cerrito (Valle), en relación con el saneamiento ambiental generado por el tratamiento de aguas residuales*; será desarrollado en el capítulo “Impacto jurídico de la construcción y operación de una PTAR en el municipio de El Cerrito”.

Por último, el tercer objetivo específico se cimienta en *determinar el grado de responsabilidad administrativa del municipio de El Cerrito (Valle) y de sus servidores públicos, como consecuencia de sus acciones u omisiones en desarrollo de su política ambiental, en cuanto hace referencia al tratamiento de aguas residuales, con motivo de la construcción de la PTAR*; que dará nacimiento al capítulo “Responsabilidad de la administración municipal y de sus servidores públicos por la construcción y operación de una PTAR en el municipio de El Cerrito”.

Es preciso resaltar que este estudio de caso se realizará a través de una metodología teórica hermenéutica jurídica, puesto que se fundamenta en la conceptualización, la interpretación reglada y la reflexión de las autoras.

Como aspirantes al grado de abogadas de la Pontificia Universidad Javeriana, consideramos que la presente investigación cobra importancia tanto para la comunidad académica como para la sociedad, al señalar las consecuencias jurídicas que recaen en cabeza de las entidades municipales y de sus servidores, por la ineficiente gestión en la protección a los recursos

hídricos, presentando de manera clara las herramientas jurídicas que existen para lograr el cumplimiento de las funciones ambientales del municipio, el cual es un tema precariamente explorado y poco desarrollado por la doctrina.



## **CAPÍTULO I EL MUNICIPIO Y SU FUNCIÓN AMBIENTAL**

Desde la expedición de la Constitución de 1991, Colombia ha vivido una fuerte transformación política, social y administrativa. El municipio se convirtió en la entidad territorial fundamental del Estado, teniendo a su cargo funciones constitucionales de carácter trascendental para la vida local de su comunidad, como garantizar la prestación de los servicios públicos y promover el mejoramiento social de sus habitantes, entre otras.

En virtud del artículo 366 de la Carta, las funciones municipales en mención se encuentran íntimamente relacionadas con el objetivo de la actividad estatal de velar por el mejoramiento de la calidad de vida de la población y lograr el bienestar general, considerando que para la consolidación de estos objetivos es necesario garantizar la protección y conservación del medio ambiente, y la solución de las necesidades básicas insatisfechas de agua potable y saneamiento básico.

En atención a este marco obligacional, en el año 1997, la administración municipal de El Cerrito inició la construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) como mecanismo principal para mitigar el impacto ambiental en el río Cerrito, generado por las descargas de aguas residuales residenciales e industriales, estas últimas, originadas principalmente por las curtiembres de la zona<sup>8</sup>.

En este primer capítulo describiremos el marco teórico y constitucional del municipio, caracterizaremos a El Cerrito, Valle del Cauca, incluyendo la

---

<sup>8</sup> Es menester resaltar, que dentro del proceso de construcción de la PTAR en mención, actualmente los vertimientos del alcantarillado municipal son descargados al río Zabaletas y no al río Cerrito, como sucedía antes.

descripción de su geografía, hidrología, economía, infraestructura en servicios públicos, su organización administrativa y su relación con el saneamiento ambiental, todo ello lo trabajaremos con el método de investigación teórico hermenéutico analítico.

## **1. EL MUNICIPIO EN COLOMBIA: PERSPECTIVA HISTÓRICO CONSTITUCIONAL**

### **1.1. Antecedentes**

Para analizar el surgimiento del actual concepto de municipio y de su proceso de empoderamiento como entidad territorial fundamental, es necesario hacer un análisis previo de sus orígenes históricos y constitucionales.

Los primeros antecedentes del municipio como entidad de carácter público en Colombia se remontan a la época colonial. La Corona de Castilla ejerció dominación en tierras americanas a través de una serie de órganos administrativos que, en algunos casos, eran de creación particular para las condiciones americanas y en otros fueron modelos institucionales vigentes en Castilla.

Así como lo sostiene Andrés de Zubiría Samper, la división administrativa de los virreinos coloniales estuvo conformado por las provincias (dirigidas por un gobernador), los corregimientos (conformados por un grupo de municipios y controlados por un corregidor) y los municipios (en donde actuaban el cabildo y los alcaldes)<sup>9</sup>.

Es necesario precisar que la denominación de municipio no apareció de manera explícita en el régimen colonial. A pesar de que se trataba de un

---

<sup>9</sup> DE ZUBIRÍA SAMPER, Andrés. Estado Nacional y Autonomía Local. Bogotá, Utopía, 2002, p.12.

órgano traído del modelo castellano de municipio, con el ánimo de adaptarlo a las condiciones americanas, las instituciones locales en la colonia obtuvieron el nombre de ciudades, villas y lugares<sup>10</sup>.

A partir de la consolidación de la Nueva Granada, se expidieron varias Constituciones con el fin de formalizar “los acuerdos y pactos” que surgieron entre los diferentes sectores económicos, políticos y sociales del país. En las disposiciones de organización territorial promulgadas en ellas, se evidencia un fuerte predominio del legado colonial.

Este es el caso de la Constitución de 1821, que en el Título VII, dedicado al tema de “Organización Interior de la República”, destacó la continuación de las provincias y los municipios, estos últimos reconocidos a través de la figura de cantones<sup>11</sup>, cuyo origen francés se remonta a la organización administrativa posterior a la Revolución Francesa<sup>12</sup>, pero conservando la esencia institucional que predominó en la época de la colonia.

La Constitución de 1853, influenciada por las revoluciones europeas de 1848<sup>13</sup>, alimentada por el espíritu libertario de sus ciudadanos, ratificó la división territorial en provincias y distritos parroquiales<sup>14</sup>, donde la administración municipal se encontraba a cargo del gobernador, en calidad de Jefe del Poder Ejecutivo municipal por un período de dos años y con posibilidad de reelección para un nuevo período sin interrupción<sup>15</sup>.

---

<sup>10</sup> Ídem, p.13.

<sup>11</sup> MANRIQUE REYES, Alfredo. Fundamentos de la organización y del funcionamiento del Estado colombiano. Medellín, Diké, 2010, p. 483.

<sup>12</sup> DE ZUBIRÍA SAMPER, Andrés. Estado Nacional y Autonomía Local. Op. Cit., p. 13.

<sup>13</sup> URIBE VARGAS, Diego. Las Constituciones de Colombia. Tomo I. Madrid, Cultura Hispánica, 1977, p. 113.

<sup>14</sup> NUEVA GRANADA. Constitución de la Nueva Granada, artículo 47, Bogotá, 1853.

<sup>15</sup> Ídem, artículo 52.

Con esta Carta Magna se inició un periodo de florecimiento de las provincias, otorgándoles libertades individuales sin precedentes, que en ocasiones se extendieron a los municipios y marcaron las bases para la adopción del modelo federal en Colombia. Un aspecto notable de esto fue su artículo 48, mediante el cual le otorgó a las provincias la facultad de expedir su propia Constitución y definir su organización, régimen y administración interior, bajo los límites y directrices del nivel central.

Reforzando estos lineamientos, se expidió la Constitución de 1863, que le otorgó al país el nombre de Estados Unidos de Colombia y consolidó la culminación del proceso de ordenación territorial centrada en estados soberanos, provincias y distritos parroquiales o municipios<sup>16</sup>. El Gobierno central se reservó el manejo de las relaciones exteriores y le entregó a los Estados autonomía para manejar sus asuntos locales<sup>17</sup>, por lo que no contempló ninguna disposición sobre el ordenamiento territorial, dejando todos estos temas, bajo regulación exclusiva de cada Estado soberano.

Años más tarde, la Constitución de 1886 se caracterizó por estructurar en el estado colombiano un esquema de centralización política, influenciado por el fuerte poder presidencial predominante en la región latinoamericana<sup>18</sup>. La organización administrativa de este régimen constitucional se caracterizó por dotar a las autoridades centrales de fuertes poderes, que contrastaron con la debilidad de las autoridades locales.

Como resultado de esto, el gobernador era el agente de la administración central y el jefe superior de la administración departamental<sup>19</sup>. El departamento estaba conformado por provincias y distritos municipales o

---

<sup>16</sup> ESTADOS UNIDOS DE COLOMBIA, Constitución Política, artículos 1 y 5, Rionegro, 1863.

<sup>17</sup> MANRIQUE REYES, Alfredo. Fundamentos de la organización y del funcionamiento del Estado colombiano. Op. Cit., p. 483.

<sup>18</sup> VASQUEZ CARRIZOSA, Alfredo. El Poder Presidencial en Colombia. Bogotá, Dobry, 1977, p. 25.

<sup>19</sup> COLOMBIA, Constitución Política. Artículo 193, Bogotá, 1886.

municipios, los cuales a su vez eran dirigidos administrativamente por el alcalde, quien tenía el doble carácter de agente del gobernador y mandatario del pueblo<sup>20</sup>, situación que cambió con la expedición del Acto Legislativo 01 de 1945<sup>21</sup>, puesto que se le ratificaron las funciones de agente del gobernador y jefe de la administración municipal, pero se le suprimieron sus facultades de mandatario del pueblo<sup>22</sup>.

Más adelante con el Acto Legislativo 01 de 1968<sup>23</sup> se le asignó a los departamentos el ejercicio de la tutela administrativa sobre los municipios, como herramienta necesaria para planificar y coordinar el desarrollo regional y local, a través de mecanismos como la prestación de servicios. En esta misma reforma constitucional se modificó la competencia de las Asambleas de dirigir y fomentar por medio de ordenanzas y con los recursos del Departamento la canalización de los ríos<sup>24</sup>, estableciéndole a la corporación departamental una serie de funciones que no se relacionaban con el medio ambiente, aspecto que pone de manifiesto la precariedad constitucional para dotar de herramientas destinadas a la protección de los recursos naturales.

Posteriormente, con el Acto Legislativo 01 de 1986, el alcalde dejó de tener el carácter de agente del gobernador, quedando solo con las funciones de jefe de la administración municipal. En el mismo documento se determinó su elección por medio del voto de los ciudadanos<sup>25</sup>. Sin embargo, el énfasis

---

<sup>20</sup> Ídem, Artículo 200.

<sup>21</sup> Ídem, Artículo 201, reformado por el Acto Legislativo 01 de 1945, Artículo 88.

<sup>22</sup> HENAO HIDRÓN, Javier. El Poder Municipal. Bogotá, ESAP, 2015, pp. 67 y 68 “Como no es posible ser mandatario sin recibir mandato, y este se recibe por medio de la elección, ya sea directa o indirecta (...) si así no se interpretase el artículo 200, habría que suponer que los redactores del proyecto de Constitución no supieron lo que significaban las palabras doble carácter y mandatario del pueblo (...) por eso la expresión “mandatario del pueblo” tuvo apenas un significado retórico”.

<sup>23</sup> Ídem, Artículo 182, reformado por el Acto Legislativo 01 de 1968, Artículo 53.

<sup>24</sup> Ídem, Artículo 185.

<sup>25</sup> Ídem, Artículo 201, reformado por el Acto Legislativo 01 de 1986, Artículo 3.

continuaba en lo nacional y la descentralización fungía como mera técnica de administrar temas poco trascendentales<sup>26</sup>.

Para principios de la década de los 90 se había agudizado la hipercentralización del ejecutivo; en razón de ello todo el funcionamiento del Estado dependía del presidente de la república, de manera que los demás órganos públicos eran un simple reflejo de la voluntad del mandatario supremo, carentes de todo tipo de autonomía<sup>27</sup>.

## **1.2. Constitución de 1991**

En 1991 se expidió el nuevo texto constitucional, con un compendio de 380 artículos permanentes y 61 transitorios. Desde este momento, el panorama centralista dio un fuerte giro. El nuevo sistema constitucional insertó grandes cambios en la organización territorial, entre los que se destacó la introducción de la autonomía como un nuevo concepto y característica principal de la república unitaria descentralizada de Colombia, a través de los artículos 1, 287 y 289.

En este sentido, se logró la consolidación de un sistema de autonomía para las entidades territoriales, sin perder de vista la unidad del Estado<sup>28</sup>, constituyéndose como uno de los grandes avances incorporados por la

---

<sup>26</sup> Ídem, Corte Constitucional, Sentencia C-478 del 6 de agosto de 1992, Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz

<sup>27</sup> FRANCO RESTREPO, Vilma Liliana. Poder regional y proyecto hegemónico. El caso de la ciudad metropolitana de Medellín y su entorno regional 1970-2000. Medellín, Instituto Popular de Capacitación, 2006, pp.115 – 120. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/ipc/poderregional.pdf>. Recuperado el 31 de agosto de 2016, a las 10:16 a.m.

<sup>28</sup> COLOMBIA, Constitución Política, Artículo 1, Bogotá, 1991.

nueva Carta Política<sup>29</sup>, junto con los principios de un Estado pluralista, democrático y participativo<sup>30</sup>.

Dentro de esta perspectiva constitucional, el municipio quedó regulado por las disposiciones contenidas en el Título XI, entre las que, para el presente caso se destacan los artículos del 286 al 288, del 311 al 315 y el 320, sobre cuyas disposiciones hablaremos a continuación, a fin de comprender la naturaleza constitucional del municipio.

En virtud de los artículos 286 y 311 de la Carta Política, actualmente el municipio es una entidad territorial de carácter fundamental en la división político/administrativa del Estado, que ostenta la condición de persona jurídica de derecho público, cuya misión fundamental es atender las funciones y servicios a cargo del Estado, según el reparto de competencias que se defina entre la Nación y las entidades territoriales mediante la Constitución y la Ley<sup>31</sup>.

El municipio es considerado hoy como la piedra angular del edificio territorial del Estado<sup>32</sup>. Se trata de una nueva concepción jurídica, un cambio decisivo que atiende al llamado de fortalecer la autonomía regional, seccional y local en pro del principio democrático y de la tesis ampliamente aceptada de que las autoridades locales son las más idóneas para satisfacer las necesidades de su respectivo nivel, en razón de que “(...) están en contacto más íntimo

---

<sup>29</sup> Ídem, Corte Constitucional. Sentencia C-478 del 6 de agosto de 1992, Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>30</sup> QUINCHE RAMIREZ, Manuel Fernando. Derecho Constitucional Colombiano de la Carta de 1991 y sus reformas. Bogotá, Doctrina y Ley, 2010, p. 13.

<sup>31</sup> COLOMBIA, Corte Constitucional. Sentencia C-921 del 7 de noviembre de 2007, Magistrado Ponente: Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>32</sup> Ídem, Sentencia C-478 del 6 de agosto de 1992, Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

con la comunidad y, sobre todo, las que tienen en últimas el interés, así sea político, de solucionar los problemas locales”<sup>33</sup>.

Para Quinche “el municipio puede ser concebido en términos de oportunidad democrática y de unidad estratégica, en la medida de ser el espacio adecuado para el desarrollo y la obtención de tres objetivos: el de eficiencia en la administración pública, el desarrollo económico y social, y la transformación institucional hacia la consolidación de la democracia”<sup>34</sup>.

Atendiendo las características particulares de las que goza cada municipio, las cuales convierten al conjunto de entidades territoriales colombianas en una agrupación heterogénea, la ley<sup>35</sup> señala las categorías en las que se puede clasificar un municipio; al respecto la Corte Constitucional ha expresado:

Esta clasificación, tal como lo ha reconocido la jurisprudencia de la Corporación, ha de tener repercusiones en todos los órdenes, pues precisamente la idea del Constituyente al darle facultades al legislador para establecer diversas categorías de municipios, fue la de que cada ente municipal, respondiendo a sus características económicas, geográficas y demográficas, pudiera organizarse, gobernarse y administrarse en forma diversa a como lo podría hacer otro ente que, pese a tener la misma naturaleza política, responde a caracteres socioculturales diversos. En otros términos, el Constituyente no fue ajeno a una realidad que requiere de trato diverso, cual es la heterogeneidad de los municipios existentes en el territorio colombiano. Diversidad que impone, dentro del esquema de descentralización y autonomía que la Constitución reconoce a éstos, de un trato distinto, a efectos de aminorar las consecuencias devastadoras que podría producir su equiparación<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> QUINCHE RAMIREZ, Manuel Fernando. Derecho Constitucional Colombiano de la Carta de 1991 y sus reformas. Op. Cit., p. 748.

<sup>35</sup> COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 1551 de 2012, Artículo 7, Bogotá

<sup>36</sup> *Ídem*, Corte Constitucional. Sentencia C – 510 del 14 de julio de 1999. Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra.



Esta categorización se determina según la población, los ingresos corrientes de libre destinación, la importancia económica y la situación geográfica<sup>37</sup> de los municipios. De acuerdo a esto, el artículo 11 del decreto 1333 de 1986, las leyes 136 de 1994, 617 de 2000, 1151 de 2007 y 1454 de 2011, son algunas de las normas que especifican qué tipo de estructura y de funcionamiento municipal debe tener cada uno, regulando aspectos como la competencia administrativa de los municipios, la causación de honorarios de los concejales, la creación y supresión de contralorías distritales y municipales y los requisitos para ser nombrado personero, entre otros.

Adicionalmente, el artículo 287 de la C.P. dispone que el municipio goza de autonomía territorial para gestionar sus intereses y, en virtud de ello, le otorga una serie de derechos que deberán ser ejercidos dentro de los límites de la Constitución y la Ley.

En primer lugar, la autonomía territorial representa un principio jurídico en materia de organización competencial, que si bien afirma los intereses locales, al mismo tiempo reconoce la supremacía de un ordenamiento superior.

La autonomía territorial adquiere relevancia para el caso en estudio, en razón de que le otorga a las entidades municipales la potestad para direccionar la gestión local de sus intereses, lo cual supone "(...) la potestad de expedir una regulación particular para lo específico de cada localidad, dentro de los parámetros de un orden unificado por la ley general"<sup>38</sup>. En esta medida los convierte en sujetos públicos capaces de responder por sus propias actuaciones y el cumplimiento de sus obligaciones jurídicas.

---

<sup>37</sup> Ídem, Congreso de la República. Ley 1551 de 2012, Artículo 7, Op. Cit.

<sup>38</sup> Ídem, Corte Constitucional. Sentencia C- 579 del 5 de junio de 2001, Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett.

Se trata de un principio cuyo alcance no es absoluto, toda vez que su aplicación debe armonizarse con el principio de unidad, en razón de que son dos pilares fundamentales en la organización estatal<sup>39</sup> que se limitan recíprocamente<sup>40</sup>.

La Corte Constitucional ha sostenido que la importancia del principio de autonomía territorial, radica en que:

(...) su preservación es necesaria para el mantenimiento de la identidad misma de la Carta, dado que es expresión de dos principios constitucionales de la mayor significación, como son la consagración del municipio como la entidad fundamental del ordenamiento territorial y el ejercicio de las competencias asignadas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (CP arts. 288 y 311)<sup>41</sup>.

En segundo lugar, los derechos asignados por este precepto constitucional son los siguientes: 1) gobernarse por autoridades propias; 2) ejercer las competencias que les correspondan; 3) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y 4) participar en las rentas nacionales. La Corte Constitucional ha reconocido la protección de estos derechos en mención, a través de mecanismos judiciales, como la acción pública de inconstitucionalidad<sup>42</sup>, entre otros.

Para el caso en estudio se concentró el análisis en el ejercicio de las competencias municipales frente al saneamiento ambiental, específicamente lo relacionado con el tratamiento de aguas residuales domésticas e industriales, tema que será abordado en el segundo capítulo.

---

<sup>39</sup> Ídem, Constitución Política de 1992, Artículo 1.

<sup>40</sup> Ídem, Corte Constitucional. Sentencia C – 535 del 16 de octubre de 1996, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

<sup>41</sup> Ídem, Sentencia C-149 del 4 de marzo de 2010, Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio. En el mismo sentido la Sentencia C – 535 del 16 de octubre de 1996, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

<sup>42</sup> Ídem, Sentencia C-889 del 30 de octubre de 2012, Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

### 1.3. Organización administrativa

La organización administrativa del municipio se fundamenta en dos autoridades, el alcalde y el concejo, las cuales son independientes, pero complementarias entre sí. Estas cobran una gran importancia para el desarrollo local, al ser los llamados a administrar los intereses de la entidad territorial. En el presente acápite se va a desarrollar los aspectos generales de estas dos instituciones.

La institución del Alcalde, que es de origen árabe, fue trasplantada a España durante el período de dominación musulmana. A la Nueva Granada llegó con la colonización española<sup>43</sup>.

La palabra alcalde viene del árabe *alquādi*, que significaba juez e indicaba la función principal que en el ámbito municipal cumplía el encargado de administrar justicia. Con el transcurso del tiempo, el alcalde tuvo también atribuciones administrativas y, además, la de presidir las sesiones del cabildo<sup>44</sup>.

Aquella multiplicidad de ocupaciones las concentró hasta finales del siglo XVIII. Más adelante, con la divulgación y práctica de la teoría de Montesquieu sobre la distribución de los poderes del Estado, realizada por la Revolución Francesa, se confirió a distintas autoridades el ejercicio de las tres funciones públicas fundamentales: las administrativas, las legislativas y las judiciales. A partir de entonces, el alcalde fue perdiendo la atribución judicial y el derecho a presidir las sesiones del cabildo, hasta conservar únicamente las de naturaleza administrativa<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> HENAO HIDRON, Javier. El Poder Municipal. Bogotá, ESAP, 2015, p. 67.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

Hoy, en Colombia, es el jefe de la administración municipal y su representante legal, el ejecutor de las decisiones del Concejo y la primera autoridad de policía del municipio. Por ello, la responsabilidad de todas las actuaciones u omisiones de la administración municipal recaen inicialmente sobre el alcalde<sup>46</sup>.

De otro lado, el Concejo es la corporación político-administrativa<sup>47</sup> del municipio, desde la expedición de la Constitución de 1991 se ha querido que tengan un papel trascendental en el ámbito de las decisiones políticas locales<sup>48</sup>. En congruencia a este requerimiento, se expidió la Ley 136 de 1994, que enmarca disposiciones sobre el régimen de las corporaciones municipales con el fin de:

(...) tornarlos en órganos eficientes y activos en el desarrollo municipal. Desde el punto de vista funcional se les otorga atribuciones en el ámbito de la determinación de la política social de esta entidad territorial; dotándoseles de capacidad suficiente para priorizar necesidades y orientar recursos a favor de la población menos favorecida del municipio. Por otra parte, se les reconoce el poder y autonomía suficientes para adoptar las normas que habrán de dirigir su actividad interior<sup>49</sup>.

La Corte Constitucional lo ha definido como: “(...) el órgano deliberante de dicha entidad territorial al que corresponde expedir las normas que facilitan el desarrollo y ejecución de las políticas -económicas y sociales- propuestas por el gobierno municipal, e igualmente, a quien compete ejercer control político sobre las actividades administrativas que adelanta el alcalde”<sup>50</sup>.

---

<sup>46</sup> Ídem, Congreso de la República. Ley 136, Artículo 84. Bogotá, 1994.

<sup>47</sup> Ídem, Constitución Política de 1991, Artículo 312.

<sup>48</sup> Ídem, Ministerio de Gobierno. Exposición de motivos del proyecto de Ley 65 en la Cámara de Representantes. Bogotá. 1994.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

<sup>50</sup> Ídem, Corte Constitucional. Sentencia C- 209 del 1 de marzo del 2000. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.

En virtud del artículo 312 de la Constitución Política, los Concejos están integrados por no menos de siete, ni más de veintiún miembros, según lo determine la Ley, de acuerdo con la población del respectivo municipio.

Los concejales son elegidos por voto directo de los ciudadanos para un período de cuatro (4) años, toda vez que mediante el Acto Legislativo No. 02 de 2002, se dispuso la unificación del mandato en los niveles departamental y municipal con el ámbito nacional (Presidente de la República y miembros del Congreso).

La ley 136 de 1994 determina que cada uno de ellos, esté conformado por un número impar de concejales, a fin de evitar empates y facilitar las decisiones, según la tabla 1:

#### CONFORMACIÓN DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES

Habitantes				Concejales
Hasta 5.000				7
De	5.001	hasta	10.000	9
De	10.001	hasta	20.000	11
De	20.001	hasta	50.000	13
De	50.001	hasta	100.000	15
De	100.001	hasta	250.000	17
De	250.001	hasta	1.000.000	19
De	1.000.001	en adelante		21

**Tabla 1**

Fuente: Artículo 22 de Ley 136 de 1994.

Es importante resaltar que sobre el concejo recaen funciones constitucionales relacionadas con el caso en estudio, como: reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio;

adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas; y autorizar al alcalde para celebrar contratos y dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio<sup>51</sup>. Estas serán desarrolladas, junto con las funciones legales, en el segundo capítulo.

## **2. EL CERRITO COMO MUNICIPIO**

El Cerrito, fundado en 1825 y declarado municipio en 1846, queda ubicado en el departamento del Valle del Cauca, con una extensión total de 466 km<sup>252</sup>, en los cuales cuenta con todos los pisos térmicos, que le otorgan una gran variedad de flora y fauna, generando diversificación de cultivos productivos.

El nivel térmico cálido se encuentra localizado en la zona plana, entre el valle del río Cauca y los ríos Amaíme, Cerrito y Zabaletas, abarcando la cabecera municipal y los corregimientos de San Antonio, El Placer y Santa Elena. El piso medio abarca la zona plana y el piedemonte, incluyendo los corregimientos de Santa Elena, El Castillo y parte de El Pomo.

La parte fría del municipio está conformada por los corregimientos de El Pomo, El Moral, Carrizal y Tenerife. La zona de páramo cubre un área de aproximadamente 119 km<sup>2</sup>, alcanzando la mayor altitud a los 4.000 msnm<sup>53</sup>.

El Cerrito limita al norte con los municipios de Guacarí, Ginebra y Buga, al oriente con el Departamento del Tolima y el municipio de Palmira, al sur con el municipio de Palmira y al occidente con el municipio de Vijes.

---

<sup>51</sup> Ídem, Artículo 313.

<sup>52</sup> EL CERRITO. Secretaría de Planeación. Estudios para el plan de ordenamiento territorial municipal. El Cerrito, s.i., 2000, p. 3.2.

<sup>53</sup> Ídem, p. 6.2.

## 2.1. Población

El municipio de El Cerrito en 1992 contaba con 41.515 habitantes, de los cuales 23.889 se encontraban en el área urbana y 17.626 en la zona rural<sup>54</sup>. Para el censo del 2005<sup>55</sup> el total de la población ascendía a 54.598 conformada por 33.302 en la cabecera y 21.296 en los corregimientos. Según la UES en el 2014 vivían 35.312 personas en el casco urbano<sup>56</sup>.

## 2.2. Hidrología

El municipio cuenta con una red hidrográfica muy diversa, abundan ríos, quebradas y riachuelos que se unen entre sí para desembocar en las cuencas de los ríos Amaime, Zabaletas y Cerrito. Todos nacen en la Cordillera Central y desembocan finalmente en el río Cauca, que se caracteriza por ser el gran colector de las aguas de la región<sup>57</sup>.

El río Cerrito es considerado la fuente hídrica tutelar del municipio, nace en la finca El Vesubio a 3.600 msnm, lo conforman 15 quebradas y tiene una longitud de 42 kms hasta su desembocadura al río Cauca. El 99,6% de la cuenca está ubicada en el municipio de El Cerrito, y el 0,4% restante en Ginebra<sup>58</sup>.

---

<sup>54</sup> COLOMBIA, Departamento Nacional de Planeación. Programa de apoyo al desarrollo institucional de los municipios. 1992 [s.p.i] p. 4.

<sup>55</sup> Ídem, Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. Censo básico 2005. <http://systema59.dane.gov.co/cgi-bin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CG2005BASICO&MAIN=WebServerMain.inl> Recuperado el 11 de marzo de 2015 8:31 pm.

<sup>56</sup> VALLE DEL CAUCA, Gobernación del Valle del Cauca, Secretaría Departamental de Salud, Unidad Ejecutora de Saneamiento del Valle del Cauca. "Informe de Gestión, Período Enero a Diciembre de 2014", Santiago de Cali, 2015, p. 19.

<sup>57</sup> EL CERRITO. Secretaría de Planeación. Estudios para el plan de ordenamiento territorial municipal. El Cerrito, s.i., 2000 p. 6.4

<sup>58</sup> CVC y Fundación Universidad del Valle. Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Cerrito. Santiago de Cali, CVC, 2013, p. 28

En el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del río Cerrito, publicado por la CVC en el 2013, se estimó que el promedio de la oferta anual de aguas superficiales y subterráneas del río es de 3,73 m<sup>3</sup>/s, frente a un promedio de demanda anual de 1,35 m<sup>3</sup>/s, en donde el factor agrícola representa la zona de consumo más elevado<sup>59</sup>.

Este se beneficia del trasvase de aguas del río Amaime, en la acequia “río Cerrito”, para aumentar la oferta hídrica con la cual abastece el acueducto de la cabecera municipal.

El río Cerrito atraviesa el perímetro urbano, momento en el cual se convierte en receptor de escombros, residuos orgánicos y curtiembres. Adicionalmente, en la parte media de su cuenca, se ve afectado por la aplicación de vinazas a los cultivos de caña de azúcar<sup>60</sup>, la utilización de agroquímicos en los cultivos de uva, las descargas de material orgánico de tierras dedicadas a la ganadería y de aguas residuales residenciales de la zona rural que carece de alcantarillado<sup>61</sup>.

En relación con el caso en estudio, es menester resaltar que las descargas generadas por las curtiembres de la zona, son vertidas al río de manera directa (por las empresas “Curtidos La Cebra” y “Curtipieles Ltda”)<sup>62</sup>. Estas

---

<sup>59</sup> Ídem, p. 58.

<sup>60</sup> Ídem, p. 65. “Las vinazas son subproductos del proceso de elaboración o mejor de la producción del azúcar con base en la caña de azúcar. Actualmente se están aplicando como abono en suelos donde se realizan cultivos de caña. La CVC, trabaja en el estudio de la afectación de estas vinazas, especialmente en aguas subterráneas y suelo. Se han definido potenciales afectaciones: • En aguas subterráneas donde el acuífero tiene niveles freáticos altos, se comporta libre y de alta vulnerabilidad a la contaminación, esto conlleva a un alto riesgo de contaminación del acuífero del Valle del Cauca. • En las aguas superficiales presenta alto riesgo para la fauna acuática por la carga orgánica y ph ácido. Cuando se almacena en reservorios o represas, contribuye al aumento de la población de insectos y vectores.”

<sup>61</sup> Ídem, pp. 97, 101 y 104.

<sup>62</sup> VALLE DEL CAUCA, Caracterización de la Calidad del Agua del Rio Cauca y sus Tributarios - Tramo Salvajina – La Virginia, Cali: CVC y Universidad del Valle, 2001. Capítulo 6 p. 6.82.



industrias descargan “(...) aguas ricas en materia orgánica biodegradable producto de los procesos de pelambre, descarte y dividido de las pieles”<sup>63</sup>.

Por otro lado, el río Zabaletas tiene un recorrido de 39 Km, hasta su desembocadura en el río Cauca. Esta cuenca tiene gran importancia para el municipio de El Cerrito, por la gran cantidad de hectáreas destinadas a la explotación agropecuaria, que se benefician con el aporte hídrico de la cuenca, de la cual se explotan cerca de 6.000 Ha representadas en 150 usuarios<sup>64</sup>.

Los ríos Cerrito y Zabaletas presentan las mayores concentraciones de DBO<sub>5</sub> y DQO entre los tributarios del río Cauca, junto con los ríos Yumbo, Zanjón Oscuro, Guachal, Cali, Tulúa y la Paila, situación que surge como consecuencia directa de estar ubicado en la zona más poblada de esta región geográfica<sup>65</sup>.

Actualmente, los criterios de calidad hídrica vigentes<sup>66</sup> están señalados por el Decreto 1594 de 1984 del Ministerio de Salud y el Reglamento Técnico del

---

<sup>63</sup> Ídem, Capítulo 6, p. 83.

<sup>64</sup> EL CERRITO, Secretaría de Salud y Bienestar Social. Análisis de la situación de salud. El Cerrito, 2013, p. 12.

<sup>65</sup> VALLE DEL CAUCA, CVC y Fundación Universidad del Valle, “Caracterización de la Calidad del Agua del Río Cauca y sus Tributarios - Tramo Salvajina – La Virginia”, Op. Cit., Capítulo 6, p. 4.

<sup>66</sup> El artículo 2.2.3.3.3.2 del Decreto 1076 de 2015 (correspondiente al artículo 20 del Decreto 3930 de 2010), le ordenó al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial definir los nuevos criterios de calidad para el uso de las aguas superficiales, subterráneas y marinas, dentro de los dieciocho meses siguientes a la fecha de publicación del decreto. Sin embargo, esta reglamentación aún no ha sido expedida, toda vez que aunque se expidió la Resolución 631 de 2015, esta solo regula los parámetros y límites máximos permisibles en los vertimientos puntuales a cuerpos de agua superficiales y a los sistemas de alcantarillado público, pero no regulan los criterios de calidad para el uso de las aguas superficiales. Por ello, en virtud del régimen de transición del artículo 76 del Decreto 3930 de 2010, continuarán vigentes los parámetros establecidos por el Decreto 1594 de 1984 y demás normas complementarias, hasta que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expida la correspondiente reglamentación.

Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, RAS-2000<sup>67</sup>, formulado por el antiguo Ministerio de Desarrollo Económico.

Considerando que en la actualidad el río Zabaletas es el receptor de las descargas del sistema de alcantarillado urbano del municipio, centraremos la investigación en este cuerpo de agua, por lo cual presentaremos una breve síntesis de los estudios realizados por la CVC<sup>68</sup>, (ver tabla No. 2) sobre la calidad hídrica del río Zabaletas, haciendo énfasis en siete parámetros que consideramos pertinentes para el caso en estudio<sup>69</sup>, los cuales son: oxígeno disuelto (OD), demanda bioquímica de oxígeno (DBO<sub>5</sub>), demanda química de oxígeno (DQO), turbiedad, sólidos suspendidos totales, cromo, y coliformes totales.

#### CALIDAD HIDRICA DEL RIO ZABALETAS

PARÁMETRO	UNIDAD	JORNADA 1		JORNADA 2	
		ANTES	DESPUES	ANTES	DESPUES
Oxígeno disuelto	mg/L	7,71	7,41	7,05	6,14
DQO	mg/L	<14,1	91,4	15,4	86
DBO5	mg/L	6,43	21,2	<4,9	23,2
Cromo Hexavalente	mg/L	<0,010	<0,010	<0,010	<0,010
SST	mg/L	28.1	27.5	41,2	17,3
Coliformes totales	NMP/100ml	43000	2.40E+07	9000	2,10E+06
Turbiedad	UNT	23.5	26.9	31,9	61,7

Tabla No. 2

Fuente: Resolución de la CVC No. 747 del 19 de noviembre de 2015.

<sup>67</sup> COLOMBIA, Ministerio de Desarrollo Económico. Resolución No. 1096 de 2000. Bogotá, 2000.

<sup>68</sup> VALLE DEL CAUCA, CVC, Resolución No. 747 del 19 de noviembre. Buga, 2015, p. 7.

<sup>69</sup> Para determinar los parámetros de calidad a tener en cuenta dentro de la presente investigación, tomamos como fundamento el artículo 162 del RAS 2000, que señala los parámetros mínimos que se deben analizar en un estudio de calidad de la fuente receptora de aguas residuales de un sistema de alcantarillado.

El oxígeno disuelto (OD)<sup>70</sup>, la demanda biológica de oxígeno (DBO<sub>5</sub>)<sup>71</sup> y la demanda química de oxígeno (DQO)<sup>72</sup> son indicadores de la capacidad de un determinado cuerpo de agua para dar soporte a la vida vegetal y animal propia del ecosistema<sup>73</sup> y de su nivel de contaminación con materia orgánica<sup>74</sup>.

Encontramos que en las dos muestras el nivel de OD disminuye después del vertimiento, pero estos se encuentran por encima del rango mínimo, que

---

<sup>70</sup> COMUNIDAD ANDINA. Manual de Estadísticas Ambientales Andinas. Santa Cruz de la Sierra, CAN, 2005. p. 31-45. El Oxígeno Disuelto se considera como "(...) la cantidad efectiva de oxígeno gaseoso (O<sub>2</sub>) en el agua, expresada en términos de su presencia en el volumen de agua (miligramos de O, por litro) ó de su proporción en el agua saturada (porcentaje). (...) Es uno de los factores más asociados a la vida acuática, al incidir en casi todos los procesos químicos y biológicos; las condiciones aeróbicas (presencia de oxígeno) favorecen la diversidad de especies deseables como los peces (que en general pueden subsistir a concentraciones de OD superiores a 4 mg/l). La medida de OD puede usarse como indicador del grado de contaminación orgánica, de la tasa de degradación de sustancias orgánicas e inorgánicas susceptibles de ser oxidadas) y de la capacidad de autodepuración de corrientes superficiales".

<sup>71</sup> Ídem, pp. 36 y 37. La Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO<sub>5</sub>), "(...) mide la cantidad de oxígeno necesaria o consumida para la descomposición microbiológica (oxidación) de la materia orgánica en el agua, se define como la cantidad total de oxígeno requerido por los microorganismos para oxidar la materia orgánica descompuesta." Permite evaluar "(...) la proliferación de bacterias que agotan el oxígeno (...)" que tienen "(...) como consecuencia que alguna especie de peces y otros seres vivos ya no pueden vivir en estas aguas por la falta de oxígeno".

<sup>72</sup> Ídem, p. 48. La Demanda Química de Oxígeno ó DQO, "(...) determina la cantidad de oxígeno requerido para oxidar la materia orgánica en una muestra de agua residual, bajo condiciones específicas de agente oxidante, temperatura y tiempo." Permite caracterizar "(...) las descargas generadas en las plantas de potabilización. Medir la eficacia del proceso de tratamiento, controlar el cumplimiento de limitaciones de los vertidos y dimensionar las instalaciones de tratamiento".

<sup>73</sup> ESPAÑA, Gobierno de Navarra, Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, "El agua en Navarra. Parámetros Físicoquímicos. Oxígeno Disuelto", Navarra. [http://www.navarra.es/home\\_es/Temas/Medio+Ambiente/Agua/Documentacion/Parametros/OxigenoDisuelto.htm](http://www.navarra.es/home_es/Temas/Medio+Ambiente/Agua/Documentacion/Parametros/OxigenoDisuelto.htm). Recuperado el 13 de mayo de 2015 a las 3:04 P.M.

<sup>74</sup> NACIONES UNIDAS (UN). Departamento de Asuntos Sociales y Económicos. División de Desarrollo Sostenible Hojas Metodológicas. Indicadores de los Aspectos Ambientales del Desarrollo Sostenible. Citado en: COMUNIDAD ANDINA. Manual de Estadísticas Ambientales. Op. Cit., p. 38. Es importante vigilar la contaminación orgánica para detectar las amenazas para la salud, identificar las fuentes de contaminación, garantizar un tratamiento adecuado, y proporcionar información que sirva de base al proceso de adopción de decisiones con miras a incrementar la sostenibilidad del agua.

corresponde a 4 mg/L. Por otro lado, en los niveles de DQO Y DBO<sub>5</sub> aumentan notablemente posterior a la descarga del alcantarillado al río.

Dentro de los parámetros físicos, los cuales se pueden detectar a través de los sentidos y tienen una incidencia directa sobre las condiciones estéticas del agua, se encuentra la turbiedad<sup>75</sup> y los sólidos suspendidos<sup>76</sup>.

El río Zabaletas presenta niveles promedio de turbiedad de 61,7 UNT y sólidos suspendidos totales de 41,2 mg/l<sup>77</sup>, lo cual limita su uso para el consumo humano previo tratamiento convencional.

En cuanto al cromo, categorizado dentro del grupo de los metales pesados, se distingue por tener alta densidad y toxicidad, aún en concentraciones bajas. Es un componente natural de la corteza terrestre y no puede ser degradado o destruido; por tanto, al ser abandonado en el ambiente puede permanecer cientos de años, contaminando el suelo, los cuerpos de agua y acumulándose en las plantas y los tejidos orgánicos<sup>78</sup>. En altas concentraciones resulta tóxico para los organismos degradadores, para el

---

<sup>75</sup> Ídem, p. 38. La turbiedad es la propiedad óptica del agua que mide la luz reflejada por las partículas en suspensión.

<sup>76</sup> Los Sólidos Suspendidos Totales (SST) es la cantidad de residuo retenido en un filtro de fibra de vidrio con tamaño de poro nominal de un micrón y hace referencia al material particulado que se mantiene en suspensión en las corrientes de agua superficial y/o residual.

<sup>77</sup> VALLE DEL CAUCA. CVC y Fundación Universidad Del Valle. Caracterización de la Calidad del Agua del Rio Cauca y sus Tributarios - Tramo Salvajina – La Virginia, Op. Cit., Capítulo 6, p.83.

<sup>78</sup> IDEAM. Determinación de metales pesados totales con digestión ácida y solubles. Lectura directa por espectrofotometría de absorción atómica. Bogotá, IDEAM, 2004, p. 2. “Además, su concentración en los seres vivos aumenta a medida que son ingeridos por otros (biomagnificación), por lo que la ingesta de plantas o animales contaminados puede provocar síntomas de intoxicación. De hecho, la toxicidad de estos metales ha quedado documentada a lo largo de la historia: los médicos griegos y romanos ya diagnosticaban síntomas de envenenamientos agudos por plomo mucho antes de que la toxicología se convirtiera en la ciencia”.

cuerpo de agua receptor<sup>79</sup>, para la salud humana y para la mayoría de las formas de vida<sup>80</sup>.

En el 2015, el río Zabaletas presentó concentraciones de este metal, con niveles por debajo de los límites estipulados en el Acuerdo 014 de 1976<sup>81</sup> y el Decreto 1594 de 1984<sup>82</sup> (parámetros vigentes a la fecha del análisis), puesto que los promedios de concentraciones en este año fueron inferiores a 0,4 mg/l.

Por otro lado, los coliformes fecales, formados por el grupo bacterias gramnegativas presentes en el tracto intestinal de vertebrados de sangre caliente que fermentan la lactosa con producción de ácido, aldehído y gas<sup>83</sup>, es un indicador indirecto de contaminación por excrementos humanos y animales<sup>84</sup>.

Al igual que los demás ríos tributarios del río Cauca, el río Zabaletas, después del vertimiento del alcantarillado presenta concentraciones de

---

<sup>79</sup> COLOMBIA, Ministerio de Desarrollo Económico. Resolución No. 1096, artículo 152, Bogotá, 2000.

<sup>80</sup> IDEAM. Determinación de metales pesados totales con digestión ácida y solubles. Lectura directa por espectrofotometría de absorción atómica, Op. Cit., p. 2.

<sup>81</sup> VALLE DEL CAUCA, CVC. Acuerdo no. 014 del 23 de noviembre de 1976. Por el cual se dictan normas sobre el control de la contaminación de las aguas en la cuenca del río Cauca dentro del territorio de jurisdicción de la CVC / Corporación Autónoma Regional del Cauca. Santiago de Cali, 1976.

<sup>82</sup> COLOMBIA, Presidencia de la República. Decreto 1594 de 1984. Por el cual se reglamenta parcialmente el Título I de la Ley 09 de 1979, así como el Capítulo II del Título VI - Parte III - Libro II y el Título III de la Parte III Libro I del Decreto 2811 de 1974 en cuanto a usos del agua y residuos líquidos, Bogotá, artículos 38 y 40. El nivel de cromo permitido para uso doméstico es de 0.05 mg/l y para uso agrícola es de 0.1 mg/l.

<sup>83</sup> COMUNIDAD ANDINA. Fichas de Indicadores Ambientales Sistema de Información del Medio Ambiente. Citado en: COMUNIDAD ANDINA. Manual de Estadísticas Ambientales. CAN: Santa Cruz de la Sierra, 2005. p. 40.

<sup>84</sup> Ídem, Manual de Estadísticas Ambientales. Op. Cit., 2005. p. 40. "El agua contaminada por bacterias coliformes fecales supone un grave riesgo para la salud y, por consiguiente, no es adecuada para el consumo humano si no se desinfecta (cloración). Los indicadores de contaminación fecal siguen siendo el medio más sensible y específico de evaluar la calidad higiénica del agua.(...) Se determinan así las situaciones que requieren tratamiento ó en las que éste se ha de mejorar para garantizar la seguridad del agua. A medida que aumenta la densidad de población y/o más personas dependen del sistema de suministro de agua, más fundamental resulta disponer de agua potable segura".

coliformes totales que superan los límites admisibles, lo cual le otorga a sus aguas un riesgo biológico alto. Ejemplo de ello es que presenta un rango inicial de 43000 y posteriormente aumenta a  $2.40 \times 10^7$  NMP/100ml.

Considerando los datos anteriores, la CVC ha catalogado el río Zabaletas como una cuenca con alto grado de contaminación<sup>85</sup>.

### 2.3. Actividad económica

**2.3.1. Producción agrícola.** El municipio de El Cerrito por su ubicación geográfica tiene una vocación agrícola, en la que predominan los cultivos de caña de azúcar, cebolla larga, mora, aguacate, cítricos, sorgo, soya, fresa y uva Isabela<sup>86</sup>; este último se convierte en un producto abanderado de la región, por la producción y comercialización de sus productos derivados como el zumo de uva y el vino artesanal. A esto se le suma la producción lechera de la zona montañosa.

**Producción agrícola de El Cerrito en 1994**

Cultivos en 1994	Producción total toneladas
Maíz	1.449
Sorgo	4.975
Cebolla Larga*	2.520
Caña de azúcar	1.476.000
Aguacate	494
Cítricos	1.494
Fresa	80
Uva	938

**Tabla 3**

\*Toneladas por hectárea

Fuente: Estratificación socioeconómica municipio de El Cerrito. 1994.

**Producción agrícola de El Cerrito en 2005**

Cultivos en 2005	Número de Casos
Maíz	33
Cebolla Cabezona	35
Cebolla Larga	25
Caña de azúcar	68
Repollo	17
Limón	24
Café	12
Uva	57

**Tabla 4**

Fuente: DANE. Censo Básico 2005

<sup>85</sup> VALLE DEL CAUCA, CVC, Resolución No. 747 del 19 de noviembre, Op. Cit., p. 9.

<sup>86</sup> EL CERRITO, Estratificación Socioeconómica del municipio de El Cerrito. [s.p.i] 1994.

**2.3.2. Producción industrial.** La producción del municipio se concentra fundamentalmente en el cultivo de caña de azúcar, que asciende al 90.54% del área sembrada total del municipio<sup>87</sup>; la industria azucarera es uno de los mayores generadores de empleo en el municipio, al tener el Ingenio Providencia dentro de su territorio, y los Ingenios Manuelita y Pichichi en los municipios aledaños de Palmira y Guacari, respectivamente.

En la cabecera municipal la actividad industrial se concentra en las curtiembres. Según datos estadísticos del CINARA<sup>88</sup> de las 25 industrias del cuero que en el 2006 existían en el Valle del Cauca, 21 se ubicaban en El Cerrito, generando aproximadamente 380 empleos directos en las primeras etapas del proceso productivo. El Plan Básico de Ordenamiento Territorial<sup>89</sup> del municipio afirma que la mayoría de las curtiembres siguen procesos artesanales, lo que determina la existencia de un impacto ambiental sobre el recurso hídrico, a través del vertimiento de sustancias tóxicas como cromo trivalente y sulfuros.

**2.3.3. Actividad turística.** La actividad turística del municipio se concentra en los sitios de interés como las haciendas Piedechinche y El Paraíso, la práctica de deportes extremos y el popular paseo de olla en los ríos<sup>90</sup>, lo que ha fortalecido el sector gastronómico y la utilización de fincas de veraneo para el hospedaje de turistas, teniendo como ventaja contar con la mayoría de las vías de la zona rural pavimentadas.

---

<sup>87</sup> Ídem, [http://www.elcerrito-valle.gov.co/informacion\\_general.shtml](http://www.elcerrito-valle.gov.co/informacion_general.shtml) Recuperado el 10 de abril de 2015 3:51 pm.

<sup>88</sup> VALLE DEL CAUCA, Universidad del Valle. Instituto CINARA. Sustancias contaminantes de Curtiembres en El Cerrito – Valle del Cauca. Cali: Universidad del Valle, 2006, pp. 3-11.

<sup>89</sup> EL CERRITO. Secretaría de Planeación. Estudios para el plan de ordenamiento territorial Municipal. Op. Cit., p. 8.13.

<sup>90</sup> VALLE DEL CAUCA, CVC y Fundación Universidad del Valle. “Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Cerrito”, CVC, Santiago de Cali, 2013, p. 89.

En El Cerrito la Semana Santa se celebra desde la segunda mitad del siglo XIX<sup>91</sup>, actualmente se encuentra incluida dentro de la Ruta Religiosa Nacional, ocupando gran importancia para el turismo del municipio, por la afluencia de personas que atrae. Es un espacio que aprovechan los mecateros para vender productos tradicionales como los cuaresmeros, bizcochuelos, pandehorno, champús, masato y vino artesanal.

## **2.4. Organización administrativa**

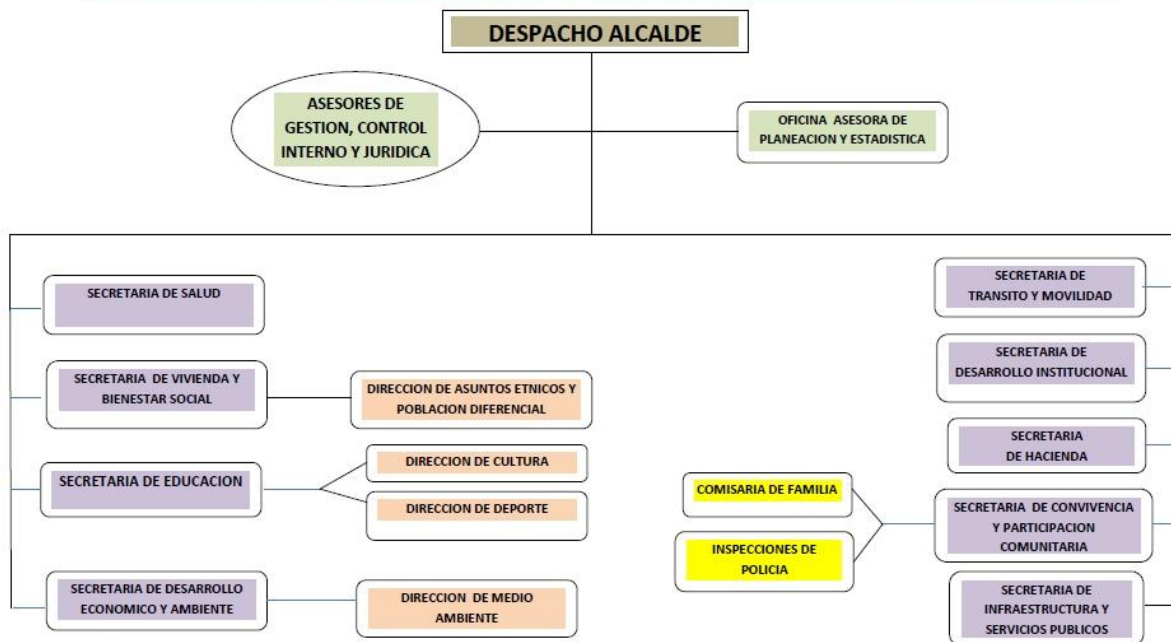
**2.4.1. Estructura administrativa.** El alcalde es la máxima autoridad de la estructura administrativa del municipio, la cual está integrada por dos oficinas asesoras, nueve secretarías y cuatro direcciones operativas. Cada dependencia tiene el objetivo de planear, dirigir, implementar y controlar las políticas de su área, conforme a los lineamientos del Plan de Desarrollo Municipal.

---

<sup>91</sup> CARVAJAL PEÑA, Diego Antonio; Alfonso León Gómez Lozada. La Semana Santa en El Cerrito, una historia de imágenes y religiosidad. El Cerrito, 2010, p. 4.

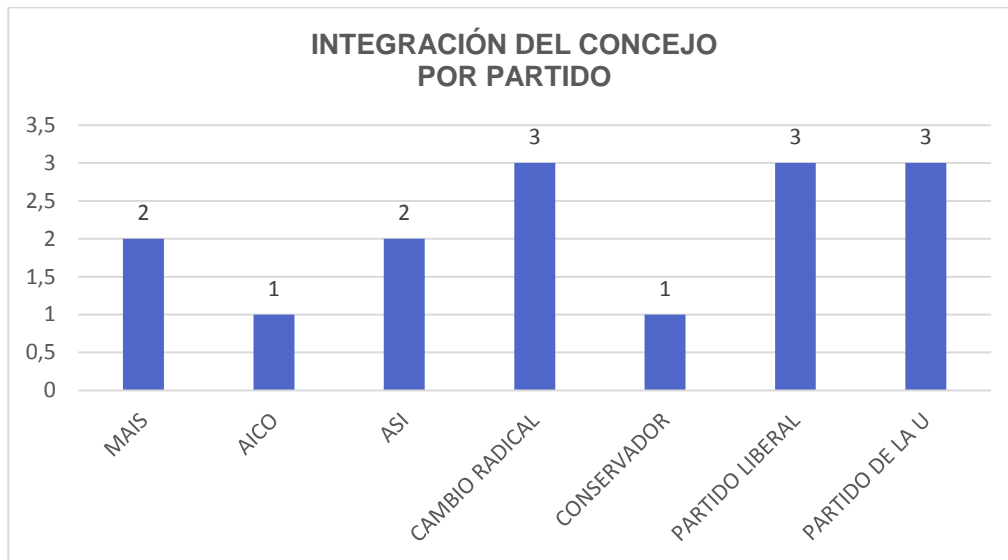


**ORGANIGRAMA DE LA ESTRUCTURA POR PROCESOS- MUNICIPIO DE EL CERRITO**



Fuente: página web de El Cerrito

**2.4.2. Concejo municipal.** El Concejo Municipal está integrado por 15 concejales, distribuido en siete partidos políticos, de la siguiente manera:



**Gráfico 1**

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil – Elecciones 25 octubre de 2015

**2.4.3. Plan de desarrollo municipal.** Por medio del acuerdo No. 015 del 31 de mayo de 2016, se adoptó Plan de Desarrollo Municipal 2016 – 2019, “El Cerrito una familia en paz para todos”. En él se visiona para el 2032 como un municipio “(...) planificado, educado, incluyente, equitativo, con crecimiento económico, innovador, emprendedor, saludable, defensor de sus tradiciones culturales, competitivo y ambientalmente sustentable; fundamenta su desarrollo en su potencial agroindustrial, la localización geográfica, la conectividad, el capital social y las tradiciones culturales para garantizar el desarrollo integral de sus habitantes (...)”<sup>92</sup>.

**2.4.4. Plan básico de ordenamiento territorial.** El Plan Básico de Ordenamiento Territorial se adoptó por medio del Acuerdo No. 010 de mayo 6 de 1996, en él se busca crear las bases para hacer este desarrollo posible, calificando el suelo en función de todos los requerimientos y demandas.

<sup>92</sup> EL CERRITO. Concejo Municipal. Acuerdo No. 015 de 2016. Plan de desarrollo del municipio de El Cerrito 2016- 2019, “El Cerrito una familia en paz para todos”. 2016, p. 63.

## **2.5. Servicios públicos domiciliarios**

**2.5.1. Energía eléctrica.** El Cerrito presenta una cobertura del servicio público de energía del 98% según el DANE<sup>93</sup>. La Empresa de Energía del Pacífico EPSA S.A. E.S.P., es la prestadora del servicio en el municipio. Según datos estadísticos de la oficina de Planeación Municipal<sup>94</sup>, para el año 2000, había 9.763 suscriptores del servicio, de los cuales el 93,87% era de uso residencial, 3.7% uso comercial, 0,71% uso oficial, 1.64% uso industrial y 0.08% otros usos.

**2.5.2. Aseo.** Este servicio se presta a través de la empresa Aseo El Cerrito S.A. E.S.P. desde 1997; actualmente atiende a 13.857 usuarios, con una cobertura del servicio en 100% en la zona urbana y 63% en la zona rural<sup>95</sup>. La disposición final de basuras del municipio se efectúa en el relleno sanitario del municipio de San Pedro.

**2.5.3. Gas natural domiciliario.** La empresa Gases de Occidente S.A. E.S.P., presta el servicio en el municipio desde 1998. Actualmente cuenta con 12.619 usuarios residenciales, 128 comerciales y 2 industriales<sup>96</sup>.

**2.5.4. Acueducto y alcantarillado.** El acueducto del perímetro urbano del municipio se abastece del río Cerrito y se encuentra a cargo de ACUAVALLE S.A. E.S.P.

---

<sup>93</sup> COLOMBIA, Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. Censo básico 2005. <http://systema59.dane.gov.co/cgi-bin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CG2005BASICO&MAIN=WebServerMain.inl> Recuperado el 28 de marzo de 2015 2:59 pm.

<sup>94</sup> EL CERRITO. Secretaría de Planeación. Estudios para el plan de ordenamiento territorial municipal. Op. Cit., p. 9.18.

<sup>95</sup> Información suministrada en la oficina de ASEO El Cerrito, el día 07 de mayo de 2015 a las 10:00 am.

<sup>96</sup> Información suministrada como respuesta a un derecho de petición por medio de correo electrónico, el día 26 de febrero de 2016 a las 11:41 am.

Para el año 2000, la Secretaría de Planeación Municipal<sup>97</sup> tenía estimada la cobertura del servicio de acueducto en 100% en la cabecera municipal y en 99.2% para el total del municipio, el servicio de alcantarillado con cubrimiento del 100% en la zona urbana. Actualmente se cuenta con 8.781 usuarios urbanos y 8.255 usuarios rurales, ascendiendo a 17.036 el total de usuarios<sup>98</sup>.

El sistema de alcantarillado del municipio está compuesto por dos sistemas: el del río Cerrito y el de Zabaletas, los cuales descargan las aguas residuales sin tratamiento previo a las cuencas de los ríos del mismo nombre, los cuales son afluentes del río Cauca.

El sistema del río Cerrito transporta casi todas las aguas residuales del barrio Cincuentenario, la zona céntrica y de los barrios desarrollados cercanos al río y las aguas industriales de las curtiembres en la cabecera municipal. El sistema de Zabaletas es paralelo a la vía panamericana, recibe el agua residual residencial de la zona contigua a la carretera y del barrio El Rosario, descargando al río Zabaletas.

La Secretaría de Planeación<sup>99</sup> estima que la totalidad del agua residual industrial generada en el municipio corresponde a vertimientos de las curtiembres. Para el año 1995 estas empresas no contaban con un adecuado sistema de tratamiento previo al vertimiento sobre el alcantarillado.

---

<sup>97</sup> EL CERRITO, Secretaría de Planeación. Estudios para el plan de ordenamiento territorial municipal. Op. Cit., p. 8.9.

<sup>98</sup> Ídem, Información suministrada en la Oficina Asesora de Planeación de El Cerrito, el día 06 de abril de 2015 a las 4:00 pm.

<sup>99</sup> Ídem, Secretaría de Planeación. Estudios para el plan de ordenamiento territorial municipal. Op. Cit., pp. 9.15 – 9.17.

### **3. EL MUNICIPIO Y EL SANEAMIENTO AMBIENTAL**

El municipio es la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, en la que recae la función constitucional de prestar los servicios públicos a su cargo<sup>100</sup>. Esta atribución se ha desarrollado normativamente mediante los artículos 5 y 6 de la Ley 142 de 1994, y el artículo 6, numerales 10 y 19, de la Ley 1551 de 2012.

Considerando la cercanía de la entidad territorial con sus habitantes, el conocimiento de primera mano de las problemáticas y necesidades locales, el municipio se convierte en el primer llamado a garantizar la eficiente prestación de los servicios públicos y la protección ambiental.

Es así como el saneamiento ambiental cobra una gran importancia dentro del ordenamiento jurídico colombiano y en especial en las funciones de los municipios, no solo por ser un servicio público, sino por ser un objetivo fundamental del Estado<sup>101</sup>, que tiende a mejorar la calidad de vida de la población colombiana y promueve la conservación de los recursos.

Considerando lo anterior, en el siguiente capítulo abordaremos de manera más amplia el tema del saneamiento ambiental, haciendo énfasis en las plantas de tratamiento de aguas residuales como elemento integrante de la infraestructura necesaria para garantizar su eficiente prestación.

---

<sup>100</sup> COLOMBIA, Constitución de 1991. artículos 311 y 315 numeral 3.

<sup>101</sup> Ídem, Artículos 49 y 366.

## **CAPÍTULO II**

### **IMPACTO JURÍDICO DE LA CONSTRUCCIÓN Y OPERACIÓN DE UNA PTAR EN EL MUNICIPIO DE EL CERRITO**

Colombia se ha posicionado en el ámbito internacional como una potencia normativa en materia ambiental<sup>102</sup>. Desde la promulgación del Código de Recursos Naturales Renovables en 1974, y la Constitución Política en 1991, catalogada como una Constitución ecológica<sup>103</sup>, se modificó de manera profunda la relación jurídica de la sociedad colombiana con los recursos naturales<sup>104</sup>, “(...) dejando atrás concepciones antropocéntricas y sustituyéndolas por una biocéntrica”<sup>105</sup>.

Evidencia de lo anterior es la consagración en la Carta Magna de un alto número de disposiciones ambientales, dentro de las que se encuentra el derecho a un medio ambiente sano y una serie de obligaciones generales a cargo del estado en materia ambiental, consistentes en: 1) proteger la diversidad e integridad del entorno; 2) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución; 3) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental; 4) imponer las sanciones legales; 5) exigir la

---

<sup>102</sup> AMAYA NAVAS, Oscar Darío. Perspectiva constitucional del derecho de aguas en Latinoamérica. Hacia la búsqueda de un modelo de desarrollo sostenible para la región. En: AMAYA NAVAS, Oscar Darío, et al. Derecho de Aguas. Tomo II. Bogotá: Universidad Externado, 2004, p. 428.

<sup>103</sup> AMAYA NAVAS, Oscar Darío. La Constitución Ecológica de Colombia. Bogotá. Universidad del Externado. 2010, p. 143.

<sup>104</sup> En este sentido la Corte Constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones mediante las sentencias C – 126 de 1998, T-411 de 1992, C-058 de 1994, C-519 de 1994, C-495 de 1996, C-535 de 1996 y C-126 de 1996.

<sup>105</sup> CARDONA GONZALEZ, Álvaro Hernando. Régimen jurídico de las aguas en Colombia. En: AMAYA NAVAS, Oscar Darío, et al. Derecho de Aguas. Tomo I. Bogotá. Universidad del Externado. 2003, p.152; en igual sentido la Corte Constitucional se ha pronunciado mediante las sentencias C- 595 de 2010, C-750 de 2008 y T-254 de 1993.

reparación de los daños causados; y 6) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas<sup>106</sup>.

Adicionalmente, en los artículos 49 y 366 de la Carta, se consagró el servicio público de saneamiento ambiental como un objetivo fundamental del Estado, en cuanto tiende a mejorar la calidad de vida de la población colombiana y promueve la conservación de los recursos naturales.

Con la finalidad de materializar estos postulados constitucionales, se ha desarrollado un nutrido, pero disperso cuerpo normativo, dentro del cual se destaca el significativo avance introducido por la Ley 99 de 1993, que según Iván López ha impulsado “(...) el posicionamiento del tema ambiental en el país, creando un Sistema Nacional Ambiental y reordenando el sector público encargado de la gestión ambiental”<sup>107</sup>. Este sistema, denominado SINA, está constituido por un conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones<sup>108</sup>, cuya principal finalidad es permitir la materialización de los principios generales ambientales y para ello es imperativo contar con el pleno compromiso de las entidades que conforman este sistema, como el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales, los Departamentos y los Distritos o Municipios<sup>109</sup>.

En este aspecto, cobra especial importancia el papel de las entidades territoriales frente a la protección ambiental y la eficiente prestación de los servicios públicos, toda vez que su proximidad con los problemas y

---

<sup>106</sup> COLOMBIA, Constitución Política. artículos 79 y 80.

<sup>107</sup> LÓPEZ DÁVILA, Iván. Avances, retrocesos y perspectivas del Sistema Nacional Ambiental. En: LONDOÑO TORO, Beatriz, et al. Perspectivas del Derecho Ambiental en Colombia. Bogotá. Universidad del Rosario, 2006, p. 205.

<sup>108</sup> COLOMBIA, Congreso de la República. Ley 99 de 1993, Op. Cit., Artículo 4.

<sup>109</sup> *Ibidem*.

necesidades locales, le otorgan mayor capacidad de gestión<sup>110</sup> y un alto grado de responsabilidad social y jurídica. Por lo tanto, el nivel de garantía del saneamiento ambiental y la protección de los recursos hídricos de una determinada comunidad, dependerán en gran medida del nivel de cumplimiento por parte de las entidades territoriales, de los deberes constitucionales y legales relacionados con este tema.

Con fundamento en lo anterior, dentro de este segundo capítulo analizaremos el impacto jurídico de la actuación del ente municipal de El Cerrito (Valle), en la prestación eficiente del servicio público del saneamiento ambiental, a través de la construcción y operación de la planta de tratamiento de aguas residuales del sistema de alcantarillado.

Para ello abordaremos, en primer lugar, los aspectos generales del saneamiento ambiental, su relación con los servicios de saneamiento básico y alcantarillado, y la necesidad de contar con una adecuada infraestructura, para garantizar su eficiente prestación, haciendo énfasis en el importante papel que cumplen las plantas de tratamiento de aguas residuales dentro de este proceso. En segundo lugar, analizaremos el proceso de construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales en El Cerrito, desde 1997 hasta la actualidad.

## **1. EL SANEAMIENTO AMBIENTAL A TRAVÉS DE LAS PLANTAS DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES**

El saneamiento ambiental es un servicio público a cargo del Estado<sup>111</sup>, que ha sido definido por la doctrina como “(...) la acción y efecto de remediar o reparar el conjunto de circunstancias exteriores de la vida. Es decir, lograr

---

<sup>110</sup> MIRANDA LONDOÑO, Julia. Descentralización de la gestión ambiental. En: AMAYA NAVAS, Oscar Darío, et al. Lecturas sobre el Derecho Ambiental. Tomo IV. Bogotá: Universidad Externado, 2003, p. 323.

<sup>111</sup> COLOMBIA, Constitución Política de 1991, Artículo 49..



que las condiciones ambientales naturales que hubieran sido desmejoradas o deterioradas sean remediadas y por tanto mejoradas”<sup>112</sup>.

En Colombia la prestación de este servicio se encuentra direccionado por un constitucionalismo atento a las necesidades de las personas e inclinado a garantizar las condiciones vitales de los seres humanos. Por ello, dentro del preámbulo de la Constitución Política de 1991 se consignó como uno de los fines estatales el de garantizar la vida a sus ciudadanos, lo cual se consolida como punto de partida de la protección a un medio ambiente sano, y por ende, de la garantía del acceso a los servicios de saneamiento ambiental.

En este sentido, su importancia jurídica radica en la relación intrínseca que tiene con la protección del derecho a un entorno sano y el logro de los fines sociales del Estado<sup>113</sup>. Por ello, la Corte Constitucional ha considerado que la ausencia de saneamiento ambiental, configura un desconocimiento del derecho a un medio ambiente sano<sup>114</sup>, puesto que se estaría permitiendo la perpetuación de las afectaciones al equilibrio del entorno, poniendo en riesgo la salud, la vida y la disponibilidad constante de los elementos ambientales a las generaciones presentes y futuras<sup>115</sup>.

Esta conexión ha sido resaltada por la Corte Constitucional, expresando que:

Del mandato constitucional consagrado en el artículo 79, se colige que es responsabilidad del Estado atender y garantizar la prestación efectiva del servicio público de saneamiento ambiental, conforme a los principios

---

<sup>112</sup> HERRERA CARRILLO, Ricardo Felipe. El agua potable y el saneamiento básico son soluciones ambientales. En: ÁLVAREZ PINZÓN, Gloria Lucía, et al. Servicios Públicos y Medio Ambiente. Tomo I. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. 2007, p. 64.

<sup>113</sup> En virtud del artículo 366 de la Constitución Política, los fines sociales del Estado son el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

<sup>114</sup> COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T - 707 del 11 de septiembre del 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>115</sup> AMAYA NAVAS, Oscar Darío. La protección del agua en Colombia dentro del marco de la Constitución Política y ecológica de 1991. En: AMAYA NAVAS, Oscar Darío, et al. Derecho de aguas. Op. Cit., p. 108.

de universalidad y solidaridad. Todas esas obligaciones están dirigidas a la preservación, conservación y protección del medio ambiente, a fin de obtener el mejoramiento de la calidad de vida de la población y el aseguramiento del bienestar general<sup>116</sup>.

En este sentido, el saneamiento genera obligaciones que se tornan indispensables para garantizar la vida, la dignidad humana y el derecho a la salud, pues las personas que no cuentan con un sistema básico de higiene se encuentran más expuestas a padecer enfermedades y epidemias. Además resulta un mecanismo de vital importancia para garantizar la estabilidad y la conservación de la calidad de los cuerpos de agua, protegiendo la sostenibilidad hídrica y evitando que se reduzcan las fuentes de agua consumibles para las poblaciones<sup>117</sup>.

La Organización Mundial de la Salud ha calculado algunos datos sobre el tema, determinando que el mejoramiento en el saneamiento reduce la morbilidad por diarrea en un 32% y esquistosomiasis en un 77%<sup>118</sup>, lo cual comprueba que las enfermedades relacionadas con la higiene básica se pueden controlar y prevenir con el mejoramiento en el abastecimiento de agua potable y saneamiento.

Por otro lado, un estudio adelantado demostró que en América Latina y el Caribe, los vertimientos directos de aguas servidas de origen doméstico e industrial son la principal fuente de contaminación del recurso hídrico, lo cual está relacionado principalmente con “(...) la falta absoluta de sistemas de

---

<sup>116</sup> COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia SU – 442 del 16 de septiembre de 1997. Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara.

<sup>117</sup> ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 15, artículo 29. Ginebra, 2002.

<sup>118</sup> Ídem, Organización Mundial de la Salud. Relación del agua, el saneamiento y la higiene con la salud. [http://www.who.int/water\\_sanitation\\_health/facts2004/es/](http://www.who.int/water_sanitation_health/facts2004/es/) recuperado el 19 de mayo de 2015 a las 10:30 am. En este sentido expresó que: “Aproximadamente 2,2 millones de personas mueren cada año por enfermedades relacionadas con la salud pública, la mayoría son niños de países en vía de desarrollo”.

tratamiento de aguas residuales, especialmente de los desechos industriales”<sup>119</sup>.

Para el caso colombiano, el IDEAM ha señalado que:

(...) la ausencia casi total de tratamiento de aguas residuales y la escasa y no integral gestión de cuencas y sistemas hídricos han hecho que en un número cada vez mayor de municipios del país sean evidentes los problemas de disponibilidad de este recurso para el abastecimiento y se originen restricciones para ciertos usos por alteraciones de la calidad<sup>120</sup>.

En razón de ello se ha fomentado el acceso universal al agua potable y al saneamiento básico como un paso esencial para evitar la aparición de enfermedades<sup>121</sup> y para garantizar la disponibilidad de fuentes de agua potable.

### **1.1. La relación del saneamiento ambiental/básico y el servicio público de alcantarillado**

Dentro de los componentes esenciales del servicio público ambiental, se encuentra el de *saneamiento básico*<sup>122</sup>, que en virtud de lo señalado por la Corte Constitucional consiste en “(...) el acceso a un sistema para la

---

<sup>119</sup> FUNDACIÓN HÁBITAT COLOMBIA. Agua y Saneamiento en América Latina y el Caribe. Bogotá, 2004, p. 12. [http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=35&tmpl=component&format=raw&Itemid=68](http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=35&tmpl=component&format=raw&Itemid=68) Recuperado el 14 de abril de 2016 a las 11:00 am.

<sup>120</sup> COLOMBIA, IDEAM. Como vamos, vamos mal. En: revista Cambio, No. 507 de marzo 17 – 24 de 2003, p. 73.

<sup>121</sup> ONU, Organización Mundial de la Salud. Manejo del agua en la vivienda: beneficios acelerados para la salud derivados del abastecimiento de agua mejorado. [http://www.who.int/water\\_sanitation\\_health/dwq/wsh0207/es/](http://www.who.int/water_sanitation_health/dwq/wsh0207/es/) recuperado el 19 de mayo de 2015 a las 11:19 am.

<sup>122</sup> HERRERA CARRILLO, Ricardo Felipe. El agua potable y el saneamiento básico son soluciones ambientales. En: ÁLVAREZ PINZÓN, Gloria Lucía, et al. Servicios Públicos y Medio Ambiente. Tomo I. Op. Cit., p. 65.

colección, transporte, tratamiento, y disposición o reutilización de las excretas humanas y otras asociadas”<sup>123</sup>.

Se trata, entonces, de un servicio encargado de restaurar la afectación ambiental que se haya generado por la disposición de excretas relacionadas con la actividad humana, desarrollando la finalidad esencial del saneamiento ambiental, de regenerar las condiciones ambientales que hayan sido desmejoradas, propendiendo así a garantizar el mejoramiento de calidad de vida de la población y la protección de un medio ambiente sano.

A su vez, como parte del saneamiento básico<sup>124</sup>, se encuentra el servicio público de alcantarillado, cuya prestación abarca la recolección municipal de residuos principalmente líquidos, por medio de tuberías y las actividades de transporte, tratamiento y disposición final de los mismos<sup>125</sup>.

El servicio de alcantarillado es uno de los servicios públicos con mayor conexión con el uso de los recursos naturales; “(...) de hecho su materia prima es el más importante,preciado y escaso de los recursos naturales: el agua”<sup>126</sup>. Se encuentra en directa e inseparable relación con el concepto de calidad de vida y su prestación eficiente promueve el equilibrio entre el bienestar económico y la preservación del entorno, mediante el uso racional de los recursos naturales. En este sentido, al tener a su cargo la provisión de un adecuado tratamiento de las aguas residuales, provenientes del uso residencial, comercial o industrial, se convierte en una verdadera solución

---

<sup>123</sup> COLOMBIA. Corte Constitucional, Sentencia T - 707 de 2012 del 11 de septiembre de 2012. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>124</sup> Ídem, Congreso de la República. Ley 142 de 1993, artículo 14.19..

<sup>125</sup> HERRERA CARRILLO, Ricardo Felipe. El agua potable y el saneamiento básico son soluciones ambientales. En: ÁLVAREZ PINZÓN, Gloria Lucía, et al. Servicios Públicos y Medio Ambiente. Tomo I. Op. Cit., p. 65.

<sup>126</sup> AMAYA NAVAS, Oscar Darío. El Régimen legal ambiental de Colombia y su incidencia en la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado. En: ÁLVAREZ PINZÓN, Gloria Lucía, et al. Servicios Públicos y Medio Ambiente. Tomo I. Op. Cit., p.114.

ambiental destinada a preservar la calidad y disponibilidad de los recursos hídricos, contribuyendo así al logro del saneamiento ambiental<sup>127</sup>.

Garantizar una eficiente prestación del servicio público de alcantarillado, se convierte entonces en un elemento indispensable para satisfacer las metas del saneamiento ambiental, frente a la conservación de los cuerpos de agua, toda vez que “(...) la inadecuada disposición y eliminación de excretas genera contaminación del suelo y del agua repercutiendo en la calidad del ambiente y, por ende, en la salud humana”<sup>128</sup>.

## **1.2. Garantía de una adecuada infraestructura para el tratamiento de aguas residuales provenientes del sistema de alcantarillado**

La sostenibilidad y eficiencia de la prestación del servicio público de alcantarillado, dependen principalmente de una adecuada infraestructura<sup>129</sup>, con capacidad para soportar las cargas que implica atender las necesidades sanitarias de una determinada localidad.

En tal sentido, proveer una apropiada infraestructura en este campo le permite al Estado cumplir con su deber constitucional de garantizar a todas las personas el acceso a los servicios públicos de alcantarillado, saneamiento básico y saneamiento ambiental<sup>130</sup>, permitiéndole contribuir al logro de las finalidades sociales, al propender por el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población<sup>131</sup>.

---

<sup>127</sup> HERRERA CARRILLO, Ricardo Felipe. El agua potable y el saneamiento básico son soluciones ambientales. En: ÁLVAREZ PINZÓN, Gloria Lucía, et al. Servicios Públicos y Medio Ambiente. Tomo I. Op. Cit., p. 65.

<sup>128</sup> ROJAS MEJÍA, Bibiana. El recurso hídrico y su protección jurídica. En: LONDOÑO TORO, Beatriz, et al. Perspectivas del Derecho Ambiental en Colombia. Op. Cit., p. 436. Ver también: COLOMBIA, Corte Constitucional. Sentencia T-578 del 3 de noviembre de 1992. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

<sup>129</sup> Ídem, p. 437.

<sup>130</sup> COLOMBIA, Constitución Política de 1991. Artículo 49.

<sup>131</sup> Ídem, Artículos 365 y 366.

En relación con el caso en concreto, es preciso resaltar que dentro de los elementos inherentes a la infraestructura del servicio público de alcantarillado se encuentran las plantas de tratamiento de aguas residuales (PTAR), las cuales han sido definidas por el Ministerio de Desarrollo Económico, como “(...) el conjunto de obras, instalaciones y procesos para tratar las aguas residuales”<sup>132</sup>.

Este elemento en específico se encuentra íntimamente relacionado con el cumplimiento de varios preceptos constitucionales. En primer lugar, permite la protección del medio ambiente, tanto como bien jurídico protegido, como derecho fundamental<sup>133</sup>. En segundo lugar, materializa tres de los principales deberes constitucionales del Estado, que es el de garantizar el servicio público de saneamiento ambiental<sup>134</sup>; proteger la diversidad e integridad del ambiente; y prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental<sup>135</sup>, toda vez que las PTAR “(...) contribuyen al verdadero y efectivo mejoramiento de las condiciones de las fuentes hídricas, el suelo y el aire, afectados por el modo de vida de los seres humanos modernos”<sup>136</sup>.

La responsabilidad jurídica de garantizar que esta infraestructura en materia del servicio público de alcantarillado exista y opere adecuadamente, le corresponde al Estado<sup>137</sup>, quien a través del municipio es el primer llamado a

---

<sup>132</sup> Ídem, Ministerio de Desarrollo Económico. Resolución No. 1096, artículo 210, Bogotá, 2000.

<sup>133</sup> Ídem, Constitución Política. artículo 79. La Corte Constitucional ha determinado que el derecho a un medio ambiente sano es derecho constitucional de carácter fundamental, a través de la sentencia C-449 de 2015. Adicionalmente, en la sentencia T-197 de 2014 señaló que ya no es necesario demostrar la conexidad del derecho a un medio ambiente sano con otro tipo de derechos no prestacionales, para otorgar su protección vía acción de tutela, posición que se encuentra relacionada con lo sostenido en las sentencias C-339 de 2002, C-123 de 2014 y T-080 de 2015.

<sup>134</sup> Ídem, Constitución Política, artículo 49.

<sup>135</sup> Ídem, artículos 79 y 80.

<sup>136</sup> HERRERA CARRILLO, Ricardo Felipe. El agua potable y el saneamiento básico son soluciones ambientales. En: ÁLVAREZ PINZÓN, Gloria Lucía, et al. Servicios Públicos y Medio Ambiente. Tomo I. Op. Cit., p. 68.

<sup>137</sup> COLOMBIA, Constitución Política de 1991. Artículo 365.

prestar dicho servicio<sup>138</sup> “(...) cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen”<sup>139</sup>.

En desarrollo de este precepto constitucional, la Ley 1551 de 2012 determinó que le corresponde al municipio “Garantizar la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico a los habitantes de la jurisdicción de acuerdo con la normatividad vigente en materia de servicios públicos domiciliarios”<sup>140</sup>.

En los casos en que empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, hayan asumido la prestación de dicho servicio frente a una determinada comunidad, serán estas las responsables de proveer dicha infraestructura<sup>141</sup>. No obstante, el Estado siempre mantendrá a su cargo la regulación<sup>142</sup>, control y vigilancia de la eficiente prestación de este servicio<sup>143</sup>. En cuanto a estas dos últimas funciones, es preciso resaltar que son ejercidas principalmente por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios<sup>144</sup>, en coordinación con las responsabilidades de las entidades

---

<sup>138</sup> Ídem, Artículo 311.

<sup>139</sup> Ídem, Artículo 367.

<sup>140</sup> Ídem, Congreso de la República. Ley 1551, artículo 6 numeral 19, Bogotá, 2012.

<sup>141</sup> Ídem, Presidencia de la República. Decreto 3930, artículos 39 y 48, Bogotá, 2010. La norma expresa: “El prestador del servicio de alcantarillado como usuario del recurso hídrico, deberá dar cumplimiento a la norma de vertimiento vigente y contar con el respectivo permiso de vertimiento o con el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos –PSMV (...)”. Dentro de las determinaciones que contiene el permiso de vertimiento se encuentra la “(...) Relación de las obras que deben construirse por el permisionario para el tratamiento del vertimiento, aprobación del sistema de tratamiento y el plazo para la construcción y entrada en operación del sistema de tratamiento”, por tanto estas disposiciones constituyen el fundamento legal de la obligación de las empresas prestadoras del servicio público de alcantarillado de garantizar una adecuada infraestructura para el tratamiento de las aguas residuales.

<sup>142</sup> Ídem, Constitución Política de 1991. Artículo 365.

<sup>143</sup> Ídem, artículos 365 y 367.

<sup>144</sup> Ídem, Congreso de la República. Ley 142 de 1993, artículos 8.5 y 75, Op. Cit.

territoriales, en calidad de garantes de la eficiencia en la provisión de estos servicios<sup>145</sup>.

Además de los compromisos en materia de servicios públicos, un adecuado tratamiento de las aguas residuales provenientes del alcantarillado, se relaciona con las competencias legales que desarrollan la obligación de dar tratamiento previo a los vertimientos generados sobre un cuerpo de agua, fundamentadas en el deber constitucional de garantizar un medio ambiente sano y el servicio público de saneamiento ambiental<sup>146</sup>.

De esta manera, el Decreto 1541 de 1978, compilado actualmente por el Decreto 1076 de 2015, prohíbe verter, sin tratamiento, residuos sólidos, líquidos o gaseosos, que puedan contaminar o eutroficar las aguas, causar daño o poner en peligro la salud humana o el normal desarrollo de la flora o fauna, o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos<sup>147</sup>.

En concordancia con ello, dispone que los residuos líquidos de todo sistema de alcantarillado deben someterse a un tratamiento previo que garantice la conservación de las características de la fuente receptora<sup>148</sup>.

Desde la expedición del Código de Recursos Naturales en 1974<sup>149</sup>, la fijación de los parámetros y límites máximos permisibles de los vertimientos que los sistemas de alcantarillado realicen a las aguas superficiales, ha sido una función a cargo del Estado, desarrollada actualmente a nivel nacional por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a nivel local, por la autoridad ambiental competente, en virtud del principio de rigor subsidiario<sup>150</sup>,

---

<sup>145</sup> Ídem, artículo 5.1.

<sup>146</sup> Ídem, Constitución Política de 1991. Artículos 49 y 80.

<sup>147</sup> Ídem, Presidencia de la República. Decreto 1541 de 1978, artículo 211, Bogotá, 1978.

<sup>148</sup> Ídem, artículo 223.

<sup>149</sup> Ídem, Decreto 2811, Artículo 134, Bogotá, 1974.

<sup>150</sup> Ídem, Decreto 3930, Artículo 2, Bogotá. 2010.



los artículos 49 y 80 de la Carta y el artículo 28 del Decreto 3930 de 2010<sup>151</sup>. En relación con nuestro caso en estudio, es preciso resaltar que desde junio 1984 hasta diciembre de 2015, estuvieron vigentes los parámetros fisicoquímicos contenidos en los artículos del 72 al 97 del Decreto 1594 de 1984; y a partir de enero de 2016, entró en vigencia la nueva reglamentación contenida en la Resolución No. 631 de 2015.

La legislación ambiental ha determinado que las entidades encargadas de monitorear y vigilar el cumplimiento de esta normatividad de vertimientos, son las Corporaciones Autónomas Regionales<sup>152</sup>, lo cual se complementa con las competencias generales y específicas del municipio, consistentes, en primer lugar, en vigilar dentro de su jurisdicción la recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos; manejo y disposición final de radiaciones ionizantes, excretas, residuos líquidos y aguas servidas<sup>153</sup>.

En segundo lugar, les corresponde ejercer control y vigilancia de manera general sobre el medio ambiente y los recursos naturales renovables, en coordinación con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales y el apoyo de la fuerza pública<sup>154</sup>. Lo anterior fortalece las funciones ambientales de velar por la protección de las cuencas hidrográficas y mantener o mejorar las condiciones ecológicas del agua<sup>155</sup>.

Y por último, asumen funciones de autoridad sancionatoria a prevención, en los casos en que sea la primera entidad en darse cuenta de una posible

---

<sup>151</sup> Ídem, artículo 28.

<sup>152</sup> Ídem, Congreso de la República. Ley 99 de 1993, artículo 31, numeral 12. Op. Cit.; En igual sentido: Decreto 3930 de 2010, artículo 34, Op. Cit.

<sup>153</sup> Ídem, Ley 715, artículo 44.3.3.3, Bogotá, 2001.

<sup>154</sup> Ídem, Ley 99 de 1993, Artículo 65, numerales 6 y 7, Op. Cit.

<sup>155</sup> Ídem, Presidencia de la República. Decreto 2811 de 1974, Artículo 314, Op. Cit.

vulneración a las normas ambientales, sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades<sup>156</sup>.

En virtud de lo anterior, es posible evidenciar que en Colombia la protección ambiental, el control de la prestación de los servicios públicos domiciliarios y la regulación, control y vigilancia sobre las actividades que generan vertimientos a cuerpos de agua, son funciones estructuradas bajo un diseño constitucional abierto, el cual permite la concurrencia de competencias, en donde “(...) a pesar de la omisión de una u otra autoridad, el Estado pueda garantizar la efectividad de la protección de las riquezas naturales (C.N. art. 8)”<sup>157</sup>.

Para ello el sistema constitucional se sirve de dos herramientas, el principio de rigor subsidiario y el de subsidiariedad, que aunque se ejecutan de forma inversa, son concurrentes. El primero de ellos, descrito en el artículo 63 de la Ley 99 de 1993, se aplica en el momento en que “(...) la protección nacional resulta insuficiente para preservar el ambiente en una localidad con un ecosistema especialmente frágil, aquí las autoridades de dicha localidad tienen la oportunidad de dispensar la protección adicional necesaria”<sup>158</sup>. El segundo principio, se pone en práctica cuando “(...) las autoridades locales no otorgan la protección necesaria a dicho ecosistema, ante lo cual los órganos competentes nacionalmente pueden entrar a subsidiar dicha falencia (...)”<sup>159</sup>.

---

<sup>156</sup> Ídem, Congreso de la República. Ley 1333, artículo 2, Bogotá, 2009.

<sup>157</sup> BARRERA OSORIO, Angélica María. El principio de rigor subsidiario en el derecho ambiental colombiano: la protección del medio ambiente desde el ámbito nacional, regional o local, ¿o al revés? En: LONDOÑO TORO, Beatriz, et al, *Perspectivas del Derecho Ambiental en Colombia*. Op. Cit., p. 284.

<sup>158</sup> *Ibidem*.

<sup>159</sup> *Ibidem*.

Sin embargo, la aplicación de este diseño constitucional abierto ha generado inconvenientes al momento de determinar el ámbito de intervención<sup>160</sup> de cada entidad, generando una falta de voluntad y eficacia institucional, a la hora de asumir y materializar los compromisos adquiridos.

### **1.3. Régimen contractual de las entidades públicas como herramienta para garantizar la infraestructura de tratamiento de aguas residuales provenientes del sistema de alcantarillado**

En el proceso de materialización de los deberes relacionados con el eficiente tratamiento de aguas residuales del sistema de alcantarillado, las entidades encargadas de ello, según su naturaleza jurídica, podrán hacer uso de diferentes herramientas contractuales. En concordancia con el caso en estudio, abordaremos los aspectos generales de la contratación estatal, que es el régimen aplicable a las entidades públicas, a través del cual desarrollan sus fines esenciales, aseguran la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los ciudadanos<sup>161</sup>.

Este régimen se rige bajo los principios de transparencia<sup>162</sup>, economía<sup>163</sup>, responsabilidad<sup>164</sup>, mantenimiento de la ecuación contractual<sup>165</sup>, planeación<sup>166</sup> y selección objetiva<sup>167</sup>.

El proceso de contratación se divide en tres etapas, la primera de ellas es la precontractual, la cual inicia con la elaboración del estudio previo y termina con la adjudicación del proceso, en esta etapa se desarrollan los principios

---

<sup>160</sup> Ídem, p. 285.

<sup>161</sup> COLOMBIA, Congreso de la República, Ley 80, Artículo 3, Bogotá, 1993.

<sup>162</sup> Ídem, Artículo 24.

<sup>163</sup> Ídem, Artículo 25.

<sup>164</sup> Ídem, Artículo 26.

<sup>165</sup> Ídem, Artículo 27.

<sup>166</sup> Ídem, artículo 25 numerales 12, 13 y 14.

<sup>167</sup> Ídem, Ley 1150, Artículo 5, Bogotá, 2007.

de economía, planeación y transparencia, a través de la obligación de la administración pública de realizar los estudios previos. En ellos se define la necesidad y la forma técnica de cómo se pretende satisfacer la misma, las condiciones del contrato tales como objeto, plazo y lugar de ejecución, soporte técnico y económico y análisis de riesgo<sup>168</sup>.

En la etapa contractual, se perfecciona el instrumento jurídico con las firmas de las partes y empieza su ejecución con el acta de inicio. De igual manera este puede ser objeto de modificaciones por medio de la adición, prórroga, cesión o suspensión del mismo.

Y por último, en la etapa post-contractual se realizan las actuaciones posteriores a la finalización de la labor acordada o el acto que lo da por terminado de manera anticipada. En este momento se abre la posibilidad de utilizar las garantías y la cláusula penal en caso de que haya incumplimientos contractuales y/o la materialización de los riesgos amparados.

El estatuto de la contratación prevé las siguientes cinco modalidades de selección: 1) Licitación pública<sup>169</sup>; 2) Selección abreviada<sup>170</sup>; 3) Concurso de méritos<sup>171</sup>; 4) Contratación directa<sup>172</sup>; y 5) Mínima cuantía<sup>173</sup>. Para el caso en estudio haremos énfasis solo en dos modalidades: licitación pública y contratación directa.

La licitación pública es catalogada como la regla general de la contratación estatal. En virtud de los principios de planeación y economía, la etapa pre contractual tiene mayores requisitos que las otras modalidades de selección,

---

<sup>168</sup> Ídem, Presidencia de la República, Decreto 2170, artículo 8, Bogotá, 2002.

<sup>169</sup> Ídem, Congreso de la República, Ley 1150 de 2007, artículo 2 numeral 1, Op. Cit.

<sup>170</sup> Ídem, Artículo 2 numeral 2.

<sup>171</sup> Ídem, Artículo 2 numeral 3.

<sup>172</sup> Ídem, Artículo 2 numeral 4.

<sup>173</sup> Ídem, Artículo 2 numeral 5.

por lo cual antes de la apertura del proceso, la entidad contratante debe realizar los estudios de conveniencia y oportunidad del contrato y en los casos que sea necesario, deberá tener diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad<sup>174</sup>.

La Contratación directa, solo procede en 10 casos señalados por la ley, dentro los que se encuentran la urgencia manifiesta, la prestación de servicios profesionales y contratos interadministrativos, en estos últimos la ley exceptúa los contratos de obra, suministro, entre otros<sup>175</sup>.

## **2. CASO EN ESTUDIO: LA PTAR DE EL CERRITO**

Respecto de la ejecución por parte de las entidades locales de los deberes constitucionales y legales, en materia de la implementación de una adecuada infraestructura para el tratamiento de aguas residuales provenientes del sistema de alcantarillado, es preciso señalar que desde la expedición de la Ley 142 de 1994, se ha hecho un esfuerzo por fortalecer la infraestructura de este sector a nivel nacional. Como resultado de ello desde esa época hasta el 2010, se logró el incremento en la cobertura del servicio de alcantarillado del 38% al 71%<sup>176</sup>.

En este acápite haremos un diagnóstico tanto de la situación a nivel nacional, como de la implementación en el municipio de El Cerrito (Valle), de las plantas de tratamiento de aguas residuales (PTAR), como elementos esenciales de la infraestructura requerida para la prestación eficiente del servicio de alcantarillado.

---

<sup>174</sup> Ídem, Ley 80 de 1993, Artículo 30 numeral 2, Op. Cit.

<sup>175</sup> Ídem, Ley 1150 de 2007, Artículo 2 Numeral 4 Literal C. Op. Cit.

<sup>176</sup> Ídem. Departamento Nacional de Planeación. Visión Colombia Segundo Centenario: 2019. Bogotá. El Departamento. 2010. p. 249. <http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/article-95980.html> Recuperado el 13 de abril de 2015 4:40 pm.

En cuanto a la situación nacional, la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales ha tenido un rezago en su adecuada operación, ya que para el año 2004<sup>177</sup> de las 237 plantas construidas en 235 municipios de todo el país, solo el 10% tenían un adecuado funcionamiento. En congruencia con estas estadísticas, en el año 2005, el Departamento Nacional de Planeación, mediante el CONPES 3383 estimó que a nivel nacional solo se estaban tratando un promedio del 10% de las aguas residuales, aunque se contaba con la capacidad de tratar el 20%. Esta ineficiencia se podía presentar por dos factores, bien sea por la deficiente operación de los sistemas de tratamiento o por el rezago de coberturas en el servicio de alcantarillado<sup>178</sup>.

Ante esta situación el gobierno nacional en el CONPES 3383<sup>179</sup> y el documento “Visión Colombia Segundo Centenario: 2019”<sup>180</sup>, estableció una meta para cumplir en el año 2019, la cual consiste en lograr el tratamiento del 50% de las aguas residuales a nivel nacional.

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios<sup>181</sup> estimó que en el año 2012, habían 562 sistemas de tratamiento de aguas residuales, presentes en 480 municipios y de estos 89 no se encontraban en funcionamiento. Los datos para el 2014 ascendieron a 620 sistemas en 492

---

<sup>177</sup> Ídem, Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Plan Nacional de Manejo de Aguas Residuales Municipales en Colombia. Bogotá. [s.i.]. 2004. p. 9. [http://www.minvivienda.gov.co/Documents/ViceministerioAgua/PLAN\\_NACIONAL\\_DE\\_MANEJO\\_DE\\_AGUAS\\_RESIDUALES\\_MUNICIPALES\\_EN\\_COLOMBIA.pdf](http://www.minvivienda.gov.co/Documents/ViceministerioAgua/PLAN_NACIONAL_DE_MANEJO_DE_AGUAS_RESIDUALES_MUNICIPALES_EN_COLOMBIA.pdf) Recuperado el 4 de febrero de 2016 12:00 pm.

<sup>178</sup> Ídem A. Departamento Nacional de Planeación. CONPES 3383. Plan de desarrollo del sector de acueducto y alcantarillado. Bogotá. 2005 p. 5.

<sup>179</sup> Ídem, pp. 19-20.

<sup>180</sup> Ídem, Departamento Nacional de Planeación. Visión Colombia Segundo Centenario: 2019. Op. Cit., p. 259.

<sup>181</sup> Ídem. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Superintendencia Delegada Para Acueducto, Alcantarillado Y Aseo. Informe Técnico Sobre Sistemas de Tratamiento de Aguas Residuales en Colombia línea base 2010. Bogotá. 2012. pp. 5-6.

municipios, de los cuales 375 estaban operando, 24 estaban en construcción y 179 sin información<sup>182</sup>.

Para el caso del Valle del Cauca en el año 2014, había 25 sistemas de tratamiento de aguas residuales presentes en 20 municipios, solo se tiene certeza de dos plantas que no se encuentran operando, ubicadas en los municipios de Pradera y El Cerrito<sup>183</sup>.

## **2.1. Antecedentes administrativos**

En relación con el caso *sub examine*, es preciso señalar que la implementación de una adecuada infraestructura para el tratamiento de las aguas residuales residenciales e industriales de El Cerrito, ha preocupado a la administración municipal y a la comunidad local desde finales de los años noventa. Por ello, desde 1997 el municipio inició la búsqueda de una solución de fondo para minimizar el impacto ambiental generado por los vertimientos de las aguas residuales al río Cerrito<sup>184</sup>, que era el cuerpo de agua receptor de las descargas del sistema de alcantarillado, dando paso a la construcción de un sistema de tratamiento de aguas residuales (STAR).

El proceso de implementación de la infraestructura en mención inició formalmente con la celebración del Convenio Interadministrativo No. 041 del 26 de diciembre de 1997, entre la administración municipal y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC, con el objetivo de construir el sistema de tratamiento de aguas residuales de la cabecera municipal.

---

<sup>182</sup> Ídem. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Departamento Nacional de Planeación. Informe Técnico Sobre Sistemas de Tratamiento de Aguas Residuales en Colombia. Bogotá. 2014. pp. 16-17.

<sup>183</sup> Ídem, pp. 96-98.

<sup>184</sup> Es importante destacar, que esta iniciativa surgió en un momento donde la protección ambiental empezó a ser uno de los principales temas a desarrollar en la agenda política mundial, impulsada especialmente por las Cumbres de la Tierra realizadas en Estocolmo en 1972 y en Río de Janeiro en 1992.

En desarrollo de las obligaciones emanadas de este convenio, el municipio de El Cerrito adjudicó la construcción del 20% del sistema de tratamiento a la “Unión Temporal Hurtado Lasso”, mediante el contrato de obra civil No. 08 de 2000, cuya ejecución finalizó el 30 de abril de 2001.

Más adelante, el 29 de septiembre de 2005, la CVC y el municipio de El Cerrito suscribieron un nuevo convenio con el objetivo de aunar esfuerzos técnicos, económicos y humanos para la construcción de la totalidad del sistema de tratamiento de aguas residuales domésticas de la cabecera municipal de El Cerrito (Valle). La ejecución material de este convenio fue encargada al “Consortio Cerrito 2006”, mediante el contrato No. 01 celebrado el 23 de mayo de 2006 entre el consorcio y la Alcaldía Municipal de El Cerrito, cuya finalización fue consignada formalmente en el acta de entrega del 17 de noviembre de 2008.

Luego de dos años de haber finalizado las obras de construcción, la CVC transfirió a título gratuito al municipio de El Cerrito el derecho de propiedad de la planta de tratamiento de aguas residuales, a través de la Resolución No. 539 del 28 de septiembre de 2010. Adicionalmente se gestionó el arranque y puesta en marcha de la planta mediante el Convenio Interadministrativo No. 013 de 2011, suscrito entre la CVC y la Universidad del Valle, entidad educativa que, a través del Instituto CINARA, se comprometió a desarrollar la caracterización del afluente, la verificación de las condiciones técnicas del funcionamiento de la planta, el arranque y puesta en marcha de las lagunas de tratamiento; y la capacitación del personal en la operación y mantenimiento de la planta.

El convenio tuvo que ser suspendido en dos oportunidades debido a inconsistencias técnicas de la planta, que no fueron solucionadas por el municipio de El Cerrito, pese a los constantes requerimientos del CINARA.



Por ello, el 30 de noviembre de 2012 se entregó la obra de arranque y puesta en marcha de la planta, sin que el sistema funcionara en su totalidad, dejándose consignado en el acta de entrega que la planta presentaba falencias en su funcionamiento debido a las obras que el municipio no había realizado y que a partir del 2 de diciembre de 2012, la operación y mantenimiento de la planta sería responsabilidad de la administración territorial.

Recientemente, el municipio suscribió el Contrato Interadministrativo No. 051 del 17 de noviembre de 2015 con el cabildo indígena “Kofan”<sup>185</sup>, con el objeto de realizar 17 obras civiles contenidas en el Plan de Desarrollo, dentro de las cuales se encuentra el mantenimiento y operación a prueba, de la planta de tratamiento de aguas residuales (PTAR). Este contrato aún se encuentra en ejecución.

A pesar de las labores desarrolladas en pro de la implementación de un STAR, este aún no se encuentra en funcionamiento, de manera que las aguas residuales provenientes del alcantarillado municipal siguen siendo descargadas sin tratamiento alguno al río Zabaletas, generando una fuerte contaminación hídrica en cuanto a la calidad y capacidad de auto regeneración de este cuerpo de agua.

Se dividió el análisis de este proceso a partir de las principales violaciones a las obligaciones legales, en las que incurrió la administración municipal de El Cerrito, las cuales serán desarrolladas en orden cronológico.

---

<sup>185</sup> Se trata de una entidad de derecho público especial, reconocida como Cabildo Urbano en el 2004 por la administración municipal de Santiago de Cali.

## **2.2. Presuntas irregularidades administrativas en los procesos de licitación pública No. 01 de 1999 y 001 de 2006**

La administración municipal decidió aunar esfuerzos con la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, mediante el Convenio Interadministrativo No. 041 del 26 de diciembre de 1997<sup>186</sup>, con el objeto de construir el sistema de tratamiento de aguas residuales de la cabecera municipal.

Como parte de la primera etapa de ejecución de este convenio, el 25 de octubre de 1999 se dio apertura a la Licitación No. 01 de 1999 con el objeto de construir el 20% del sistema, referente a los emisores finales: el de la margen izquierda río Cerrito, el del río Cerrito y el Final, que fue adjudicada a la “Unión Temporal Hurtado Lasso” mediante el contrato de obra civil No. 08 de 2000, por un valor de \$435.426.407<sup>187</sup>.

Es necesario resaltar que la administración municipal no realizó un análisis de la ubicación geográfica del predio donde se construiría la planta, puesto que procedió a la compra de un bien inmueble que carecía de vías de acceso, generando una carga adicional de solucionar posteriormente esta situación.

La obra finalizó el 30 de abril de 2001, con un incremento de \$127.872.570, ascendiendo el valor total de la obra a \$563.298.977, debido a dos contratos adicionales relacionados con ajustes de precios por la construcción de obras adicionales<sup>188</sup>.

---

<sup>186</sup> Este convenio fue adicionado en cuatro oportunidades, con la finalidad de ampliar los plazos de ejecución y de hacer aportes adicionales que sumaron un valor de \$250'000.000 por parte de la CVC y \$20'000.000 a cargo del municipio de El Cerrito.

<sup>187</sup> EL CERRITO, Alcaldía Municipal. Resolución No. 018, El Cerrito, 2000.

<sup>188</sup> Oficio de fecha 8 de julio de 2001, enviado por José Irne Lasso, representante de legal de la UT Hurtado – Lasso, al alcalde municipal Tomas Joaquín Reyes Millán.

En la segunda etapa y luego de dos años de inactividad, la CVC celebró un convenio interadministrativo en el 2003 con la Universidad del Valle / Instituto Cinara, con el objetivo de realizar el diseño integral del sistema tratamiento de las aguas residuales domésticas en el municipio de El Cerrito. Como producto del convenio, en junio de 2005 se publicó la memoria técnica del diseño solicitado, consistente en un sistema con un tratamiento preliminar compuesto por dos canales desarenadores, un tratamiento primario a través de dos lagunas anaerobias de alta tasa y un tratamiento secundario mediante dos lagunas facultativas mejoradas con baffles.

En este proyecto, se determinó que el efluente del tratamiento se vertería al río Zabaletas, en virtud de lo acordado en reunión del comité técnico celebrada el 16 de marzo de 2005, toda vez que éste trazado no aumentó los costos de inversión, operación y mantenimiento al no requerir bombeo<sup>189</sup>. Esta decisión se tomó a pesar de la solicitud realizada el 24 de enero de 2005, por parte de la comunidad de la zona urbana de El Cerrito, de verter el efluente en el río Cerrito y no en el río Zabaletas, a fin de garantizar un nivel de agua suficiente para su posterior uso agrícola en el corregimiento de San Antonio.

En virtud del mencionado proyecto, el 29 de septiembre de 2005, la CVC y el municipio de El Cerrito suscribieron el Convenio Interadministrativo No. 085 para aunar esfuerzos técnicos, económicos y humanos para la construcción de la totalidad del sistema de tratamiento de aguas residuales domésticas de la cabecera municipal de El Cerrito (Valle).

Estas dos entidades acordaron que la construcción de la obra sería cofinanciada, en donde la CVC aportaría los recursos correspondientes a la

---

<sup>189</sup> VALLE DEL CAUCA, Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, Universidad del Valle/ Cinara. Informe Ejecutivo del Convenio 173 de 2003, Cali, 2005.

mano de obra, materiales requeridos e interventoría; mientras que el municipio se encargaría de aportar el lote rural en el que se desarrollaría el proyecto, con un área total de 61.500 m<sup>2</sup><sup>190</sup>.

Adicionalmente, la entidad municipal se comprometió a: 1) elaborar el pliego de condiciones previa aprobación del comité técnico y de la interventoría contratada por la CVC; 2) Contratar las obras necesarias para la construcción del sistema de tratamiento; 3) Adoptar todas las estrategias y adelantar las acciones necesarias para la ejecución del convenio.

En cumplimiento de estas obligaciones el municipio realizó licitación pública N° 01-2006, adjudicada al “Consortio Cerrito 2006” mediante la Resolución No. 195 del 22 de mayo del 2006, y el 23 de mayo de 2006 se celebró el contrato No. 01 del 2006 entre el consorcio y la Alcaldía Municipal de El Cerrito<sup>191</sup>. Es preciso resaltar, que este proceso licitatorio se inició y se llevó a cabo sin la elaboración de estudios previos, ni el análisis sobre la ubicación geográfica donde se construyó la PTAR, ni de la necesidad de construir las servidumbres de tránsito y del emisor final<sup>192</sup>.

El 14 de julio de 2006 se suscribió el acta de inicio del mencionado contrato y desde entonces el contratista enfrentó diversos obstáculos en la ejecución de la obra, relacionados principalmente con la adquisición por parte del municipio de la servidumbre para el ingreso de la zona, donde se ejecutarían las obras y la instalación del emisor final del sistema de tratamiento.

---

<sup>190</sup> La CVC aportó \$3.697.114.860 de los que se destinaron \$3.458.025.769 para la construcción de la obra y \$239.089.091 por concepto de interventoría. El aporte del municipio fue de \$430.000.000 representados en un lote rural área de 61.500 m<sup>2</sup>.

<sup>191</sup> Información recopilada de los documentos que reposan en el archivo de la alcaldía municipal.

<sup>192</sup> VALLE DEL CAUCA, Contraloría Departamental del Valle del Cauca. Informe de Auditoria con Enfoque Integral – Modalidad Abreviada sobre la administración municipal de El Cerrito, vigencia 2007. CDVC-CACP -No- 08. Santiago de Cali, 2008, pp. 49 - 54.

Esta situación se hizo latente desde el inicio de la obra y fue manifestada reiterativamente por el contratista a través de oficios remitidos a la alcaldía desde el 26 de julio de 2006 hasta el 23 de marzo de 2007, en donde se solicitaba a la administración legalizar las servidumbres para continuar con las labores. Sin embargo, esta situación no fue solucionada y por ello resultó necesario suspender la ejecución contractual en tres ocasiones continuas, desde el 19 de julio de 2007 hasta el 25 de julio de 2008, tiempo en el cual no fue posible el avance de las obras.

Dentro de este lapso de tiempo, el 27 de noviembre de 2007, el “Consortio Cerrito 2006” presentó solicitud de conciliación administrativa con el objetivo de que el municipio de El Cerrito le reconociera unas sumas de dinero, por concepto del desequilibrio de la ecuación contractual correspondiente al periodo de diciembre de 2006 a octubre de 2007, ocasionado por los obstáculos e inconsistencias en la ejecución de la obra. Al respecto no se logró acuerdo conciliatorio<sup>193</sup>, pero es posible evidenciar que sirvió de elemento catalizador para que la administración municipal adoptara soluciones efectivas frente al tema.

El 10 de diciembre de 2007, el Concejo Municipal le otorgó facultades al alcalde para la adquisición del predio requerido y los derechos de servidumbre sobre el lote de terreno en el que se instalaría el emisor final<sup>194</sup>, se procedió a la legalización de la servidumbre mediante la Escritura Pública No. 326 del 25 de julio de 2008. Con esto se puso fin al estancamiento de la obra, que había afectado la ejecución del contrato durante más de dos años.

Las obras se reanudaron inmediatamente el 25 de julio de 2008 y finalizaron de manera satisfactoria el 17 de noviembre del mismo año, fecha en la cual

---

<sup>193</sup> COLOMBIA, Procuraduría General de la Nación. Acta de audiencia de conciliación extrajudicial No. 053 del 16 de abril de 2008, Cali.

<sup>194</sup> EL CERRITO, Concejo Municipal. Acuerdo 013, El Cerrito, 2007.

se suscribió el acta de entrega y recibo final de la totalidad de las obras a la CVC.

El 29 de diciembre de 2008 la CVC y la Universidad del Valle suscribieron el Convenio interadministrativo CVC No. 158 de 2008 con la finalidad de aunar esfuerzos técnicos, económicos y humanos para adelantar el arranque y puesta en marcha de la planta de tratamiento de aguas residuales domesticas de la cabecera municipal de El Cerrito – Valle del Cauca<sup>195</sup>.

El convenio tenía un plazo de ejecución de 6 meses contados a partir del acta de inicio. Sin embargo, debido a la falta de conexión de los colectores a la planta de tratamiento de aguas residuales por parte de ACUAVALLE, la ejecución del contrato solo pudo iniciar el 10 de febrero de 2010. No obstante, en virtud del reglamento presupuestal para el manejo de los recursos propios de la Corporación, al no haber sido posible la ejecución del convenio durante la vigencia fiscal de 2009, este se canceló de oficio, lo cual quedó formalizado mediante el acta de liquidación del convenio con de fecha del 1 de septiembre de 2010<sup>196</sup>.

Las consecuencias jurídicas generadas por esta irregularidad, serán analizadas en el siguiente capítulo.

### **2.3. Presuntas inconsistencias en la operación y mantenimiento de la PTAR en relación con el inciso 5 del artículo 3 del Decreto 724 de 2002 y la Resolución No. 539 del 28 de septiembre de 2010**

La Corporación, mediante la Resolución No. 539 del 28 de septiembre de 2010, transfirió a título gratuito el derecho de propiedad de la planta de tratamiento de aguas residuales, catalogada como un bien inmueble por adherencia, según lo consagrado por el artículo 656 del Código Civil.

---

<sup>195</sup> Información recopilada de los documentos que reposan en el archivo de la alcaldía municipal.

<sup>196</sup> Acta de liquidación del convenio No. 158 de 2008 de fecha 1 de septiembre de 2010. Información recopilada de los documentos que reposan en el archivo de la alcaldía municipal.

La Resolución determinó tres obligaciones en cabeza del municipio, que constituyen una condición resolutoria en el evento en que las mismas se incumplan. Estos compromisos consisten en: 1) el municipio no podrá trasladar en ningún caso, el derecho de dominio del bien fiscal que la CVC le enajene a título gratuito, so pena de dar lugar a la restitución del bien; 2) la tarifa por prestación del servicio en ningún caso podrá incorporar el costo de la construcción del bien fiscal que se traslada; y, 3) el representante de la entidad territorial debe comprometerse a mantener y operar dicho bien durante la vida útil del mismo.

Esta última obligación constituye un elemento jurídico que compromete directamente al municipio de El Cerrito a garantizar el mantenimiento y la operación de la planta de tratamiento de aguas residuales, responsabilidad que se refuerza con lo dispuesto por el artículo 5 de la Resolución No. 539 del 28 de septiembre de 2010, donde reitera el deber legal de la entidad territorial de responder por el debido uso del bien fiscal transferido, en virtud del inciso 5 del artículo 3° del Decreto 724 de 2002.

Con el objetivo de lograr el arranque y puesta en marcha de la Planta, una vez más la CVC y la Universidad del Valle suscribieron en junio de 2011, un acuerdo para aunar esfuerzos, suscribiendo el Convenio Interadministrativo No. 013 de 2011. En él, la Universidad a través del Instituto CINARA, se comprometió principalmente a desarrollar la caracterización del afluente, la verificación de las condiciones técnicas del funcionamiento de la planta, el arranque y puesta en marcha de las lagunas de tratamiento; y la capacitación del personal en la operación y mantenimiento de la planta.

El 16 de agosto de 2011, se dio inicio a las actividades pactadas mediante acta de la misma fecha. No obstante, la ejecución del convenio se enfrentó al mal estado de la infraestructura, problemas técnicos que presentaba la

estación de bombeo, las membranas de las lagunas anaerobias y las interconexiones con los colectores de los ríos Cerrito y Zabaletas, que impedían la entrada de aguas residuales a la planta. Adicionalmente, no se había concretado quien sería el operador del sistema.

Se observó un alto compromiso por parte de la CVC y el CINARA de hacer seguimiento a la gestión municipal para dar solución a estos inconvenientes, que eran de la exclusiva responsabilidad del ente territorial, al estar relacionados con la construcción, operación y mantenimiento de la planta.

Por ello, desde octubre de 2011 hasta septiembre de 2012, tanto en reuniones del comité técnico y comunicaciones enviadas a la administración municipal, se requería la atención inmediata de estos compromisos, sin que se llevaran a cabo medidas de solución efectivas por parte del ente territorial.

Por otro lado, se destaca el constante ánimo de ACUAVALLE, de ser el operador del sistema de tratamiento de aguas residuales, puesto que desde octubre de 2011 participaron activamente en los comités técnicos del convenio, aunque su intervención como operador se encontraba en estudio.

En agosto de 2012, se evidencia una postura decidida por parte de ACUAVALLE de asumir la operación de la planta, toda vez que en reunión sostenida con la CVC y el CINARA, se comprometió expresamente a definir los mecanismos legales para formalizar con el municipio su participación. Como resultado de ello, solicitó por escrito a la administración municipal coordinar una reunión, para concretar las condiciones específicas de su intervención como operador de la planta. No obstante, estos propósitos no pudieron ser materializados, como consecuencia de la inactividad del ente territorial.



Debido a esta situación, el convenio tuvo que ser suspendido en dos ocasiones. Sin embargo, a pesar de que estos inconvenientes continuaron vigentes, la CVC y el CINARA decidieron seguir con la ejecución del proyecto, teniendo como resultado la entrega de la obra el 30 de noviembre de 2012, sin que el sistema funcionara en un ciento por ciento<sup>197</sup>.

En el acta de entrega se dejó constancia de que la planta presentaba falencias en su funcionamiento debido a las obras que el municipio no había realizado y que el CINARA operaría el sistema hasta el 2 de diciembre de 2012, por lo tanto a partir de esta fecha la operación y mantenimiento de la planta sería responsabilidad de la administración territorial. Sin embargo, el municipio presuntamente haciendo caso omiso a sus obligaciones legales y compromisos administrativos adquiridos, no asumió de manera efectiva e idónea la operación y mantenimiento de la planta, dejándola en estado de abandono.

Las posibles consecuencias jurídicas generadas por esta irregularidad, serán analizadas en el siguiente capítulo.

#### **2.4. Celebración del contrato interadministrativo No. 051 de 2015**

El 17 de noviembre de 2015, el municipio de El Cerrito y el cabildo indígena “Kofan”, de la ciudad de Cali, suscribieron el Contrato Interadministrativo No. 051 de 2015, con el objeto de realizar 17 obras civiles contenidas en el Plan de Desarrollo para el mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores urbanos y rurales del municipio, dentro de las cuales se encuentra el mantenimiento y operación a prueba, de la planta de tratamiento de aguas residuales (PTAR).

---

<sup>197</sup> Información recopilada de los documentos que reposan en el archivo de la alcaldía municipal.

En razón de sus compromisos contractuales, el 20 de noviembre de 2015, el cabildo indígena contrató al ingeniero Carlos Fernando Rojas, para ejecutar las obras necesarias para el correcto funcionamiento de la planta, por el valor de \$576.000.000, con un plazo de 44 días<sup>198</sup>, las cuales para el mes de febrero de 2016 no se encontraban finalizadas<sup>199</sup>.

Las consecuencias jurídicas generadas por esta irregularidad, serán analizadas en el siguiente capítulo.

La irregularidad consiste en que este cabildo indígena no está asentada dentro de los límites geográficos del municipio.

## **2.5. Inconsistencias al régimen de protección ambiental**

En razón de que la PTAR actualmente no se encuentra en funcionamiento, las aguas residuales provenientes del colector, están siendo descargadas sin tratamiento alguno mediante By Pass<sup>200</sup>, lo cual perpetua la problemática ambiental que se viene presentando en el municipio desde muchos años atrás, por el vertimiento de aguas residuales, residenciales e industriales, sin tratamiento previo a través del alcantarillado municipal al río Zabaletas, generando una fuerte contaminación hídrica en cuanto a la calidad y capacidad de auto regeneración de este cuerpo de agua.

Esta realidad se agudiza con las descargas directas al río Cerrito que realizan las curtiembres en la zona urbana, la poca gestión institucional y la falta de conocimiento en materia de acciones para reducir los impactos por el mal uso del recurso hídrico.

---

<sup>198</sup> La copia del contrato de obra entre el Cabildo y el ingeniero Rojas, fue suministrada en la secretaría de infraestructura de El Cerrito, el 8 de febrero de 2016.

<sup>199</sup> Información suministrada en la Secretaría de infraestructura de El Cerrito, el 8 de febrero de 2016.

<sup>200</sup> Dentro de las diligencias investigativas realizadas por la Procuraduría, el 5 de junio de 2013 la CVC informó que mediante visita técnica de febrero del mismo año, se logró constatar que el municipio de El Cerrito solo operó la planta durante 6 días y actualmente, mediante BY Pass, se están descargando al colector las aguas residuales sin tratamiento.

En conversaciones sostenidas con habitantes de la zona rural del corregimiento de San Antonio, se evidenció que los vertimientos sin tratamiento previo de las aguas residuales que se realizan de manera directa sobre el río Cerrito, siguen generando un alto grado de contaminación<sup>201</sup> sobre su cuenca.

Tal es el deterioro hídrico que los pobladores del sector dedicados a la actividad agrícola, han optado por regar los cultivos con agua proveniente de aljibes, absteniéndose de utilizar el agua del río Cerrito por su mala calidad, la cual alcanza niveles críticos los días jueves y viernes, debido a que las curtiembres hacen mantenimiento a sus maquinarias<sup>202</sup>.

Adicionalmente, es preciso resaltar que las descargas de aguas residuales que en la actualidad se están realizando al río Zabaletas, no cuentan con un permiso de vertimientos, situación que se constata en la respuesta a un derecho de petición con fecha 31 de mayo de 2016, por el ingeniero Leonel Martínez de la empresa prestadora del servicio, ACUAVALLE. S.A. E.S.P.

Las consecuencias jurídicas generadas por esta irregularidad, serán analizadas en el siguiente capítulo.

### **3. IMPACTO JURÍDICO DE LAS ACTUACIONES MUNICIPALES EN EL CASO EN ESTUDIO**

En concordancia con los objetivos de la presente investigación, procederemos a señalar el impacto jurídico, tanto constitucional como legal,

---

<sup>201</sup> El uso del término “contaminación”, se sustenta en el informe técnico de caracterización de las aguas residuales provenientes del casco urbano del municipio de El Cerrito y de la fuente receptora del vertimiento, presentado por ACUAVALLE el 17 de junio de 2015 mediante oficio AC-SOPER-3869, en virtud de la cual, según lo consignado en la Resolución No. 747 de 2015 expedida por la CVC, se demostró que “(...) los parámetros de DBO5, SST, y grasas y aceites no se cumple con las eficiencias de remoción establecidas en la normatividad vigente dado que los vertimientos son dispuestos en la fuente receptora sin un tratamiento previo”.

<sup>202</sup> Testimonio dado por un habitante del corregimiento San Antonio, el día 29 de agosto de 2015.

de la actuación de El Cerrito (Valle) en relación con la construcción y operación de la planta de tratamiento de aguas residuales mencionada anteriormente.

En primer lugar, las faltas al régimen de contratación estatal fueron una constante en el proceso de construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales.

En este sentido, la Contraloría departamental, señaló que el municipio para la licitación pública No. 001 de 2006, no realizó estudios previos, ni análisis de conveniencia y oportunidad para la celebración del contrato<sup>203</sup>. Tampoco hizo un estudio sobre la ubicación geográfica donde se construyó la PTAR, ni de la necesidad de construir las servidumbres de tránsito y emisor final, constituyéndose un incumplimiento a los numerales 7 y 12 del artículo 25 y el artículo 30 de la Ley 80 de 1993 y los numerales 3 y 5 del artículo 8 del Decreto 2170 de 2002.

En segundo lugar, a partir la transferencia a título gratuito del derecho de propiedad de la planta de tratamiento de aguas residuales<sup>204</sup>, por parte de la CVC a favor de El Cerrito (Valle), la administración municipal, desde 2012 hasta finales de 2015, presuntamente ha omitido sus deberes de mantener y operar dicho bien durante la vida útil del mismo, vulnerando lo consagrado por el inciso 5 del artículo 3 del Decreto 724 de 2002 y la Resolución No. 539 del 28 de septiembre de 2010.

En tercer término, en el período de tiempo objeto de estudio, se han descargado las aguas residuales del sistema de alcantarillado, sin cumplimiento de la norma de vertimientos, la cual exige dar un tratamiento

---

<sup>203</sup> VALLE DEL CAUCA, Contraloría Departamental, "Informe de auditoría con enfoque integral modalidad abreviada, vigencia 2007", CDVC-CACP -No-08, Cali, 2008, pp. 49 – 54.

<sup>204</sup> Transferencia realizada mediante la Resolución No. 539 del 28 de septiembre de 2010.

previo para garantizar la conservación de las características de la fuente receptora y como consecuencia de ello, no se están respetando los valores y límites máximos de calidad hídrica previstos por la normatividad. Por lo tanto, el municipio presuntamente ha vulnerado los artículos 49, 79, 80 y 365 de la Constitución Política de 1991, artículo 138 del Decreto 2811 de 1974, el artículo 2.2.3.2.20.5. del Decreto 1076 de 2015 (que se refiere al artículo 211 del Decreto 1541 de 1978), los artículos del 72 al 97 del Decreto 1594 de 1984<sup>205</sup> y el artículo 8 de la Resolución 631 de 2015<sup>206</sup>.

El cuarto aspecto es que a pesar de tener conocimiento de la afectación del recurso hídrico, ocasionada por el vertimiento de las aguas residuales provenientes del sistema de alcantarillado, el municipio de El Cerrito no ha implementado medidas de control y vigilancia que garanticen la protección de este recurso, ni mucho menos ha desplegado su facultad a prevención mediante la cual tiene potestad de imponer medidas preventivas y sancionatorias. En consecuencia, se puede inferir una presunta violación a las obligaciones legales consagradas en los numerales 6 y 7 del artículo 65 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 44 de la Ley 715 de 2001; y un eventual incumplimiento de las facultades otorgadas por el artículo 2 de la Ley 1333 de 2009.

Por último, puede presentarse una falta a la normatividad contractual por la celebración del contrato interadministrativo No. 051 de 2015, con un cabildo indígena ajeno a la jurisdicción del municipio, para realizar 17 obras civiles, de las cuales una está relacionada con las puesta en marcha de la planta de tratamiento de aguas residuales. Es necesario aclarar que para esta situación específica nos encontramos frente a dos vacíos jurídicos, el primero

---

<sup>205</sup> Vigentes hasta el 31 de diciembre de 2015, por disposición de los artículos 76 y 77 del Decreto 3930 de 2010.

<sup>206</sup> Vigente a partir de enero de 2016.

corresponde a la incertidumbre, sí hay o no, prohibición de acumulación o pluralidad de objetos en un solo contrato.

El segundo se presenta al no tener certeza de que exista una delimitación de las funciones de los cabildos indígenas, por el factor territorial, es decir, si solo pueden ejercer sus competencias dentro de su respectivo territorio o pueden realizar actuaciones, como la de contratar, en una entidad territorial distinta.

Es importante resaltar que a pesar de la investigación realizada, no logramos encontrar fundamentos legales, ni jurisprudenciales, para determinar el impacto jurídico de esta actuación, razón por la cual tampoco analizaremos las consecuencias jurídicas en materia de responsabilidad, que eventualmente puedan surgir por la celebración y trámite de este contrato interadministrativo.

En relación al caso en estudio, es pertinente resaltar que como consecuencia de las presuntas irregularidades mencionadas, el municipio de El Cerrito no estaría garantizado el saneamiento ambiental de los recursos hídricos de su territorio, y en virtud de ello, se habría podido afectar el derecho de sus habitantes a gozar de un medio ambiente sano y faltado a su deber de propender por el logro de los fines sociales del Estado.

Estas posibles infracciones normativas, darían lugar a que los entes correspondientes, adelanten y continúen una serie de procesos de responsabilidad ambiental, fiscal, disciplinaria y penal, para exigir el cumplimiento de los deberes constitucionales y legales a cargo del municipio, y la reparación de los perjuicios causados.

#### 4. ACTUACIONES SANCIONATORIAS INICIADAS

En cumplimiento de la obligación de iniciar las acciones sancionatorias correspondientes, frente a las irregularidades anteriormente mencionadas, hasta el momento se han abierto dos procesos en contra del municipio de El Cerrito, Valle.

El primer proceso sancionatorio, cubre las irregularidades contra el régimen de protección ambiental, mencionadas en el acápite 2.5 del presente capítulo. Fue iniciado de oficio por la CVC el 15 de enero de 2014, mediante auto emitido por la Directora Territorial de la DAR Sur Oriente que ordenó adelantar procedimiento administrativo sancionatorio de carácter ambiental, en contra del municipio de El Cerrito, Valle del Cauca, bajo el expediente de radicación No. 0721-039-004-019-2014.

Luego de que se llevaran a cabo las diligencias administrativas necesarias para determinar con certeza los hechos constitutivos de la infracción<sup>207</sup>, la CVC encontró mérito para continuar con la investigación. En razón de ello, el 19 de noviembre de 2015, mediante la Resolución No. 747, se formularon cargos en contra del municipio y ACUAVALLE, por: 1) el incumplimiento de la norma de vertimientos<sup>208</sup>, considerando que se están descargando las aguas residuales al río sin un tratamiento previo, debido a que la PTAR no se encuentra en funcionamiento; 2) el incumplimiento a la obligación de contar con un permiso de vertimiento cuando se generen descargas a los cuerpos de agua superficiales<sup>209</sup>; y 3) el incumplimiento a la obligación de presentar anualmente a la autoridad ambiental competente, un reporte del estado de cumplimiento de la normas de vertimiento por parte de los usuarios

---

<sup>207</sup> COLOMBIA, Congreso de la República. Ley 1333, Artículo 22, Op. Cit

<sup>208</sup> Ídem, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Decreto 1076. Artículo 2.2.3.3.9.14. Bogotá, 2015. Normatividad transitoriamente vigente al momento de la formulación de cargos, que corresponde al artículo 72 del decreto 1594 de 1984.

<sup>209</sup> Ídem, Artículo 2.2.3.3.5.1. Bogotá, 2015.

comerciales, industriales, oficiales y especiales<sup>210</sup>. La Corporación Autónoma destaca el deterioro en la infraestructura ocasionado por la falta de operación y mantenimiento de la misma.

Por otro lado, el segundo proceso sancionatorio se encuentra relacionado con las inconsistencias en la operación y mantenimiento de la PTAR, señaladas en el acápite 2.3. del presente capítulo. Se encuentra a cargo de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca, quien a solicitud de la Alcaldía Municipal<sup>211</sup>, mediante el Auto No. 221 del 27 de mayo de 2014 dio apertura al proceso de responsabilidad fiscal No. 80762-1067-1291, determinando como entidad afectada a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC, y como presuntos responsables a Reynaldo García Burgos, alcalde municipal 2008 – 2011, quien recibió la obra y tenía a su cargo la responsabilidad de operar la planta; Mauricio Martínez Prado, alcalde municipal 2012 – 2015, quien era responsable de la operación y mantenimiento de la PTAR; y María Jazmín Osorio Sánchez, directora de la CVC que suscribió el convenio No. 013 de 2011.

Es preciso resaltar que en el desarrollo de la presente investigación, no hemos constatado el inicio de actuaciones sancionatorias en relación con las irregularidades suscitadas en los procesos de licitación pública No. 01 de 1999 y 001 de 2006; y las relacionadas con el Contrato Interadministrativo No. 051 de 2015, descritas en los acápites 2.2 y 2.4 del presente capítulo.

---

<sup>210</sup> Ídem, Artículo 2.2.3.3.4.18. Bogotá, 2015.

<sup>211</sup> El 7 de febrero de 2013, la alcaldía municipal solicitó la intervención de la Procuraduría y la Contraloría para que tomara acciones pertinentes de investigación y acompañamiento en los hechos relacionados con la construcción, operación, administración y mantenimiento de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales del municipio.



### **CAPÍTULO III**

## **PRESUNTA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL Y DE SUS SERVIDORES PÚBLICOS POR LA CONSTRUCCIÓN Y OPERACIÓN DE UNA PTAR EN EL MUNICIPIO DE EL CERRITO**

Exigir responsabilidad frente a hechos que lesionan bienes jurídicamente protegidos, es uno de los instrumentos clásicos del derecho para asegurar la aplicación y vigencia real de su ordenamiento y el logro de sus fines<sup>212</sup>, sancionando las conductas que amenacen o vulneren la armonía social y la estabilidad de las instituciones jurídicas, en una comunidad civilmente organizada<sup>213</sup>.

El artículo 6 de nuestra Constitución Política plasmó esta esencia coercitiva del ordenamiento normativo colombiano al disponer que “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”<sup>214</sup>.

A partir de este mandato constitucional los regímenes de responsabilidad jurídica en Colombia que involucran la actuación de agentes estatales o, excepcionalmente los particulares que ejercen funciones públicas, se diferencian sustancialmente de aquellos que se relacionan con la intervención de particulares, en razón de que la conducta de los primeros se involucra con los fines del Estado y con los recursos del erario público.

---

<sup>212</sup> MOLINA FERNÁNDEZ, Fernando. Responsabilidad jurídica y libertad (Una investigación sobre el fundamento material de la culpabilidad). Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Centro de Investigación en Filosofía y Derecho, 2002, p. 37.

<sup>213</sup> SARMIENTO GARCÍA, Manuel Guillermo. Estudios de responsabilidad civil. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003, p. 97.

<sup>214</sup> COLOMBIA, Constitución Política. Artículo 6.

En este sentido, mientras que la responsabilidad del régimen privado se fundamenta exclusivamente en la protección del patrimonio, la responsabilidad jurídica relacionada con las acciones y omisiones de los agentes estatales, dentro de un Estado Social de Derecho, debe direccionarse en dos vías: en primer lugar, a ser un medio de protección del administrado, “(...) que no tiene porqué soportar el daño antijurídico que le infringe el comportamiento activo u omisivo de las autoridades”, y por otro lado, convertirse en un “(...) mecanismo de diagnóstico, ponderación y análisis de las fallas del funcionamiento administrativo”<sup>215</sup>.

Sobre las actuaciones de las autoridades y los particulares que ejerzan funciones públicas, recae un régimen de responsabilidad jurídica mucho más severo que sobre los particulares. En primera medida porque le son aplicables dos tipos adicionales de responsabilidad: por un lado de carácter disciplinario, relacionada con la violación de los deberes, prohibiciones e impedimentos establecidos para el ejercicio de las actividades públicas<sup>216</sup>; y por otro lado, se encuentra la responsabilidad fiscal, que se deriva del debido manejo o gestión de los recursos estatales, so pena de que se imponga la obligación de reparar los daños causados al patrimonio del Estado<sup>217</sup>.

Ahora, bien, respecto del régimen de responsabilidad penal, el cual si es aplicable a las actuaciones de los particulares, es preciso señalar, que existe un determinado número de delitos que exigen la concurrencia de un sujeto activo calificado por el hecho de que tenga a su cargo funciones públicas, por lo que solo a sujetos que cuenten con esta calidad, podrán ser responsables a la luz de estos tipos penales.

---

<sup>215</sup> SAAVEDRA BECERRA, Ramiro. La responsabilidad extracontractual de la administración pública. Bogotá, Ibáñez, 2008, p. 733.

<sup>216</sup> COLOMBIA, Constitución Política. Artículos 6, 92, 122 y 123.

<sup>217</sup> Ídem, Artículo 267.; Ídem, Congreso de la República. Ley 610. Artículo 1. Bogotá, 2000.

Es menester resaltar que el régimen de responsabilidad civil aplicable a los particulares resulta equiparable la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas públicas y, excepcionalmente, de las personas privadas cuando ejercen funciones públicas<sup>218</sup>. Sin embargo, este sistema contiene tres diferencias sustanciales. En primer lugar, es competencia de una jurisdicción especial, denominada, de lo contencioso administrativo<sup>219</sup>. Además, según el artículo 90 de la Constitución frente a toda condena de responsabilidad estatal por acción u omisión de una autoridad pública, se deberá ejercer la acción de repetición contra este último, so pena de incurrir en causal de destitución<sup>220</sup>. Por último, destacamos que la ley prevee presunciones de dolo y culpa grave sobre la conducta del agente, que le imponen la carga de la prueba al demandado y hacen más severo el nivel de coerción sobre sus actuaciones irregulares<sup>221</sup>.

Dentro de este marco de responsabilidad se encuentran las consecuencias jurídicas que pueden derivarse, y que en algunos casos ya se han materializado, en relación con las irregularidades administrativas señaladas en la presente investigación.

En este capítulo nos ocuparemos de determinar el grado de responsabilidad administrativa que eventualmente le resultaría aplicable al municipio de El Cerrito (Valle) y a los servidores públicos o a los particulares que en ejercicio de funciones estatales, hayan estado relacionados con las acciones u omisiones en la construcción y operación de la planta de tratamiento de las aguas residuales de este ente territorial.

---

<sup>218</sup> RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo, general y colombiano. Bogotá, Temis, 2011, p. 527.

<sup>219</sup> COLOMBIA, Congreso de la República. Ley 1437. Artículo 104. Bogotá, 2011.

<sup>220</sup> Ídem, Constitución Política. Artículo 90.; Ídem, Congreso de la República. Ley 678. Artículo 8. Bogotá, 2001.

<sup>221</sup> Ídem, Congreso de la República. Ley 678 de 2001. Artículos 5 y 6, Op. Cit.

Para abordar el asunto descrito, realizaremos un análisis hermenéutico jurídico que se dividirá en dos grandes bloques de responsabilidad, según el tipo de sujeto sobre quien recaiga, es decir, diferenciando entre la responsabilidad aplicable directamente a los individuos o a las entidades públicas. Cada bloque se dividirá a su vez en varias temáticas, dependiendo del campo jurídico que abarque. Estos subgrupos serán desarrollados a través de una breve conceptualización general del tipo de responsabilidad que comprenda, luego se realizará la enunciación de las irregularidades administrativas vinculadas a este y terminaremos con el análisis del alcance de la presunta responsabilidad jurídica potencialmente aplicable en cada caso en concreto. Por último, expondremos una conclusión general de lo expuesto en el presente capítulo.

En este sentido, el primer bloque analizará el régimen de responsabilidad individual, desde la perspectiva penal, disciplinaria y fiscal, es decir, se concentrará en las consecuencias jurídicas que podrían recaer directamente sobre los servidores públicos o los particulares que, en ejercicio de funciones estatales, hayan estado relacionados con el caso en estudio. El segundo bloque versará sobre la responsabilidad institucional, desde el ámbito ambiental y patrimonial, que resulte potencialmente viable contra el municipio de El Cerrito Valle, por los hechos objeto de la presente investigación.

Es preciso resaltar que sobre la responsabilidad patrimonial, tan solo nos limitaremos a señalar si es o no factible jurídicamente, que los particulares obtengan reparación por los daños antijurídicos, que eventualmente consideren haber sufrido por los hechos en estudio. Por lo tanto, solo en este campo no abordaremos a fondo el alcance de responsabilidad patrimonial, que pueda derivarse del daño antijurídico a intereses particulares concretos.

## 1. RESPONSABILIDAD INDIVIDUAL

### 1.1 Responsabilidad penal

Este tipo de responsabilidad emana del derecho penal, el cual se encarga de disciplinar a los ciudadanos en los temas más cruciales y valiosos para la sociedad, de manera que reprende aquellas conductas que son consideradas como las más reprochables dentro de la convivencia de una comunidad específica<sup>222</sup>. En virtud de ello las sanciones que establece son las más drásticas que contempla un ordenamiento jurídico<sup>223</sup>, constituyéndose así como “(...) el espacio en que con mayor intensidad se ejerce la violencia institucional”<sup>224</sup>. Estas sanciones pueden implicar la limitación de la libertad de locomoción y la afectación del patrimonio del imputado, mediante la imposición de multas pecuniarias, entre otro tipo de afectaciones que surgirán según la consagración legal, que regule cada conducta penal.

El derecho penal ha sido definido por la doctrina como:

(...) el conjunto de normas jurídicas (derecho positivo) que tiene como cometido describir los hechos susceptibles de punición – trátase de mandatos o prohibiciones-, e indicar cuales son las consecuencias jurídicas que se les pueden imponer a sus transgresores (las penas o medidas de seguridad)<sup>225</sup>.

Su ejercicio se fundamenta en el *ius puniendi*, que es la capacidad del Estado “(...) de configurar como delitos determinados comportamientos y de

---

<sup>222</sup> VELÁSQUEZ VELÁSQUEZ, Fernando. Manual de Derecho Penal. Parte General. Quinta Edición. Bogotá, Andrés Morales. 2013, p. 35.

<sup>223</sup> Ídem, p. 6.

<sup>224</sup> URBANO MARTÍNEZ, José Joaquín. Concepto y función del derecho penal. En: URBANO MARTÍNEZ, José Joaquín, et al. Lecciones de Derecho Penal, Parte General. Bogotá, Universidad Externado de Colombia. 2004, pp. 15 y 16.

<sup>225</sup> VELÁSQUEZ VELÁSQUEZ, Fernando. Manual de Derecho Penal. Parte General. Op. Cit., p. 100.

imponerles una pena o una medida de seguridad”<sup>226</sup>. Por ende, se convierte en un instrumento de expresión del poder político estatal, que se ejerce sólo cuando es estrictamente necesario, dentro de los límites que establecen la Constitución y la Ley. Es pertinente destacar que la única norma jurídica legitimada para tipificar delitos e imponer penas es la ley, por lo tanto solo mediante ella es viable “(...) hacer la valoración y selección de las conductas humanas que se tipifican como delitos, y (...) determinar las penas imponibles”<sup>227</sup>.

En el ordenamiento colombiano, por disposición constitucional<sup>228</sup>, es necesario que toda atribución jurídica de una conducta delictiva se sustente en la concurrencia de aspectos objetivos y subjetivos. En razón de esto, el análisis de responsabilidad penal no solo tiene la finalidad de determinar la concurrencia de los elementos de causalidad material, sino que también examina los aspectos relacionados con el ámbito psíquico e interno del imputado<sup>229</sup>.

En virtud de lo anterior, dentro del caso sub examine las irregularidades que pueden configurar una responsabilidad penal se relacionan con el contrato de obra No. 01 de 2006, celebrado entre la entidad municipal y el consorcio Cerrito 2006. Se trata de un contrato estatal de obra, definido como aquel que celebran “(...) las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago”<sup>230</sup>.

---

<sup>226</sup> URBANO MARTÍNEZ, José Joaquín. Concepto y función del derecho penal. Op. Cit., pp. 15 y 16.

<sup>227</sup> Ídem, p. 17.

<sup>228</sup> COLOMBIA, Constitución Política. Artículos 6 y 29, inciso segundo.

<sup>229</sup> PÉREZ PINZÓN, Álvaro Orlando. Introducción al Derecho Penal. Sexta Edición. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005, p. 86.

<sup>230</sup> COLOMBIA, Congreso de la República. Ley 80 de 1993, Artículo 32 numeral 1.

Según los antecedentes administrativos descritos en el segundo capítulo, las inconsistencias se presentaron en el trámite y celebración de dicho instrumento estatal y pueden llegar a configurar un delito a la luz del artículo 410 de la Ley 599 de 2000, que describe el tipo penal de contrato estatal sin cumplimiento de los requisitos legales esenciales, en los siguientes términos:

El servidor público que por razón del ejercicio de sus funciones tramite contrato sin observancia de los requisitos legales esenciales o lo celebre o liquide sin verificar el cumplimiento de los mismos, incurrirá en prisión de sesenta y cuatro (64) a doscientos dieciséis (216) meses, multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de ochenta (80) a doscientos dieciséis (216) meses<sup>231</sup>.

Este delito reprocha el desconocimiento de alguno de los elementos esenciales dentro de cualquiera de las tres fases contractuales, es decir, en la tramitación, celebración o en la liquidación de un contrato estatal. Sin embargo, esta violación legal no puede provenir de cualquier sujeto activo, puesto que se requiere que éste ostente la calidad de servidor público y sea el titular de la competencia para intervenir en la tramitación, celebración o liquidación del instrumento en mención, desarrollando en tal virtud la conducta prohibida<sup>232</sup>.

Se trata de un tipo penal en blanco, toda vez que para determinar el alcance del concepto “requisitos legales esenciales”, será necesario remitirse al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, adoptado por la Ley 80 de 1993 y demás disposiciones que la desarrollan<sup>233</sup>.

Es claro, entonces, que mediante esta disposición penal, el legislador pretende tutelar el correcto funcionamiento de la Administración Pública,

---

<sup>231</sup> Ídem, Ley 599. Artículo 410. Bogotá, 2000. Modificado por: Ley 890. Artículo 14. Bogotá, 2004

<sup>232</sup> Ídem, Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Sentencia del 24 de Julio de 2012, Rad. 37614, Única Instancia. M.P. José Leónidas Bustos Martínez.

<sup>233</sup> Ídem, Sentencia del 19 de diciembre de 2000. Rad. 17088. M.P. Álvaro Orlando Pérez Pinzón.

concentrándose en la protección de la legalidad de los contratos estatales. Estos instrumentos jurídicos le permiten a la administración ejercer su autoridad y realizar sus funciones<sup>234</sup>, las cuales deben siempre desarrollarse de manera transparente y con apego estricto a la Constitución y a la ley<sup>235</sup>, puesto que según como lo sostiene la Corte Constitucional “(...) no existe facultad, función o acto que puedan desarrollar los servidores públicos que no esté prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la ley”<sup>236</sup>.

En relación con ello, la Corte Suprema de Justicia ha señalado que:

Dicho principio de legalidad en la contratación pública constituye un eje o columna vertebral que organiza, en ese campo, los poderes, las facultades, deberes, derechos y obligaciones que les son inherentes, así como los fines que han de determinar la conducta de los intervinientes en la contratación, pues sus premisas hacen posible precisar en lo sustantivo y procedimental, los comportamientos que deben adoptar los servidores públicos para que el contrato se ajuste al ordenamiento jurídico.

La contratación administrativa pública es, entonces, una actividad reglada donde la operatividad o margen de discrecionalidad de los responsables de la contratación no está sujeta al libre albedrío de los contratantes, sino determinada por normas en asuntos tales como, entre otros, el cumplimiento de requisitos previos en la planeación del contrato, la aplicación de pliegos o términos de referencia, el desarrollo de procedimientos para la escogencia del contratista mediante reglas de selección objetiva, la observancia de cláusulas de excepción y, en general, todo lo relacionado con los principios de planeación, transparencia, economía, responsabilidad, etc.<sup>237</sup>

---

<sup>234</sup> GÓMEZ MÉNDEZ, Alfonso y Carlos Arturo Gómez Pavajeau. Delitos contra la Administración Pública. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2008, p. 71.

<sup>235</sup> COLOMBIA, Constitución Política. Artículo 122. En concordancia ver: Ídem, Ley 489. Artículo 5. Bogotá, 1989; Corte Constitucional. Sentencia C-893 del 7 de octubre de 2003. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>236</sup> Ídem, Corte Constitucional. Sentencia C – 710 del 5 de julio de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño

<sup>237</sup> Ídem, Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Sentencia del 25 de septiembre de 2013. Rad. 35.344. M.P. Luis Guillermo Salazar Otero.



De acuerdo con lo anterior, los supuestos objetivos de la realización del tipo penal descrito, son, en primer lugar, ostentar la calidad de servidor público y ser titular de la competencia funcional para intervenir en la tramitación, celebración o liquidación del contrato; y en segundo lugar, desarrollar la conducta prohibida, consistente en la intervención en una de las mencionadas fases del contrato estatal, sin acatar los requisitos legales esenciales para su validez<sup>238</sup>.

En este caso, el instrumento jurídico objeto de un posible reproche penal, es decir, el contrato de obra No. 01 de 2006, fue celebrado el 23 de mayo de 2006 entre el municipio de El Cerrito (Valle) y el consorcio Cerrito 2006, fecha para la cual fungía como alcalde municipal el señor Silvio Montaña Arango, conforme lo constata el acta de posesión del 1 de enero de 2004 suscrita ante la Notaría Única del circuito de El Cerrito (Valle).

En virtud de la Ley 80 de 1993, es claro evidenciar que la competencia para ordenar y dirigir la celebración de licitaciones o concursos para escoger contratistas y para celebrar contratos a nombre de la entidad municipal, recae sobre el alcalde de dicha entidad<sup>239</sup>. Por lo tanto, es evidente que en este caso el señor Silvio Montaña Arango, además de ostentar la calidad de servidor público, tenía la competencia de dirigir licitaciones o concursos y celebrar los contratos a nombre del municipio de El Cerrito (Valle). En este sentido, podemos afirmar que existen las condiciones fácticas para una eventual configuración del primer supuesto objetivo de la conducta punible en referencia, que exige la participación de un sujeto activo calificado.

---

<sup>238</sup> Ídem., Sentencia del 16 de julio de 2014, Rad. 37462. M.P. María Del Rosario González Muñoz.

<sup>239</sup> Ídem, Congreso de la República. Ley 80 de 1993. Artículo 11, numerales 1 y 3.

Por otro lado, en relación con la conducta prohibida, es necesario señalar que esta consiste en “tramitar contrato sin observancia de los requisitos legales esenciales, celebrarlo o liquidarlo sin verificar su cumplimiento”<sup>240</sup>.

Se trata de un tipo penal de conducta alternativa, que contempla tres hipótesis a través de las cuales se puede vulnerar objetivamente el bien jurídico tutelado. La primera consiste en dar trámite al contrato sin la observancia de los requisitos legales del contrato, conducta que comprende “los pasos que la administración debe seguir hasta la fase de celebración del compromiso contractual”; la segunda es celebrar el contrato sin verificar el cumplimiento de sus requisitos legales esenciales, incluyendo aquellos que se deben acatar en la fase precontractual; y por último, está liquidar el contrato con la configuración de desconocimientos similares, en la etapa final del contrato y la post- contractual<sup>241</sup>. Es necesario resaltar, que aunque las tres formas de comisión de este delito son distintas, lo que siempre estará presente es la prohibición de “no verificar el cumplimiento de los requisitos legales inherentes a cada fase”<sup>242</sup>.

En el presente caso, se reprocha la inexistencia de análisis de conveniencia y oportunidad, y de los estudios previos para la celebración del contrato de obra No. 01 de 2006, los cuales hacen parte del desarrollo del deber de planeación contractual. Esta situación se constata mediante el hallazgo contenido en el Informe de Auditoria con Enfoque Integral – Modalidad Abreviada, expedido en agosto de 2008 por la Contraloría Departamental del

---

<sup>240</sup> Ídem, Ley 599 del 2000, artículo 410. Modificado por: Ley 890 de 2004, artículo 14.

<sup>241</sup> Ídem, Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 20 de mayo de 2003. Radicado: 14699. M.P. Fernando Enrique Arboleda Ripoll.

<sup>242</sup> Ídem, Sentencia del 16 de julio de 2014, Rad. 37462. M.P. María Del Rosario González Muñoz.

Valle del Cauca sobre la administración del Municipio de El Cerrito, en la vigencia de 2007<sup>243</sup>.

Como parte de las consecuencias generadas por esta falla en la planeación contractual de la obra, no se analizó la conveniencia de comprar el lote en el que actualmente está ubicada la PTAR, trayendo consigo constantes dificultades desde el momento en que se dio inicio al contrato, es decir, desde el 14 de julio de 2006. Lo anterior, debido a que este predio no contaba con acceso libre y necesitaba una constitución de servidumbre de paso, que a la fecha del inicio del contrato no existía.

Por esta razón, el contratista se enfrentó a constantes inconvenientes que le impidieron el ingreso normal de maquinaria, obreros y materiales, motivando la suspensión y ampliación del plazo de ejecución del contrato. Esta situación perduró durante más de un año, puesto que fue solo hasta el 25 de julio de 2007 que se logró formalizar la constitución de dicha servidumbre, a través de la escritura No. 326 de 2008.

Adicionalmente, el sistema de tratamiento escogido para el funcionamiento de la planta ha resultado insuficiente frente a las características fisicoquímicas de las aguas residuales del alcantarillado municipal. Esto se debe a que el sistema no solo cuenta con usuarios de carácter residencial, sino que también tiene suscriptores asociados con los procesos industriales de curtiduría, quienes no han cumplido los compromisos exigidos por la autoridad ambiental y actualmente realizan descargas, al sistema de alcantarillado municipal, de aguas residuales con concentraciones del 3.5% de Cromo. Este metal destruye las bacterias sobre las cuales se fundamenta

---

<sup>243</sup> VALLE DEL CAUCA, Contraloría Departamental del Valle del Cauca. Informe de Auditoría con Enfoque Integral – Modalidad Abreviada sobre la administración municipal de El Cerrito, vigencia 2007. CDVC-CACP -No- 08. Santiago de Cali, 2008, pp. 53 y 54.

la tecnología de tratamiento anaerobio mediante lagunas facultativas, impidiendo así que el tratamiento se lleve a cabo<sup>244</sup>.

Al respecto, es menester señalar que el deber de planeación se encuentra consagrado en el artículo 25, numeral 12 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011<sup>245</sup>. En virtud de esta norma, la fase pre- contractual deberá iniciar con la elaboración de los estudios de conveniencia y oportunidad que, en los casos de un contrato estatal de obra, les servirán de base a la entidad pública “(...) para definir el objeto contractual, los términos de la obra, su costo y las exigencias de idoneidad técnica, así como las garantías que pedirá a los proponentes, para seleccionar la mejor oferta”<sup>246</sup>.

Sin embargo, no toda infracción de un obligación legal, constituye un desconocimiento de los requisitos esenciales del contrato, por ello es necesario determinar la relevancia que tiene este elemento vulnerado, dentro de los requerimientos de existencia y validez de los contratos estatales<sup>247</sup>.

Por ello, en relación con el caso en concreto, es preciso resaltar que el requisito que presuntamente ha sido desconocido, es decir, el deber de

---

<sup>244</sup> EL CERRITO, Alcaldía Municipal. Acta de reunión entre el municipio de El Cerrito y ACUAVALLE (Mesa de Trabajo). El Cerrito (Valle), 2013. En concordancia ver: Ídem, Alcaldía Municipal. Informe de reunión del 13 de agosto de 2013 entre la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, el municipio de El Cerrito y MINFEPER S.A.S. El Cerrito (Valle), 2013.

<sup>245</sup> COLOMBIA, Congreso de la República. Ley 1474. Artículo 87. Bogotá, 2011. “12. Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda.

Cuando el objeto de la contratación incluya la realización de una obra, en la misma oportunidad señalada en el inciso primero, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto y su impacto social, económico y ambiental. Esta condición será aplicable incluso para los contratos que incluyan dentro del objeto el diseño”.

<sup>246</sup> APONTE DÍAZ, Irene. Las Fallas de Planeación y su incidencia en el Contrato Estatal de Obra. En: Revista Digital de Derecho Administrativo, No. 11. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2014, p. 189.

<sup>247</sup> GÓMEZ MÉNDEZ, Alfonso y Carlos Arturo Gómez Pavajeau. Delitos contra la Administración Pública. Op. Cit., p. 407.

planeación, guarda una estrecha relación con los axiomas de la contratación estatal, toda vez que se impone como desarrollo del principio de economía; abarcando “la optimización de recursos y tiempo en procura del mayor beneficio para la entidad contratante, lo cual obliga a la elaboración de estudios, diseños, proyectos, así como el análisis de conveniencia del objeto a contratar”<sup>248</sup>. Por ende resulta contrario a la ley todo acto de falta de planeación u organización estatal en la toma de decisiones públicas<sup>249</sup>.

El principio de economía, en compañía de los de transparencia y responsabilidad, constituye uno de los preceptos que orientan la actividad contractual, es decir, que todo aquel que intervenga en la contratación estatal, deberá dar plena aplicación a estas disposiciones, según lo señalado por el artículo 23 del Estatuto General de la Contratación Administrativa<sup>250</sup>, en concordancia con los artículos 24, 25 y 26 del mismo instrumento legal.

La aplicación de estos principios legales dentro de la contratación estatal, son un desarrollo expreso del mandato constitucional del artículo 209 de la carta magna, que dispone que:

La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones<sup>251</sup>.

Como corolario de ello, los principios generales de la contratación estatal constituyen aspectos fundantes de la actividad de las entidades públicas en este campo y su observancia es un requisito esencial de imperativo

---

<sup>248</sup> COLOMBIA, Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Sentencia del 16 de julio de 2014, Rad. 37462. M.P. María Del Rosario González Muñoz.

<sup>249</sup> Ídem, Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 19 de junio de 1998. Consejero Ponente: Juan de Dios Montes Hernández; Ídem, Sentencia del 3 de diciembre de 2007, Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>250</sup> Ídem, Congreso de la República. Ley 80 de 1993. Artículo 23.

<sup>251</sup> Ídem, Constitución Política. Artículo 209. En concordancia ver: Ídem, Artículos 334 y 339.

cumplimiento por parte de todas las entidades que tramiten, celebren y/o liquiden contratos estatales, en donde se involucran intereses públicos<sup>252</sup>, puesto que según como lo sostiene la Corte Suprema de Justicia afirmar lo contrario sería “pensar en la banalidad y vacuidad de la Carta Política y en el aislamiento de las diversas áreas que componen el ordenamiento jurídico”<sup>253</sup>.

Por ello, en diversos pronunciamientos esta Corporación<sup>254</sup> ha señalado que estos axiomas se encuentran implícitos en todos los tipos penales vinculados con la contratación estatal; entre los que se destaca el artículo 410 del Código Penal. Por lo tanto, la vulneración del deber de planeación en la tramitación, celebración y ejecución del contrato de obra, relacionado intrínsecamente con el principio de economía, es una circunstancia objetivamente indicadora de la tipificación del delito de contrato sin el cumplimiento de los requisitos legales esenciales, situación que podría haberse presentado en el caso objeto de estudio.

Por último, en relación con el elemento subjetivo del tipo penal en análisis, es necesario que el sujeto activo haya actuado con dolo, puesto que al no mencionar expresamente cual modalidad de conducta sanciona, será necesario que la conducta sea realizada dolosamente para que resulte punible, en virtud del artículo 21 del Código Penal.

Actualmente no contamos con los elementos probatorios necesarios para determinar la existencia o no de dolo en la conducta desarrollada por el señor Silvio Montaña Arango, toda vez que hasta el momento no hay material para sustentar que su conducta estuvo direccionada con ánimo de violar las normas legales.

---

<sup>252</sup> Ídem, Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Sentencia SP4597-2016 del 13 de abril de 2016, Rad. 38878. M.P. Luis Guillermo Salazar Otero

<sup>253</sup> Ídem, Sentencia del 19 de diciembre de 2000. Rad. 17088. M.P. Álvaro Orlando Pérez Pinzón.

<sup>254</sup> Ibídem; Sentencia del 4 de febrero de 2009. Rad. 28.760; y Sentencia del 24 de Julio de 2012, Rad. 37614, Única Instancia. M.P. José Leónidas Bustos Martínez.

Por lo tanto, en la presente investigación solo podemos afirmar que las actuaciones y omisiones del señor Silvio Montaña Arango, en calidad de alcalde del municipio de El Cerrito Valle, para el periodo 2004 - 2007, podrían haber configurado todos los elementos objetivos requeridos para la tipificación de la conducta descrita en el artículo 410 del Código Penal, quedando pendiente la determinación del elemento subjetivo bajo el cual desarrolló la conducta, es decir, si actuó con dolo o con culpa, aspecto que le competirá determinar al respectivo operador judicial que conozca del caso, en un eventual proceso penal. Será entonces en esa instancia, donde se determinará de manera definitiva si el exalcalde es o no responsable penalmente por los hechos reseñados en el presente acápite.

## **1.2. Responsabilidad disciplinaria**

El derecho disciplinario comprende un conjunto de normas que le atribuyen al Estado la potestad de imponer sanciones a sus propios funcionarios<sup>255</sup>, con el objetivo de asegurar la obediencia, la disciplina, el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos<sup>256</sup>. Su aplicación se debe a la relación especial de sujeción<sup>257</sup>, que se constituye por el vínculo laboral de subordinación que existe entre el Estado y su funcionario<sup>258</sup>.

Las sanciones pueden ir desde la amonestación escrita hasta la destitución e inhabilidad general, estas últimas pueden implicar la terminación de la relación del servidor público con la administración, la desvinculación del cargo o la terminación del contrato de trabajo.

---

<sup>255</sup> Ídem, Corte Constitucional. Sentencia C-818 del 9 de agosto de 2005. M.P.: Rodrigo Escobar Gil.

<sup>256</sup> Ídem, Sentencia C-341 del 5 de agosto de 1996. M.P.: Antonio Barrera Carbonell.

<sup>257</sup> Ídem, Sentencia C - 417 del 4 de octubre de 1993. M.P.: José Gregorio Hernández Galindo

<sup>258</sup> Ídem, Procuraduría General de la Nación. Exposición de motivos del proyecto de Ley No. 19 en el Senado de la República. Bogotá, 2000.

El poder disciplinario se ejerce de manera preferente mediante la Procuraduría General de la Nación<sup>259</sup>, que es el organismo encargado de “velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas”<sup>260</sup> y de “ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la Ley”<sup>261</sup>.

De igual manera, el personero municipal y distrital, las oficinas de control interno y el superior jerárquico, también conocen de los asuntos disciplinarios en contra de los servidores públicos<sup>262</sup>.

Por otro lado, el estatuto de la contratación pública contempla la aplicación del principio de responsabilidad para los servidores públicos y contratistas<sup>263</sup>, y reconoce la función de la Procuraduría General de la Nación de adelantar las investigaciones sobre la observancia de los principios y fines de la contratación estatal, además de promover las acciones pertinentes para obtener las sanciones disciplinarias para quienes quebranten tal normatividad<sup>264</sup>.

La Constitución Política en diferentes disposiciones<sup>265</sup>, le otorgó facultad al legislador para regular la responsabilidad de los funcionarios públicos y la manera de hacerla efectiva. Es por esto que el Código Único Disciplinario está compuesto por una serie derechos<sup>266</sup>, deberes<sup>267</sup> y prohibiciones<sup>268</sup>, los

---

<sup>259</sup> Ídem, Congreso de la República. Ley 734. Artículos 2 y 3. Bogotá, 2002.

<sup>260</sup> Ídem, Constitución Política. Artículo 277, numeral 5.

<sup>261</sup> Ídem, Artículo 277 numeral 6.

<sup>262</sup> Ídem, Congreso de la República. Ley 734 de 2002. Artículo 2..

<sup>263</sup> Ídem, Ley 80 de 1993. Artículo 26.

<sup>264</sup> Ídem, Artículo 62.

<sup>265</sup> Ídem, Artículos 6, 122, 123, 124, 150.2, 150.23 y 293,

<sup>266</sup> Ídem, Ley 734 de 2002. Artículo 33.

<sup>267</sup> Ídem, Artículo 34.



cuales deben ser aplicados a los servidores públicos en ejercicio y retirados, particulares que sean interventores o supervisores de contratos estatales, quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, los administradores de recursos públicos u oficiales y excepcionalmente, los particulares cuando presten servicios públicos<sup>269</sup>.

Estos sujetos disciplinables deberán actuar con observancia de los deberes propios de su cargo o función, so pena de incurrir en infracciones al régimen disciplinario, las cuales podrán ser configuradas por acción u omisión<sup>270</sup> y darán lugar a la aplicación de sanciones administrativa, con el objetivo de garantizar la correcta marcha de la administración pública<sup>271</sup>.

El código ha previsto siete causales de exclusión y dos causales de extinción de la acción de responsabilidad. Para el desarrollo del presente caso solo enunciaremos las causales de extinción, la primera, es la muerte del investigado y la segunda es la prescripción de la acción disciplinaria, el término es de cinco años desde la ocurrencia de la falta<sup>272</sup>.

Las faltas se clasifican en gravísimas, graves y leves. Las primeras están señaladas taxativamente en el artículo 48, y para determinar si una falta es grave o leve se han establecido nueve criterios, entre los cuales se destacan la naturaleza esencial del servicio, la trascendencia social de la falta o el perjuicio causado y las modalidades y circunstancias en que se cometió la falta.

---

<sup>268</sup> Ídem, Artículo 35.

<sup>269</sup> Ídem, Ley 1474, Artículo 44, Bogotá, 2011. El artículo 53 del Código Único Disciplinario anteriormente preveía un menor número de sujetos disciplinables, los cuales eran: representante legal o a los miembros de la junta directiva de las personas jurídicas y a los particulares que presten servicios públicos o que cumplan labores de interventoría en los contratos estatales.

<sup>270</sup> Ídem, Ley 734 de 2002, Artículo 27.

<sup>271</sup> Ídem, Corte Constitucional. Sentencia C-948 del 6 de noviembre de 2002. M.P.: Álvaro Tafur Galvis

<sup>272</sup> Ídem, Congreso de la República. Ley 734, Artículos 29 y 30. Op. Cit.

Considerando la importancia y relación con el caso en estudio, resaltaremos unas faltas gravísimas contempladas en el artículo 48 del Código Único Disciplinario:

30. Intervenir en la tramitación, aprobación, celebración o ejecución de contrato estatal con persona que esté incurso en causal de incompatibilidad o inhabilidad prevista en la Constitución o en la ley, o con omisión de los estudios técnicos, financieros y jurídicos previos requeridos para su ejecución o sin la previa obtención de la correspondiente licencia ambiental.

31. Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley.

38. Omitir o retardar injustificadamente el ejercicio de las funciones propias de su cargo, permitiendo que se origine un riesgo grave o un deterioro de la salud humana, el medio ambiente o los recursos naturales.

En aplicación de este marco conceptual, dentro del caso en estudio daremos paso al análisis de las eventuales violaciones al régimen disciplinario que se hubieran podido cometer por la alcaldía de El Cerrito en el proceso de construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales.

El primer presunto incumplimiento al Código Único Disciplinario que podría haberse presentado dentro del caso en estudio, es la comisión de la falta gravísima contenida en el numeral 30 de su artículo 48, al tramitar el proceso de licitación pública No. 001 de 2006, sin estudios previos, ni análisis de conveniencia y oportunidad para la celebración del contrato.

La elaboración de estos documentos hace parte de la etapa pre contractual del proceso de contratación y obedece al cumplimiento de un deber legal que se deriva de los principios de buena fe, economía, eficacia y eficiencia<sup>273</sup>. En

---

<sup>273</sup> MANTALLANA, Ernesto. Manual de Contratación de la Administración Pública: reforma de la Ley 80 de 1993. 4a Ed. Bogotá, Universidad Externado, 2015, p. 390.

ellos se define la necesidad y la forma técnica de cómo se pretende satisfacer la misma, las condiciones del contrato tales como objeto, plazo y lugar de ejecución, soporte técnico y económico y análisis de riesgo<sup>274</sup>.

Los estudios previos cumplen la función de delimitar las obligaciones entre la entidad estatal y el contratista, por lo que su ausencia genera graves obstáculos en la ejecución del contrato, como lo es el desequilibrio económico del mismo.

Tal como se expresó en el segundo capítulo, la presunta negligencia administrativa en el cumplimiento a la normatividad en la etapa precontractual, pudo haber desencadenado muchos problemas en la construcción de la planta de tratamiento, como lo fueron los sobrecostos y prórrogas en la ejecución del contrato.

Por lo anterior, podemos concluir que en virtud de la función que recae sobre la Procuraduría General de la Nación como ente de control, y en aplicación del principio de responsabilidad hacia los servidores públicos, se debió iniciar y tramitar un proceso de responsabilidad disciplinaria en contra del ex alcalde, Silvio Montaña Arango, como representante legal del municipio en el momento que se realizó la Licitación Pública No. 01 de 2006. Sin embargo, en el expediente que reposa en la alcaldía, no hay prueba de la apertura de dicho proceso y considerando el término de prescripción, esta actuación era procedente hasta el año 2011.

La segunda violación al régimen disciplinario que eventualmente podría llegar a declararse, se relaciona con el numeral 38 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, la cual señala como falta gravísima “Omitir o retardar injustificadamente el ejercicio de las funciones propias de su cargo,

---

<sup>274</sup> COLOMBIA, Presidencia de la República. Decreto 2170. Artículo 8. Bogotá, 2002.

permitiendo que se origine un riesgo grave o un deterioro de la salud humana, el medio ambiente o los recursos naturales”<sup>275</sup>.

Esta presunta violación se relaciona con dos conductas distintas. En primer lugar, por la omisión de la administración municipal del deber, contenido en el inciso 5 del artículo 3 del Decreto 724 de 2002 y en la Resolución No. 539 del 28 de septiembre de 2010, de mantener y operar la planta de tratamiento de aguas residuales, transferida a título gratuito por parte de la CVC a favor de El Cerrito, toda vez que dicho bien ha permanecido en el abandono desde hace algunos años, tal como se resalta en los antecedentes administrativos del segundo capítulo.

El segundo punto, como consecuencia de la no operación de la PTAR, se han descargado, sin tratamiento previo, las aguas residuales del sistema de alcantarillado al río Zabaletas, incumpliendo la obligación legal contenida en los artículos 79 y 80 de la Constitución Política de 1991; el 138 del Decreto 2811 de 1974; el artículo 2.2.3.2.20.5 del Decreto 1076 de 2015 (referente al artículo 211 del Decreto 1541 de 1978); el 72 del Decreto 1594 de 1984<sup>276</sup> y el 8 de la Resolución 631 de 2015<sup>277</sup>, generando así las condiciones fácticas<sup>278</sup> para que se presente una grave afectación a la calidad del recurso hídrico.

---

<sup>275</sup> Ídem, Congreso de la República. Ley 734 de 2002. Artículo 48 Numeral 38.

<sup>276</sup> Vigentes hasta el 31 de diciembre de 2015, por disposición de los artículos 76 y 77 del Decreto 3930 de 2010.

<sup>277</sup> Vigente a partir de enero de 2016.

<sup>278</sup> Esta afirmación se sustenta en el informe técnico de caracterización de las aguas residuales provenientes del casco urbano del municipio de El Cerrito y de la fuente receptora del vertimiento, presentado por ACUAVALLE el 17 de junio de 2015 mediante oficio AC-SOPER-3869, en virtud de la cual, según lo consignado en la Resolución No. 747 de 2015 expedida por la CVC, se demostró que “(...) los parámetros de DBO5, SST, y grasas y aceites no se cumple con las eficiencias de remoción establecidas en la normatividad vigente dado que los vertimientos son dispuestos en la fuente receptora sin un tratamiento previo”.

Es por esto que podemos concluir, que si se llegase abrir un proceso disciplinario, los ex alcaldes Reynaldo García Burgos y Mauricio Martínez Prado, podrían encontrarse responsables disciplinariamente por la omisión de sus funciones respecto a la PTAR. Como consecuencia ello, la Procuraduría podrá sancionarlos disciplinariamente, teniendo en cuenta el término de prescripción de la acción, por la omisión de sus funciones, lo cual ha generado afectación de los recursos naturales del municipio.

### **1.3. Responsabilidad fiscal**

En Colombia la institución del control fiscal aparece en el año 1550, con la instalación de la Real Audiencia de Santafé de Bogotá, que cumplía la función de vigilar a los alcaldes y regidores<sup>279</sup>. Después de muchos años de cambios, en 1945, se convierte de rango constitucional, mediante el acto legislativo 01 del 16 de febrero<sup>280</sup>. Posteriormente, con la expedición de la Constitución Política de 1991, la función del control fiscal adquiere una nueva dimensión, orientada a la aplicación de los principios de eficiencia, economía, equidad y valoración de los costos ambientales<sup>281</sup>.

El control fiscal es definido como una función pública, que se ejerce de manera posterior y selectiva, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen recursos del Estado<sup>282</sup>. A su vez, la gestión fiscal es entendida como el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas que realizan los sujetos pasivos del control fiscal, tendientes a la adecuada planeación,

---

<sup>279</sup> GÓMEZ LEE, Iván Darío. Responsabilidad fiscal y gerencia de recursos públicos. Bogotá, Legis, 2014. p. 216.

<sup>280</sup> Ídem, p. 224.

<sup>281</sup> COLOMBIA, Constitución Política de 1991. Artículo 267, Bogotá, 1991.

<sup>282</sup> Ibídem. En igual sentido véase Congreso de la República. Ley 42. Artículo 4, Bogotá, 1993.

administración, inversión de los bienes públicos, con el objetivo de cumplir los fines esenciales del Estado<sup>283</sup>.

En el mismo sentido, el proceso de responsabilidad, se entiende como un conjunto de actuaciones administrativas con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de su gestión fiscal o con ocasión a ésta, causen por acción u omisión y en forma culposa o dolosa un daño al patrimonio del Estado<sup>284</sup>.

Es así como la Carta Constitucional ha puesto dicha función, en cabeza de la Contraloría General de la República, como una entidad de carácter técnico que goza de autonomía administrativa y presupuestal<sup>285</sup>. En el caso específico de la actividad de los departamentos y municipios, la vigilancia recae en las contralorías del nivel territorial<sup>286</sup>.

Por otro lado, la vigilancia y control fiscal se ejerce sobre: a) Las entidades públicas y territoriales que administren bienes o recursos nacionales o que tengan origen en la Nación; b) Las corporaciones, asociaciones y fundaciones mixtas cuando quiera que administren recursos de la Nación; c) Los particulares que cumplan funciones públicas, respecto de los bienes públicos que obtengan o administren o cuando manejen bienes o recursos de la Nación; d) Las corporaciones autónomas regionales o de desarrollo sostenible; e) Los órganos que integran el Ministerio Público y sus entidades adscritas, entre otras<sup>287</sup>.

La responsabilidad fiscal únicamente se puede aplicar a los servidores públicos y particulares que estén jurídicamente habilitados para ejercer la

---

<sup>283</sup> Ídem, Ley 610 del 2000, Artículo 3.

<sup>284</sup> Ídem, Artículos 1 y 4.

<sup>285</sup> Ídem, Constitución Política. Artículos 267 y 268.

<sup>286</sup> Ídem, Artículo 272.

<sup>287</sup> Ídem, Presidencia de la República de Colombia. Decreto 267. Artículo 4, Bogotá, 2000.

gestión de los recursos públicos, es decir, quienes tengan poder decisorio sobre los recursos o bienes del Estado que estén bajo su disposición. De esta manera, para lograr la indemnización de un perjuicio que afecte el patrimonio estatal, en caso de que este haya sido ocasionado por una persona sin la titularidad para ejercer la gestión fiscal, será necesario iniciar un proceso distinto al de responsabilidad fiscal<sup>288</sup>.

Como características esenciales de este tipo de responsabilidad, se encuentra el carácter patrimonial y personal. La primera se presenta al momento en el que se declara la responsabilidad del imputado fiscal, puesto que deberá reparar el daño causado con su propio patrimonio, mediante el pago de una indemnización pecuniaria. La segunda, porque aparte de resarcir el daño causado, automáticamente se genera una inhabilidad para ocupar cargos públicos y para contratar con el Estado, además de que se prevé como falta gravísima en el Código Único Disciplinario la declaratoria de responsabilidad fiscal<sup>289</sup>.

Adicionalmente ésta institución se encuentra integrada por tres elementos: daño patrimonial al Estado; la conducta dolosa o culposa, y el nexo causal<sup>290</sup>. Los cuales se explicarán a continuación:

El daño patrimonial al Estado es la lesión del patrimonio público, representada en la disminución, detrimento o pérdida de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficiente o ineficaz. El daño se ocasiona por acción u omisión de los sujetos pasivos del control fiscal, que en forma

---

<sup>288</sup> Ídem, Corte Constitucional. Sentencia C-840 del 9 de agosto del 2001. Magistrado ponente: Jaime Araujo Rentería.

<sup>289</sup> GÓMEZ LEE, Iván Darío. Responsabilidad fiscal y gerencia de recursos públicos. Op. Cit., pp. 284 - 285.

<sup>290</sup> COLOMBIA, Congreso de la República. Ley 610. Artículo 5, Op. Cit.

dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento del patrimonio público<sup>291</sup>.

En el caso de pérdida, daño o deterioro de bienes del Estado, por causas diferentes al desgaste natural de las cosas, solo procederá la responsabilidad fiscal, cuando el hecho tenga relación directa con el ejercicio de actos propios de la gestión de los presuntos responsables. Para lograr el resarcimiento de los perjuicios causados, en los demás casos de daño, pérdida, o deterioro de este tipo de bienes, procederá una sanción accesoria que se imponga en el proceso disciplinario o penal que se llegare a tramitar por estos hechos<sup>292</sup>.

La conducta dolosa o culposa, considerando que la legislación relacionada no definió estos conceptos, se debe remitir a lo establecido en el artículo 63 del Código Civil<sup>293</sup>. Ante este vacío, el Estatuto Anticorrupción introdujo presunciones de dolo y culpa grave, en materia de responsabilidad fiscal, señalando que:

Se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con dolo cuando por los mismos hechos haya sido condenado penalmente o sancionado disciplinariamente por la comisión de un delito o una falta disciplinaria imputados a ese título.

---

<sup>291</sup> Ídem., Artículo 6.

<sup>292</sup> Ídem, Artículo 7.

<sup>293</sup> Ídem, Ley 57. Artículo 63, Bogotá, 1887. “La ley distingue tres especies de culpa o descuido.

Culpa grave, negligencia grave, culpa lata, es la que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios. Esta culpa en materias civiles equivale al dolo.

Culpa leve, descuido leve, descuido ligero, es la falta de aquella diligencia y cuidado que los hombres emplean ordinariamente en sus negocios propios. Culpa o descuido, sin otra calificación, significa culpa o descuido leve. Esta especie de culpa se opone a la diligencia o cuidado ordinario o mediano.

El que debe administrar un negocio como un buen padre de familia, es responsable de esta especie de culpa.

Culpa o descuido levísimo es la falta de aquella esmerada diligencia que un hombre juicioso emplea en la administración de sus negocios importantes. Esta especie de culpa se opone a la suma diligencia o cuidado.

El dolo consiste en la intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro”.



Se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con culpa grave en los siguientes eventos:

(...)

c) Cuando se haya omitido el cumplimiento de las obligaciones propias de los contratos de interventoría o de las funciones de supervisión, tales como el adelantamiento de revisiones periódicas de obras, bienes o servicios, de manera que no se establezca la correcta ejecución del objeto contractual o el cumplimiento de las condiciones de calidad y oportunidad ofrecidas por los contratistas(...)<sup>294</sup>.

Finalmente, la relación entre el daño y la conducta imputada es la “causalidad jurídica, emanada del papel de exigibilidad personal funcional o contractual, derivada de las normas indicadoras, generales, principios y específicas”<sup>295</sup>.

Es menester resaltar que el proceso de responsabilidad fiscal puede iniciar de oficio, como resultado del ejercicio del control fiscal por parte de las contralorías, o por solicitud mediante denuncias o quejas presentadas por cualquier persona, entidad u organización ciudadana<sup>296</sup>. Cuando se tenga la certeza de la existencia del daño al patrimonio público, su cuantificación y la individualización del gestor fiscal que actuó con culpa o dolo, se proferirá un fallo con responsabilidad fiscal<sup>297</sup>, de lo contrario no se le encontrará responsable<sup>298</sup>.

La acción fiscal caducará a los cinco años de la ocurrencia del hecho generador del daño, si no se ha proferido auto de apertura del proceso, y la responsabilidad fiscal prescribirá en cinco años, contados a partir del auto de

---

<sup>294</sup> Ídem, Ley 1474 de 2011. Artículo 118..

<sup>295</sup> AMAYA OLAYA, Uriel Alberto. Teoría de la responsabilidad fiscal, Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2002. pp. 203 – 204

<sup>296</sup> COLOMBIA, Congreso de la República. Ley 610 de 2010. Artículo 8.

<sup>297</sup> Ídem, Artículo 53.

<sup>298</sup> Ídem, Artículo 54.

apertura del proceso, si dentro de dicho término no se ha dictado providencia en firme<sup>299</sup>.

Para el desarrollo del caso en estudio, analizaremos las presuntas violaciones al régimen fiscal que hayan podido ser desarrolladas por la alcaldía de El Cerrito en el proceso de construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales.

La primera causa de apertura de un proceso de responsabilidad fiscal, se ocasiona por una posible conducta culposa de la alcaldía de El Cerrito, al presentarse inconsistencias en la operación y mantenimiento de la PTAR, descritas en el numeral 2.3. del segundo capítulo.

Estas irregularidades relacionadas con la falta de operación del sistema de tratamiento y abandono de la infraestructura, originaron el deterioro del bien, el cual requirió posteriormente la inversión de \$159.365.900, por medio del Convenio Interadministrativo No. 013 de 2011 para realizar el mantenimiento y lograr el funcionamiento de la Planta de Tratamiento.

Nos encontramos ante la eventual configuración de los tres elementos de responsabilidad fiscal, puesto que existe un daño patrimonial al Estado, representando en el deterioro del estado físico de la PTAR. Hay una conducta culposa porque hubo negligencia en la administración del bien inmueble. Y el nexo causal se presenta porque el daño patrimonial fue generado por las probables actuaciones culposas de los gestores fiscales.

Además se ha generado un detrimento a los recursos hídricos y a los elementos bióticos relacionados con ellos, toda vez que la contaminación<sup>300</sup>

---

<sup>299</sup> Ídem, Artículo 9.

<sup>300</sup> El uso del término "contaminación", se sustenta en el informe técnico de caracterización de las aguas residuales provenientes del casco urbano del municipio de El Cerrito y de la fuente receptora del vertimiento, presentado por ACUAVALLE el 17 de junio de 2015 mediante oficio AC-SOPER-3869, en virtud de la cual, según lo consignado en la Resolución No. 747 de 2015 expedida por la CVC, se

generada por las aguas residuales provenientes del alcantarillado municipal de El Cerrito (Valle), ha disminuido notablemente la calidad fisicoquímica de los cuerpos de agua, en especial, la del río Zabaletas (actualmente). Esta situación, ha limitado el uso directo estas aguas para actividades como el consumo humano y la agricultura.

Es por esto que concluimos que, los gestores fiscales, el ex acalde Reynaldo García Burgos y el ex alcalde Mauricio Martínez Prado, presuntamente son responsables desde el ámbito fiscal y bajo este supuesto, deberían resarcir los daños patrimoniales causados al Estado.

Se debe resaltar que por esta causa se está tramitando el proceso de responsabilidad fiscal No. 80762-1067-1291, determinando como entidad afectada a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC, y como presuntos responsables a Reynaldo García Burgos, alcalde municipal 2008 – 2011, quien recibió la obra y tenía a su cargo la responsabilidad de operar la planta; Mauricio Martínez Prado, alcalde municipal 2012 – 2015, quien era responsable de la operación y mantenimiento de la PTAR; y María Jazmín Osorio Sánchez, directora de la CVC que suscribió el convenio No. 013 de 2011.

## **2. RESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL**

### **2.1. Responsabilidad ambiental**

El régimen sancionatorio ambiental, que se encarga de determinar la responsabilidad jurídica por atentar contra bienes del entorno natural, se encuentra sustentado en el mandato del artículo 80 de la Constitución

---

demostró que “(...) los parámetros de DBO5, SST, y grasas y aceites no se cumple con las eficiencias de remoción establecidas en la normatividad vigente dado que los vertimientos son dispuestos en la fuente receptora sin un tratamiento previo”.

Política, que le impone la obligación al Estado colombiano de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, así como de imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al medio ambiente<sup>301</sup>.

Esto surge como mecanismo para garantizar el derecho a un medio ambiente sano, cuya protección se elevó a rango constitucional desde 1991 a través del artículo 79 de la Carta Magna<sup>302</sup> y se complementa con lo señalado<sup>303</sup> en su artículo 8, puesto que de nada serviría un reconocimiento jurídico de este derecho si no existen herramientas para hacerlo efectivo<sup>304</sup>.

Es preciso resaltar, que antes de la promulgación de la Constitución Política de 1991 ya existían postulados normativos que consagraban este tipo de protección como una función del Estado<sup>305</sup>. Sin embargo, fue a raíz del paradigma de la constitución ecológica que se consolidaron “(...) instrumentos jurídicos suficientes para cualquier estrategia de carácter jurisdiccional, de tutela administrativa, dirigida a la conservación del ecosistema y a la punición de las transgresiones que contra su normatividad se hubieren cometido”<sup>306</sup>.

---

<sup>301</sup> Ídem, Constitución Política. Artículo 80.

<sup>302</sup> Ídem, Artículo 79. “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo”.

<sup>303</sup> Ídem, Artículo 8. “Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”.

<sup>304</sup> BRAÑES, Raúl. El acceso a la justicia ambiental en América Latina y la legitimación procesal en los litigios civiles de naturaleza ambiental en los países de la región. En: HERRERA, Ricardo, et al. Justicia Ambiental. Las acciones judiciales para la defensa del medio ambiente. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001, p. 325.

<sup>305</sup> COLOMBIA, Congreso de la República. Ley 23. Artículo 16. Bogotá, 1973; Ídem, Presidencia de la República. Decreto 2811. Artículos 305, 306 y 339. Bogotá, 1974.

<sup>306</sup> ARBELAÉZ OSSA, Jaime. Derecho Administrativo Sancionador. Una aproximación dogmática. Bogotá, Legis, 2009, p. 732

A pesar de que se estableció el fundamento constitucional para promover la protección desde todas las ramas del Derecho, se ha destacado el protagonismo de la acción de tutela y de los demás instrumentos constitucionales, convirtiéndose en las principales herramientas para accionar al aparato jurisdiccional en temas ambientales y posibilitando la mayor parte de las intervenciones judiciales en este campo<sup>307</sup>.

Bajo la perspectiva de otorgar una protección ambiental integral y efectiva, que vaya más allá de la mera intervención de la justicia constitucional, se ha fomentado la aplicación de mecanismos jurídicos relacionados con otras ramas del Derecho, dentro de las que se encuentra el derecho administrativo. Recordando así, que desde 1992 la Declaración de Río consagró el principio internacional de "(...) desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales"<sup>308</sup>. Disposición que fue acogida por la normatividad interna a través del artículo 1.1 de la Ley 99 de 1993<sup>309</sup>, posicionándolo dentro de un conjunto de principios de rango legal y de aplicación indirecta que operan "(...) como pautas de interpretación y de organización del Estado"<sup>310</sup>.

Dentro de este panorama jurídico se encuentra la labor del derecho administrativo sancionatorio ambiental, desarrollado principalmente a partir del Decreto 2811 de 1974, que contiene el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente; la Ley 99 de 1993,

---

<sup>307</sup> BRAÑES, Raúl. El acceso a la justicia ambiental en América Latina y la legitimación procesal en los litigios civiles de naturaleza ambiental en los países de la región. Op. Cit., p. 326.

<sup>308</sup> ONU, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Principio 13. Río de Janeiro, 1992.

<sup>309</sup> COLOMBIA, Congreso de la República. Ley 99. Artículo 1, numeral 1. Op. Cit. "La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales: 1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992, sobre Medio Ambiente y Desarrollo(...)"

<sup>310</sup> Ídem, Corte Constitucional, Sentencia C-528 del 24 de Noviembre de 1994. M.P. Fabio Morón Díaz.

calificada como la norma rectora de esta temática en Colombia; y la Ley 1333 de 2009, mediante la cual se consagró el nuevo régimen sancionatorio ambiental.

En este ámbito, según lo señalado en el artículo 1 de la Ley 1333 de 2009<sup>311</sup> y el artículo 3 del Decreto 3573 de 2011<sup>312</sup>, la potestad punitiva<sup>313</sup> recae en la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos<sup>314</sup>, los establecimientos públicos ambientales<sup>315</sup> y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

El sistema cuenta con dos tipos de instrumentos jurídicos de coacción. En primer lugar, se encuentran las medidas preventivas<sup>316</sup>, derivadas del “(...) deber que tienen las autoridades públicas de prevenir actos que pongan en riesgo el derecho colectivo al medio ambiente sano”<sup>317</sup>. Su función se centra en “(...) prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana”<sup>318</sup>. Se caracterizan porque su aplicación responde a criterios de

---

<sup>311</sup> Ídem, Congreso de la República. Ley 1333 de 2009. Artículo 1.

<sup>312</sup> COLOMBIA, Departamento Administrativo De La Función Pública. Decreto 3573. Artículo 3. Bogotá, 2011.

<sup>313</sup> La potestad punitiva del Estado se encuentra fundamentada en los artículos 2, 29 y 209 de la Constitución Política de 1991. En concordancia ver: COLOMBIA, Corte Constitucional. Sentencia C-703 del 6 de septiembre de 2010. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>314</sup> Ídem, Congreso de la República. Ley 99 de 1993, Artículo 66.

<sup>315</sup> Ídem, Ley 768. Artículo 13. Bogotá, 2002.

<sup>316</sup> El catálogo de las medidas preventivas se encuentra consagrado en el artículo 36 de la Ley 1333 de 2009.

<sup>317</sup> RODAS MONSALVE, Julio César. Responsabilidad Penal y Administrativa en derecho ambiental colombiano. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005, p. 61. “La base para adoptar estas medidas es el principio de precaución”. En concordancia con: COLOMBIA, Corte Constitucional. Sentencia C-293 del 23 de abril de 2002, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>318</sup> COLOMBIA, Congreso de la República. Ley 1333 de 2009. Artículo 4.

inmediatez, no requieren certeza absoluta de la existencia de un peligro ambiental y su vigencia es transitoria<sup>319</sup>.

Por otro lado, están las sanciones administrativas en materia ambiental<sup>320</sup>, que constituyen verdaderas penas, sin intervención previa de un operador judicial<sup>321</sup>. Tienen una función preventiva, correctiva y compensatoria<sup>322</sup>, y su finalidad es “(...) asegurar el funcionamiento de la administración, el cumplimiento de sus cometidos o sancionar el incumplimiento de los deberes, las prohibiciones o los mandatos previstos”<sup>323</sup> en la Constitución, los tratados internacionales, la ley y demás normas de orden regional y local<sup>324</sup>.

La doctrina resalta que estos instrumentos, le permiten a la administración delimitar las márgenes de riesgo permitido y equilibrar los intereses sociales involucrados, para garantizar la utilización sostenible de los recursos naturales<sup>325</sup>, actuando contra los infractores de manera más rápida y contundente que los instrumentos del derecho penal, civil o contencioso administrativo, en los que es necesaria la intervención jurisdiccional. Además, este tipo de preceptos pueden desplegar “(...) más efecto sancionatorio contras las personas jurídicas, toda vez que pueden imponer

---

<sup>319</sup> Ídem, Corte Constitucional. Sentencia C-293 del 23 de abril de 2002, M.P. Alfredo Beltrán Sierra. En concordancia con: Ídem, Sentencia C-703 del 6 de septiembre de 2010. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>320</sup> El catálogo de sanciones administrativas en materia ambiental se encuentra consagrado en el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009.

<sup>321</sup> REBOLLO PUIG, Manuel. El concepto de sanción administrativa. En: Derecho Sancionatorio Ambiental. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2013, p. 121.

<sup>322</sup> COLOMBIA, Congreso de la República. Ley 1333 de 2009. Artículo 4.

<sup>323</sup> Ídem, Corte Constitucional. Sentencia C-703 del 6 de septiembre de 2010. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>324</sup> Esto en virtud del principio de rigor subsidiario que rige el esquema jerárquico de la normatividad ambiental, consagrado en el artículo 63 de la Ley 99 de 1993, lo cual complementa la autonomía territorial otorgada a los municipios mediante el artículo 313 de la Constitución Política.

<sup>325</sup> RODAS MONSALVE, Julio César. Responsabilidad Penal y Administrativa en derecho ambiental colombiano. Op. Cit. p. 37.

una responsabilidad plena sobre ellas; prevén sanciones con mayor capacidad de afectación económica y cuentan con procesos más expeditos que las sanciones penales”<sup>326</sup>.

Siguiendo a García Enterría y de Fernández Rodríguez, que a pesar de escribir en un contexto diferente al colombiano sus disposiciones resultan aplicables al caso en concreto, es posible determinar que estas sanciones administrativas se emplean muy poco en el campo de la protección ambiental, debido a diversos factores entre los que se destacan: a) la falta de voluntad institucional y timidez de la administración en actuar contra los grandes contaminadores, empresas privadas o estatales; b) una gestión pública paquidérmica carente de agilidad y eficiencia; c) la corrupción administrativa en las autoridades públicas encargadas de la investigación e imposición de sanciones; y d) la debilidad institucional, la falta de recursos para la investigación y la falta de preparación de los funcionarios de la misma<sup>327</sup>.

En virtud de lo anterior, en el caso objeto de estudio es posible que el municipio de El Cerrito haya infringido la normatividad ambiental a la luz del artículo 5 de la Ley 1333 de 2009<sup>328</sup>, a través de la descarga de las aguas residuales del casco urbano del municipio al río Zabaletas, sin tratamiento previo y sin contar con el respectivo permiso de vertimientos ni el plan de saneamiento y manejo de vertimientos requerido.

---

<sup>326</sup> *Ibíd.*

<sup>327</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNANDEZ RODRIGUEZ, Tomás. Curso de derecho administrativo, Tomo II. Madrid, Civitas, 1987, p. 154.

<sup>328</sup> COLOMBIA, Congreso de la República. Ley 1333 de 2009. Artículo 5. “Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. (...) PARÁGRAFO 1o. En las infracciones ambientales se presume la culpa o dolo del infractor, quien tendrá a su cargo desvirtuarla”.



En primer lugar, frente a los vertimientos sin tratamiento previo, es menester señalar que el artículo 3 del Decreto 3930 de 2010 ha establecido que un vertimiento es toda “descarga final a un cuerpo de agua, a un alcantarillado o al suelo, de elementos, sustancias o compuestos contenidos en un medio líquido<sup>329</sup>. El control de esta actividad se encuentra a cargo del Estado, para garantizar la calidad del recurso hídrico y evitar que los cuerpos de agua sean convertidos en focos de contaminación.

La normatividad colombiana, mediante el artículo 2.2.3.2.20.5 del Decreto 1076 de 2015, que corresponde al artículo 211 del Decreto 1541 de 1978, prohíbe expresamente cualquier vertimiento, “(...) sin tratamiento previo, de residuos sólidos, líquidos o gaseosos, que puedan contaminar o eutroficar las aguas, causar daño o poner en peligro la salud humana o el normal desarrollo de la flora o fauna, o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos”<sup>330</sup>.

Además, de manera clara dispone que los residuos líquidos de todo sistema de alcantarillado deben someterse a un tratamiento previo que garantice la conservación de las características de la fuente receptora<sup>331</sup>, resaltando que el afluente que verterá la planta de tratamiento, deberá cumplir con los parámetros y límites fijados por el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible<sup>332</sup> teniendo en cuenta la capacidad de autopurificación de la fuente receptora y de los aspectos contenidos en el artículo 2.2.3.2.20.5. del Decreto 1076 de 2015 (equivalente al artículo 211 del Decreto 1541 de 1978). Es preciso resaltar que hasta el 31 de diciembre de 2015 este aspecto

---

<sup>329</sup> Ídem, Presidencia de la República. Decreto 3930. Artículo 3, numeral 35. Bogotá, 2010.

<sup>330</sup> Ídem, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Decreto 1076, artículo 2.2.3.2.20.5. Bogotá, 2015. Corresponde a Presidencia de la República. Decreto 1541. Artículo 211. Bogotá, 1978

<sup>331</sup> Ídem, artículo 2.2.3.2.21.4. Corresponde a: Ídem, Decreto 1541. Artículo 223, Op. Cit.

<sup>332</sup> Ídem, Decreto 3930 de 2010. Artículo 28. En concordancia con: Ídem, Decreto 1541 de 1978. Artículo 224.

estuvo regulado por las disposiciones del Decreto 1594 de 1984<sup>333</sup> y que a partir del 1 de enero de 2016, esta normatividad quedó derogada y empezó a regir lo dispuesto en la Resolución 631 de 2015<sup>334</sup>.

Es necesario resaltar que dentro de los compromisos legales que vinculan a la administración municipal con el presente asunto, se encuentra su obligación de garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios a todos sus habitantes<sup>335</sup>. Se trata de un precepto que debe acatarse sin importar si el servicio es o no prestado directamente por el municipio, de manera que esta entidad siempre tendrá una posición de garante ante la eficiencia en la prestación de estos servicios públicos a su comunidad.

En este sentido, además de la prohibición ambiental de verter residuos líquidos sin tratamiento previo sobre cuerpos de agua, que recae sobre cualquier persona en el territorio colombiano, el municipio tiene una posición de garante frente a las descargas de estas sustancias que se realicen a través del sistema de alcantarillado que atiende a su comunidad. Por lo tanto, adquiere el deber de accionar los mecanismos jurídicos y políticos que tenga a su alcance para asegurar una prestación acorde con las obligaciones y parámetros de eficiencia definidos en la ley, dentro de los que se encuentra la normatividad ambiental en referencia.

---

<sup>333</sup> Ídem, Decreto 1594. Artículos del 37 - 48, 72 - 79, 155, 156, 158, 160 y 161. Bogotá, 1984.

<sup>334</sup> Ídem, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Resolución 631. Bogotá, 2015.

<sup>335</sup> Ídem, Congreso de la República. Ley 142 de 1993. Artículo 5.1. “Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos:

5.1. Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, y telefonía pública básica conmutada, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio en los casos previstos en el artículo siguiente (...)”

Es claro que estas disposiciones no han sido acatadas en la descarga final de las aguas residuales provenientes del alcantarillado municipal de El Cerrito<sup>336</sup>, toda vez que son vertidas al río Zabaletas sin tratamiento previo, a pesar de que el sistema cuenta con una Planta de Tratamiento de Aguas Residuales desde 2009. Esto se debe a que desde el año 2011 hasta la actualidad, la planta no ha podido entrar en funcionamiento y por ende las aguas residuales son vertidas al cuerpo de agua por la propia administración municipal, en el mismo estado fisicoquímico en el que provienen de las redes de alcantarillado.

La planta en mención fue entregada al ente territorial desde el 31 de enero de 2009<sup>337</sup> y su derecho de dominio fue transferido a título gratuito el 28 de septiembre de 2010<sup>338</sup>. Desde entonces su operación y mantenimiento no han sido entregados ni cedidos a ningún operador en particular, encontrándose a cargo de la alcaldía municipal, quien tiene la obligación de responder por su debido uso y por las consecuencias que su actividad genere<sup>339</sup>.

En la investigación de oficio adelantada por la CVC sobre los hechos en referencia, el 17 de junio de 2015, ACUAVALLE presentó un informe técnico<sup>340</sup> de las características fisicoquímicas de los vertimientos que genera

---

<sup>336</sup> Esta afirmación se sustenta en el informe técnico de caracterización de las aguas residuales provenientes del casco urbano del municipio de El Cerrito y de la fuente receptora del vertimiento, presentado por ACUAVALLE el 17 de junio de 2015 mediante oficio AC-SOPER-3869, en virtud de la cual, según lo consignado en la Resolución No. 747 de 2015 expedida por la CVC, se demostró que "(...) los parámetros de DBO5, SST, y grasas y aceites no se cumple con las eficiencias de remoción establecidas en la normatividad vigente dado que los vertimientos son dispuestos en la fuente receptora sin un tratamiento previo".

<sup>337</sup> Ídem, CVC y Consorcio Cerrito 2006. Acta de Entrega de la Obra del 31 de enero de 2009. El Cerrito, Valle.

<sup>338</sup> Ídem, CVC. Resolución No. 539 del 28 de septiembre de 2010. Cali.

<sup>339</sup> Esta obligación surge en virtud de en virtud del artículo 5 de la Resolución No. 539 del 28 de septiembre de 2010 expedida por la CVC y el inciso 5 del artículo 3° del Decreto 724 de 2002.

<sup>340</sup> El informe técnico de caracterización de las aguas residuales provenientes del casco urbano del municipio de El Cerrito y de la fuente receptora del vertimiento, fue presentado por ACUAVALLE el 17

el emisor final de la PTAR sobre el río Zabaletas, para determinar si cumple con los límites permitidos por la normatividad vigente al momento de la verificación<sup>341</sup>. En este análisis se comprobó que los vertimientos no cumplían con los parámetros de remoción de DBO<sub>5</sub>, SST y grasas y aceites, toda vez que según como lo establecía el artículo 72 del Decreto 1594 de 1984 (norma vigente al momento del análisis técnico), era necesario que se removiera el 80% de la carga de estas tres sustancias presentes en las aguas residuales del casco urbano del municipio de El Cerrito, lo cual no se lograba debido a la ausencia de un tratamiento previo. De esta manera, resulta evidente que el municipio ha generado descargas sobre el río Zabaletas sin cumplir con los parámetros y límites permitidos, por lo cual ha desarrollado una conducta que haya podido configurar una infracción directa de los artículos 2.2.3.2.20.5 y 2.2.3.2.21.4 del Decreto 1076 de 2015 (referente a los artículos 211 y 223 del Decreto 1541 de 1978) y el artículo 72 del Decreto 1594 de 1984.

Por otro lado, frente a la descarga de aguas residuales sin el debido permiso de vertimiento, es pertinente resaltar que según lo señalado por el artículo 2.2.3.3.5.1. del Decreto 1076 de 2015 (correspondiente al artículo 41 del Decreto 3930 de 2010), toda persona natural o jurídica cuya actividad o servicio genere vertimientos a las aguas superficiales, marinas, o al suelo, deberá solicitar y tramitar ante la autoridad ambiental competente, el respectivo permiso de vertimientos<sup>342</sup>.

Este instrumento ha sido definido por la doctrina como una “(...) autorización que da la autoridad ambiental para usar el agua como medio de transporte

---

de junio de 2015 mediante oficio AC-SOPER-3869, y fue reseñado en la Resolución No. 747 de 2015 expedida por la CVC.

<sup>341</sup> El análisis fue realizado el 30 de septiembre de 2015, momento en el cual continuaban transitoriamente vigentes los artículos 72 y 74 del Decreto 1594 de 1984.

<sup>342</sup> COLOMBIA, Presidencia de la República. Decreto 3930. Artículo 41, Op. Cit.

de manera que en ellas se descarguen, diluyan y transporten los líquidos generados y que deben ser evacuados”<sup>343</sup>. Su finalidad es someter el acceso y uso del recurso hídrico a las reglas de una justa, equitativa y adecuada distribución. A través de él la administración busca verificar el nivel de cumplimiento de los usuarios de las normas sobre “(...) el impacto ambiental, suficiencia económica y sostenibilidad ambiental y financiera”<sup>344</sup>, permitiendo además dar cumplimiento a las disposiciones de desarrollo sostenible<sup>345</sup>.

No obstante, esta norma dispuso que los prestadores del servicio público de alcantarillado se registrarían por lo dispuesto en los Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos aprobados por la autoridad ambiental competente<sup>346</sup>. El Ministerio de Ambiente y desarrollo sostenible los ha definido mediante la Resolución 1433 de 2004, como:

(...) el conjunto de programas, proyectos y actividades, con sus respectivos cronogramas e inversiones necesarias para avanzar en el saneamiento y tratamiento de los vertimientos, incluyendo la recolección, transporte, tratamiento y disposición final de las aguas residuales descargadas al sistema público de alcantarillado, tanto sanitario como pluvial (...) <sup>347</sup>.

Se trata de un documento de carácter mucho más complejo e integral que un permiso de vertimientos, puesto que no solo contiene el compromiso de dar un adecuado tratamiento a las aguas residuales, sino que va direccionado a garantizar la eficiencia de toda la infraestructura y el sistema requerido para la adecuada prestación del servicio de alcantarillado, en donde se incluyen

---

<sup>343</sup> AMAYA NAVAS, Oscar Darío. El Régimen legal ambiental de Colombia y su incidencia en la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado. En: AMAYA NAVAS, Oscar Darío, et al. Servicios Públicos y Medio Ambiente. Tomo I. Op. Cit., p. 181.

<sup>344</sup> Ídem, p.129.

<sup>345</sup> Ibídem.

<sup>346</sup> COLOMBIA, Presidencia de la República. Decreto 3930. Artículo 52, Op. Cit.

<sup>347</sup> Ídem, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Resolución 1433. Artículo 1. Bogotá, 2004.

las redes domiciliarias, los colectores finales, el control y educación de los usuarios, entre otros.

Los encargados de formular el PSMV son los prestadores del servicio de alcantarillado y su aprobación se encuentra a cargo de la autoridad ambiental competente en cada jurisdicción<sup>348</sup>. La CVC ha establecido<sup>349</sup> que el incumplimiento o no presentación del PSMV dentro de los límites legales, es un hecho que acarrea las sanciones previstas en la Ley 99 de 1993, sustituidas hoy por la Ley 1333 de 2009.

Es importante resaltar, que los usuarios que generan vertimientos a cuerpos de agua mediante personas encargadas de recolectar y transportar vertimientos de terceros, deberán verificar que estos últimos, encargados de la disposición final de los residuos, cuenten con las autorizaciones ambientales necesarias, dentro de las que se encuentra el permiso de vertimientos<sup>350</sup>.

En el caso en concreto, los residuos provenientes del alcantarillado municipal de El Cerrito son vertidos al río Zabaletas, sin que la empresa encargada de prestar el servicio de alcantarillado ni el municipio cuenten con un permiso de vertimientos ni con un Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos. Esto es posible evidenciarlo a la luz de la respuesta emitida por Leonel Martínez Cervera, ingeniero ambiental de ACUAVALLE, el 31 de mayo de 2016 mediante correo electrónico en donde se afirmó que “(...) en la actualidad para la zona urbana y el corregimiento de Santa Elena (en la zona rural) en los cuales opera el alcantarillado sanitario, como entidad prestadora de

---

<sup>348</sup> Ídem, Artículos 1 y 4.

<sup>349</sup> Ídem, Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca. Resolución DG 1073. Artículo 3, Santiago de Cali, 2005.

<sup>350</sup> Ídem, Presidente de la República. Decreto 3930. Artículo 60, Op. Cit.

servicios ACUAVALLE S.A E.S.P, no se poseen finalizados los documentos de Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos-PSMV<sup>351</sup>.

Es menester señalar que sin importar que el municipio no tiene a su cargo la prestación del servicio público de alcantarillado, debe garantizar que los vertimientos generados cuenten con los permisos ambientales exigidos por la ley. Toda vez que en primer lugar estos son vertidos por un bien fiscal de su propiedad cuya administración y operación se encuentra a su cargo; y por otro lado tiene posición de garante frente a la prestación eficiente del servicio público de alcantarillado. Por lo tanto, al descargar vertimientos sobre el río Zabaletas sin contar con la autorización en mención, además de incumplir con su compromiso constitucional y legal de solucionar las necesidades insatisfechas de saneamiento básico y de velar por la adecuada prestación del servicio de alcantarillado<sup>352</sup>, generaría una posible infracción de las obligaciones contenidas en los artículos 2.2.3.3.5.1. y 2.2.3.3.5.12. del Decreto 1076 de 2015 (relativos a los artículos 41 y 52 del Decreto 3930 de 2010).

En virtud de lo anterior, es claro que el municipio de El Cerrito ha podido desplegar una conducta infractora de la normatividad ambiental al tenor de lo consagrado por el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, relacionada con una presunta vulneración de las obligaciones contenidas en los artículos 2.2.3.2.20.5 y 2.2.3.2.21.4 del Decreto 1076 de 2015 (correspondientes a los artículos 211 y 223 del Decreto 1541 de 1978), el 72 del Decreto 1594 de 1984 y 2.2.3.3.5.1. y 2.2.3.3.5.12. del Decreto 1076 de 2015 (concernientes a los artículos 41 y 52 del Decreto 3930 de 2010). Por ello, determinamos que

---

<sup>351</sup> MARTINEZ CERVERA, Leonel. Correo electrónico enviado el 31 de mayo de 2016 a las 8:37 P.M. a Mónica Patricia Reyes Otero, coautora del presente trabajo.

<sup>352</sup> COLOMBIA, Constitución Política. Artículos 49 y 311; Ídem, Congreso de la República. Ley 142. Artículo 5.1. Op. Cit.

existe mérito suficiente para el inicio de un proceso sancionatorio y la formulación de cargos por parte de la autoridad ambiental, como en efecto ha sucedido mediante la Resolución No. 747 del 19 de noviembre de 2015, expedida por la CVC.

En esta resolución, los cargos fueron formulados de manera conjunta contra el municipio y ACUAVALLE, en vista de que esta empresa se desempeña y se ha desempeñado como prestadora del servicio de alcantarillado en el ámbito municipal, determinando una presunta responsabilidad ambiental por la descarga de aguas residuales sin tratamiento previo y con ausencia de permiso de vertimientos, y por el incumplimiento de ACUAVALLE del deber de enviar informes anuales, sobre la observancia de la norma de vertimientos por parte de los usuarios comerciales, industriales, oficiales y especiales. Los fundamentos jurídicos de esta acusación comprenden el artículo 72 del Decreto 1594 de 1984 y los artículos 2.2.3.3.4.18. y 2.2.3.3.5.1. del Decreto 1076 de 2015 (equivalentes a los artículos 39 y 41 del Decreto 3930 de 2010).

No obstante, es claro que si la administración municipal no presenta o no ha presentado argumentos probatorios y jurídicos, que logren desvirtuar la culpabilidad del ente territorial, a la autoridad ambiental le corresponderá declarar la responsabilidad ambiental en el presente caso, toda vez que la carga de la prueba recae sobre el presunto infractor<sup>353</sup>.

## **2.2 Responsabilidad patrimonial**

La responsabilidad patrimonial del Estado se encuentra fundamentada en el artículo 90 de la Constitución Política, el cual determina que éste responderá

---

<sup>353</sup> Ídem, Congreso de la República. Ley 1333. Artículo 1 Parágrafo, Artículo 5 parágrafo 1 y Artículo 25, Op. Cit.



por “(...) los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas”<sup>354</sup>.

Se trata de una institución jurídica que surge como consecuencia lógica del Estado Social de Derecho<sup>355</sup>, puesto que dentro de este contexto no es posible concebir un Estado de Derecho irresponsable. En este sentido, se ha consolidado como uno de los pilares básicos del Derecho Administrativo, que funge como elemento “(...) garantizador de las posibles extralimitaciones del poder”<sup>356</sup>, protegiendo al individuo desde su esfera patrimonial, ante los daños generados por la actividad de la administración pública.

Este tipo de responsabilidad es de carácter institucional, puesto que recae directamente sobre el Estado, de manera que solo este será el único responsable de los daños cometidos por las autoridades públicas que resulten imputables a la administración<sup>357</sup>. Como medida de equilibrio sobre las cargas patrimoniales que esta relación jurídica genera, el artículo 90 de la Carta Magna establece la obligación de las entidades públicas para ejercer la acción de repetición contra los agentes estatales que, con su conducta dolosa o gravemente culposa, hayan causado los daños antijurídicos, por los cuales se le ha impuesto una determinada condena de responsabilidad patrimonial al Estado.

Para su configuración jurídica es necesario que converjan tres elementos: la actuación de la administración, un daño antijurídico y el nexo causal entre este y la actividad del Estado. A partir de la Constitución Política 1991 no es

---

<sup>354</sup> Ídem, Constitución Política. Artículo 90.

<sup>355</sup> MARIENHOFF, Miguel. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo IV, 4ª. Ed. Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1987, p. 710.

<sup>356</sup> SAAVEDRA BECERRA, Ramiro. La responsabilidad extracontractual de la administración pública. Op. Cit., p. 185.

<sup>357</sup> ARÉVALO REYES, Héctor Darío. Responsabilidad del Estado y de sus funcionarios. Bogotá, Doctrina y Ley Ltda., 2011, p. 88.

requisito esencial la existencia de una actuación irregular de las entidades públicas<sup>358</sup>, basta con que esta actividad haya generado un daño antijurídico<sup>359</sup> sobre el patrimonio de un particular, sin importar si ostentaba o no un carácter lícito.

Actualmente este régimen de responsabilidad ha sido desarrollado de manera principal por las disposiciones de la Ley 1437 de 2011, disponiendo expresamente que toda persona tendrá derecho a “(...) exigir el cumplimiento de las responsabilidades de los servidores públicos y de los particulares que cumplan funciones administrativas”<sup>360</sup>. Para garantizar la viabilidad de esta facultad jurídica ha dispuesto dos mecanismos procesales, los cuales son: 1) la acción de nulidad y restablecimiento del derecho<sup>361</sup>; y 2) la acción de reparación directa<sup>362</sup>.

En la presente investigación no hemos abordado casos concretos de afectación de intereses particulares. Por lo tanto, al no tener conocimiento sobre los daños antijurídicos que se hayan podido causar sobre sujetos determinados, no señalaremos el alcance de la responsabilidad patrimonial que pueda recaer sobre el municipio en este aspecto.

Sin embargo, a partir de las acciones u omisiones de la administración municipal, mediante las cuales presuntamente se han podido infringir, tanto disposiciones normativas, como constitucionales, sí evidenciamos la posibilidad fáctica y jurídica de que con estas conductas se hayan causado

---

<sup>358</sup> COLOMBIA, Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia 6515 del 31 de octubre de 1991. C.P. Julio César Uribe Acosta.

<sup>359</sup> RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo, general y colombiano. Op. Cit, p. 531. La antijuridicidad del daño se configurará cuando “(...) el sujeto que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo”.

<sup>360</sup> COLOMBIA, Congreso de la República. Ley 1437. Artículo 5, numeral 7, Op. Cit.

<sup>361</sup> Ídem, Artículo 138.

<sup>362</sup> Ídem, Artículo 140.

daños antijurídicos sobre los intereses particulares de individuos o comunidades enteras. En estos casos, aquellos sujetos tendrán la facultad jurídica, tanto para ejercer acciones de grupo<sup>363</sup>, como para iniciar procesos de responsabilidad estatal patrimonial, a través de la acción de reparación directa o de nulidad y restablecimiento del derecho, con el objetivo de que sean reparados los eventuales daños antijurídicos que hayan sufrido, como consecuencia de la construcción y no operación de la PTAR, en el municipio de El Cerrito (Valle).

En vista del análisis hermenéutico-jurídico expuesto en el presente capítulo, podemos evidenciar que con motivo de la eventual violación que se haya configurado frente al régimen normativo nacional y regional, por parte del municipio de El Cerrito (Valle) y de los servidores públicos de la administración municipal que ejercieron la representación legal de la entidad, dentro de los períodos comprendidos entre el 2006 y el 2015, podemos dilucidar una posible negación de los mandatos contenidos en los artículos 49, 311 y 366 de la carta magna.

---

<sup>363</sup> COLOMBIA, Congreso de la República. Ley 472. Artículo 3. Bogotá, 1998.

## CONCLUSIÓN

A lo largo de esta investigación, se logró determinar que con la expedición de la Constitución Política de 1991, el municipio, como entidad fundamental del Estado, se convierte en el primer llamado a garantizar la eficiente prestación de los servicios públicos, la protección de los recursos hídricos y a solucionar las necesidades insatisfechas de saneamiento ambiental.

Este protagonismo, ha sido un resultado lógico del proceso de descentralización administrativa que ha vivenciado el Estado colombiano, dentro de las últimas décadas. Bajo este paradigma y con la promulgación de la Carta Magna de 1991, se posicionó entonces a las entidades territoriales como merecedoras un mayor grado de responsabilidad social y jurídica, frente a la protección ambiental y la garantía de la prestación eficiente de los servicios públicos de saneamiento y de agua potable, en atención a la mayor capacidad de acción que le otorga su proximidad con los problemas y necesidades locales.

En tal sentido, a lo largo de esta investigación pudimos constatar que el papel protagónico del municipio, se encuentra fundamentado en un nutrido marco constitucional y normativo, conformado principalmente por los artículos 49, 311 y 366 de la Constitución, los artículos 5 y 6 de la Ley 142 de 1994 y el artículo 6, numerales 10 y 19, de la Ley 1551 de 2012.

Sin embargo, dentro de la caracterización del saneamiento ambiental, relacionado con el manejo y tratamiento de las aguas residuales del municipio de El Cerrito (Valle), comprobamos que a pesar de este marco constitucional y normativo que le impone al municipio obligaciones específicas de protección y gestión ambiental, se ha generado una contaminación hídrica a los cuerpos de agua que bañan el territorio de esta

entidad, cuyas cuencas hídricas se ven afectadas por los desechos provenientes del casco urbano y de la industria. Estos residuos son descargados sin tratamiento previo, debido a las falencias que presenta la infraestructura del alcantarillado municipal, dentro de las que se encuentra la inoperancia de la planta de tratamiento de aguas residuales.

Por ello, determinamos que la conducta del municipio, frente a la ineficiente prestación del servicio de saneamiento ambiental, posibilita la configuración de un gran impacto jurídico en relación con disposiciones de carácter penal, disciplinario, fiscal y ambiental, puesto que puede llegar a violentar obligaciones constitucionales y legales. Esta situación daría paso a la configuración de diferentes tipos de responsabilidad sobre el ente territorial y los servidores públicos vinculados a él, en aplicación del espíritu coercitivo que caracteriza un Estado Social de Derecho, en el que toda afectación a bienes jurídicamente tutelados acarrea una consecuencia jurídica.

Es preciso resaltar, que dentro del análisis fáctico, doctrinal y jurídico logramos evidenciar un precario desarrollo de las funciones y obligaciones ambientales de los municipios, en la normatividad interna y en los pronunciamientos jurisprudenciales, posicionando esta temática como un campo de poco interés en la labor legislativa y judicial colombiana.

Este aspecto resulta preocupante si tenemos en cuenta que actualmente el equilibrio de la biosfera mundial está en una situación crítica, en especial, frente a los ecosistemas que proveen agua potable, situación que debe cobrar aún más relevancia en un Estado como Colombia, cuya riqueza hídrica es una de las más altas del mundo.

Ahora bien, respecto al caso del municipio de El Cerrito, es posible concluir que reúne los elementos para llegar a configurar una grave afectación al goce efectivo del servicio de saneamiento ambiental, relacionado con una ineficiente infraestructura dentro del sistema de alcantarillado de la cabecera municipal, puesto que hasta la fecha no cuenta con una planta de tratamiento de aguas residuales en funcionamiento ni con la capacidad requerida para depurar los elementos contaminantes de las aguas residuales, que transporta este sistema.

En tal sentido, resulta viable señalar que existen méritos suficientes para la configuración de una posible responsabilidad a la luz del ordenamiento jurídico interno, tanto a nivel individual en el ámbito penal, disciplinario y fiscal, sobre los servidores públicos involucrados, como a nivel institucional a través de los regímenes de responsabilidad ambiental y patrimonial sobre el ente territorial.

Además, resulta viable, fáctica y jurídicamente, que como consecuencia de las presuntas violaciones normativas que hayan llegado a desencadenar los servidores públicos del municipio de El Cerrito (Valle), se hayan podido causar daños antijurídicos sobre intereses particulares de individuos o comunidades enteras. Eventualidades que no fueron analizadas de manera específica en el caso en concreto, toda vez que desbordan los objetivos de la presente investigación. Sin embargo, es menester señalar que en caso de que se configuren, los sujetos o comunidades afectadas tendrán la facultad jurídica para iniciar procesos de responsabilidad estatal patrimonial, a través de la acción de reparación directa o de nulidad y restablecimiento del derecho; y de interponer acciones de grupo, para la protección de intereses individuales que hayan sido generados por una misma causa.

## BIBLIOGRAFÍA

ACUAVALLE, Información suministrada por correo electrónico enviado el 31 de mayo de 2016 a las 8:37 P.M. a Mónica Patricia Reyes Otero, coautora del presente trabajo.

ÁLVAREZ PINZÓN, Gloria Lucía, et al. Servicios Públicos y Medio Ambiente. Tomo I. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. 2007.

AMAYA NAVAS, Oscar Darío. La Constitución Ecológica de Colombia. Bogotá. Universidad del Externado. 2010.

AMAYA NAVAS, Oscar Darío, et al. Lecturas sobre el Derecho Ambiental. Tomo IV. Bogotá: Universidad Externado, 2003.

AMAYA NAVAS, Oscar Darío, et al. Derecho de aguas. Tomo I y II. Bogotá: Universidad Externado, 2004.

AMAYA OLAYA, Uriel Alberto. Teoría de la responsabilidad fiscal, Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2002.

APONTE DÍAZ, Irene. Las Fallas de Planeación y su incidencia en el Contrato Estatal de Obra. En: Revista Digital de Derecho Administrativo, No. 11. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2014.

ARÉVALO REYES, Héctor Darío. Responsabilidad del Estado y de sus funcionarios. Bogotá, Doctrina y Ley, 2011.

ARBELAÉZ OSSA, Jaime. Derecho Administrativo Sancionador. Una aproximación dogmática. Bogotá, Legis, 2009.

ASEO EL CERRITO, Información suministrada en la oficina de aseo El Cerrito, el día 07 de mayo de 2015 a las 10:00 am.

BRAÑES, Raúl. El acceso a la justicia ambiental en América Latina y la legitimación procesal en los litigios civiles de naturaleza ambiental en los países de la región. En: Justicia Ambiental. Las acciones judiciales para la defensa del medio ambiente. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001.

COMUNIDAD ANDINA. Manual de Estadísticas Ambientales Andinas. Santa Cruz de la Sierra, CAN, 2005.

CARVAJAL PEÑA, Diego Antonio; Alfonso León Gómez Lozada. La Semana Santa en El Cerrito, una historia de imágenes y religiosidad. El Cerrito, 2010.

DE ZUBIRÍA SAMPER, Andrés. Estado Nacional y Autonomía Local. Bogotá, Utopía, 2002.

GASES DE OCCIDENTE, Información suministrada como respuesta a un derecho de petición por medio de correo electrónico, el día 26 de febrero de 2016 a las 11:41 am.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; Tomás Fernández Rodríguez. Curso de derecho administrativo, Tomo II. Madrid, Civitas, 1987.

GÓMEZ LEE, Iván Darío. Responsabilidad fiscal y gerencia de recursos públicos. Bogotá, Legis, 2014.

GÓMEZ MÉNDEZ, Alfonso y Carlos Arturo Gómez Pavajeau. Delitos contra la Administración Pública. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2008.

HENAO HIDRON, Javier. El Poder Municipal. Bogotá, ESAP, 2015.

LONDOÑO TORO, Beatriz, et al. Perspectivas del Derecho Ambiental en Colombia. Bogotá. Universidad del Rosario, 2006.

MANRIQUE REYES, Alfredo. Fundamentos de la organización y del funcionamiento del Estado colombiano. Medellín, Diké, 2010.

MANTALLANA, Ernesto. Manual de Contratación de la Administración Pública: reforma de la Ley 80 de 1993. 4a Ed. Bogotá, Universidad Externado. 2015.

MARIENHOFF, Miguel. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo IV, 4ª. Ed. Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1987.

MOLINA FERNÁNDEZ, Fernando. Responsabilidad jurídica y libertad (Una investigación sobre el fundamento material de la culpabilidad). Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Centro de Investigación en Filosofía y Derecho, 2002.

NACIONES UNIDAS (UN). Departamento de Asuntos Sociales y Económicos. División de Desarrollo Sostenible Hojas Metodológicas. Indicadores de los Aspectos Ambientales del Desarrollo Sostenible. Citado en: COMUNIDAD ANDINA. Manual de Estadísticas Ambientales Andinas. Santa Cruz de la Sierra, CAN, 2005.

ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 15, Ginebra, 2002.



ONU, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Principio 13. Río de Janeiro, 1992.

PÉREZ PINZÓN, Álvaro Orlando. Introducción al Derecho Penal. Sexta Edición. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005.

QUINCHE RAMIREZ, Manuel Fernando. Derecho Constitucional Colombiano de la Carta de 1991 y sus reformas. Bogotá, Doctrina y Ley, 2010.

REBOLLO PUIG, Manuel. El concepto de sanción administrativa. En: Derecho Sancionatorio Ambiental. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2013.

RODAS MONSALVE, Julio César. Responsabilidad Penal y Administrativa en derecho ambiental colombiano. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005.

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo, general y colombiano. Bogotá, Temis, 2011.

ROJAS MEJÍA, Bibiana. El recurso hídrico y su protección jurídica. En: LONDOÑO TORO, Beatriz, et al. Perspectivas del Derecho Ambiental en Colombia. Bogotá. Universidad del Rosario, 2006.

SAAVEDRA BECERRA, Ramiro. La responsabilidad extracontractual de la administración pública. Bogotá, Ibáñez, 2008.

SARMIENTO GARCÍA, Manuel Guillermo. Estudios de responsabilidad civil. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003.

Universidad del Valle. Instituto CINARA. Sustancias contaminantes de Curtiembres en El Cerrito – Valle del Cauca. Cali: Universidad del Valle, 2006.

URBANO MARTÍNEZ, José Joaquín, et al. Lecciones de Derecho Penal, Parte General. Bogotá, Universidad Externado de Colombia. 2004.

URIBE VARGAS, Diego. Las Constituciones de Colombia. Tomo I. Madrid, Cultura Hispánica, 1977.

VASQUEZ CARRIZOSA, Alfredo. El Poder Presidencial en Colombia. Bogotá, Dobry, 1977.

VELÁSQUEZ VELÁSQUEZ, Fernando. Manual de Derecho Penal. Parte General. Quinta Edición. Bogotá, Andrés Morales. 2013.

## COLOMBIA

- Constituciones
  - Constitución de la Nueva Granada de 1853.
  - Constitución Política de Rionegro de 1863.
  - Constitución Política de 1886.
  - Constitución Política de 1991.
  
- Actos legislativos
  - Acto Legislativo 01 de 1945, "Por el cual se confieren algunas atribuciones al director de la policía".
  
  - Acto Legislativo 01 de 1968 "Por el cual se reforma la Constitución política de Colombia".
  
  - Acto Legislativo 01 de 1986, "Por el cual se reforma la Constitución Política".
  
- Leyes
  - Ley 57 de 1887 "Sobre adopción de códigos y unificación de la legislación nacional".
  
  - Ley 23 de 1973 "Por la cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y protección al medio ambiente y se dictan otras disposiciones".
  
  - Ley 80 de 1993 "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública".
  
  - Ley 99 de 1993 "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la Gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones".
  
  - Ley 136 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".
  
  - Ley 142 de 1994 "Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones".
  
  - Ley 489 de 1998 "Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades y organismos del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el

ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”

- Ley 599 de 2000 “Por la cual se expide el Código Penal”.
- Ley 610 de 2000 “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”.
- Ley 678 de 2001 “Por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición”.
- Ley 715 de 2001 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”.
- Ley 734 de 2002 “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”.
- Ley 768 de 2002 “Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta”.
- Ley 890 de 2004 “Por la cual se modifica y adiciona el Código Penal”.
- Ley 1150 de 2007 “Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993, "por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública" y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos”.
- Ley 1333 de 2009 “Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.
- Ley 1474 de 2011 “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”.

- Ley 1551 de 2012 “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.
- Decretos
  - Decreto 2811 de 1974 “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”.
  - Decreto 1541 de 1978 “Por el cual se reglamenta la Parte III del Libro II del Decreto-Ley 2811 de 1974: "De las aguas no marítimas" y parcialmente la Ley 23 de 1973”.
  - Decreto 1594 de 1984 “por el cual se reglamenta parcialmente el Título I de la Ley 09 de 1979, así como el Capítulo II del Título VI - Parte III - Libro II y el Título III de la Parte III Libro I del Decreto 2811 de 1974 en cuanto a usos del agua y residuos líquidos”.
  - Decreto 267 de 2000 “Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones”.
  - Decreto 724 de 2002 “Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 7° y 8° de la Ley 708 de 2001”.
  - Decreto 2170 de 2002 “Por el cual se reglamenta la ley 80 de 1993, se modifica el decreto 855 de 1994 y se dictan otras disposiciones en aplicación de la Ley 527 de 1999”.
  - Decreto 3930 de 2010 “Por el cual se reglamenta parcialmente el Título I de la Ley 9ª de 1979, así como el Capítulo II del Título VI - Parte III- Libro II del Decreto-ley 2811 de 1974 en cuanto a usos del agua y residuos líquidos y se dictan otras disposiciones”.
  - Decreto 1076 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible”.
- Resoluciones
  - Resolución No. 1096 del 2000 del Ministerio de Desarrollo Económico.
  - Resolución No. 018 del 2000 de la Alcaldía municipal de El Cerrito.
  - Resolución No. 1433 del 2004 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

- Resolución DG 1073 del 2005 de la Corporación Autónoma del Valle del Cauca.
- Resolución No. 539 del 2010 de la Corporación Autónoma del Valle del Cauca.
- Resolución No. 631 del 2015 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Resolución No. 747 del 2015 de la Corporación Autónoma del Valle del Cauca.
- Acuerdos
  - Acuerdo No. 014 del 23 de noviembre de 1976 de la CVC.
  - Acuerdo No. 013 del 2007 del Concejo de El Cerrito
  - Acuerdo No. 015 del 31 de mayo de 2016 del Concejo de El Cerrito.
- Sentencias
  - Corte Constitucional
    - Sentencia T-411 del 17 de junio de 1991. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.
    - Sentencia C-478 del 6 de agosto de 1992, Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.
    - Sentencia T-578 del 3 de noviembre de 1992. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.
    - Sentencia T- 254 del 30 de junio de 1993, Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell.
    - Sentencia C - 417 del 4 de octubre de 1993. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo.
    - Sentencia C-058 del 17 de febrero de 1994, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.
    - Sentencia C – 519 del 21 de noviembre de 1994. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.
    - Sentencia C-528 del 24 de noviembre de 1994. Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz.
    - Sentencia C – 126 del 27 de marzo de 1996. Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz.
    - Sentencia C-341 del 5 de agosto de 1996. Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell.
    - Sentencia C – 495 del 26 de septiembre de 1996. Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz.
    - Sentencia C – 535 del 16 de octubre de 1996, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

- Sentencia SU – 442 del 16 de septiembre de 1997. Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara.
  - Sentencia C – 126 del 1 de abril de 1998. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero
  - Sentencia C – 510 del 14 de julio de 1999. Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra.
  - Sentencia C- 209 del 1 de marzo del 2000. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.
  - Sentencia C- 579 del 5 de junio de 2001. Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett.
  - Sentencia C – 710 del 5 de julio de 2001. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.
  - Sentencia C-840 del 9 de agosto del 2001. Magistrado ponente: Jaime Araujo Rentería.
  - Sentencia C-293 del 23 de abril de 2002, Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra.
  - Sentencia C-948 del 6 de noviembre de 2002. Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis
  - Sentencia C-893 del 7 de octubre de 2003. Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra.
  - Sentencia C-818 del 9 de agosto de 2005. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.
  - Sentencia C-921 del 7 de noviembre de 2007. Magistrado Ponente: Clara Inés Vargas Hernández.
  - Sentencia C – 750 del 24 de julio de 2008. Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández.
  - Sentencia C-149 del 4 de marzo de 2010. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio.
  - Sentencia C-595 del 27 de julio de 2010. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio.
  - Sentencia C-703 del 6 de septiembre de 2010. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.
  - Sentencia T - 707 del 11 de septiembre del 2012. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.
  - Sentencia C-889 del 30 de octubre de 2012. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.
- Corte Suprema de Justicia
    - Sentencia del 19 de diciembre de 2000. Rad. 17088. M.P. Álvaro Orlando Pérez Pinzón.
    - Sentencia del 20 de mayo de 2003. Radicado: 14699. M.P. Fernando Enrique Arboleda Ripoll.

- Sentencia del 24 de Julio de 2012, Rad. 37614, Única Instancia. M.P. José Leónidas Bustos Martínez.
  - Sentencia del 25 de septiembre de 2013. Rad. 35.344. M.P. Luis Guillermo Salazar Otero.
  - Sentencia del 16 de julio de 2014, Rad. 37462. M.P. María Del Rosario González Muñoz.
  - Sentencia del 13 de abril de 2016, Rad. 38878. M.P. Luis Guillermo Salazar Otero.
- Consejo de Estado
    - Sentencia 6515 del 31 de octubre de 1991. Consejero Ponente: Julio César Uribe Acosta.
    - Sentencia del 19 de junio de 1998. Consejero Ponente: Juan de Dios Montes Hernández.
    - Sentencia del 3 de diciembre de 2007. Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio.

- DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

Contraloría Departamental del Valle, “Informe de auditoría con enfoque integral modalidad abreviada, vigencia 2007”, CDVC-CACP -No-08, Cali, 2008.

CVC y Consorcio Cerrito 2006. Acta de Entrega de la Obra del 31 de enero de 2009. El Cerrito, Valle.

CVC y Fundación Universidad del Valle. “Caracterización de la Calidad del Agua del Rio Cauca y sus Tributarios - Tramo Salvajina – La Virginia”, Cali: CVC y Universidad del Valle, 2001.

CVC y Universidad del Valle/ Cinara. Informe Ejecutivo del Convenio 173 de 2003, Cali, 2005.

CVC y FUNDACIÓN UNIVERSIDAD DEL VALLE. “Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Cerrito”, CVC, Santiago de Cali, 2013.

Departamento Nacional de Planeación. Programa de apoyo al desarrollo institucional de los municipios. 1992 [s.p.i].

Departamento Nacional de Planeación. CONPES 3383. Plan de desarrollo del sector de acueducto y alcantarillado. Bogotá. 2005.

El Cerrito, Alcaldía Municipal. Acta de reunión entre el municipio de El Cerrito y ACUAVALLE (Mesa de Trabajo). El Cerrito, 2013.

El Cerrito. Secretaría de Planeación. Estudios para el plan de ordenamiento territorial municipal. El Cerrito. [s.n.] 2000.

El Cerrito. Secretaría de Salud y Bienestar Social. Análisis de la situación de salud. El Cerrito, 2013.

Gobernación del Valle del Cauca, Secretaria Departamental de Salud, Unidad Ejecutora de Saneamiento del Valle del Cauca. "Informe de Gestión, Período Enero a Diciembre de 2014", Santiago de Cali, 2015.

IDEAM. Como vamos, vamos mal. En: revista Cambio, No. 507 de marzo 17 – 24 de 2003.

IDEAM. "Determinación de metales pesados totales con digestión acida y solubles. Lectura directa por espectrofotometría de absorción atómica", IDEAM: Bogotá, 2004.

Ministerio del Medio Ambiente. Gestión para el manejo, tratamiento y disposición final de las aguas residuales municipales: guía. Bogotá. 2002.

Procuraduría General de la Nación. Acta de audiencia de conciliación extrajudicial No. 053 del 16 de abril de 2008, Cali.

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Departamento Nacional de Planeación. Informe Técnico Sobre Sistemas de Tratamiento de Aguas Residuales en Colombia. Bogotá. 2012.

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Departamento Nacional de Planeación. Informe Técnico Sobre Sistemas de Tratamiento de Aguas Residuales en Colombia. Bogotá. 2013.

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Departamento Nacional de Planeación. Informe Técnico Sobre Sistemas de Tratamiento de Aguas Residuales en Colombia. Bogotá. 2014.

## **WEBGRAFIA**

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/ipc/poderregional.pdf>

[http://www.elcerrito-valle.gov.co/informacion\\_general.shtml](http://www.elcerrito-valle.gov.co/informacion_general.shtml)



[http://www.navarra.es/home\\_es/Temas/Medio+Ambiente/Agua/Documentacion/Parametros/OxigenoDisuelto.htm](http://www.navarra.es/home_es/Temas/Medio+Ambiente/Agua/Documentacion/Parametros/OxigenoDisuelto.htm)

<http://systema59.dane.gov.co/cgi-bin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CG2005BASICO&MAIN=WebServerMain.inl>

<http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/article-95980.html>.

[http://www.minvivienda.gov.co/Documents/ViceministerioAgua/PLAN\\_NACIONAL\\_DE\\_MANEJO\\_DE\\_AGUAS\\_RESIDUALES\\_MUNICIPALES\\_EN\\_COLOMBIA.pdf](http://www.minvivienda.gov.co/Documents/ViceministerioAgua/PLAN_NACIONAL_DE_MANEJO_DE_AGUAS_RESIDUALES_MUNICIPALES_EN_COLOMBIA.pdf).

[http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=35&tmpl=component&format=raw&Itemid=68](http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=35&tmpl=component&format=raw&Itemid=68).

[http://www.who.int/water\\_sanitation\\_health/dwq/wsh0207/es/](http://www.who.int/water_sanitation_health/dwq/wsh0207/es/).

[http://www.who.int/water\\_sanitation\\_health/facts\\_2004/es/](http://www.who.int/water_sanitation_health/facts_2004/es/).