**ACCIÓN POPULAR - Marco normativo**

El artículo 88 de la Constitución Política dispone que las acciones populares son un mecanismo de protección “[…] de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella […]”. (…) En desarrollo de la norma constitucional, el legislador expidió la Ley 472 que en su artículo 2.º define las acciones populares como “[…] los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos […]” que se ejercen para “[…] evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible […]”. Esta acción busca que la comunidad pueda disponer de un mecanismo judicial para la protección efectiva, de forma rápida y sencilla, de los derechos colectivos, cuya amenaza o vulneración debe necesariamente probarse para la procedencia del amparo.

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA - Ecológica - Normativa**

La Constitución Política de 1991 es una Constitución Ecológica como quiera que sobre el particular hay más de 30 disposiciones Constitucionales que desarrollan la materia, entre los cuales se destacan los artículos 8.°, 58, 79, 80 y 95 que prevén: i) la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas naturales de la Nación; ii) la función ecológica de la propiedad; iii) el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservando las áreas de especial importancia ecológica y fomentando la educación para el logro de estos fines; y iv) el deber del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Así como de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

**UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS - Incumplimiento - Función**

De acuerdo con lo expuesto, si bien la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC-, en el ámbito de sus competencias, ha celebrado contratos para el mantenimiento de la infraestructura física del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Cunduy y para la operación de su sistema de tratamiento de aguas residuales, la Sala encuentra que ello no ha sido suficiente para evitar la vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias y a la seguridad y salubridad pública, comoquiera que, de acuerdo con las pruebas, hay un manejo inadecuado de los residuos sólidos y líquidos en ese establecimiento que, además de la contaminación de las fuentes hídricas, genera malos olores y la proliferación de vectores.

**ACCIÓN POPULAR - Autonomía del juez - Ejecución del contrato - Plazo**

La Sala destaca que el artículo 34 de la Ley 472, autoriza al juez para que en la sentencia que acoja las pretensiones de la acción popular i) profiera una orden de hacer o no hacer y exija la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o interés colectivo y ii) establezca un plazo prudencial, de acuerdo con el alcance de las determinaciones. (…) 133. En este orden de ideas, si se trata de una obra, el juez, de acuerdo con la complejidad de la misma y con las pruebas, tiene autonomía para señalar el término para su ejecución, sin que ello implique un desconocimiento del principio de planeación, comoquiera que la orden judicial no excluye la obligación de la entidad pública de celebrar el contrato estatal bajo parámetros técnicos, presupuestales, de oportunidad, de mercado y jurídicos que se requieren para el efecto. (…) Además, en el evento que durante la ejecución de las órdenes judiciales se observe que es necesario otorgar un plazo adicional para que estas se lleven a cabo, el juez puede adoptar las decisiones que considere necesarias para garantizar el cumplimiento de la sentencia (…) Sin embargo, si el cumplimiento de la sentencia se debe llevar a cabo en el ámbito de un contrato que ha celebrado la entidad con anterioridad a la fecha en que esta se profirió y que se encuentran en la etapa de ejecución, por vía judicial no es posible fijar un plazo, en tanto este ya se ha regulado contractualmente.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN PRIMERA**

**Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

**Radicación número: 18001-23-40-000-2016-00001-01(AP)**

**Actor: ANYI MILEIDY ALVIS CUELLAR Y OTROS[[1]](#footnote-1)**

**Demandado: INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO –INPEC-, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS -USPEC-, CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL SUR DE LA AMAZONÍA -CORPOAMAZONIA-, EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE FLORENCIA -SERVAF- Y MUNICIPIO DE FLORENCIA[[2]](#footnote-2)**

**SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC- y el Municipio de Florencia contra la sentencia proferida, en primera instancia, el 15 de marzo de 2018, por el Tribunal Administrativo Caquetá, a través de la cual se accedió a las pretensiones de la demanda.

La presente providencia tiene las siguientes partes: i) Antecedentes; ii) Consideraciones de la Sala y iii) Resuelve; las cuales se desarrollan a continuación:

1. **ANTECEDENTES**

**Presupuestos fácticos de la demanda**

1. Anyi Mileidy Alvis Cuellar y otros[[3]](#footnote-3), en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos establecido en el artículo 88 de la Constitución Política y reglamentado por las leyes 472 de 5 de agosto de 1998[[4]](#footnote-4) y 1437 de 18 de enero de 2011[[5]](#footnote-5), presentaron demanda ante el Tribunal Administrativo de Caquetá contra el Instituto Penitenciario y Carcelario –INPEC-[[6]](#footnote-6) para que se protejan los derechos colectivos i) al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; ii) a la seguridad y salubridad públicas; y iii) *“[…] a que se tomen las acciones correspondientes para detener daños materiales en bienes patrimoniales colectivos como consecuencia de la influencia de aguas naturales y servidas provenientes del interior de la Cárcel El Cunduy y lluvias de la vía […]”[[7]](#footnote-7).*
2. La parte actora considera vulnerados los derechos colectivos indicados *supra,* porque las aguas residuales provenientes del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Cunduy son vertidas en una fuente de agua natural que corre a cielo abierto dentro de ese lugar, las cuales salen a la vía y caen sobre un canal construido por la señora Pola Maritza Polania Ossa.
3. Manifiesta que las aguas naturales combinadas con las residuales que provienen de ese establecimiento afectan las viviendas ubicadas en el Barrio Yupura Norte en Florencia, sobre las carreras 1 C núm. 33 D - 11, 2 núm. 33 C – 19, 1 C Bis núm. 33 B -12, 2 c Bis núm. 33 C – 24 y 1 C Bis núm. 33 A – 108.
4. En la demanda se asevera que la corriente de agua cruza por esos lugares de la siguiente forma: i) por un lado, alrededor de la vivienda de José Milciades Cuellar Rendón y Amparo Mora y, por el otro, por el centro del lote contiguo; ii) hacia las bases y paredes, así como al fondo de las viviendas de María Margarita Cuellar Rendón, María Erminia Rendón y de Nancy Sofía Artunduaga Pérez; e iii) inundan la vivienda de Diana Rocío Restrepo y Wilson Tejada cuando llueve.
5. Sobre el particular, en la demanda se agregó lo siguiente:

*“[…]* ***ROSA ELENA PACHECHO TRUJILLO y MIRO ALONSO BOLAÑOS RUEDA*** *como propietarios y residentes desde hace varios años en el lugar donde hoy ocupan terrenos nuestra casa habitación sobre la carrera 1 C Bis # 33 A 108 también hemos tenido que soportar la invasión de aguas naturales mezcladas con servidas o residuales provenientes del Centro Carcelario y Penitenciario El Cunduy y con ellas, olores putrefactos que contaminan el ambiente y el aire que respiramos haciendo que no haya día del año en que no tengamos que estar sometidos a fuertes gripes y fiebres, enfermedades que para todos no es un secreto son producidas por animales transmisores como sancudos (sic), pitos, moscas y cucarachas. Ello se suma que a la hora de tomar los alimentos la fetidez traspasa su sabor y olor. Esto en cuanto a la salud. En cuanto a los daños materiales. (sic) Tenemos que estos se producen por el constante correr de esas aguas residuales contra nuestra propiedad cuando llueve o son arrojadas aguas negras de la cárcel El Cunduy […]”[[8]](#footnote-8) (Resaltado del texto original).*

1. En síntesis, la parte actora sostiene que, como consecuencia del mal manejo de las aguas lluvias y residuales en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Cunduy, se afecta la estabilidad de las viviendas y se generan malos olores, así como graves enfermedades.
2. En la demanda, se destacó que la señora María Erminia Rendón Caicedo, habitante del sector, tiene ochenta (80) años y, durante los últimos doce (12) años, ha tenido que soportar enfermedades, daños en sus oídos y del sistema respiratorio.
3. Asimismo, se afirmó que esta problemática fue puesta en conocimiento de las autoridades, sin que llevaran a cabo las acciones necesarias para solucionarla.
4. También se adujo que la comunidad presentó una acción de tutela, en virtud de la cual *“se previno”* a las siguientes entidades: i) Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Cunduy para que vierta las aguas negras de manera adecuada y resuelva las deficiencias sanitarias en ese establecimiento; ii) Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA- para que ejerza funciones de vigilancia y control; y iii) Empresa de Servicios Públicos de Florencia –SERVAF-, Secretaría de Salud Municipal de Florencia y Municipio de Florencia, para que atiendanla problemática que representa el vertimiento inadecuado de las aguas residuales. Sin embargo, en criterio de la parte actora, ninguna de las referidas entidades cumplió de forma adecuada estas obligaciones.
5. Por último, se destaca en la demanda que la Empresa de Servicios de Florencia –SERVAF-, instaló una bocatoma a un lado de la vía pública, sin tener en cuenta la causa que origina la contaminación.

**Pretensiones de la demanda**

1. Las pretensiones del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, se formularon en los siguientes términos:

*“[…]*

***PRIMERA****: Se ordene a quien corresponda como Director o encargado del Centro Carcelario Penitenciario El Cunduy, la suspensión inmediata y total del derrame de aguas naturales y servidas provenientes a cielo abierto de oeste a este acorde con los puntos cardinales y de norte a sur (ubicándonos desde la entrada del establecimiento) y que tiene origen su caudal del interior de ese centro, pasando en forma permanente (las 24 horas y 365 días del año) sobre lotes en construcción y las viviendas de JOSÉ MILCIADES RENDÓN, AMPARO MORA, MARÍA MARGARITA CUELLAR, MARÍA ERMINIA RENDÓN, NANCY SOFÍA, ROSA ELENA PACHECO TRUJILLO y MIRIO ALONSO BOLAÑOS RUEDA, WILSON TEJADA, DIANA ROCÍO RESTREPO y; traspasando a la vía pública para afectar las viviendas de OMAR SALAZAR CUELLAR, MELBA CONSUELO CERQUERA, WILSON TEJADA LOSADA, ENAMARGEN VÁSQUEZ DE CERQUERA, JUDITH CERQUERA VÁSQUEZ, y DIANA ROCÍO RESTREPO RAMOS, MARÍA DEL ROSARIO SEGURA SEGURA y FRANCISCO GASCA entre otros muchos habitantes del sector.*

***SEGUNDA:*** *Como el origen del caudal de aguas naturales (****mescladas (sic) con aguas servidas)*** *tiene su yacimiento al interior de las instalaciones de la Cárcel El Cunduy, SE ORDENE a quien corresponda adelantar los trabajos de encausamiento que permitan la desviación de estas hacia el sistema interno de alcantarillado de ese establecimiento, o donde consideren es necesario, con el fin de que por ningún motivo continúe su curso hacia nuestras viviendas. Lo que necesitamos es que sus aguas (naturales y servidas)* ***NO*** *invadan más nuestras propiedades y la vía pública en general y con ello, que se termine la humedad que además de daños estructurales en las construcciones impiden la construcción de mejoras.*

***TERCERA:*** *Que las aguas lluvias de la vía pública (destapada) que bordean ese establecimiento carcelario sean encausadas mediante el sistema de conducción (alcantarillado) más adecuado que evite su paso a cielo abierto y rumbo hacia nuestras viviendas y lotes.*

***CUARTA:*** *Que la señora POLA MARITZA POLANIA OSSA quien tiene su propiedad en la parte superior del sector (Calle 36 1 C Bis) proceda a ejecutar los trabajos que sean necesarios con el fin de suspender en forma definitiva el paso de vertidas (sic) provenientes de la Cárcel El Cunduy y vía pública aledaña por sus predios, lo que garantizaría que por allí no vuelvan a correr estas y se termine la problemática origen de este documento.*

*Cabe agregar, que los predios de la señora POLA MARITZA POLANIA OSSA, por donde cursan las aguas a su paso hacia nuestras viviendas y lotes en construcción más abajo, están ubicados en la parte posterior. Presumimos que allí mucho tiempo atrás (no sabemos cuánto), fue hecho un canal que recogiera las aguas naturales provenientes de los predios de la cárcel para llenar y un estanque y es por allí que, están corriendo las aguas naturales más las servidas que salen a cielo abierto de las instalaciones de la cárcel y las de lluvias provenientes desde la vía principal salida a Neiva-Huila. Es de anotar también que para que ese entonces el sector donde hoy se encuentran nuestras propiedades aún no se hallaba construido.*

***QUINTA:*** *Se adopten las medidas necesarias para que no se vuelvan a presentar las acciones y omisiones que dan lugar a la presente acción.*

*SEXTA (sic): Que se condene a los demandados (CENTRO CARCELARIO Y PENITENCIARIO EL CUNDUY Y LAS DEMÁS AUTORIDADES QUE EN EL CURSO DEL PROCESO SE ESTABLEZCAN COMO RESPONSABLES) a recompensar a los actores de conformidad con el artículo 39 de la Ley 472 de 1998.*

*SEXTA (sic): Que se condene en costas a los demandados de ser necesario.*

*[…]”[[9]](#footnote-9) (Resaltado del texto original).*

**Contestaciones de la demanda**

1. El Ministerio de Justicia y del Derecho[[10]](#footnote-10), por conducto de apoderado especial, se opuso a las pretensiones por considerar que no ha vulnerado los derechos colectivos que se invocan en la demanda y no es competente para llevar a cabo las obras que se solicitan en esta.
2. Destacó que la administración de los establecimientos penitenciarios y carcelarios está a cargo de la Dirección General del Instituto Penal y Penitenciario –INPEC- y su mantenimiento, así como adecuación física es competencia de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC-, de conformidad con el Decreto 4150 de 3 noviembre de 2011[[11]](#footnote-11).
3. La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios[[12]](#footnote-12) –USPEC-, por medio de apoderado especial, se opuso a las pretensiones, porque, en su criterio, no ha vulnerado los derechos colectivos que se invocan en la demanda.
4. Aseveró que la entidad hasta hace menos de tres (3) años, asumió formalmente las funciones *“[…] que trajeron como consecuencia, heredar una problemática estructural y compleja proveniente del INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO –INPEC-, materializada en el hecho de recibir una infraestructura inadecuada y vetusta, en regular estado y con índices de intervención bajos, sin dejar de mencionar el más delicado de todos, el hacinamiento carcelario, así como recientemente, la liquidación de CAPRECOM EPS.S-S, que era el prestador del servicio de salud hasta el 31 de diciembre de 2015 […]”[[13]](#footnote-13).*
5. Manifestó que a pesar de las condiciones en las que recibió los establecimientos carcelarios y penitenciarios, la entidad ha realizado esfuerzos presupuestales para superar la crisis.
6. Consideró que la acción popular es improcedente, porque está dirigida a solucionar una controversia de carácter particular, teniendo en cuenta que en la demanda se solicitó que la señora Pola Maritza Polania Ossa ejecute los trabajos que sean necesarios para suspender, de forma definitiva, el paso de las aguas residuales.
7. Por último, sostuvo que en la acción popular no se formuló ninguna pretensión en contra de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC-.
8. La Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA-, por conducto de apoderada especial, se opuso a las pretensiones de la demanda, con fundamento en que ha cumplido con las funciones asignadas por la ley.
9. Destacó que profirió un fallo en virtud del cual impuso una sanción por infracción de normas ambientales, sin embargo no precisó contra cuál entidad.
10. En síntesis, propuso como excepciones las siguientes:

i) Inexistencia de causa, comoquiera que a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA-, no le corresponde llevar a cabo las obras solicitadas en las pretensiones de la demanda.

ii) Ausencia probatoria de causalidad en los motivos alegados versus los daños.

1. El Municipio de Florencia[[14]](#footnote-14), por medio de apoderado especial, se opuso a las pretensiones de la demanda, comoquiera que no es responsable de la vulneración o amenaza de los derechos colectivos invocados en la demanda.
2. Asimismo, propuso las siguientes excepciones:

i) Inexistencia de responsabilidad por parte del Municipio de Florencia, con fundamento en que el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC-, debe garantizar el manejo de las aguas residuales que generen los establecimientos penitenciarios y carcelarios. Agregó que la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC-, celebró un contrato de obra con el objeto de suministrar, instalar, poner en marcha, mantener y operar el sistema de captación, tratamiento, almacenamiento, distribución, optimización y operación de todos los sistemas de aguas residuales en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Cunduy. Por ello, en criterio del ente territorial, esa entidad también es responsable por los hechos que se relatan en la demanda.

 ii) Insuficiencia probatoria-carga probatoria en cabeza del accionante.

1. La Empresa de Servicios de Florencia[[15]](#footnote-15) –SERVAF-, por conducto de apoderado especial, se opuso a las pretensiones de la demanda con fundamento en que la responsabilidad de la protección de los derechos colectivos es del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Cunduy. Por lo anterior, propuso como excepción la falta de legitimación en la causa por pasiva.
2. Asimismo, propuso como excepción la falta de vinculación de la totalidad de litisconsortes, porque una de las pretensiones está dirigida a que Paola Maritza Polania Ossa, realice las obras necesarias para solucionar el problema descrito en la demanda.

**Actuaciones en primera instancia**

1. El Tribunal Administrativo de Caquetá, mediante auto proferido el 14 de enero de 2016[[16]](#footnote-16), admitió la demanda y ordenó notificar al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC-, así como al Ministerio Público y a los miembros de la comunidad.
2. Teniendo en cuenta los fundamentos fácticos y legales de la demanda, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC-, por conducto de apoderado especial, solicitó la vinculación del Ministerio de Justicia y del Derecho, de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC-, de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA-, de la Empresa de Servicios de Forencia S.A. E.S.P. –SERVAF- y del Municipio de Florencia[[17]](#footnote-17).
3. En consecuencia, el Tribunal *a quo,* mediante auto proferido el 1.º de febrero de 2017, vinculó a las referidas entidades, por considerar que sus competencias legales están relacionadas con el objeto de la demanda[[18]](#footnote-18)
4. La audiencia especial de pacto de cumplimiento se llevó a cabo el 9 de mayo de 2017, y se declaró fallida por falta de ánimo conciliatorio de las partes[[19]](#footnote-19). A continuación, el *A quo* decretó pruebas mediante auto proferido el 11 de mayo de 2017[[20]](#footnote-20).
5. Vencido el periodo probatorio, mediante auto proferido el 16 de noviembre de 2017, se corrió traslado común a las partes por el término de cinco (5) días para que presentaran sus alegatos de conclusión, de conformidad con el artículo 33 de la Ley 472[[21]](#footnote-21).

**La sentencia proferida, en primera instancia**

1. El Tribunal Administrativo de Caquetá, mediante sentencia proferida, en primera instancia, el 15 de marzo de 2018, entre otras cosas, dispuso en su parte resolutiva lo siguiente:

*“[…]*

***TERCERO: Declarar*** *que los demandados son responsables de la vulneración de los derechos colectivos demandados, de conformidad con lo precedido.*

***CUARTO: Proteger*** *los derechos colectivos atinentes al “GOCE DE UN AMBIENTE SANO, LA SEGURIDAD Y SALUBRIDAD PÚBLICAS”, en beneficio de la calidad de vida de los habitantes del Barrio Yapura Norte de Florencia Caquetá.*

***QUINTO: Impartir*** *las siguientes órdenes, con mirar a efectivizar la protección de los derechos colectivos ya mencionados:*

*1.-* ***LA UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS –USPEC***

*1.1. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia, bien sea a través de los contratos en curso o los que deban celebrarse, realizar las obras necesarias para el mantenimiento del pozo séptico y demás tanques de depósito y circulación de aguas y residuos sólidos que se encuentran en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, al igual que la adecuación e instalación de nuevas tuberías en cada uno de los patios que conforman el centro penitenciario.*

*1.2.- Dentro de los doce (12) meses siguientes a la ejecutoria del fallo se realicen todas las obras necesarias para la canalización de aguas internas y externas que circulan por el establecimiento penitenciario, se realice su debida canalización y alcantarillado, al igual que el debido tratamiento de las aguas residuales con el fin de que conecten a la red externa del Alcantarillado del Municipio que administra SERVAF.*

***2.- EL MUNICIPIO DE FLORENCIA Y LA EMPRESA DE SERVICIOS DE FLORENCIA-SERVAF-S.A.ESP*** *Conforme las competencias legales de cada entidad y los principios de colaboración y coordinación, deberán:*

*2.1. Dentro de los ocho (8) meses siguientes a la ejecutoria del fallo, elaborar y expedir legalmente, un plan de mejoramiento de aguas en todo el sector aledaño al establecimiento carcelario El Cunduy, donde se presente un diagnóstico al igual que un plan de mejoramiento teniendo en cuenta además de otros factores externos que afectan el medio ambiente, el uso y disposición final de las aguas y residuos sólidos de los propietarios y/o arrendatarios de bienes inmuebles de uso residencial o comercial.*

*2.2. Una vez, vencido el término anterior, realizar las obras correspondientes en un término máximo de doce (12) meses.*

*2.3. Dentro de los ocho (8) meses siguientes a la ejecutoria del fallo, adelantar las actuaciones administrativas, frente a los propietarios en lo que corresponda a estos conforme a su derecho de dominio frente al bien inmueble, con el fin de que se adelanten las adecuaciones del alcantarillado o redes internas en cada predio con las especificaciones técnicas correspondientes que permitan conectarse a la rede externa que administra la empresa SERVAF S.A., para que no se afecte el alcantarillado, las vías públicas por las inundaciones y principalmente el medio ambiente, igualmente que las adecuaciones de las redes de alcantarillado instaladas por cada uno de los propietarios de los predios cumpla con las especificaciones requeridas para el desagüe y que estas salga a la red primaria del alcantarillado municipal y que cumplan de manera estricta con los (sic) normas de construcción.*

*2.4. Una vez el Establecimiento Penitenciario El Cunduy y los particulares, realicen las adecuaciones de las redes internas, adelantar las obras correspondientes conforme a su competencia para la conexión a la red externa.*

*[…]*

***SEXTO: Conformar*** *el comité de verificación en los términos expuestos en la parte considerativa del presente proveído[[22]](#footnote-22) […]”[[23]](#footnote-23).*

1. Para fundamentar esta decisión, el *A quo* transcribió las pruebas que obran en el expediente y, a continuación, de forma sucinta, se refirió a la regulación de las acciones populares, así como a los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda.
2. Precisó que se probó que en el Barrio Yapurá Norte, cerca del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Cunduy, no existe colector de alcantarillado y, por lo tanto, se vierten de forma directa las aguas negras que desembocan en un caño, lo cual genera enfermedades y malos olores.
3. En su criterio, a los municipios les corresponde, en primera instancia, garantizar y prestar de forma eficiente los servicios públicos en el área de su jurisdicción; sin embargo, en virtud de la descentralización, en el Municipio de Florencia la entidad encargada de prestar el servicio de público de acueducto y alcantarillado es la Empresa de Servicios Públicos de Florencia –SERVAF-.
4. Agregó que la vulneración de los derechos colectivos invocados en la demanda se genera porque en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Cunduy, las redes internas no cumplen con las normas que regulan su estructura. Entonces, una vez estas se adecuen, le corresponde a la empresa de servicios públicos realizar las obras que permitan la adecuada recolección de los desechos sólidos y líquidos, a través de redes externas de alcantarillado.
5. Asimismo, consideró que la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC-, de manera tardía y sin solución efectiva, ha adelantado gestiones administrativas, y celebrado contratos para atender la problemática de vertimiento de aguas negras en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Cunduy.

**Recursos de apelación**

1. La Sala procede a realizar un resumen de los argumentos expuestos en los recursos de apelación interpuestos por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC- y el Municipio de Florencia.
2. La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios[[24]](#footnote-24) –USPEC-, por conducto de apoderado especial, interpuso recurso de apelación contra los ordinales tercero y cuarto, así como los numerales 1.1. y 1.2. del ordinal quinto de la sentencia proferida, en primera instancia.
3. Lo anterior con fundamento en que la entidad ha cumplido con el objeto de su creación, que consiste en gestionar bienes y servicios, de conformidad con lo establecido en el artículo 5.º del Decreto 4150 de 2011.
4. Destacó que la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC-, presenta el anteproyecto al gobierno nacional para la asignación de recursos, según lo prevé el numeral 16 del artículo 2.º del Decreto 4150 de 2011.
5. Por lo tanto, en su criterio, no ha vulnerado los derechos o intereses colectivos invocados en la demanda.
6. Reiteró que, en el ámbito de sus competencias, ha suscrito varios contratos estatales.
7. Además, el impugnante manifestó que los términos fijados para el cumplimiento de las órdenes judiciales son muy cortos y pueden afectar el desarrollo de los contratos, toda vez que el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo –FONADE- se rige por el principio de planeación, en virtud del cual se establecen plazos para cumplir con el objeto contractual. Por esta razón, consideró que mediante una sentencia no es posible imponer cargas en relación con los términos contractuales.
8. Por último, consideró que en el caso *sub examine,* la acción popular es improcedente, porque i) la entidad ha sido diligente en el cumplimiento de su objeto, a través de la celebración de varios contratos; ii) no es cierto que las aguas residuales provenientes del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Cunduy se derramen y afecten los lotes de los demandantes; iii) la entidad no ha vulnerado los derechos colectivos invocados en la demanda; y iv) la demanda va dirigida contra el Director de El Cunduy y no hace referencia a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC-.
9. Asimismo, sostuvo que el derecho a la moralidad administrativa se vulnera cuando, por una acción u omisión de una autoridad pública, se afectan bienes jurídicos como la buena fe, la ética, la honestidad, el interés general, entre otros
10. El Municipio de Florencia[[25]](#footnote-25), por conducto de apoderado especial, interpuso recurso de apelación contra la sentencia proferida, en primera instancia, con fundamento en que la demanda se promovió por la falta de actuación administrativa del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC- y no del ente territorial.
11. Destacó que si bien, la comunidad que presentó la demanda habita en el Municipio de Florencia, ello no implica que ese ente territorial sea el responsable directo de la afectación de los derechos colectivos relacionados con el medio ambiente.
12. Reiteró que el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC- tiene a su cargo el mantenimiento de las infraestructuras físicas, sistemas de alcantarillado, manejo de las aguas negras y de los vertimientos que se produzcan en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Cunduy. Sobre el particular, agregó:

*“[…] Por lo anteriormente expuesto, es que resulta inadmisible, atribuir la responsabilidad del Municipio de Florencia y por ende de la empresa administradora del sistema de acueducto y alcantarillado SERVAF E.S.A. E.S.P., pues en el sector, se presta adecuadamente este servicio público.*

*Como ya se ha hecho referencia, estamos frente a una presunta vulneración de derechos colectivos y del medio ambiente que tiene su origen en las instalaciones del –INPEC-, más exactamente en el EPMSC FLORENCIA (Cárcel el Cunduy), ocasionado por el vertimiento de aguas residuales hacia una comunidad colindante.*

*Es de recordar que el Instituto Nacional y Penitenciario y Carcelario –INPEC- es una institución del orden Nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho a través del Decreto 2897 de 2011.*

*En virtud de lo anterior, es esta la institución responsable de garantizar el debido manejo de las aguas residuales y de las vertientes que de ella se ocasionen […]”[[26]](#footnote-26).*

1. Asimismo, el apoderado del ente territorial, destacó que el Tribunal *a quo* no valoró el contrato de obra núm. 263 de 9 de octubre de 2015 que celebró la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC- con el objeto de suministrar, instalar, poner en marcha, mantener y operar el sistema de captación (pozo de bombeo); así como para tratar, almacenar, distribuir y optimizar los tanques de almacenamiento y operación de todos los sistemas de aguas residuales, entre otros, en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Cunduy. En su criterio, de esta prueba se infiere que aquella entidad aceptó, de forma tácita, su responsabilidad al buscar una solución al problema interno relacionado con la falta de Planta de Tratamiento de Aguas Residuales.
2. Así las cosas, el apoderado del Municipio de Florencia sostuvo que en el presente caso se configura la falta de legitimación en la causa por pasiva, comoquiera que la responsabilidad de vulneración de los derechos colectivos invocados en la demanda, es del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC- y del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Cunduy.

**Actuación en segunda instancia**

1. El Despacho sustanciador, mediante auto proferido el 22 de junio de 2018[[27]](#footnote-27), admitió los recursos de apelación presentados por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC- y el Municipio de Florencia contra la sentencia proferida, en primera instancia, el 15 de marzo de 2018, por el Tribunal Administrativo de Caquetá.
2. Posteriormente, el Despacho sustanciador, por auto proferido el 10 de agosto de 2018[[28]](#footnote-28), ordenó a las partes que presentaran sus alegatos y surtir traslado al Procurador Delegado ante esta Corporación con el fin que rindiera concepto.

**Alegatos de conclusión**

1. La Sala observa que en esta instancia procesal, presentaron alegatos el señor José Milciades Cuellar Rendón, el Municipio de Florencia, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC- y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC-.
2. En sus alegatos, José Milciades Cuellar Rendón[[29]](#footnote-29) manifestó que la afectación a los derechos colectivos invocada en la demanda, aun se presenta, por lo tanto solicitó que se confirme la sentencia proferida, en primera instancia.
3. El Municipio de Florencia[[30]](#footnote-30), reiteró los argumentos expuestos en el recurso de apelación.
4. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario[[31]](#footnote-31) –INPEC-, sostuvo que la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC- celebró el contrato de obra núm. 283 de 2015 con el objeto de suministrar, instalar, poner en marcha, mantener y operar el sistema de captación; así como para tratar, almacenar, optimizar y operar todos los sistemas residuales entre otros, en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Cunduy. Además, afirmó que se va a celebrar otro contrato, el cual se encuentra en la etapa de adjudicación.
5. Agregó que no es posible canalizar los *“nacederos”* de agua que surgen al interior del centro de reclusión, por cuanto se atentaría contra el medio ambiente.
6. Además, destacó que Pola Maritza Polania realizó obras sin los respectivos permisos, que la comunidad construyó sobre la orilla de los desagües y que el curso natural de las aguas fue cambiado por personas particulares con el objeto de construir viviendas.
7. En su criterio, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, no ha vulnerado ningún derecho o interés colectivo y resaltó que *“[…] la Unidad de Servicios Penitenciarios debe propender en la solución al problema de saneamiento ambiental interno del centro de reclusión de Florencia, adoptando para ello las medidas preventivas, en cuanto al mantenimiento de infraestructura física de los sistemas del recurso hídrico. Pero el hecho que el USPEC, haga las refacciones (sic) ya conocidas, ello no quiere significar que el INPEC, haya vulnerado a los aquí actores sus derechos que ellos mismos vulneraron al construir menos de los treinta metros que exige la ley […]”[[32]](#footnote-32).*
8. Aseveró, por una parte, que la Empresa de Servicios Públicos de Florencia –SERVAF- tiene competencia para la prestación del servicio público de acueducto y alcantarillado en el Municipio de Florencia y, por la otra, que a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC- le asiste la responsabilidad de mantener la infraestructura física para prestar, de forma adecuada, los servicios penitenciarios.
9. La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC-, por conducto de apoderada especial, reiteró los argumentos de la contestación de la demanda y se refirió a las competencias asignadas a cada una de las entidades que forman parte del Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario.
10. Aseveró que los daños que se invocan en la demanda no pueden ser atribuidos a la entidad, en tanto sus funciones son de carácter administrativo, logístico y contractual y, además, su creación es reciente.
11. En su criterio, de conformidad con el Decreto 4150 de 2011 y la Ley 1709 de 20 de enero de 2014[[33]](#footnote-33), la función de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC-, en relación con las plantas de Tratamiento de las aguas residuales consiste en su operación y mantenimiento.
12. Destacó que para el cumplimiento de sus competencias ha celebrado varios contratos.
13. Por último, afirmó que, como en el caso *sub examine* se plantea un problema de carácter ambiental, la entidad no tiene competencia para solucionarlo.

**II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

1. A continuación, la Sala abordará el estudio de las siguientes cuestiones: i) Competencia de la Sala; ii) Marco normativo y jurisprudencial de la acción popular; y iii) planteamiento de los problemas jurídicos

**Competencia de la Sala**

1. Vistos: i) el artículo 16 de la Ley 472, sobre competencia para conocer de las acciones populares en segunda instancia; ii) el artículo 13 del Acuerdo 58 de 15 de septiembre de 1999, modificado por el artículo 1.° del Acuerdo 55 de 5 de agosto de 2003[[34]](#footnote-34), sobre la distribución de asuntos entre las secciones del Consejo de Estado; y iii) el artículo 150 de la Ley 1437, modificado por el artículo 615 de la Ley 1564 de 12 de julio de 2012[[35]](#footnote-35), sobre competencia del Consejo de Estado, en segunda instancia; esta Sección es competente para conocer, en segunda instancia, de los recursos de apelación que se presenten contra las sentencias proferidas, en primera instancia, por los tribunales administrativos en el trámite de las acciones populares.
2. Agotados los trámites inherentes a la acción popular sin que se observe causal de nulidad que pueda invalidar lo actuado, la Sala procede a resolver el recurso de apelación.

**Marco normativo y jurisprudencial de la** **acción popular**

1. El artículo 88 de la Constitución Política dispone que las acciones populares son un mecanismo de protección *“[…] de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella […]”*.
2. En desarrollo de la norma constitucional, el legislador expidió la Ley 472 que en su artículo 2.º define las acciones populares como *“[…] los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos […]”* que se ejercen para *“[…] evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible […]”.*
3. Esta acción busca que la comunidad pueda disponer de un mecanismo judicial para la protección efectiva, de forma rápida y sencilla, de los derechos colectivos, cuya amenaza o vulneración debe necesariamente probarse para la procedencia del amparo.
4. Conforme con lo anterior, los supuestos sustanciales para que proceda el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos son: i) una acción u omisión de la parte demandada; ii) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; y, iii) la relación o nexo de causalidad entre la acción u omisión y la afectación de los derechos e intereses.

1. Sobre el particular, la Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia de 28 de marzo de 2014, explicó que la acción popular es autónoma y principal y, además, puede ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica, sin embargo *“[…] quien concurre al litigio después de haberse promovido la acción popular por diferente persona, sólo puede acogerse al proceso dentro de los términos en que ésta presenta la demanda, es decir, no le es dable al tercero extenderse en la materia discutida, los móviles o las consecuencias del proceso, puesto que es la parte actora quien en la demanda, fija el litigio […] ”*[[36]](#footnote-36)*.*
2. La Sala resalta que conforme a los artículos 1.°, 2.°, 4.° y 9.° de la citada Ley 472, se infiere que la acción popular se caracteriza porque: i) está dirigida a obtener la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva definidos como tales en la Constitución Política, en las leyes y en los tratados celebrados por Colombia; ii) su objetivo es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible; iii) es una acción pública, esto es, como mecanismo propio de la democracia participativa, puede ser ejercida por *“toda persona”* y, además, para afianzar pedagógicamente un sistema de control social, se señalan expresamente como titulares de esta acción las organizaciones no gubernamentales, las entidades públicas de control, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los personeros y los servidores públicos; iv) es una acción autónoma y principal; v) no tiene carácter sancionatorio respecto de aquel contra quien se dirijan las pretensiones y, eventualmente, recaiga la sentencia estimatoria; y, vi) no ha sido instituida como mecanismo de control judicial de las leyes, en consecuencia, cuando con fundamento en la eventual violación o amenaza a un derecho o interés colectivo se pretenda impugnar una ley o que se imparta una orden al legislador, habrá de acudirse a las acciones pertinentes.
3. Finalmente, es importante resaltar que la lesión o puesta en peligro de los derechos colectivos debe estar debidamente probada, según lo dispone el artículo 30 de la Ley 472 y que corresponde al actor popular la carga de acreditar y probar los hechos que sustentan las pretensiones de la demanda.

**Planteamiento de los problemas jurídicos**

1. De acuerdo con los recursos de apelación, la Sala deberá determinar por una parte, i) si la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC- cumplió con sus funciones y, en consecuencia, no vulneró los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias y a la seguridad y salubridad públicas; en caso negativo, ii) si los términos fijados en la sentencia proferida, en primera instancia, para el cumplimiento de las órdenes son cortos y afectan el principio de planeación en materia de contratación pública. Y, por la otra, i) si el Municipio de Florencia vulneró los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias y a la seguridad y salubridad públicas, por cuanto tiene a su cargo el mantenimiento de las infraestructuras físicas, sistemas de alcantarillado, manejo de las aguas negras y de los vertimientos que se produzcan en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Cunduy; y ii) si la suscripción del contrato núm. 2633 de 9 octubre de 2015, por parte de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC-, constituye una prueba de la aceptación tácita de responsabilidad de esa entidad en la vulneración de los derechos colectivos invocados en la demanda.
2. Para ello, la Sala procederá en el siguiente orden: i) Marco normativo internacional en materia de derecho ambiental; ii) Marco constitucional, legal y desarrollos jurisprudenciales en materia de derecho ambiental; iii) La salubridad pública como derecho colectivo; iv) Marco internacional, constitucional, legal y jurisprudencial de la salubridad pública; v) Marco normativo sobre las funciones asignadas legalmente al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC- y a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC; v) Competencia de los municipios en materia de prestación de los servicios públicos domiciliarios; v) Análisis y solución del caso concreto; y vi) Conclusiones de la Sala.

**Marco normativo internacional en materia de Derecho Ambiental**

1. En el orden internacional existen una serie de instrumentos normativos que hacen parte del derecho ambiental que tienen por objeto proteger el ambiente y los recursos naturales.
2. Dentro de los primeros instrumentos se encuentran la Declaración de Estocolmo, adoptada en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, el 16 de junio de 1972, y la Carta Mundial de la Naturaleza, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, por medio de la Resolución 37/7 en 1982 *“[…] como norma ética con respecto a la protección del medio humano y a la conservación de los recursos naturales […]”*.
3. Con la formación del nuevo orden jurídico internacional ambiental, los principios se encuentran en la Declaración de Río de Janeiro, adoptada el 14 de junio de 1992, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la cual establece en su preámbulo, que su objeto es instituir una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas; y procurar alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial y, en el año de 2002, la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible que tiene fundamento en los principios de los derechos humanos universales y tiene por objeto impulsar el desarrollo sostenible desde diversas perspectivas (económica, social y ambiental).
4. Los principios de la Declaración de Río de Janeiro se aplican en el ordenamiento jurídico colombiano, por virtud de lo dispuesto en el artículo 9.º de la Constitución Política, según el cual *“[…] Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia […]”;* al igual que lo señalado en el artículo 226 *ibidem* dado que el Estado Colombiano debe promover la internacionalización de las relaciones ecológicas sobre las bases de la equidad, reciprocidad y conveniencia y, por cuanto los aceptó como vinculantes por virtud de lo dispuesto en el numeral 1.º del artículo 1.º de la Ley 93 de 22 de diciembre de 1993[[37]](#footnote-37).
5. En efecto, el artículo 1.º *ibidem* sobre los principios generales ambientales dispone que *“[…] La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios:*

*El proceso económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Rio de Janeiro de junio de 1992 sobre medio ambiente y desarrollo […]”.*

**Tratados internacionales**

1. En este mismo sentido, se tienen una serie de tratados internacionales fundamentales con vocación universal, con el objeto de proteger el medio ambiente y los recursos naturales, como:
2. La **Convención de Viena para la protección de la capa de ozono**[[38]](#footnote-38) que, en su artículo 2º, dentro de las obligaciones generales, establece que “*[…] Las Partes tomaran las medidas apropiadas, de conformidad con las disposiciones del presente Convenio y de los protocolos en vigor en que sean parte, para proteger la salud humana y el medio ambiente contra los efectos adversos resultantes o que puedan resultar de las actividades humanas que modifiquen o puedan modificar la capa de ozono […]*”.
3. L**a Convención sobre diversidad biológica**[[39]](#footnote-39) que en su artículo 2° dispone como fin *“[…] la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada […]”*.
4. **La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático**[[40]](#footnote-40) que en su artículo 2º establece como el objetivo último *“[…] de la presente Convención y de todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes, es lograr, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible […]*.
5. La **Convención de Basilea sobre el control de los movimientos** transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación[[41]](#footnote-41), cuyo objetivo es proteger el medio ambiente y la salud humana contra los efectos nocivos derivados de la generación, el manejo, los movimientos transfronterizos y la eliminación de los desechos peligrosos y otros desechos.
6. Estos tratados internacionales han sido complementados por una serie de protocolos, enmiendas y acuerdos, entre los cuales se pueden mencionar el Protocolo de Montreal[[42]](#footnote-42) de 1986 relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono, Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica, hecho en Montreal, el veintinueve (29) de enero de dos mil (2000)[[43]](#footnote-43); el Protocolo de Kioto[[44]](#footnote-44) de 1997 relacionado con la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero que causan calentamiento global, y el Acuerdo de París de 2015[[45]](#footnote-45), instrumentos que tienen vocación de universalidad.

**Marco constitucional, legal y desarrollos jurisprudenciales**

**La** **Constitución Política de Colombia**

1. La Constitución Política de 1991 es una Constitución Ecológica como quiera que sobre el particular hay más de 30 disposiciones Constitucionales que desarrollan la materia, entre los cuales se destacan los artículos 8.°, 58, 79, 80 y 95 que prevén: i) la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas naturales de la Nación; ii) la función ecológica de la propiedad; iii) el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservando las áreas de especial importancia ecológica y fomentando la educación para el logro de estos fines; y iv) el deber del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Así como de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.
2. Estos preceptos previamente referidos concentran los atributos principales en relación con el medio ambiente que se manifiestan en otros artículos constitucionales, de ahí que el análisis de este bien jurídico superior se efectúe desde tres perspectivas (i) como un derecho de las personas, (iii) un servicio público y, (iii) un principio que permea el ordenamiento jurídico en su integridad, dado que asigna facultades e impone compromisos a las autoridades así como a los particulares, en aras de su protección adquiriendo, de esa forma, un carácter de objetivo social.

**Marco legal**

1. El marco legal en materia ambiental encuentra sus inmediatos orígenes en la Ley 23 de 19 de diciembre de 1973[[46]](#footnote-46) y en el Decreto 2811 de 18 de diciembre de 1974[[47]](#footnote-47), cuyos artículos 1.° y 2.°, establecen respectivamente que i) el medio ambiente es un patrimonio común cuya preservación y manejo es una obligación exigible al Estado y a los particulares y ii) el Código de Recursos Naturales y Protección al Medio Ambiente tiene por objeto, entre otros aspectos, la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, previniendo y controlando los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos y regular la conducta humana en sus dimensiones individual o colectiva así como la actividad de la administración en lo que se refiere a las relaciones que emanan del aprovechamiento y conservaciones del medio ambiente.
2. De forma más reciente, la Ley 99 prevé como principios que la política ambiental debe seguir, haciendo remisión específica a los postulados universales y de desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Adicionalmente, procura la protección de la biodiversidad en Colombia como patrimonio nacional y de interés de la humanidad, el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza, resaltando que la formulación de políticas ambientales debe tener en cuenta el resultado del proceso de investigación científica.

**Desarrollos jurisprudenciales constitucionales**

1. La relevancia trascendental que la Carta Política le confirió al medio ambiente se revela *prima facie* por la cantidad de postulados que regulan la materia y los mecanismos para protegerlo, es por ello que como fue precisado, se le ha denominado “*Constitución Ecológica*”[[48]](#footnote-48), la cual fue reconocida por la Corte Constitucional[[49]](#footnote-49) desde la sentencia T-411 de 1992[[50]](#footnote-50).
2. Acerca del medio ambiente sano como derecho colectivo, la Corte Constitucional[[51]](#footnote-51) ha resaltado su importancia *"[…] ya que los derechos colectivos y del ambiente no sólo se le deben a toda la humanidad, en cuanto son protegidos por el interés universal, y por ello están encuadrados dentro de los llamados derechos humanos de 'tercera generación', sino que se le deben incluso a las generaciones que están por nacer, toda vez que la humanidad del futuro tiene derecho a que se le conserve, el planeta desde hoy, en un ambiente adecuado a la dignidad del hombre como sujeto universal del derecho […]”.*

**La salubridad pública como derecho colectivo**

1. Para efectos del estudio del derecho e interés colectivo a la salubridad pública, la Sala analizará, en primer orden, el marco internacional, en segundo orden, el marco constitucional, en tercer orden, el marco legal y, en cuarto orden, el marco jurisprudencial.

**Marco internacional**

1. El artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, señala que “[…] *toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad* […]”.
2. La Organización Mundial de la Salud –en adelante OMS- es la institución de mayor relevancia entre los organismos de las Naciones Unidas, en lo que se refiere a la creación de acuerdos internacionales en materia de salud, precisamente la Constitución de ese organismo señala, entre sus principios, que *“[…] El goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social […]”.*
3. A su turno, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) [[52]](#footnote-52) y que complementa el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[[53]](#footnote-53), prevé *"[…] el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental […]".* Pacto que, además, señala las obligaciones a cargo de los gobiernos orientadas a reducir la mortalidad infantil, promover el sano desarrollo de los niños, mejorar la higiene del trabajo y del medio ambiente, prevenir y tratar enfermedades y crear condiciones que aseguren a todas las personas la asistencia y los servicios médicos en caso de enfermedad.

**Marco constitucional**

1. Al Estado Colombiano le asiste la obligación de asegurar a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud, al tiempo que a los habitantes les corresponde procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 Constitucional.
2. El bienestar general contiene responsabilidades compartidas entre el Estado y los ciudadanos, sobre el primero el artículo 366 Constitucional prevé que el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes es uno de los fines del Estado, motivo por el cual señala que la solución de las necesidades insatisfechas en materia de salud es un objetivo prioritario de las autoridades estatales.
3. En cuanto a los ciudadanos se debe destacar que tienen el deber de obrar conforme al principio de solidaridad, reaccionando con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas en los términos del numeral 2.º del artículo 95 de la Carta Política.
4. Finalmente, en desarrollo de esa responsabilidad que atañe a los particulares en materia de salubridad pública, el artículo 78 *ibídem* prevé que los productores de bienes y servicios que atenten contra la salud y la seguridad de los consumidores son responsables por los daños que causen.

**Marco legal**

1. A través de la Ley 9.º de 24 de enero de 1979[[54]](#footnote-54), el Gobierno Nacional adoptó medidas sanitarias alrededor de: i) el control de los usos de aguas; ii) el manejo de residuos líquidos, sólidos, excretas, emisiones atmosféricas; iii) suministro de agua; iv) salud ocupacional; v) saneamiento de edificaciones; vi) alimentos; v) drogas, medicamentos, cosméticos y similares; vi) vigilancia y control epidemiológico; vii) desastres; viii) defunciones, traslado de cadáveres, inhumanación y exhumanación, trasplante y control de especímenes; ix) artículos de uso doméstico; x) vigilancia y control; y xi) derechos y deberes relativos a la salud.
2. A su turno el artículo 32 de la Ley 1222 de 9 de enero de 2007[[55]](#footnote-55) define la salud pública *como “[…] el conjunto de políticas que buscan garantizar de una manera integrada, la salud de la población por medio de acciones de salubridad dirigidas tanto de manera individual como colectiva, ya que sus resultados se constituyen en indicadores de las condiciones de vida, bienestar y desarrollo del país. Dichas acciones se realizarán bajo la rectoría del Estado y deberán promover la participación responsable de todos los sectores de la comunidad […]”.*
3. La salud pública también se encuentra contenida en el numeral 4.º del artículo 6.º de la Ley 1801 de 29 de julio de 2016[[56]](#footnote-56), como una categoría jurídica de convivencia que implica la responsabilidad que le asiste al Estado, así como a la ciudadanía frente a la protección de la salud como un derecho de diferentes connotaciones[[57]](#footnote-57).

**Marco** **jurisprudencial**

1. En este punto es necesario aclarar que la jurisprudencia constitucional y de lo contencioso administrativo han utilizado las expresiones “*salubridad* *pública*” y “*salud* *pública*”, a manera de sinónimos, incluso se ha arribado al concepto de salud humana como lo veremos a continuación.
2. La Corte Constitucional en sentencia T-579 de 2015, para definir la salubridad pública, acude a la providencia proferida por la Sección Primera de esta Corporación el 3 de septiembre de 2009 en el proceso radicado bajo el núm. 8500123310002000402244-01, en los siguientes términos:

*“[…]*

*2.5.4. El Consejo de Estado ha definido la salubridad pública como ‘la garantía de la salud de los ciudadanos’ e implica ‘obligaciones que tiene el Estado de garantizar las condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad (…). Estos derechos colectivos están ligados al control y manejo de las situaciones de índole sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria’ […]”.*

1. El precitado criterio jurisprudencial fue reiterado por la Corte Constitucional en sentencia C-225 de 2017[[58]](#footnote-58), oportunidad en la que se analizó la constitucionalidad de la Ley 1801, norma que, como se estudió previamente, contiene el concepto de “salud pública”, la cual exige un conjunto de condiciones sanitarias necesarias para la protección de la vida, salud e integridad física del ser humano, de las especies animales y vegetales presentes en el ecosistema.
2. De acuerdo con esa Corporación, la cobertura, prestación eficiente y de calidad de los servicios públicos domiciliarios, se relacionan, de forma directa, con la creación y mantenimiento de las condiciones de salud o salubridad públicas.
3. Ahora bien, la relevancia del derecho colectivo a la seguridad y salubridad pública ha sido analizada por la Sección Primera de esta Corporación[[59]](#footnote-59) en los siguientes términos:

*“[…] La trascendencia social de los conceptos de seguridad y salubridad pública y del derecho colectivo que fundamentan ha llevado a esta Sala de Decisión a sostener que:*

*“(…) constituyen* ***las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad.*** *Su contenido general implica, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos. Estos derechos colectivos están ligados al control y manejo de las situaciones de índole sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria.”[[60]](#footnote-60)*

*Por ende, dada la amplitud de su radio de acción, como ha sido subrayado por esta Corporación, el derecho colectivo a la salubridad pública “se puede garantizar desde una perspectiva de abstención (negativa o de impedir una conducta) o de promoción (activa o de realización de un comportamiento) en aras de asegurar las condiciones esenciales de salud pública”[[61]](#footnote-61). En consecuencia, es claro para la Sala que su vulneración también puede desprenderse tanto de una actitud activa (actuaciones, reglamentos, contratos, etc.), como pasiva (omisión administrativa) de parte de las autoridades responsables de su guarda y realización efectiva […]”.*

1. En tal escenario, la Sala resalta que no existe distinción entre los conceptos de “salud pública” y “salubridad pública”; este derecho colectivo se encuentra íntimamente relacionado con la conservación del orden público y la garantía del bienestar de la comunidad que exige la adopción de medidas tendientes a evitar su alteración.

**Marco normativo sobre las funciones asignadas legalmente al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC- y a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC-**

1. Los establecimientos de reclusión forman parte de la estructura del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC-, según lo previsto en el numeral 7.1 del artículo 7.º del Decreto 4151 de 3 de noviembre de 2011[[62]](#footnote-62).
2. No obstante, visto el artículo 1.º del Decreto 4150 de 3 de noviembre de 2011[[63]](#footnote-63), se advierte que se escindió *“[…] del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario las funciones administrativas y de ejecución de actividades que soportan al INPEC para el cumplimiento de sus objetivos, las que se asignan en este decreto a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - SPC y a las dependencias a su cargo […]”*; así, el artículo 2.º *ibidem* creó este organismo como una Unidad Administrativa Especial con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho.
3. A pesar de la escisión de las mencionadas funciones, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC-tiene a su cargo **determinar** las necesidades en materia de infraestructura, bienes y servicios para cumplir con sus objetivos y funciones, y requerir su suministro a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC-, en los términos del numeral 16 del artículo 2 del Decreto 4150.
4. A su turno, el artículo 4.º del Decreto 4150 señala que el objeto de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC- se contrae a *“[…] gestionar y operar el suministro de bienes y la prestación de los servicios, la infraestructura y brindar el apoyo logístico y administrativo requeridos para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC […]”.*
5. En desarrollo del objeto antes mencionado, el artículo 5.º de la norma en cita enlista las funciones a cargo de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC- que, para el caso concreto, resultan relevantes las siguientes:

*“[…]*

*5.* ***Adelantar las gestiones necesarias para la ejecución de los proyectos de adquisición, suministro y sostenimiento de los recursos físicos, técnicos y tecnológicos y de infraestructura que sean necesarios para la gestión penitenciaria y carcelaria****.*

*[…]*

*7.* ***Promover, negociar, celebrar, administrar y hacer seguimiento a contratos de asociaciones público-privadas o de concesión, o cualquier tipo de contrato que se suscriba que tengan por objeto la construcción, rehabilitación, mantenimiento, operación y prestación de servicios asociados a la infraestructura carcelaria y penitenciaria.***

*8. Realizar, directamente o contratar con terceros, las funciones de supervisión, interventorías, auditorías y en general, el seguimiento a la ejecución de los contratos de concesión y de las alianzas público-privadas, o de concesión, o cualquier tipo de contrato que se suscriba […]” (Resaltado fuera de texto original).*

1. En relación con la operación de las Plantas de Tratamiento de Agua Potable en los establecimientos de reclusión, el artículo 2.2.1.12.2.9 de Decreto 1069 de 26 de mayo de 2015 “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho*”, prevé lo siguiente:

*“[…]* ***Operación y mantenimiento de bienes.****La operación de los bienes dotados por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y de los bienes adquiridos por éste con anterioridad a la expedición del Decreto*[*4150*](http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44682#0)*de 2011, corresponde al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC). Se exceptúa la operación de la dotación estructural, tal como plantas de tratamiento de agua residual (PTAR), plantas de tratamiento de agua potable (PTAP), subestaciones y plantas de energía eléctrica, equipos hidroneumáticos y de bombeo, pozos profundos y demás acciones propias del objeto misional de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC).*

*Salvo lo dispuesto en el artículo 2.2.1.12.2.10, el mantenimiento de los bienes enunciados en el inciso anterior corresponde a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), previo requerimiento del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) en los términos del numeral*[*16*](http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=66362#2.16)*del artículo*[*2*](http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=66362#2)*º del Decreto 4151 de 2011.*

***PARÁGRAFO****. El titular de los derechos reales de dominio de los bienes inmuebles deberá tramitar a su favor las licencias, permisos o concesiones necesarias para el funcionamiento de los servicios penitenciarios, así como la cesión de las existentes de las que a la fecha no sea titular […]”*

1. De acuerdo al recuento normativo en referencia, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC- y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC-, actúan en forma coordinada para la satisfacción, entre otras, de las necesidades de infraestructura de los establecimientos de reclusión y la definición de los lineamientos en ese mismo ámbito; no obstante, corresponde a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC- la obligación de realizar las gestiones que se requieran para que se ejecuten los proyectos de adquisición, suministro y sostenimiento de los recursos, incluyendo infraestructura y, especialmente, tiene a su cargo la operación de la dotación estructural relacionada con las plantas de tratamiento de aguas residuales y potables, pozos profundos y demás acciones propias su objeto misional.

# Competencia de los municipios en materia de prestación de los servicios públicos domiciliarios

1. El artículo 311 de la Constitución Política señala que “*[…] Al Municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes* *[…]*”.
2. A su turno, el artículo 367 Superior prevé que la ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos. De igual manera, indica que los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen.
3. El legislador se ha ocupado de dar desarrollo a la precitada normativa constitucional mediante la expedición de sendas leyes en las cuales ha asignado a los municipios y a las autoridades locales la responsabilidad de garantizar, en sus respectivas jurisdicciones, la prestación de los servicios públicos domiciliarios y, por esa vía, la efectividad de los derechos al saneamiento básico y a la salubridad de todos sus habitantes.
4. De conformidad con los ordinales 10.º y 19 del artículo 3.º de la Ley 136 de 2 de junio de 1994[[64]](#footnote-64), el artículo 5.º de la Ley 142 de 11 de julio de 1994[[65]](#footnote-65), los numerales 2.º y 9.º del artículo 8.º de la Ley 388 de 18 de julio de 1997[[66]](#footnote-66) y el artículo 76 de la Ley 715 de 21 de diciembre de 2001, la prestación directa o indirecta de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado constituye función principalísima a cargo de los municipios; así también, la construcción, ampliación, rehabilitación y mejoramiento en su infraestructura, en orden a garantizar su eficiente y oportuna prestación. Los citados entes territoriales, en virtud de su autonomía, podrán realizar la anterior labor acudiendo a la estructura, la forma y la organización interna que consideren más conveniente en el marco de las posibilidades que otorga la Ley.

**Análisis y solución del caso concreto**

1. Visto el marco normativo y los desarrollos jurisprudenciales en la parte considerativa de esta sentencia, la Sala procede a realizar el análisis del acervo probatorio, para posteriormente, en aplicación del silogismo jurídico, concluir el caso concreto.
2. La Sala procederá a apreciar y valorar **todas las pruebas decretadas y aportadas en primera y segunda instancia**, de conformidad con las reglas de la sana crítica y en los términos del artículo 176 del Código General del Proceso aplicando para ello las reglas de la lógica y la certeza que sobre determinados hechos se requiere para efectos de decidir lo que en derecho corresponda, en relación con los problemas jurídicos planteados en los recursos de apelación interpuestos por el Municipio de Florencia y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC- contra la sentencia proferida, en primera instancia, por el Tribunal Administrativo de Caquetá, el 15 de marzo de 2018.
3. Teniendo en cuenta que para resolver los recursos de apelación es necesario estudiar las pruebas frente a cada problema jurídico planteado en estos, para efectos metodológicos de la decisión la Sala procederá de la siguiente manera: i) Análisis de las pruebas en relación con el recurso de apelación interpuesto por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC-; ii) Análisis de las pruebas en relación con el recurso de apelación presentado por el Municipio de Florencia; iii) Conclusiones de la Sala.

**Análisis de las pruebas en relación con el recurso de apelación interpuesto por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC-**

1. Sobre el manejo de las aguas residuales y naturales en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Cunduy, Yudy Alexandra Otaya, en calidad de Profesional Universitaria de la Secretaria de Salud del Municipio de Florencia, con base en la inspección realizada el 1.º de junio de 2017, rindió el siguiente informe técnico:

*“[…]*

*1. En el momento de la visita se evidenció la presencia de (3) tres (sic) yacimientos de agua natural proveniente de la zona norte externa, que cruza por todo el Centro del terreno del establecimiento, rodeando la infraestructura donde funcionan los patios de la cárcel y es conducida a través de cunetas de cemento solo en ese sector y de manera general a cielo abierto por todo el predio que al parecer termina desembocando al alcantarillado central del Municipio.*

*[…]*

*Lamentablemente al hacer contacto con el alcantarillado del Centro penitenciario termina contaminándose.*

***2. Se encontró tanque desarenador al parecer sin uso alguno, el cual requiere de mantenimiento y limpieza, pues se encontró con presencia de muchos residuos sólidos (bolsas plásticas), demasiado lodo y vectores (cucarachas).***

***[…]***

***3. Se encontró un desagüe de aguas negras, al parecer obstruido y que requiere que se suspenda o repare de manera inmediata debido a que genera malos olores y termina conduciendo al alcantarillado que finalmente termina cayendo al caño.***

*[…]*

*4. En la parte delantera y trasera donde están ubicados los patios correspondientes al Centro penitenciario se evidenció presencia de tubería que conduce tanto el agua potable como el sistema de alcantarillado y se presenció múltiples fugas de agua y obstrucción de los mismos.*

*[…]*

***5. Existe una cajilla donde se concentra finalmente los vertimientos de agua producto de los yacimientos identificados y el alcantarillado Municipal, pero uno de los tubos del Alcantarillado esta obstruido generando así malos olores. Donde finalmente todos estos residuos pasan al otro lado donde se percibió la concentración de aguas a cielo abierto y generando contaminación y vectores.***

*6. A un costado del terreno dentro de la Cárcel, se encontró una porqueriza, el Dragoniante Luis, manifestó que esta existe debido a programas productivos que maneja el Centro Penitenciario, pero se* ***evidenció obstrucción total del alcantarillado provocando desbordamientos aledaños a la porqueriza y donde definitivamente van a parar al caño por los daños anteriormente encontrados.***

*[…]*

***7. Se hizo un recorrido más abajo junto a los Barrios Villa Mercedes y Villa Hermosa por donde cruza el caño y efectivamente se constató la presencia de aguas alrededor de la misma. Al otro lado de la Cajilla final se desprendió una cantidad de agua muy considerable, que genera malos y olores y vectores*** *[…]”[[67]](#footnote-67) (Resaltado fuera del texto original).*

1. En el informe técnico *supra,* se concluyó la presencia de malos olores, proliferación de vectores e insectos como consecuencia del manejo inadecuado de las aguas residuales y naturales en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Cunduy.
2. Estos hechos, también fueron corroborados en la inspección judicial que se llevó a cabo en ese establecimientoel 16 de noviembre de 2017; en el acta de la diligencia, se dejó la siguiente constancia:

*“[…] Damos inicio a la inspección judicial, y observado las situaciones que encontró la profesional universitaria de la Secretaría de Salud, así:*

*1. Se evidencia ingreso de aguas provenientes fuera de la cárcel, así como material fangoso, por la parte norte.*

*2. Se evidencia el punto 2 tanque desarenador sin uso, el cual requiere mantenimiento y limpieza, con presencia de residuos sólidos, lodo y vectores, igualmente el pozo séptico, frente al cual manifiesta un funcionario del INPEC que al mismo se le ha hecho mantenimiento;* ***así mismo se evidencia desagüe del pozo séptico, que sale a la calle, hacia el lugar donde se hizo inspección anterior.***

*3. Se evidencian tuberías de uno de los patios (roca) en los cuales hay una fuga de agua; tubería que concuerda con las fotos Nº 9 y 70 contenidas en el oficio recibido el 05 de julio de 2017, proveniente de la Secretaría de Salud Municipal.*

*4. Se evidencia el nacimiento de aguas al costado sur, que colinda con la Electrificadora de Caquetá.*

*5.* ***Se evidencia agua que sale del establecimiento hacia la calle (yapura norte).***

*6. Se evidencia el punto 6 del informe técnico presentado por la Secretaría de Salud, relacionada con la porqueriza y la obstrucción del alcantarillado […]”[[68]](#footnote-68).*

1. Según esta prueba, las aguas residuales provenientes del pozo séptico ubicado en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Cunduy se vierten en la calle y los residuos de las porquerizas obstruyen el alcantarillado, lo cual genera desbordamientos.
2. Igualmente, en el informe de acompañamiento a la inspección judicial llevada a cabo el 6 de junio de 2017, elaborado por el Ingeniero Jesús Hernando Dávila de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC-, se precisó lo siguiente:

*“[…]*

*1. Acueducto: el establecimiento se encuentra conectado a un sistema propia de abastecimiento de agua potable y al sistema de acueducto del municipio de Florencia-Caquetá, las fugas-pérdidas inherentes en el proceso de transportación desde la toma a los puntos de entrega, se evidencia, desperdicios a lo largo de la tubería instalada para entregas del agua potable a las Habitaciones de la Población Privada de la Libertad, haciendo insuficiente la capacidad que tienen los tanques de almacenamiento para suplir la demanda de la institución y que tienen que recurrir al abastecimiento directo de la red de acueducto de la ciudad.*

*La tubería de PVC de las redes hidrosanitarias (agua potable, aguas residuales) tanto las que se encuentra en la parte interna de los pabellones-patios, como la externa que esta adosada de los muros esta para mantenimiento y reposición por desgaste (la tubería instalada de PVC en las características climáticas de Florencia alta humedad y altas temperaturas tiende a cristalizarse y a un rápido deterioro).* ***La PTAR no funciona desde el año 2003-2004.***

*[…]*

*2.* ***Alcantarillado, aguas lluvias: El sistema de las aguas residuales y aguas lluvias tienen un sin número de falencia (sic) y no facilita la entrega final en las óptimas condiciones, produciendo malos olores, proliferación de vectores, insectos, impacto paisajístico negativo, deterioro del medio ambiente, conduciendo al detrimento de la calidad de vida de los que habitan el EPMSC.***

*[…]*

*3. Nacimientos de agua y escorrentías: El agua donde se encuentra ubicado EPMSC y sus alrededores por naturaleza, es un lugar de nacederos de agua, por tal motivo todo el tiempo se presentan escorrentías provenientes de los nacederos y en épocas de lluvia los niveles freáticos se incrementan en toda esa zona.*

*[…]*

***Se puede observar que a su llegada la tubería del establecimiento se encuentra fracturada, deteriorada generando empozamientos de las aguas residuales y de escorrentías que llegan hasta ese punto e inundando las áreas a su alrededor, además se encuentra un cabezote que por su tamaño se convierte en un muro que hace que los niveles de apresamiento sean mayores***

*[…]”[[69]](#footnote-69) (Resaltado fuera de texto original)*

1. De acuerdo con lo anterior, las aguas que cruzan y nacen en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Cunduy y las provenientes de las lluvias, no son conducidas de forma adecuada, en tanto salen de este lugar a cielo abierto. Llama la atención de la Sala que, según lo expuesto en el informe que se acaba de transcribir, la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales se había construido para tratar todas las aguas y entregarlas a cielo abierto, sin embargo, desde el 2003, no funciona.
2. Además, en ese establecimiento, la tubería que transporta aguas residuales está fracturada y presenta fugas, lo cual genera inundaciones.
3. En efecto, el ingeniero de la Dirección de Infraestructura de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC-, Jesús Hernando Dávila Salazar, concluyó que las múltiples falencias en el sistema de alcantarillado interno en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Cunduy, impide el vertimiento de las aguas residuales y lluvias en óptimas condiciones y genera malos olores, vectores, así como el deterioro del medio ambiente.
4. En concordancia con lo anterior, en el acta de 1.º de junio de 2017, en virtud de la visita realizada por el Municipio de Leticia a una vivienda cercana, se dejó constancia que “*[…] se percibe presencia de malos olores y efectivamente se observa alcantarillado obstruido en su totalidad que genera vertimientos de aguas negras que van al caño. El caño está construido producto de aguas limpias (yacimientos que provienen de sectores aledaños al sector de la electrificadora del Caquetá) y también* ***aguas negras producto de la cárcel*** *y posiblemente de otras viviendas**[…]”[[70]](#footnote-70) (Resaltado fuera de texto original).*
5. En el mismo sentido, el 31 de octubre de 2017, la señora Pola Maritza Polania Ossa, en su calidad de vecina del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Cunduy[[71]](#footnote-71), testificó que el agua que proviene de ese lugar está contaminada y atraviesa los predios del Barrio Yupura Norte en Florencia.
6. Esta situación se presenta desde hace varios años. En efecto, en el concepto técnico de visita núm. 3 realizada por la Corporación Regional de Caquetá el 13 de septiembre de 2004, se precisó lo siguiente:

*“[…] La visita fue atendida inicialmente por el Subdirector de la Penitenciaria, LUIS GERMAN VEGA CEDEÑO, quien dio un breve informe del avance de los compromisos adquiridos sobre los vertimientos del agua residual precedente de la cárcel.*

***Se hizo un recuento de la situación de contaminación que está siendo provocada por la cárcel desde el año 2002, año en el cual se presentó la queja por parte de los habitantes del barrio YAPURA NORTE.***

*Informó el Subdirector:*

***Hasta el momento el INPEC no ha tenido el presupuesto para realizar el trabajo de la conexión del agua residual al alcantarillado municipal, pero, en lo que si se ha avanzado es, en el proceso que se le esta realizado al agua residual procedente del “PABELLÓN LA ROCA” la cual contiene aprox. 200 celdas; proceso consiste en una Planta de Tratamiento de Agua Residual que esta funcionando hace aproximadamente 20 días y procesa el agua de los sanitarios y cocinas del pabellón*** *[…]”[[72]](#footnote-72) (Resaltado fuera de texto original).*

1. Igualmente, en una visita realizada por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA- el 25 de mayo de 2009, se encontraron vertimientos líquidos a cielo abierto provenientes del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Cunduy, los cuales cruzan vías, lotes de viviendas y, finalmente, son descargados en una quebrada. Como consecuencia, la fuente hídrica sufre una alteración física, debido a que la cantidad de vertimientos sobrepasa la capacidad de asimilación[[73]](#footnote-73).
2. En efecto, mediante Resolución núm. 043 de 11 de junio de 2010, esa autoridad ambiental declaró contraventor al Centro Penitenciario El Cunduy por vertimiento de aguas residuales al aire libre[[74]](#footnote-74).
3. En la sentencia proferida por el Juzgado Primero Promiscuo de Familia el 27 de mayo de 2014, en virtud de la acción de tutela promovida por algunos habitantes del Barrio Yapura Norte con fundamento en los hechos relacionados con el presente proceso, se expuso que como consecuencia del inadecuado manejo de las aguas en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Cunduy, se ha afectado el medio ambiente y la salud de los vecinos:

“[…] *Así las cosas, dentro del presente trámite tutelar, queda demostrada la afectación al medio ambiente circunvecino al Centro Penitenciario y Carcelario el CUNDUY y posiblemente a la salud de los habitantes de los predios aledaños a él, puesto que ello se colige a raíz de los estudios e informes presentados por las entidades accionadas y la inspección judicial realizada por este despacho el día 19 de mayo de esta anualidad pues de estos se resalta que; (sic) evidentemente se entrevé que la red interna de alcantarillado del establecimiento penitenciario accionado, existen fugas de aguas servidas o residuales hacia el exterior de aquel, pues ello lo advirtió CORPOAMAZONIA en su informe técnico Nº 338 de 2014 presentado al plenario del presente proceso, según así lo concluyeron, pues encontraron que las tuberías usadas para el transporte de esas aguas, han cumplido su tiempo de uso, encontrándose ellas desgastadas. Asimismo, identificó claramente esta judicatura en virtud de la visita realizada que, de la fuerza de desplazamiento de volumen constante de agua (corriente de agua), que recorre por las viviendas de los accionados y desemboca en calle 1ª C Bis del barrio YAPURA NORTE, se perciben olores sumamente agresivos, no obstante, se incrementan cada vez más a medida que se hace el recorrido por el mismo, es decir, desde el inicio del centro Penitenciario accionado, hasta a vía pública antes mencionada, ocasionando ello también la presencia de vectores que puede resultar perjudicial para la salubridad de los accionantes y habitantes de la zona.*

*De igual manera resultó probado que al interior del ente carcelario demandado, existe una corrección (sic) errada que transporta las aguas residuales procedentes del rancho o cocina, la cual no se encuentra interconecta con la red interna de alcantarillado, por el contrario esas aguas usadas, convergen con una escorrentía de aguas naturales, la cual a su vez, es la que tiene su caudal sobre las viviendas de los accionantes y que finalmente termina en la vía pública sin control alguno; determinándose entonces, que los accionantes efectivamente tienen una afectación debido al cuerpo de agua que proviene de la Cárcel el CUNDUY, máxime si tenemos en cuenta que la contaminación de ese afluente presumiblemente se incrementa con el recorrido cuenta abajo hasta su desembocadura en la calle 1ª C Bis del barrio YAPURA NORTE […]”[[75]](#footnote-75).*

1. De acuerdo con lo expuesto, como consecuencia del inadecuado manejo del agua que cruza y nace en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Cunduy, de las aguas lluvias, así como de los residuos líquidos que se generan en este lugar, se vulneran los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias y a la seguridad y salubridad pública, porque: i) el desagüe del pozo séptico y el tanque desarenador se encuentran en malas condiciones; ii) las aguas que salen del establecimiento se vierten en la calle; iii) el desagüe de aguas negras genera malos olores; iv) los residuos de la porqueriza que funciona en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Cunduy, obstruye el alcantarillado, lo cual provoca desbordamientos; v) las estructuras que conducen las aguas residuales están en mal estado; y vi) la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales no funciona desde el año 2003.
2. Ahora bien, según lo expuesto en el acápite denominado *“Marco normativo sobre las funciones asignadas legalmente al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC- y a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC-”,* la entidad responsable de la vulneración de los derechos colectivos *supra* es la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC-, toda vez que tiene a su cargo la función de adelantar las gestiones necesarias para la ejecución de los proyectos de adquisición, suministro y sostenimiento de los recursos físicos y de infraestructura que sean necesarios para la adecuada prestación de los servicios penitenciarios[[76]](#footnote-76), así como la operación de los bienes de dotación estructural, como las plantas de tratamiento, pozos, entre otros.
3. Sobre el particular, la Sección Primera del Consejo de Estado[[77]](#footnote-77), en providencia proferida el 19 de abril de 2018, en el proceso radicado bajo el núm. 68001-33-33-000-2017-00722-01(AP)A, consideró lo siguiente:

*“[…] Vista la normativa analizada en precedencia se tiene que, de acuerdo con el objeto de creación y funciones de la USPEC, esto es, “[…]Desarrollar e implementar planes, programas y proyectos en materia logística y administrativa para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios que debe brindar la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios[…] Adelantar las gestiones necesarias para la ejecución de los proyectos de adquisición, suministro y sostenimiento de los recursos físicos, técnicos y tecnológicos y de infraestructura que sean necesarios para la gestión penitenciaria y carcelaria[…]”, entre otras, le* ***corresponde a esa entidad mantener el adecuado sostenimiento de la infraestructura en el EPAMS de Girón.***

*Como prueba del cumplimiento de sus funciones y desarrollo de su objeto, la USPEC acredita que ha venido suscribiendo contratos y convenios con la Universidad Nacional como con el FONADE para la realización de estudios técnicos para el diseño y construcción de la nueva planta de tratamiento; sin embargo, debe recordarse que la naturaleza de la medida cautelar como del medio de control en sí mismos, es la de garantizar y proteger los derechos e intereses colectivos, los cuales han sido afectados por el mal funcionamiento de la PTAR en la EPAMS de Girón.*

*Así las cosas, independiente de las gestiones realizadas para el adecuado funcionamiento de la PTAR en el EPAMS de Girón que de manera reciente ha llevado a cabo la USPEC,* ***corresponde a esa entidad, mitigar los efectos y el daño causado por los mismos hechos, desde hace más de cinco años, al ecosistema y a la fuente hídrica denominada quebrada el Palmar, que ha sido advertido por las autoridades ambientales de la zona.***

*En este punto, se pone de presente al apelante que no se trata de la verificación en el cumplimiento de funciones, -como lo pretende hacer ver el apoderado especial de la USPEC-, sino de la adopción de medidas para hacer cesar el impacto ambiental que ha desencadenado la lenta y tardía implementación de los planes, programas y celebración de contratos para el mantenimiento de la PTAR, pues los vertimientos denunciados y hallazgos encontrados en las distintas visitas e inspecciones realizadas por las autoridades ambientales de la zona a la quebrada el palmar, así lo corroboran.*

*[…]” (Resaltado fuera de texto original)*

1. Así las cosas, a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC-, le corresponde llevar a cabo todas las acciones necesarias para garantizar, a través de la infraestructura física, el adecuado vertimiento y manejo de los residuos líquidos en los establecimientos penitenciarios y carcelarios.
2. Ahora, en cumplimiento de estas competencias, esa entidad ha celebrado los siguientes contratos:

i) El contrato de obra núm. 141 de 2015, con el objeto de realizar el mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física general, entre otros, del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Florencia (CUNDUY)[[78]](#footnote-78).

ii) El contrato de interventoría núm. 215 de 2015, para realizar la inspección y seguimiento de las obras relacionadas con el mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física general, entre otros, del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Florencia (CUNDUY)[[79]](#footnote-79).

iii) Contrato de obra núm. 263 de 2015, para el suministro, instalación, puesta en marcha, mantenimiento y operación del sistema de captación (pozo de bombeo), tratamiento, almacenamiento, distribución, optimización y operación de todos los sistemas residuales, entre otros, en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Cunduy [[80]](#footnote-80).

iv) Contrato interadministrativo núm. 216144 de 2016, en virtud del cual, el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo –FONADE- *“[…] se compromete con la UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS –USPEC, de acuerdo con los parámetros de la Línea de Gerencia de Proyectos, a realizar la Gerencia para la construcción e interventoría, ampliación de cupos y mantenimiento de la infraestructura carcelaria y penitenciaria de orden nivel nacional requerida por la USPEC, lo que supone adelantar estudios, diseños, demolición, mantenimiento, suministro, mejoramiento, conservación y ampliación, así como la elaboración del Plan Maestro de Infraestructura en materia Penitenciaria y Carcelaria, de acuerdo con la información de los diseños que presenta LA USPEC […]”[[81]](#footnote-81).*

1. En virtud del contrato interadministrativo *supra* el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo –FONADE-, celebró el contrato de obra núm. 2180723, con el Consorcio Obras Carcelarias Colombianas para el mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura física general de varios establecimientos penitenciarios y carcelarios, entre estos, el de Cunduy[[82]](#footnote-82).
2. Además, en cumplimiento de la sentencia T-762 de 2015[[83]](#footnote-83), la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC-, celebró el contrato interadministrativo de Gerencia de Proyectos núm. 216144 de 2016, entre otras cosas, para poner en marcha y operación la planta de tratamiento de aguas residuales en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Cunduy, así como para conducir las aguas residuales y de escorrentía que salen a cielo abierto de ese establecimiento[[84]](#footnote-84).
3. De acuerdo con lo expuesto, si bien la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC-, en el ámbito de sus competencias, ha celebrado contratos para el mantenimiento de la infraestructura física del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Cunduy y para la operación de su sistema de tratamiento de aguas residuales, la Sala encuentra que **ello no ha sido suficiente para evitar** la vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias y a la seguridad y salubridad pública, comoquiera que, de acuerdo con las pruebas, hay un manejo inadecuado de los residuos sólidos y líquidos en ese establecimiento que, además de la contaminación de las fuentes hídricas, genera malos olores y la proliferación de vectores.
4. Llama la atención de la Sala que el plazo de ejecución de los contratos de obra núm. 141 y 263 de 2015, se pactó hasta el 31 de diciembre de 2015[[85]](#footnote-85); y en el contrato de obra núm. 2180723 de **8 de febrero de 2016**, éste es de doce (12) meses[[86]](#footnote-86). Sin embargo, para la fecha en que fue practicada la visita de verificación por parte del Municipio de Florencia y las inspecciones judiciales en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Cunduy, llevadas a cabo el 1.º de junio y 16 de noviembre de 2017, se constató la existencia fallas en el vertimiento de las aguas residuales y en los sistemas de conducción de estas, como quedó expuesto de forma precedente.
5. En efecto, según el Director del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Cunduy, el contratista del contrato núm. 263 de 2015, incumplió las obligaciones pactadas; en este orden de ideas, para septiembre de 2017, la entidad estaba haciendo efectivas las pólizas de incumplimiento[[87]](#footnote-87).
6. En consecuencia, no es posible inferir que la celebración de los contratos por parte de la entidad demandada,ha sido suficiente para la protección de los derechos colectivos invocados en la demanda. Por ello, es necesario la adopción de las medidas para evitar el daño al medio ambiente y la propagación de enfermedades que afecten a los habitantes del sector, tal como lo ordenó el *A quo.*
7. Por las razones expuestas, no prospera el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC-, en relación con la ausencia de vulneración de los derechos colectivos *supra.*
8. Ahora bien, esa entidad también manifestó que los términos para el cumplimiento de la orden judicial *“[…] fuera de ser cortos, pueden afectar el desarrollo de los mismos contratos, toda vez que FONADE, al suscribir el contrato, lo hace bajo los principios de planeación, entre otros, y establece un término, el cual está previsto en los estudios previos. Entonces, mediante una orden judicial, no puede imponerse una carga con relación a los términos para llevar a cabo los contratos, toda vez que los mismos están guiados e inspirados bajo los principios que rigen la contratación estatal […]”[[88]](#footnote-88).*
9. La Sala destaca que el artículo 34 de la Ley 472, autoriza al juez para que en la sentencia que acoja las pretensiones de la acción popular i) profiera una orden de hacer o no hacer y exija la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o interés colectivo y ii) establezca un plazo prudencial, de acuerdo con el alcance de las determinaciones.
10. En este orden de ideas, si se trata de una obra, el juez, de acuerdo con la complejidad de la misma y con las pruebas, tiene autonomía para señalar el término para su ejecución, sin que ello implique un desconocimiento del principio de planeación, comoquiera que la orden judicial no excluye la obligación de la entidad pública de celebrar el contrato estatal bajo parámetros técnicos, presupuestales, de oportunidad, de mercado y jurídicos que se requieren para el efecto.
11. Además, en el evento que durante la ejecución de las órdenes judiciales se observe que es necesario otorgar un plazo adicional para que estas se lleven a cabo, el juez puede adoptar las decisiones que considere necesarias para garantizar el cumplimiento de la sentencia, toda vez que el artículo 34 de la Ley 472, prevé que mientras esta se ejecuta, el juez *“[…] conservará la competencia para tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de conformidad con las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil […]”.*
12. En consecuencia, no le asiste razón al apoderado de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC- cuando afirma que el juez de una acción popular no tiene la competencia de fijar términos para la **celebración** de contratos estatales.
13. Sin embargo, si el cumplimiento de la sentencia se debe llevar a cabo en el ámbito de un contrato que **ha celebrado la entidad con anterioridad a la fecha en que esta se profirió y que se encuentran en la etapa de ejecución**, por vía judicial no es posible fijar un plazo, en tanto este ya se ha regulado contractualmente.
14. De acuerdo con la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado[[89]](#footnote-89), el principio de planeación implica que la entidad contratante determine la oportunidad y el término de ejecución del objeto contractual, para garantizar los fines de la contratación de una forma adecuada, proteger el patrimonio público y evitar situaciones indefinidas que impidan satisfacer las necesidades, así como prestar los servicios públicos.
15. Además, uno de los principios fundamentales del contrato estatal generador de obligaciones, es el de *pacta sunt servanda* que exige que las estipulaciones pactadas entre las partes, permanezcan durante todo el término de su ejecución, las cuales, de forma excepcional, se pueden variar por un nuevo acuerdo, ante un desequilibrio económico del contrato o de forma unilateral para evitar su paralización[[90]](#footnote-90).
16. En la sentencia proferida, en primera instancia, se ordenó a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC-, lo siguiente:

*“[…]*

*1.1.* ***Dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia, bien sea a través de los contratos en curso******o los que deban celebrarse,*** *realizar las obras necesarias para el mantenimiento del pozo séptico y demás tanques de depósito y circulación de aguas y residuos sólidos que se encuentran en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, al igual que la adecuación e instalación de nuevas tuberías en cada uno de los patios que conforman el centro penitenciario.*

*1.2.-* ***Dentro de los doce (12) meses siguientes a la ejecutoria del fallo*** *se realicen todas las obras necesarias para la canalización de aguas internas y externas que circulan por el establecimiento penitenciario, se realice su debida canalización y alcantarillado, al igual que el debido tratamiento de las aguas residuales con el fin de que conecten a la red externa del Alcantarillado del Municipio que administra SERVAF.*

*[…]”[[91]](#footnote-91) (Resaltado fuera de texto original).*

1. En primer lugar, en el numeral 1.1. *supra* el Tribunal *a quo* ordenó la realización de obras de mantenimiento a **través de contratos en curso** o los que **deban celebrarse** y, para ello, fijó un plazo.
2. Teniendo en cuenta los argumentos expuestos de forma previa, la Sala considera que la sentencia debe modificarse respecto del plazo, en el evento que esta deba cumplirse en el **ámbito de un contrato que ya se había celebrado de forma previa a la fecha en que se profirió la decisión judicial**, por cuanto afecta los principios de contratación estatal. **En este caso, el plazo debe ser el pactado en el contrato estatal correspondiente.**
3. Ahora bien, si para el cumplimiento de la sentencia debe **celebrarse un nuevo contrato estatal**, esta se cumplirá en el término fijado judicialmente.
4. En segundo lugar, para determinar la razonabilidad del término otorgado para la ejecución de las órdenes judiciales en caso que sea necesario **celebrar un nuevo contrato estatal**, es conveniente acudir a las pruebas que obran en el expediente, de acuerdo con las necesidades que se buscan satisfacer.
5. En la sentencia apelada, se establecieron dos plazos, así: i) para las obras destinas al mantenimiento del pozo séptico y de los tanques de depósito, para la circulación de aguas y residuos sólidos, así como para la adecuación e instalación de nuevas tuberías en cada uno de los patios que conforman el centro penitenciario, se otorgó un término de **seis (6) meses**; y ii) para las obras de canalización de aguas internas y externas que circulan por el establecimiento penitenciario, el tratamiento de las aguas residuales, y la conexión a la red externa de alcantarillado, **doce (12) meses.**
6. En el contrato núm. 141 de 2015 que se celebró para el **mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura** en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Cunduy, se pactó un plazo aproximado de cinco meses y medio, teniendo en cuenta que se suscribió el 7 de julio de 2015 y se indicó que este se ejecutaría hasta el 31 de diciembre de 2015[[92]](#footnote-92).
7. En este orden de ideas, las órdenes relativas al mantenimiento, adecuación e instalación de tuberías contenida en el numeral 1.1., para que se lleven a cabo en seis (6) meses, no resultan irrazonables.
8. Ahora bien, respecto de la orden contenida en el numeral 1.2. sobre las obras necesarias para la canalización de aguas internas y externas que circulan por el establecimiento penitenciario, el tratamiento de las aguas residuales, y la conexión a la red externa de alcantarillado, la Sala encuentra que el contrato núm. 263 de 2015, celebrado para la ejecución de una obra similar, relacionada con suministro, instalación, puesta en marcha, mantenimiento y operación del sistema de captación, tratamiento, almacenamiento, distribución, optimización, tanques de almacenamiento y operación de todos los sistemas residuales, entre otros, en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Cunduy, el término de ejecución fue de dos meses y medio aproximadamente, teniendo en cuenta que se celebró el 9 de octubre de 2015 y en la cláusula sexta, se estipuló que *“[…] El plazo de ejecución será hasta el 31 de diciembre de 2015 […]”[[93]](#footnote-93).*
9. Teniendo en cuenta lo anterior, resulta adecuado el plazo de doce (12) meses otorgado en la sentencia para la ejecución de la orden contenida en el numeral 1.2 del ordinal quinto de su parte resolutiva.
10. En estas condiciones, no prospera el motivo de inconformidad relacionado con el plazo, expuesto en el recurso de apelación por el apoderado de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC-.
11. Además de lo anterior, esa entidad sostuvo que la acción popular se presentó únicamente en contra del Director del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Cunduy, motivo por el cual, en su criterio, el medio de control es improcedente.
12. En primer lugar, la Sala considera necesario precisar que según el artículo 9.º de la Ley 472, la acción popular procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen con violar los derechos o intereses colectivos. De acuerdo con lo precisado el acápite denominado “*Marco normativo y jurisprudencial de la acción popular*”, los supuestos sustanciales de procedencia de este medio de control son: i) una acción u omisión de la parte demandada; ii) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; y, iii) la relación o nexo de causalidad entre la acción u omisión y la afectación de los derechos e intereses. En efecto, la legitimación en la causa no es un presupuesto para la procedencia de este mecanismo de protección constitucional, como de forma errónea lo propone la entidad demandada.
13. En segundo lugar, el Tribunal *a quo,* mediante auto proferido el 1.º de febrero de 2017, ordenó vincular al proceso a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC-[[94]](#footnote-94). En efecto, esa entidad tuvo la oportunidad de contestar la demanda[[95]](#footnote-95), participar en la práctica de las pruebas y presentar recurso de apelación contra la sentencia proferida, en primera instancia.
14. Ahora bien, los argumentos relacionados con la moralidad administrativa, no se tendrán en cuenta, comoquiera que en la sentencia proferida, en primera instancia, este derecho no fue objeto de protección. En efecto, el *a quo* encontró responsable a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC-, únicamente en relación con los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias y a la seguridad y salubridad públicas.
15. Por las razones expuestas, no prospera el recurso de apelación interpuesto por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC-, contra la sentencia proferida, en primera instancia.
16. Por último, esta entidad en los alegatos de conclusión, expuso que el artículo 29 del Decreto 4150 de 2011, estableció que el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC- continuaría ejerciendo las funciones escindidas hasta que entrara en operación la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC-, lo cual ocurrió hasta mayo de 2012; y agregó que heredó toda la problemática estructural en materia carcelaria.
17. La Sala no desconoce que el Sistema Penitenciario y Carcelario de Colombia presenta graves fallas estructurales que conllevaron a que la Corte Constitucional, mediante las sentencias T-153 de 1998[[96]](#footnote-96) y T-388 de 2013[[97]](#footnote-97), declarara el Estado de Cosas Constitucionales, reiterado mediante la sentencia T-762 de 2015[[98]](#footnote-98), entre otras cosas, por la institucionalización de prácticas que afectan los derechos constitucionales y que implican condiciones de vida indignas dentro de los establecimientos penitenciarios y carcelarios.
18. Sin embargo, esta situación **no constituye una justificación constitucionalmente razonable** para que la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC- no cumpla con las competencias que han sido asignadas legalmente. La creación de esta entidad tuvo por objeto brindar una solución a las fallas en la prestación de los servicios penitenciarios y carcelarios, a través de la gestión y operación del suministro de bienes y la prestación de servicios, así como de la infraestructura[[99]](#footnote-99). En este orden de ideas, esa entidad tiene obligaciones específicas destinadas al adecuado funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario, de las cuales depende la superación de las fallas estructurales que existen en esta materia.
19. En consecuencia, los argumentos expuestos en los alegatos de conclusión por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC-, no encuentran asidero jurídico.

**Análisis de las pruebas en relación con el recurso de apelación presentado por el Municipio de Florencia**

1. El Municipio de Florencia, en el recurso de apelación, consideró que no es la responsable de la vulneración o amenaza de los derechos colectivos relacionados con el medio ambiente, en tanto *“[…] el INPEC y EPMSC FLORENCIA […] son los directamente responsables del mantenimiento de las infraestructuras físicas, sistemas de alcantarillados, manejo de aguas negras y por supuesto de los vertimientos que las mismas produzcan dentro de sus instalaciones locativas; toda vez, que se trata de una Institución del Estado con personería jurídica propia para contratar la construcción de un sistema de alcantarillado y de manejo de aguas negras residuales* *[…]”[[100]](#footnote-100).*
2. Sobre el particular, la Sala precisa que las órdenes judiciales a cargo del Municipio de Florencia no están dirigidas a que realice obras o instale un sistema de manejo de residuos líquidos en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Cunduy, las cuales están a cargo de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC-.
3. Por el contrario, las actividades y obras que debe realizar el ente territorial están relacionadas con el uso y la disposición final de las aguas o residuos sólidos provenientes de bienes inmuebles de carácter privado, así como con el sistema de alcantarillado y manejo de inundaciones en el Barrio Yupura Norte en Florencia. En efecto, las órdenes de sentencia apelada, son las siguientes:

*“[…]*

*2.- EL MUNICIPIO DE FLORENCIA Y LA EMPRESA DE SERVICIOS DE FLORENCIA-SERVAF-S.A.ESP Conforme las competencias legales de cada entidad y los principios de colaboración y coordinación, deberán:*

*2.1. Dentro de los ocho (8) meses siguientes a la ejecutoria del fallo, elaborar y expedir legalmente, un plan de mejoramiento de aguas en todo el sector aledaño al establecimiento carcelario El Cunduy, donde se presente un diagnóstico al igual que un plan de mejoramiento teniendo en cuenta además de otros factores externos que afectan el medio ambiente, el uso y disposición final de las aguas y residuos sólidos de los propietarios y/o arrendatarios de bienes inmuebles de uso residencial o comercial.*

*2.2. Una vez, vencido el término anterior, realizar las obras correspondientes en un término máximo de doce (12) meses.*

*2.3. Dentro de los ocho (8) meses siguientes a la ejecutoria del fallo, adelantar las actuaciones administrativas, frente a los propietarios en lo que corresponda a estos conforme a su derecho de dominio frente al bien inmueble, con el fin de que se adelanten las adecuaciones del alcantarillado o redes internas en cada predio con las especificaciones técnicas correspondientes que permitan conectarse a la rede externa que administra la empresa SERVAF S.A., para que no se afecte el alcantarillado, las vías públicas por las inundaciones y principalmente el medio ambiente, igualmente que las adecuaciones de las redes de alcantarillado instaladas por cada uno de los propietarios de los predios cumpla con las especificaciones requeridas para el desagüe y que estas salga a la red primaria del alcantarillado municipal y que cumplan de manera estricta con los (sic) normas de construcción.*

*2.4. Una vez el Establecimiento Penitenciario El Cunduy y los particulares, realicen las adecuaciones de las redes internas, adelantar las obras correspondientes conforme a su competencia para la conexión a la red externa.*

*[…]”[[101]](#footnote-101) .*

1. Precisamente, de la orden *supra* se infiere que el Municipio de Florencia y la Empresa de Servicios Públicos de Florencia –SERVAF-, **en el ámbito de sus competencias**, deben realizar: i) un diagnóstico sobre el uso y disposición final de las aguas y residuos sólidos generados por los habitantes del Barrio Yupura Norte, así como de los factores que afectan el medio ambiente; ii) un plan de mejoramiento del uso y disposición de aguas; iii) realizar obras que permitan llevar a cabo el plan de mejoramiento del uso y disposición de aguas; iv) por medio de actuaciones administrativas, requerir a los propietarios de inmuebles en el Barrio Yupura Norte para que adecuen las redes internas del servicio de alcantarillado, de conformidad con las especificaciones técnicas, con el objeto que se puedan conectar a la red externa de alcantarillado a cargo de la Empresa de Servicios Públicos de Florencia –SERVAF-; y v) realizar las **conexiones externas** al sistema de alcantarillado de las viviendas y del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Cunduy.
2. Estas actividades deben realizarse fuera del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Cunduy, en donde la Unidad de Servicios Carcelarios y Penitenciarios –USPEC- no tiene competencia, toda vez que hacen referencia al Barrio Yupura Norte y a conexiones externas de alcantarillado.
3. La Sala recuerda que de conformidad con el numeral 5.1 del artículo 5.º de la Ley 142, a los municipios les corresponde, entre otras cosas, asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto y alcantarillado. Además, en el ámbito de la acción urbanística, estos entes territoriales deben localizar y señalar las características para la prestación de los servicios públicos domiciliarios[[102]](#footnote-102).
4. Asimismo, según el artículo 76 de la Ley 715, los municipios deben, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y, en especial ejercer competencias sobre la construcción, ampliación, rehabilitación y mejoramiento de los servicios públicos.
5. Ahora bien, la prestación directa del servicio público domiciliario de alcantarillado está a cargo de la Empresa de Servicio Público –SERVAF- y, en consecuencia, esta entidad tiene la responsabilidad de la administración y operación de la infraestructura de acueducto y alcantarillado en el Municipio de Florencia.
6. Además, la Sala considera que las órdenes a cargo del Municipio de Florencia y de la Empresa de Servicios Públicos –SERVAF-, son necesarias, comoquiera que de conformidad con el informe técnico rendido por Yudy Alexandra Otaya Calderón, en calidad de Profesional Universitaria de la Secretaría de Salud Municipal, en la zona objeto de la acción popular se presenta un manejo inadecuado de los residuos sólidos y obstrucción del acueducto y alcantarillado por parte del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Cunduy y de otros lugares, los cuales *“[…] en el momento de la visita se desconocen […]”[[103]](#footnote-103).*
7. Por ello, esa profesional recomendó que la Secretaría de Planeación y Ordenamiento Territorial del Municipio de Florencia, lleve a cabo una inspección en todas las viviendas *“[…] aledañas al Centro Penitenciario y que rodean el caño, para identificar las que no cuenten con el sistema de alcantarillado adecuado y están conduciendo sus residuos sólidos y líquidos al caño, que ya se encuentra contaminado […]”[[104]](#footnote-104).*
8. En el mismo sentido, en el acta de la visita a una vivienda, llevada a cabo el 1.º de junio de 2017, cerca del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Cunduy, se dejó la siguiente constancia:

*“[…] SE LLEVÓ A CABO VISITA DOMICILIARIA A LA VIVIENDA DE LA SEÑORA RUBIELA QUIEN MANIFIESTA SENTIRSE MUY AFECTADA JUNTO A SU FAMILIA POR LA PRESENCIA DEL CAÑO, EL CUAL PRESENTA CONSTANTEMENTE MALOS OLORES, PRESENCIA DE SANCUDOS (sic) , ROEDORES, RESIDUOS SÓLIDOS (BOLSAS PLÁSTICAS, ENVASES DE JUGO Y GASEOSAS) Y CUANDO LLUEVE ES INSOPORTABLE EL OLOR.* ***ADICIONAL A ESTO TIENE JUNTO A SU CASA UN ALCANTARILLADO ROTO QUE TERMINA UNIDO AL MISMO CAÑO.***

*AL MOMENTO DE LA VISITA, SE PERCIBE PRESENCIA DE MALOS OLORES QUE GENERAN VERTIMIENTOS DE AGUAS NEGRAS QUE SE UNEN AL CAÑO,*

*EL CAÑO ESTÁ CONSTRUIDO PRODUCTO DE AGUAS LIMPIAS (YACIMIENTOS QUE PROVIENEN DE SECTORES ALEDAÑOS AL SECTOR DE LA ELECTRIFICADORA DEL CAQUETÁ) Y* ***TAMBIÉN DE AGUAS NEGRAS PRODUCTO DE LA CÁRCEL Y POSIBLEMENTE DE OTRAS VIVIENDAS*** *[…]”[[105]](#footnote-105) (Resaltado fuera de texto original)*

1. Asimismo, en el testimonio que rindió la señora Pola Maritza Polania Ossa, en su calidad de vecina del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Cunduy, el 31 de octubre de 2017, aseveró que realizó una canalización *“[…] consistente en una cuneta en forma de U […]”*  en el predio de su propiedad, porque la casa se inundaba y agregó lo siguiente:

*“[…] Hay una construcción de una casa más adelante, enseguida de donde la mona, detrás de ustedes, de don José, ellos hicieron si ellos hicieron, incluso colocaron un tubo debajo de la casa para canalizar también y poder construir encima. Después, la señora tapó el tubo a la entrada del tubo y por eso es que pasa por el otro lote que es el siguiente a ustedes, el vecino de ustedes; ella tapó ahí, porque incluso pidieron plata para también meter unos tubos grandes para que el agua se fuera por debajo de la casa donde está esa tubería. La señora antes de irse a vivir, pues de todas maneras ella pensó en el riesgo de su casa porque el agua iba a seguir comiendo por debajo del lote muy seguramente cuando creciera, entonces ella tapó ahí el tubo y el agua entonces se vino detrás de la casa de ella y cogió entonces el lote seguido, pero eso es ya por fuera del lote nuestro y detrás de la casa de don José, un lote que está pasando por ahí el agua […]. PREGUNTADO: Durante estos años […] ¿El Municipio como tal ha estado pendiente de esa situación, ha iniciado alguna actuación, ha ido a su casa a mirar por donde esta pasando, que construyó usted, ha mirado toda esa problemática en el predio suyo, Municipio de Florencia a través de sus funcionarios? CONTESTADO: La problemática del agua servida que pasa por el lote no señor […]. No señor, no ha ido […]. PREGUNTADO: ¿Nunca han ido a decir saquemos esto por ahí para que no le afecte su predio? CONTESTADO: No, nunca […]. PREGUNTA: ¿Y está problemática de la quebrada no pasa por ninguna canalización del acueducto de aguas servidas o residuales de la población no interna sino de afuera? CONTESTADO: […] Cuando la señora tapó el tubo que pasaba digamos por debajo de la casa de ella, que ella construyó y de una vez tapó, el agua se vino a la calle, completamente a la calle, cuando llovía PREGUNTADO: Usted me puede decir el nombre completo de la señora que ha manifestado en dos oportunidades que construyó y que tiene un tubo por debajo. CONTESTADO: La vecina, no se el nombre si quiera, no lo sé […] el agua estaba pasando por la carretera, entonces esa agua si la recogieron y la pasaron la mandaron a un tubo la recogieron ahí en la calle, digamos donde inicia la calle, ahí la recogieron y la pasan a un tubo para descargarla más adelante como a quinientos metros a mil metros? Lo canalizaron allí y llega al río Hacha, más adelante, ósea la mandaron a la otra quebrada, a la otra que también recoge aguas de la cárcel y posteriormente la descargan al río Hacha […]”[[106]](#footnote-106).*

1. De acuerdo con las pruebas a las que se hizo referencia –informe técnico, acta de visita y testimonio-, en las viviendas aledañas al Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Cunduy, también se presentan inconvenientes con el manejo de las aguas, lo cual causa obstrucción del sistema de alcantarillado y contribuye con la contaminación de las aguas del “*caño*”; además, algunos vecinos han realizado por su propia cuenta obras de canalización por debajo de sus casas y afectan el paso de la corriente. Frente a esta circunstancia, el Municipio de Florencia no ha intervenido de forma adecuada, omisión que ha permitido la vulneración de los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias, así como a la seguridad y salubridad públicas.
2. Por las razones expuestas, no encuentra asidero jurídico la tesis según la cual, el Municipio de Florencia no puede ser responsable de la vulneración o amenaza de los derechos colectivos invocados en la demanda.

;

1. Ahora bien, comoquiera que no se vincularon a la acción popular los propietarios de esos predios que han contribuido con el manejo inadecuado de los residuos líquidos, la Sala considera que resultan adecuadas las órdenes judiciales contenidas en los numerales 2.1. y 2.2. del ordinal quinto de la parte resolutiva de la sentencia proferida, en primera instancia, para la protección de los derechos colectivos relacionados con el medio ambiente y la seguridad y salubridad públicas, toda vez que por una parte, el **diagnóstico** sobre el uso y disposición final de las aguas, así como de los residuos sólidos en el sector objeto de la demanda, permite determinar cuáles son las zonas afectadas, los factores generadores del daño e identificar a los propietarios o poseedores de viviendas y, por la otra, las **actuaciones administrativas** permiten exigir a los particulares el cumplimiento de las obligaciones de adecuación de las redes internas de alcantarillado para que este servicio público se pueda prestar de forma eficiente.
2. Asimismo, la adopción del plan de mejoramiento y disposición de aguas y la construcción de la red de alcantarillado externo, son medidas necesarias para evitar la afectación a los derechos colectivos *supra.*
3. Ahora bien, en relación con el argumento del recurso de apelación presentado por el Municipio de Florencia, según el cual, del contrato de obra núm. 263 de 9 de octubre de 2019, es posible inferir *“[…] una aceptación tácita de Responsabilidad por el INPEC y EPMSC FLORENCIA, al querer buscar una solución a una problemática interna relacionada con la ausencia de una PTAR […]”[[107]](#footnote-107),* basta con precisar que la celebración de este contrato se llevó a cabo en el ámbito de las competencias legales de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC- y no excluye la responsabilidad del Municipio de Florencia, como garante de la prestación de servicios públicos domiciliarios.
4. Además, la Sala insiste que las órdenes judiciales a cargo del ente territorial, no se refieren a la prestación del servicio público de alcantarillado en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Cunduy, sino en los barrios aledaños.
5. En consecuencia, el recurso de apelación interpuesto por el Municipio de Florencia contra la sentencia proferida, en primera instancia, no prospera.
6. Por último, en los alegatos de conclusión, el Instituto Penitenciario y Carcelario –INPEC-, sostuvo que se demostró que la parte actora construyó sus viviendas sin las respectivas licencias o permisos y sobre las riveras de los ríos y, por lo tanto, a la entidad no le asiste ninguna responsabilidad en el caso *sub examine*[[108]](#footnote-108)
7. La Sala considera que estos argumentos no encuentran asidero probatorio. En efecto, en el testimonio que rindió la señora Pola Maritza Polania Ossa, el 31 de octubre de 2017, en su calidad de vecina del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Cunduy, aseveró que para la construcción de su vivienda tramitó los permisos y autorizaciones ante las autoridades competentes[[109]](#footnote-109). Si bien, en esa oportunidad precisó que el agua que proviene de El Cunduy, atraviesa la vivienda y, en consecuencia, fue necesario hacer una canalización, no obran medios de convicción que permitan determinar que esta se construyó sobre el espacio público, tampoco si el Barrio Yupura Norte se ubica en una zona que, según el Plan de Ordenamiento Territorial, no está destinado a la realización de edificaciones o desarrollos urbanos.

**Conclusiones de la Sala**

1. En suma, la Sala concluye que, en el caso *sub examine,* se acreditó que la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC- y el Municipio de Florencia vulneraron los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias, así como a la seguridad y salubridad pública. En consecuencia, la sentencia debe ser confirmada.
2. No obstante, comoquiera que, en relación con los plazos, las órdenes contenidas en los numerales 1.1. y 1.2. del ordinal quinto de la parte resolutiva de la sentencia impugnada, pueden afectar los principios de contratación estatal, la Sala los modificará así:

En el evento que la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC- deba llevar a cabo **un nuevo proceso de contratación**, las órdenes judiciales de los numerales 1.1 y 1.2 se cumplirán **en el término máximo de seis (6) meses y doce (12) meses respectivamente, contados a partir de la ejecutoria de la sentencia.**

Por el contrario, si la orden judicial se cumple en virtud de un contrato que, para la fecha en que se profiera esta sentencia, se encuentra en la etapa de ejecución, **el plazo será el pactado en el contrato estatal correspondiente.**

**Reconocimientos de personería**

1. Atendiendo los memoriales visibles a folios 698, 719 y 744, la Sala reconocerá personería a los abogados: i) Edna Torres Escobar, identificada con la cédula de ciudadanía núm. 52.431.975 de Bogotá D.C. y con la tarjeta profesional núm. 145.113 del Consejo Superior de la Judicatura, para actuar en calidad de apoderada del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC-; ii) Anny Herrera Durán, identificada con la cédula de ciudadanía núm. 52.180.489 de Bogotá D.C. y con la tarjeta profesional núm. 216.515 del Consejo Superior de la Judicatura, para actuar en calidad de apoderada de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC-; y, iII) Jorge David Castrillón Fajardo, identificado con la cédula de ciudadanía núm. 6.805.370 de Florencia y con la tarjeta profesional núm. 223.952 del Consejo Superior de la Judicatura, para actuar en calidad de apoderado de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA-.

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

**III. RESUELVE**

**PRIMERO. CONFIRMAR** la sentencia proferida el 15 de marzo de 2018 por el Tribunal Administrativo de Caquetá, mediante la cual, se accedió a las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO. MODIFICAR** el numeral 1.1 del ordinal quinto de parte resolutiva de la sentencia proferida el 15 de marzo de 2018 por el Tribunal Administrativo de Caquetá, en relación con **los términos de cumplimiento de las órdenes judiciales**, así:

En el evento que la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC- deba llevar a cabo un nuevo proceso de contratación, la orden judicial se cumplirá **en el término máximo de seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria de la sentencia.**

Por el contrario, si la orden judicial se cumple en virtud de un contrato que, para la fecha en que se profiera esta sentencia, se encuentra en la etapa de ejecución, **el plazo será el pactado en el contrato estatal correspondiente.**

**TERCERO. MODIFICAR** el numeral 1.2 del ordinal quinto de parte resolutiva de la sentencia proferida el 15 de marzo de 2018 por el Tribunal Administrativo de Caquetá, **en relación con los términos de cumplimiento de las órdenes judiciales**, así:

En el evento que la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC- deba llevar a cabo un nuevo proceso de contratación, la orden judicial se cumplirá en el término máximo de doce (12) meses, contados a partir de la ejecutoria de la sentencia.

En caso contrario, si la orden judicial se cumple en virtud de un contrato que, para la fecha en que se profiera esta sentencia, se encuentra en la etapa de ejecución, el plazo será el pactado en el contrato estatal correspondiente.

**CUARTO. RECONOCER** personería a la abogada Edna Torres Escobar, identificada con la cédula de ciudadanía núm. 52.431.975 de Bogotá D.C. y con la tarjeta profesional núm. 145.113 del Consejo Superior de la Judicatura, para actuar en calidad de apoderada del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC-, en los términos y para los efectos del poder visible a folio 648 del expediente.

**QUINTO. RECONOCER** personería a la abogada Anny Herrera Durán, identificada con la cédula de ciudadanía núm. 52.180.489 de Bogotá D.C. y con la tarjeta profesional núm. 216.515 del Consejo Superior de la Judicatura, para actuar en calidad de apoderada de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC-, en los términos y para los efectos del poder visible a folio 719 del expediente.

**SEXTO. RECONOCER** personería al abogado Jorge David Castrillón Fajardo, identificado con la cédula de ciudadanía núm. 6.805.370 de Florencia y con la tarjeta profesional núm. 223.952 del Consejo Superior de la Judicatura, para actuar en calidad de apoderado de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA-, en los términos y para los efectos del poder visible a folio 744 del expediente.

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

**OCTAVO.** En firme esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal Administrativo de Caquetá.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**

**Presidente Consejera de Estado**

 **Consejero de estado**

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**

 **Consejero de Estado Consejero de Estado**

1. José Milciades Cuellar Rendón, María Margarita Cuellar, Amparo Mora, María Erminia Rendón Caicedo, Nancy Sofía Artunduaga Pérez, María del Rosario Segura Segura, Melba Consuelo Cerquera, Francisco A. Gasca, Omar Salazar Cuellar, Enamargen Tejada Losada, Alex Cuellar Hurtado, Diana Rocío Restrepo Ramos, Jorge Sapuy, Horacio Sapuy, Judith Cerquera Vásquez, Wilson Tejada Losada, Rosa Elena Pacheco Trujillo y Mirio Alonso Bolaños Rueda [↑](#footnote-ref-1)
2. Vinculados mediante auto proferido el 1.º de febrero de 2017 [↑](#footnote-ref-2)
3. José Milciades Cuellar Rendón, María Margarita Cuellar, Amparo Mora, María Erminia Rendón Caicedo, Nancy Sofía Artunduaga Pérez, María del Rosario Segura Segura, Melba Consuelo Cerquera, Francisco A. Gasca, Omar Salazar Cuellar, Enamargen Tejada Losada, Alex Cuellar Hurtado, Diana Rocío Restrepo Ramos, Jorge Sapuy, Horacio Sapuy, Judith Cerquera Vásquez, Wilson Tejada Losada, Rosa Elena Pacheco Trujillo y Mirio Alonso Bolaños Rueda [↑](#footnote-ref-3)
4. “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”. [↑](#footnote-ref-4)
5. “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo” [↑](#footnote-ref-5)
6. Mediante auto proferido el 1.º de febrero de 2017, se vincularon como demandados al Ministerio de Justicia y del Derecho, a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC-, a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA-, a la Empresa de Servicios Públicos de Florencia –SERVAF- y al Municipio de Florencia [↑](#footnote-ref-6)
7. Folio 10 [↑](#footnote-ref-7)
8. Folio 8 [↑](#footnote-ref-8)
9. Folios 10 a 11 [↑](#footnote-ref-9)
10. Folios 214 a 219 [↑](#footnote-ref-10)
11. **Por el cual se crea la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - SPC, se determina su objeto y estructura.** [↑](#footnote-ref-11)
12. Folios 251 a 257 [↑](#footnote-ref-12)
13. Folio 252 vto. [↑](#footnote-ref-13)
14. Folios 266 a 270 [↑](#footnote-ref-14)
15. Folios 284 a 290 [↑](#footnote-ref-15)
16. Folios 69 a 73 [↑](#footnote-ref-16)
17. Folios 160 a 164 [↑](#footnote-ref-17)
18. Folio 198 [↑](#footnote-ref-18)
19. Folio 344 [↑](#footnote-ref-19)
20. Folios 454 a 455 [↑](#footnote-ref-20)
21. Disco compacto visible a folio 536 [↑](#footnote-ref-21)
22. En la parte considerativa de la sentencia apelada, sobre el comité de verificación del cumplimiento, se precisó lo siguiente:

*“[…] se deberá integrar el Comité para la Verificación del Cumplimiento de la presente sentencia con uno de los accionantes, la Procuraduría 25 Judicial II Administrativa, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía -CORPOAMAZONÍA-, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC-, el Municipio de Florencia, el INPEC y SERVAF S.A. ESP y este Tribunal, representado por el Magistrado Ponente, quienes rendirán informe a esta Sala, sobre la elaboración de los respectivos planes de acción y el avance de su ejecución […]” (fl. 582 vto.)* [↑](#footnote-ref-22)
23. Folios 583 y 583 vto. [↑](#footnote-ref-23)
24. Folios 600 a 606 [↑](#footnote-ref-24)
25. Folios 637 a 640 [↑](#footnote-ref-25)
26. Folio 638 [↑](#footnote-ref-26)
27. Auto visible a folio 673 [↑](#footnote-ref-27)
28. Auto visible a 684 a 685 [↑](#footnote-ref-28)
29. Folio 697 [↑](#footnote-ref-29)
30. Folio 705 a 706 [↑](#footnote-ref-30)
31. Folios 707 a 710 y 712 a 713 [↑](#footnote-ref-31)
32. Folio 709 [↑](#footnote-ref-32)
33. Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley [65](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0065_1993.html#Inicio) de 1993, de la Ley [599](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0599_2000.html#Inicio) de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones. [↑](#footnote-ref-33)
34. *“Por medio del cual se modifica el reglamento del Consejo de Estado”* [↑](#footnote-ref-34)
35. Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones [↑](#footnote-ref-35)
36. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, providencia de 28 de marzo de 2014, núm. único de radicación 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP). [↑](#footnote-ref-36)
37. Por medio del cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Publico 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. [↑](#footnote-ref-37)
38. Adoptada el 22 de marzo de 1985, aprobada por el Congreso Nacional, mediante la Ley 30 de 1990, con decreto de promulgación núm. 114 de 1992 y en vigor para Colombia desde el 14 octubre 1990. [↑](#footnote-ref-38)
39. Adoptada el 5 de junio de 1992, aprobada por el Congreso Nacional, mediante la Ley 165 de 9 de noviembre de 1994, declaradas exequibles por la Corte Constitucional por medio de la Sentencia C- 519 de 1994, promulgada por medio del Decreto 205 de 1996 y en vigor para Colombia desde el 26 febrero de 1995. [↑](#footnote-ref-39)
40. Adoptada el 9 de junio de 1992, aprobada por el Congreso Nacional, mediante la Ley 164 de 1994, declaradas exequibles por la Corte Constitucional por la Sentencia C-073 de 1995, promulgada por el Decreto 2081 de 1995 y en vigor para Colombia desde el vigor 22 de marzo de 1995. [↑](#footnote-ref-40)
41. Adoptada el 16 de septiembre de 1989, aprobada por el Congreso Nacional mediante la Ley 253 de 9 de enero de 1996, declarados condicionalmente exequibles por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-377 de 1996, promulgado por el Decreto 2061 de 1999 y en vigor para Colombia desde el 31 de marzo de 1997. [↑](#footnote-ref-41)
42. Aprobado por Colombia mediante la Ley 29 de 28 de diciembre de 1992. Declarados exequibles por la Corte Constitucional mediante sentencia C-379 de 1993. Este instrumento comprende las enmiendas: i) Enmienda de Londres de junio 29 de 1990; ii) Enmienda de Copenhague de 25 de noviembre de 1992; iii) Enmienda de Montreal de 17 de septiembre de 1997; iv) Enmienda de Beijing de 3 de diciembre de 1999. [↑](#footnote-ref-42)
43. Su aprobación se surtió por medio de la Ley 740 de 24 de mayo de 2002, promulgada por el Decreto 132 de 21 de enero de 2004 y declarados exequibles por la Corte Constitucional mediante sentencia C-071 de 2003. [↑](#footnote-ref-43)
44. Colombia aprobó el Protocolo de Kioto mediante la Ley 629 de 27 de diciembre de 2000, declarados exequibles por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-860 de 15 de agosto de 2001 y en vigor para Colombia. [↑](#footnote-ref-44)
45. Adoptado el 12 de diciembre de 2015, aprobado por Colombia mediante la Ley 1844 de 14 de julio de 2017 y declarados exequibles por la Corte Constitucional por medio de la sentencia C-021 de 2018. [↑](#footnote-ref-45)
46. 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. [↑](#footnote-ref-46)
47. Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. [↑](#footnote-ref-47)
48. Corte Constitucional. Sentencias T-411 de 1992, Actor: José Felipe Tello Varón, M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-523 de 1994, Actores: María de Jesús Medina Pérez y Otros M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-126 de 1998, Actores: Luis Fernando Macías Gómez y Luis Roberto Wiesner Morales M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-431 de 2000, Actor: Julio César Rodas Monsalve, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. [↑](#footnote-ref-48)
49. Corte Constitucional, Sentencia C-644/17. Referencia: Expediente RDL-016. Asunto: Revisión oficiosa de constitucionalidad del Decreto Ley 870 del 25 de mayo de 2017, “[p]or el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación”. Magistrada Ponente: Diana Fajardo Rivera, 18 de octubre de 2017. [↑](#footnote-ref-49)
50. Corte Constitucional. Sentencias T-411 de 1992, Actor: José Felipe Tello Varón, M.P. Alejandro Martínez [↑](#footnote-ref-50)
51. H. Corte Constitucional, Sentencia C-699/15. Referencia: Expediente D-10610. Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el Artículo 53, 54 (parcial) y 55 (parcial) de la Ley 13 de 1990 “Por la cual se dicta el Estatuto General de Pesca”. Demandante: Diego López Medina. Magistrada Ponente: Diana Fajardo Rivera, 18 de octubre de 2017. [↑](#footnote-ref-51)
52. Fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 2200A (XXI), de 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 3 de enero de 1976. [↑](#footnote-ref-52)
53. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, entró en vigor el 23 de marzo de 1976. [↑](#footnote-ref-53)
54. “Por la cual se dictan Medidas Sanitarias”. [↑](#footnote-ref-54)
55. “Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”. [↑](#footnote-ref-55)
56. Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia. [↑](#footnote-ref-56)
57. Individual, colectivo y comunitario, cuyo desarrollo se basa en las condiciones de bienestar y calidad de vida [↑](#footnote-ref-57)
58. H. Corte Constitucional, Sentencia C-225/17. Referencia: Expediente D-11648. Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 220 de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”. Actores: Francisco de Paula Santander Ruiz y Yamile Vega Parra. Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo, 20 de abril de 2017. [↑](#footnote-ref-58)
59. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera, sentencia de 15 de mayo de 2014, C.P. Guillermo Vargas Ayala, radicación número: 25000-23-24-000-2010-00609-01(AP), criterio reiterado por esta Sala de Decisión radicación nro: 2013-00013-01(AP), C. P. Roberto Augusto Serrato Valdés. [↑](#footnote-ref-59)
60. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 5 de octubre de 2009, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, radicación número: 19001-23-31-000-2005-00067-01. [↑](#footnote-ref-60)
61. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 26 de noviembre de 2013, C.P. Enrique Gil Botero, radicación número: 25000-23-24-000-2011-00227-01(AP). [↑](#footnote-ref-61)
62. “Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario ­ INPEC y se dictan otras disposiciones”. [↑](#footnote-ref-62)
63. “Por el cual se crea la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - SPC, se determina su objeto y estructura”. [↑](#footnote-ref-63)
64. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los Municipios. [↑](#footnote-ref-64)
65. Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. [↑](#footnote-ref-65)
66. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. [↑](#footnote-ref-66)
67. Folios 11 vto. a 17 Cuaderno de pruebas [↑](#footnote-ref-67)
68. Folio 534 [↑](#footnote-ref-68)
69. Folios 726 a 729 [↑](#footnote-ref-69)
70. Folio 17 Ibidem [↑](#footnote-ref-70)
71. Disco Compacto que obra a folio 532. Minutos 00:06:43 a 00:36:57 [↑](#footnote-ref-71)
72. Folio 28 Cuaderno de pruebas [↑](#footnote-ref-72)
73. Folio 98 Ibidem [↑](#footnote-ref-73)
74. Folio 67 a 72 Ibidem [↑](#footnote-ref-74)
75. Folios 63 vto. y 64 [↑](#footnote-ref-75)
76. Numeral 5.º del artículo 5.º del Decreto 4150 de 2011 [↑](#footnote-ref-76)
77. Consejero Ponente, doctor Hernando Sánchez Sánchez [↑](#footnote-ref-77)
78. Folios 353 a 365 [↑](#footnote-ref-78)
79. Folios 366 a 380 [↑](#footnote-ref-79)
80. Folios 382 a 395 [↑](#footnote-ref-80)
81. Folio 400 [↑](#footnote-ref-81)
82. Folios 610 a 627 [↑](#footnote-ref-82)
83. Magistrada Ponente, doctora Gloria Stella Ortiz Delgado [↑](#footnote-ref-83)
84. Folios 492 vto., 496 y 497 [↑](#footnote-ref-84)
85. Folios 358 y 389 [↑](#footnote-ref-85)
86. Folios 617 y 627 [↑](#footnote-ref-86)
87. Folio 81 Cuaderno de pruebas [↑](#footnote-ref-87)
88. Folios 602 [↑](#footnote-ref-88)
89. Ver entre otras, las siguientes sentencias: i) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, C.P. Jaime Orlando Santofimio, núm. único de radicación 15001-23-33-000-2013-00526-01(55855)y ii) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, C.P. Dr. Hernán Andrade Rincón, sentencia de 29 de octubre de 2014, núm. único de radicación 25000-23-26-000-2001-01477-01(29851). [↑](#footnote-ref-89)
90. Artículo 16 de la Ley 80. [↑](#footnote-ref-90)
91. Folio 583 a 583 vto. [↑](#footnote-ref-91)
92. Folio 358 [↑](#footnote-ref-92)
93. Folio 390. [↑](#footnote-ref-93)
94. Folio 198 [↑](#footnote-ref-94)
95. Folios 251 a 257 [↑](#footnote-ref-95)
96. Corte Constitucional, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, Sentencia T-153 de 1998 [↑](#footnote-ref-96)
97. Corte Constitucional, M.P. María Victoria Calle Correa, Sentencia T-388 de 2013 [↑](#footnote-ref-97)
98. Corte Constitucional, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, Sentencia T-762 de 2015 [↑](#footnote-ref-98)
99. Artículo 4.º del Decreto 4150 de 2011 [↑](#footnote-ref-99)
100. Folio 638 [↑](#footnote-ref-100)
101. Folio 582 [↑](#footnote-ref-101)
102. Artículo 8.º de la Ley 388 [↑](#footnote-ref-102)
103. Folio 14 Cuaderno de Pruebas [↑](#footnote-ref-103)
104. Folio 15 Ibidem [↑](#footnote-ref-104)
105. Folio 17 Ibidem [↑](#footnote-ref-105)
106. Disco Compacto que obra a folio 532. Minutos 00:22:35 a 00:28:50 [↑](#footnote-ref-106)
107. Folio 639 [↑](#footnote-ref-107)
108. Folio 709 [↑](#footnote-ref-108)
109. Disco Compacto que obra a folio 532 [↑](#footnote-ref-109)