



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, dieciocho (18) de diciembre de dos mil veinte (2020)

RADICADO No. 73001-33-33-004-**2019-00108-00**
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES
COLECTIVOS –ACCIÓN POPULAR-
ACCIONANTE: JACOBA FERREL
ACCIONADO: MUNICIPIO DE IBAGUE y el IBAL S.A. E.S.P Oficial

SENTENCIA

Procede el Despacho a dictar sentencia dentro del presente medio de control de **PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS –ACCIÓN POPULAR-** promovido por la señora JACOBA FERREL en contra del MUNICIPIO DE IBAGUE Y DE LA EMPRESA IBAGUEREÑA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO IBAL S.A. E.S.P. OFICIAL, radicado bajo el No. 73001-33-33-004-**2019-00108-00**

1. Pretensiones

La parte demandante en su escrito de demanda elevó las siguientes pretensiones:

1.- Que se declare solidaria y administrativamente responsables al Municipio de Ibagué y a la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado —IBAL S.A. E.S.P.- por la vulneración de los derechos e intereses colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; seguridad y salubridad pública; el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna (artículo 4 literales d), g), h) y j) de la Ley 472 de 1998)

2.- Que se ordene a los accionados acometer de manera inmediata, coordinada y armónica, las medidas técnicamente exigibles, jurídica y presupuestalmente visibles, a fin de efectuar la reposición de la red de alcantarillado ubicada de la manzana 21 casa 24 con calle 100 a la manzana 20 casa 10 diagonal 102 del barrio Villa del Sol de Ibagué.



- 3.- Como consecuencia de lo anterior, ordenar a los demandados acometer de manera inmediata, coordinada y armónica, las medidas técnicamente exigibles, jurídica y presupuestalmente visibles, a fin de efectuar la construcción del sistema de recolección de aguas lluvias, en el sector de la manzana 21 casa 24 con calle 100 a la manzana 20 casa 10 diagonal 102 del barrio Villa del Sol de Ibagué.
- 4.- Que se ordene a los accionados acometer de manera inmediata, coordinada y armónica, las medidas técnicamente exigibles, jurídica y presupuestalmente visibles, a fin de efectuar la intervención (construcción) de la vía en el sector de la manzana 21 casa 24 con calle 100 a la manzana 20 casa 10 diagonal 102 del barrio Villa del Sol de Ibagué.
- 5.- Disponer como pretensión autónoma la creación del comité de verificación del cumplimiento del fallo, al amparo del artículo 34 de la ley 472 de 1998 y condenar en costas a los demandados.

2. Fundamentos Fácticos.

Fundamenta la parte demandante sus pretensiones en los siguientes supuestos fácticos relevantes:

- 1.- Que en el sector de la manzana 21 casa 24 con calle 100 a la manzana 20 casa 10 diagonal 102 del barrio Villa del Sol de Ibagué, habitan aproximadamente 30 familias con acceso parcial los servicios públicos domiciliarios, quienes por demás, son contribuyentes del impuesto predial entre otros.
- 2.- Que los habitantes del sector mencionado en el párrafo anterior, se encuentran en una situación de abandono, por cuanto de un lado, la infraestructura de alcantarillado se encuentra en mal estado, lo cual ha generado hundimientos, erosión severa y filtraciones al aire libre en las calles y al interior de las viviendas y de otro lado, porque carecen de un sistema de recolección y distribución de aguas lluvias, lo cual ha traído consigo inundaciones, empozamientos, pantanos e inundaciones entre otras, todo lo cual se incrementa en época de invierno.
- 3.- Que aunado a lo anterior, la Secretaría de Infraestructura de Ibagué tampoco ha intervenido ni efectuado mantenimiento alguno a la vía ubicada sobre la manzana 21 casa 24 con calle 100 a la manzana 20 casa 10 diagonal 102 del barrio Villa del Sol de Ibagué, lo cual ha provocado zancas, huecos, agrietamientos y hundimientos entre otros.



4.- Que debido a las situaciones narradas en los párrafos anteriores, los habitantes del sector en cuestión tienen que soportar olores nauseabundos, proliferación de zancudos, ratas e incluso, han sufrido de diversas afectaciones en la salud tales como dengue y otro tipo de enfermedades respiratorias y estomacales, las cuales afectan principalmente a los niños.

3. Contestación de la demanda

Municipio de Ibagué (Fls. 55 y ss).

A través de apoderada judicial, se opone a las pretensiones y asevera que en su mayoría, los hechos de la demanda no le constan. Refirió, que para las intervenciones de las vías, se debe contar con las condiciones técnicas mínimas para programar la misma y que incluso, para que una vía sea incluida en el cronograma de mantenimiento y rehabilitación, es necesario contar con la certificación de acueducto y alcantarillado en el sector, en la que se establezca que dichas redes no van ser objeto de ningún mantenimiento, a fin de no incurrir en detrimento patrimonial y una falta del principio de planeación. Como excepciones planteó: Inexistencia de prueba del grave riesgo aludido, carga de la prueba y, consideraciones relativas a la inexistencia de título jurídico de imputación.

IBAL S.A. ESP (Fls. 83 y ss)

El apoderado de la demandada se opone a la prosperidad de las pretensiones, con excepción a lo atinente a la reposición de la red de alcantarillado del sector aludido y expresa que en su mayoría, los hechos de la demanda no le constan. Propuso como excepciones: Ausencia de responsabilidad del IBAL S.A E.S.P y la genérica.

4. Actuación Procesal.

Presentado el proceso ante la Oficina Judicial para su reparto el día 21 de febrero de 2019 (fol. 1), correspondió su conocimiento a éste Juzgado, quien mediante auto del 18 de marzo del mismo año, admitió la demanda. (Fls. 28 y ss del Cdno Ppal).

Una vez notificadas las partes y el Ministerio Público (fol. 152 y ss), dentro del término de traslado de la demanda, las entidades demandadas contestaron la demanda.



Con auto adiado 24 de octubre de 2019, se fijó fecha para llevar a cabo la audiencia especial de pacto de cumplimiento (fol. 85), la cual, se llevó a cabo el día 28 de noviembre del mismo año (Fls. 98 y ss) siendo declarada fallida.

Seguidamente, mediante proveído de fecha 17 de enero de 2020, el Despacho se pronunció frente a las pruebas solicitadas por las partes (fls. 100). Así, el 30 de octubre de 2020, se celebró audiencia de pruebas, agotándose la totalidad de sus instancias en legal forma, ordenando a las partes presentar por escrito sus alegatos de conclusión dentro de los cinco (5) días siguientes a la celebración de la diligencia.

5. Alegatos de conclusión.

5.1. Parte demandante

Guardó silencio.

5.2. Parte demandada

IBAL S.A. E.S.P.

Aduce que conforme al informe técnico elaborado por el grupo de alcantarillado de la empresa, se tiene que la tubería del sector ubicado en la manzana 21 casa 24 con calle 100 a la manzana 20 casa 10 diagonal 102 del barrio Villa del Sol de Ibagué, se encuentra en material de mortero, por lo que no permite ser certificada dado que la construcción no está conforme a la exigencia RAS; sin embargo, se resalta que el flujo de la misma es normal, por lo que la entidad afirma que no efectuará intervención en dicho sistema de alcantarillado, dado que se encuentra en buen estado, lo cual manifiesta, también se encuentra acreditado con la prueba testimonial recaudada.

A renglón seguido expresa que, en relación con la pavimentación de la vía y con ello, las escorrentías de aguas lluvias, que ello es competencia del Municipio al momento de efectuar la intervención vial.

MUNICIPIO DE IBAGUE

Mediante su apoderado, manifestó que en este caso la entidad responsable es el IBAL, por lo que afirma que es su responsabilidad la construcción de un sistema recolector de aguas lluvias o escorrentías y de un sistema de alcantarillado y aguas



residuales en el sector objeto de debate. En lo que se refiere a la pavimentación de la malla vial expresa que, es necesario contar con la certificación de las redes hidrosanitarias de las vías a intervenir, con lo cual se pretende salvaguardar el patrimonio público y el principio de planeación.

Por lo anterior, solicita que se despachen desfavorablemente las pretensiones de la demanda respecto de dicho ente territorial, habida consideración que hasta tanto no se realicen las respectivas obras por parte del IBAL y certifiquen las redes hidrosanitarias del sector, resulta imposible adelantar la recuperación de la malla vial.

5.3. Ministerio Público

El Agente del Ministerio Público señaló que a partir de los elementos probatorios arimados al expediente es posible establecer que el sistema de alcantarillado del sector materia de debate, presenta serias deficiencias que impiden que su prestación sea optima y eficiente, por lo que solicita la emisión de un fallo de carácter favorable a las pretensiones de la demanda, ordenándose a las entidades demandadas que de manera inmediata realicen los estudios para determinar la clase de alcantarillado que se requiere.

CONSIDERACIONES

1. Competencia.

A la luz de lo establecido en la cláusula general de competencia plasmada en el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 así como de acuerdo a lo estipulado en el artículo 155 numeral 10° de la misma norma, este despacho es competente para conocer y fallar el presente medio de control.

2. Problema Jurídico.

Debe el Despacho establecer si, es procedente amparar los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la seguridad y salubridad públicas, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, los cuales han sido presuntamente conculcados



por las entidades demandadas, en razón al deterioro que ha presentado la red de alcantarillado del sector ubicado en la manzana 21 casa 24 con calle 100 a la manzana 20 casa 10 diagonal 102 del barrio Villa del Sol de la ciudad de Ibagué, lo cual, junto a la falta de intervención de la malla vial de ese mismo lugar, se alega ha generado baches y huecos en la vía, el ingreso de las aguas residuales a los hogares de quienes allí habitan, así como la proliferación de vectores y roedores que causan enfermedades respiratorias y gastrointestinales en los habitantes del sector.

3. Fundamento de la Tesis del Despacho

3.1. De la Acción Popular o medio de control de Protección de los Derechos e Intereses Colectivos.

El artículo 88 de la Constitución Política dispone, que la Ley reglamentará las acciones populares, para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

Así, el artículo 2 de la Ley 478 de 1998, por la cual, se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo, dispone que las acciones populares son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos y 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.

La referida disposición normativa, en su artículo 4º, señala que serán considerados derechos e intereses colectivos, entre otros, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, manifestación que efectúa bajo el siguiente tenor literal:

“Artículo 4º. Derechos e intereses colectivos. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:

a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;

b) La moralidad administrativa;



- c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente;*
- d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público;*
- e) La defensa del patrimonio público;*
- f) La defensa del patrimonio cultural de la Nación;*
- g) La seguridad y salubridad públicas;*
- h) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública;*
- i) La libre competencia económica;*
- j) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna;*
- k) La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos;*
- l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente;*
- m) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes;*
- n) Los derechos de los consumidores y usuarios.*

Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia.

Parágrafo. Los derechos e intereses enunciados en el presente artículo estarán definidos y regulados por las normas actualmente vigentes o las que se expidan con posterioridad a la vigencia de la presente ley”.

En estos términos, el Honorable Consejo de Estado, mediante Sentencia de Unificación CE-SIJ 25000-23-15-000-2002-02704-01 del 13 de febrero del 2018 con



Ponencia del Consejero William Hernández Gómez, determinó que los principales elementos definitorios de la naturaleza jurídica de las Acciones Populares, son los siguientes:

a) Es una expresión concreta el derecho de acción. Es decir, le permite a los titulares¹ solicitar ante el juez competente que mediante orden judicial, provea tutela judicial efectiva de los derechos e intereses colectivos vulnerados o cese la amenaza de ello.²

b) Es principal: La acción popular es de carácter principal y en consecuencia autónoma, lo cual implica que no depende de la inexistencia de otras acciones para solicitar la protección del derecho o interés invocado. Muy diferente, por ejemplo, a la acción de tutela, que es eminentemente residual.

c) Es preventiva: Porque procede, incluso, cuando el derecho o interés colectivo no ha sido vulnerado si se concluye que está amenazado y que es necesario evitar un daño contingente o hacer cesar el peligro.³ Lo anterior, pese a que las acciones u omisiones sean remotas, ya que lo determinante es que sus efectos persistan frente a la amenaza o puesta en peligro.

d) Es eventualmente restitutiva: Porque el juez de la acción popular puede ordenar que las cosas vuelvan al estado anterior cuando fuere posible.

e) Es actual, no pretérita. Ello significa que habrá carencia de objeto si ha cesado la vulneración o amenaza del derecho colectivo.⁴ Por el contrario, procederá este mecanismo de protección -aunque el hecho generador sea anterior y se haya consumado-, si la violación, amenaza o puesta en peligro del derecho o interés colectivo, persiste, sea actual o inminente, o imprescriptible, inalienable, como ocurre con la conservación del patrimonio cultural.

f) La vulneración o amenaza debe ser real, inminente, concreta. Tal como lo ha precisado el Consejo de Estado la amenaza y vulneración denunciadas, deben ser reales y no hipotéticas, directas, inminentes, concretas

g)

¹ Ley 472. Artículo 12, precisa que son titulares de las acciones populares: 1. Toda persona natural o jurídica. 2. Las organizaciones No Gubernamentales, la Organizaciones Populares, Cívicas o de índole similar. 3. Las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se hayan originado en su acción u omisión. 4. El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los Personeros Distritales y municipales, en lo relacionado con su competencia. 5. Los alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos o intereses.

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 21 de febrero de 2007. Exp. 76001-23-31-000-2005-00549-01.

³ Ver sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, del 21 de febrero de 2007. Acción popular de Reinaldo Antonio Rubio Valencia y otros contra el Municipio de Armenia y otros. Radicación: 63001-23-31-000-2004-00243-01(AP).

⁴ En este punto tiene gran similitud con la acción de tutela.



*h) y actuales, de manera tal que en realidad se perciba la potencialidad de violación del derecho colectivo o la verificación del mismo.*⁵

*i) **Es excepcionalmente indemnizatoria.** Es decir, en aquellos casos en los cuales se ha probado el daño a un derecho o interés colectivo, el juez podrá condenar al pago de perjuicios en favor de la entidad pública no culpable, que tenga entre sus funciones la vigilancia o protección del derecho o interés colectivo vulnerado (artículo 34 de la L 472).*

*j) **La prueba de la vulneración o amenaza está a cargo del actor popular.** Esto implica, en principio, que la carga de la prueba la tiene el demandante; sin embargo, si por razones de orden económico o técnico este no pudiere asumirla, el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito, en la que deben quedar plenamente demostradas las acciones u omisiones denunciadas o queden evidenciadas”.*⁶

Sobre el particular, la Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia proferida el 28 de marzo de 2014⁷, explicó lo siguiente: “[...] Esta Corporación ha recalcado que además de que se presente a) una acción u omisión de la parte demandada, b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; peligro o amenaza que no es en modo alguno la que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana, sino también c) la existencia de la relación de causalidad entre la acción, la omisión, y la señalada afectación de los referidos derechos e intereses [...] Otra de las características de la acción popular es la relacionada con la autonomía del instrumento judicial [...]”.

De lo anterior se desprende, que los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular 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.

⁵ Sección Tercera, dieciséis (16) de febrero de dos mil seis (2006)- Radicación número: 15001-23-31-000-2003-01345-01(AP)

⁶ Ver Ley 472. Art. 30: La carga de la prueba corresponderá al demandante.

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia proferida el 28 de marzo de 2014, proceso identificado con número único de radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.



3.2. El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública

El artículo 88 de la Carta Política establece como derecho colectivo el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, igualmente incluido en el literal h) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

El Honorable Consejo de Estado en decisión del año 2018⁸, se retrotrajo a una providencia del año 2010, donde se indicó lo siguiente frente a este derecho⁹:

“[...] De manera específica, sobre la relación de la salubridad pública con la infraestructura que debe garantizarse a la comunidad, ha sostenido esta Corporación:

*“El derecho colectivo invocado como vulnerado en la presente acción es el del “acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública”. Es un servicio público a cargo del Estado cuya finalidad es disminuir la morbilidad, es decir, la proporción de personas que enferman en un sitio y tiempo determinado. Ahora bien, el derecho invocado hace alusión igualmente a la palabra “infraestructura” la cual debe entenderse como un conjunto de elementos o servicios que se consideran necesarios para la creación y funcionamiento de una organización, en este caso, para la buena gestión de la salubridad pública. Por lo tanto, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública implica, entre otros aspectos, la posibilidad que tienen las personas de beneficiarse de los programas de salud preventivos, de rehabilitación y atención, buscando disminuir el número de personas enfermas en un lugar específico y en un espacio de tiempo determinado.”*¹⁰

Si se hace referencia al acceso, se colige, que la garantía de este derecho o interés colectivo se obtendrá a través de órdenes orientadas a garantizar el acceso a infraestructuras de servicios. [...]”

⁸ Cita de este derecho tomada en Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. sentencia del 18 de mayo de 2018. C.P. Oswaldo Giraldo López. Expediente radicación nro. 08001-23-31-005-2015-00249-02.

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Primera. Sentencia del 18 de marzo de 2010. Consejera Ponente: (E) María Claudia Rojas Lasso. Expediente radicación nro. 44001-23-31-000-2005-00328-01(AC).

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Cuarta. Sentencia de 14 de noviembre de 2002. AP- 533. Consejera Ponente: Ligia López Díaz. En este fallo se discutía la naturaleza colectiva que podía detentar la expectativa de los enfermos de VIH de acceder a instalaciones y medios hospitalarios.



3.3. El acceso a los servicios públicos y a su prestación en forma eficiente y oportuna.

Este derecho colectivo busca la protección de los derechos de los usuarios de los servicios públicos, en cuanto a su la calidad, precio y cobertura. Frente a esos derechos, al Estado le corresponde su regulación y control con miras a que dichos elementos se cumplan en debida forma.

En relación con este derecho colectivo, la jurisprudencia de la Corporación referida ha establecido que:

“EL DERECHO COLECTIVO AL ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y A SU PRESTACIÓN EFICIENTE no se está frente al desarrollo de una función administrativa en los términos del artículo 209 Constitucional, sino de una actividad económica intervenida por el Estado, cuya prestación debida se relaciona directamente con la consecución de sus fines (art. 2 C. N.). El modelo constitucional económico de la Carta Política de 1991 está fundado en la superación de la noción “francesa” de servicio público, conforme a la cual éste era asimilable a una función pública, para avanzar hacia una concepción económica según la cual su prestación está sometida a las leyes de un mercado fuertemente intervenido; así se deduce del artículo 365 constitucional cuando dispone que es deber del Estado asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos y que estos pueden ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares.

Nótese que la norma es clara en señalar que el Estado debe asegurar la prestación (no prestar forzosamente) al tiempo que permite la concurrencia de Agentes (públicos, privados o mixtos) en su prestación. De acuerdo con tal disposiciones se destaca, jurídicamente, que los servicios públicos “son inherentes a la finalidad social del Estado”, pues contribuyen al bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de la población (arts. 2 y 366 ibídem.) y es por ello que su prestación comporta la concreción material de la cláusula Estado Social de Derecho (art. 1 ibídem); así lo ha indicado la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, como mecanismo auxiliar en la administración de Justicia (art. 230). De manera que los derechos colectivos que se involucran en la prestación de los servicios públicos no aluden a la función pública propia del Estado, sino a una actividad económica que por implicar el tráfico de servicios inherentes a la finalidad social del Estado, que la doctrina colombiana, con base en expresión foránea, llama “bienes meritorios”, exige la intervención del mismo a través de los instrumentos tradicionales de policía administrativa: regulación y control (inc. 2 art. 365 C. N). En otras palabras, el bien jurídico colectivo por proteger no refiere a la función administrativa, sino a



los derechos propios de los consumidores y usuarios particularmente en lo relativo a la calidad del servicio y a su precio. (...) (Subrayado fuera de texto)”.

También ha señalado al respecto:

“Conforme a lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución Política, el saneamiento ambiental es un servicio público a cargo del Estado, cuya prestación goza de prioridad y se rige por los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, equidad y calidad. Este servicio guarda estrecha relación con el derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano y con el deber universal de proteger la diversidad e integridad del ambiente. De ahí que la adecuada prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado permita directamente el cumplimiento de los fines del Estado a través del saneamiento ambiental, al permitir adecuados estándares de salubridad pública y protección del ambiente. La Ley 142 de 1994 (...) desarrolla el deber del Estado de intervenir en su prestación a efectos de atender de manera prioritaria las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico. (...) Del anterior recuento normativo, resulta claro que existe una relación ineludible entre la adecuada prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado y los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a salubridad pública y al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública. Es más, tales servicios son esenciales, conforme a lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-450 de 4 de octubre de 1995”.¹¹

- **De las competencias de las autoridades en materia de servicios públicos, particularmente, los de acueducto y alcantarillado**

El artículo 365 de la Constitución Política refiere que “[l]os servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado [motivo por el cual le corresponde] [...] asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional”. La disposición subsiguiente menciona que “[e]l bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado [y que] [s]erá objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable”.

¹¹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS, nueve (9) de julio de dos mil veinte (2020), Radicación número:18001-23-33-000-2018-00035-02 (AP)



El artículo 356 de la Constitución estableció que “[...] *la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios. [...]*”. Además, “[...] *[t]eniendo en cuenta los principios de **solidaridad, complementariedad y subsidiariedad**, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios. [...]*”. (Negritas fuera de texto)

La misma Carta, en su artículo 288, estableció que “[...] *[l]as competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley*”¹².

Por su parte, la Ley 1551 de 6 de julio de 2012¹³, desarrolla los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad, los cuales deben orientar el ejercicio de las competencias atribuidas por la Constitución y la ley a las entidades territoriales, de la siguiente forma:

¹² En el mismo sentido: “Artículo 356. *Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios. [...]. Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios. [...]*”.

“Artículo 368. *La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas*”.

La Corte Constitucional, mediante sentencia C-1051 de 4 de octubre de 2001 (M. P: Jaime Araujo Rentería), se pronunció sobre los referidos principios en los siguientes términos: “[...] *El primer principio, indica que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado (art. 209 C.P.), coordinación que debe darse, tanto entre las entidades territoriales, como entre éstas y la Nación. El principio de concurrencia implica un proceso de participación entre la Nación y las entidades territoriales, de modo que ellas intervengan en el ‘diseño y desarrollo de programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, pues sólo así será posible avanzar en la realización efectiva de principios también de rango constitucional, como por ejemplo el de descentralización y autonomía territorial’. El principio de subsidiariedad consiste en que sólo cuando la entidad territorial no pueda ejercer determinadas funciones en forma independiente, puede apelar a niveles superiores (el departamento o la Nación), para que éstos asuman el ejercicio de esas competencias [...]*”.

¹³ “*Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*”. [Ley 136 de 2 de junio de 1994]



“Artículo 4°. Principios Rectores del Ejercicio de la Competencia. Los municipios ejercen las competencias que les atribuyen la Constitución y la ley, conforme a los principios señalados en la ley orgánica de ordenamiento territorial y la ley de distribución de recursos y competencias que desarrolla el artículo 356 de la Constitución Política, y en especial con sujeción a los siguientes principios:

a) *Coordinación.* Las autoridades municipales, al momento de ejercer sus competencias y sus responsabilidades, deberán **conciliar su actuación** con la de otras entidades estatales de diferentes niveles.

b) *Concurrencia.* Los municipios y otras entidades estatales de diferentes niveles tienen competencias comunes sobre un mismo asunto, las cuales deben ejercer en aras de conseguir el fin para el cual surgieron las mismas.

Las competencias de los diferentes órganos de las entidades territoriales y del orden nacional **no son excluyentes sino que coexisten y son dependientes entre sí** para alcanzar el fin estatal.

Las entidades competentes para el cumplimiento de la función o la prestación del servicio **deberán realizar convenios o usar cualquiera de las formas asociativas previstas en la ley orgánica de ordenamiento territorial para evitar duplicidades y hacer más eficiente y económica la actividad administrativa.** Los municipios de categoría especial y primera podrán asumir la competencia si demuestran la capacidad institucional que para el efecto defina la entidad correspondiente. Las entidades nacionales podrán transferir las competencias regulatorias, las de inspección y vigilancia a las entidades territoriales.

c) *Subsidiariedad.* La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial **apoyarán en forma transitoria y parcial** a las entidades de menor desarrollo económico y social, en el ejercicio de sus competencias **cuando se demuestre su imposibilidad de ejercerlas debidamente.**

d) *Complementariedad.* Para complementar o perfeccionar la prestación de los servicios a su cargo y el desarrollo de proyectos locales, los municipios podrán hacer uso de **mecanismos de asociación, cofinanciación y/o convenios;**

[...]”. (Negritas fuera de texto)



4. Elementos probatorios

El Despacho observa que con los elementos de convicción que a continuación se relacionan, se acreditó lo siguiente:

- Que el 22 de noviembre de 2018, la demandante petitionó a los entes accionados la reposición de la red de alcantarillado así como la intervención de la vía, ubicada en la manzana 21 casa 24 con calle 100 a la manzana 20 casa 10 diagonal 102 del barrio Villa del Sol de esta ciudad.
- Oficio 1080 0117520 del 11 de diciembre de 2018 mediante el cual, la Secretaría de Planeación Municipal de Ibagué certifica que el predio identificado con el No. de matrícula inmobiliaria 350-123968 se encuentra ubicado en zona urbana, así como también se le informa a la aquí accionante, que cualquier intervención que se realice dentro del perímetro urbano del Municipio, debe contar con la certificación de las redes hidrosanitarias que para el efecto expide el IBAL. (fls. 55)
- Informe de la visita efectuada por la Secretaría de Infraestructura de Ibagué a la vía ubicada en la manzana 21 casa 24 con calle 100 a la manzana 20 casa 10 diagonal 102 del barrio Villa del Sol de esta ciudad, según el cual, dicha vía no se encuentra intervenida porque no se han realizado los trabajos atinentes al cambio de la red hidrosanitaria por parte del IBAL SA. ESP. (Fls. 56 y ss).
- Informe técnico – Sistema Integrado de Gestión del IBAL, según el cual, el perímetro hidrosanitario del IBAL asciende a 830 kilómetros de redes de alcantarillado de las cuales aproximadamente el 70% se encuentra en mal estado debido a su antigüedad; que el costo de su arreglo es aproximadamente 300 mil millones de pesos y dicha entidad solo cuenta con 4 mil millones por año, para atender las emergencias que se presenten en toda la ciudad. Igualmente, se indica la iniciación de la reposición de la red de alcantarillado de la transversal 3 entre las calles 100 a 102 del barrio Villa del Sol. (Fls. 67 y ss).
- Testimonio de **Ana Victoria Ruiz Aya**, residente en el barrio Villa del Sol de Ibagué, dentro de la nomenclatura relacionada con el lugar de los hechos, esto es, calle 100 entre las manzanas 20 y 24 del mismo, indicando que hace 23 años vive en ese sector y que esa es la única calle que hasta



el momento no se ha pavimentado; que tienen en ese sector el servicio de alcantarillado pero que el mismo no está en buenas condiciones y que por eso el agua no rueda bien sino que se empoza en la carretera. Afirma que la vía a la que alude puede ser utilizada aunque posteriormente refiere que no. Aseveró también que el IBAL es quien les presta el servicio de alcantarillado pero que hasta el momento no ha adelantado ningún tipo de obras.

Indicó que donde habita no se entran aguas residuales, que tampoco se devuelve el agua de los sifones pero que a veces hay malos olores.

- Testimonio de **Jhon Jairo Hurtado Rubio**, residente en el barrio de Villa del Sol desde hace 25 años, informando que en la calle en la que vive, es la única que está sin pavimentar, que se devuelven las aguas residuales y que cuando llueve se inunda y que casi que no se puede transitar; que todas las calles alrededor si están pavimentadas. Incluso, afirmó que el carro de la basura ya no pasa por ese sector. Refirió que esas situaciones se vienen presentando desde hace 25 años y que han generado que haya mucha indigencia en el sector y malos olores.

5. Caso concreto.

Con base en los elementos de convicción antes relacionados, es posible establecer no solo que en el sector comprendido por la vía ubicada en la manzana 21 casa 24 con calle 100 a la manzana 20 casa 10 diagonal 102 del barrio Villa del Sol de esta ciudad, existe una problemática relacionada con el inadecuado funcionamiento de la red de alcantarillado y con la falta de pavimentación de la vía, sino que la misma data de bastante tiempo atrás, más de 20 años según lo refirieron los mismos declarantes, la cual afecta gravemente a los habitantes del sector, comprometiendo la salud de los mismos, dado que cuando se presentan lluvias, las aguas residuales rebosan y se esparcen por las calles, generando malos olores y atrayendo animales carroñeros.

Puestas de presente así las cosas, corresponde al Despacho establecer la responsabilidad que recae en cada una de las entidades accionadas en relación con la situación fáctica antes descrita, a la luz de la Ley 472 de 1998.



IBAL S.A. E.S.P.

La Ley 142 de 1994, en su artículo 136 dispone que las empresas de servicios públicos están obligadas a prestar un servicio de buena calidad y que el no hacerlo, se convierte para efectos de la ley, en falla en la prestación del servicio.

Así las cosas, para el Despacho es claro que se requiere de la intervención de dicha entidad en la problemática planteada, máxime si se tiene en cuenta que es la misma la que refiere que ya **“se encuentra prevista la necesidad de efectuar reposición de red de alcantarillado en el sector objeto de demanda”** pero aduce causales de índole presupuestal para no haber procedido de conformidad. Nótese que se alega que en el presupuesto del año 2020 se previa la intervención en el sector, hecho que según se deduce de los alegatos de conclusión y demás intervenciones efectuadas en el cartulario, no se produjo. Por tanto a juicio de esta instancia, existe una clara y directa responsabilidad del prestador del servicio público domiciliario de alcantarillado, en la vulneración o amenaza a los derechos colectivos de la comunidad residente en el sector comprendido **de la manzana 21 casa 24 con calle 100 a la manzana 20 casa 10 diagonal 102 del barrio Villa del Sol de Ibagué**, la cual es ocasionada por la falta de mantenimiento y reposición de la red de alcantarillado, es decir por falla en la prestación del servicio de alcantarillado por parte del IBAL S.A. E.S.P. Oficial al incumplir el deber que consagra el artículo 28 de la Ley 142 y que amerita una orden de protección por parte del Juzgado.

MUNICIPIO DE IBAGUÉ

El artículo 86 de la Ley 136 de 1994, por medio de la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, dispuso que en cada municipio o distrito habrá un alcalde quien ejercerá la autoridad política, será jefe de la administración local y representante legal de la entidad territorial. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio o distrito y tendrá el carácter de empleado público del mismo.

En este orden de ideas, el artículo 313 de la Carta Política asigna a los Concejos Municipales, entre otras funciones la de *“7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.”*



En el Decreto Ley 1421 de 1993, numeral 7° del artículo 86, a los alcaldes locales se les establece como responsabilidad *"Dictar los actos y ejecutar las operaciones necesarias para la protección, recuperación y conservación del espacio público"*.

Y, sabido es, que de conformidad con la Ley 9 de 1989, las vías vehiculares hacen parte del espacio público.

Ahora bien, como se señaló de forma precedente, la calle cuya pavimentación se echa de menos, no cuenta con la certificación de redes hidrosanitarias expedida por el IBAL, requisito exigido por la entidad territorial para proceder a la pavimentación de la vía tal como fue señalado en la contestación de la demanda y en el informe allegado por parte de la Secretaría de Infraestructura Municipal.

Así las cosas, dable es concluir que el Municipio de Ibagué no ha conculcado los derechos colectivos tantas veces mencionados, pues aunque es su obligación realizar la repavimentación de las vías, en este caso, no se ha certificado por la autoridad competente que la misma es apta para ser pavimentada.

Sin embargo, teniendo en cuenta la naturaleza preventiva de esta acción, así como también el hecho de que es la finalidad de esta Despacho, otorgar un amparo integral a los derechos e intereses colectivos que se han invocado a través de este medio de control, de forma tal que el colectivo no tenga que verse avocado a la interposición de una nueva demanda, se dispondrá que el Municipio de Ibagué realice la pavimentación del tramo completo que suscitó la interposición de esta pretensión, una vez finalicen las labores por parte del IBAL respecto al sistema de alcantarillado y se certifique la aptitud de la zona para ser pavimentada por parte de dicha entidad.

Por lo antes expuesto y con la finalidad de proteger los derechos e intereses colectivos i) al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, ii) la seguridad y salubridad públicas, iii) el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y iv) el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, se ordenará a la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado IBAL S.A. E.S.P. OFICIAL, que dentro del término de seis (06) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, proceda a iniciar y culminar las gestiones de carácter administrativo, financiero y presupuestal pertinentes, para la consecución de los recursos necesarios para adelantar la reposición o construcción del sistema de alcantarillado en el sector comprendido **desde la manzana 21 casa 24 con calle 100 a la manzana 20 casa 10 diagonal 102 del barrio Villa del Sol de Ibagué.**



De igual manera se ordenará al Municipio de Ibagué que dentro del término de seis (06) meses contados a partir de la expedición por parte del IBAL de la certificación de redes hidrosanitarias del sector objeto de debate, proceda a iniciar y culminar las gestiones de carácter administrativo, financiero y presupuestal pertinentes para la **consecución de los recursos necesarios para adelantar la pavimentación de la vía ubicada sobre la manzana 21 casa 24 con calle 100 a la manzana 20 casa 10 diagonal 102 del barrio Villa del Sol de Ibagué.**

De la condena en costas

Frente a la condena en costas, la Ley 472 de 1998 en su artículo 38 señala:

"Artículo 38°.- Costas. El juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas. Sólo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar."

El despacho tiene en cuenta lo determinado en la sentencia de Unificación del Consejo de Estado- Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ¹⁴:

"2.4 Conforme lo dispone el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, armonizado con el artículo 361 del Código General del Proceso, en las acciones populares la condena en costas a favor del actor popular incluye las expensas, gastos y agencias en derecho con independencia de que la parte actora haya promovido y/o concurrido al proceso mediante apoderado judicial o lo haya hecho directamente.

2.5 En cualquiera de los eventos en que cabe el reconocimiento de las costas procesales, bien sea en cuanto a las expensas y gastos procesales o a las agencias en derecho, bien sea a favor del actor popular o de la parte demandada, la condena se hará atendiendo las reglas previstas en el artículo 365 del Código General del Proceso, de forma que sólo se condenará al pago de aquellas que se encuentren causadas y se liquidarán en la medida de su comprobación, conforme con lo previsto en el artículo 366 del Código general del Proceso.

¹⁴ CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SALA VEINTISIETE ESPECIAL DE DECISIÓN, Consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE, seis (6) de agosto de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 15001-33-33-007-2017-00036-01(AP)REV-SU



2.6 Las agencias en derecho se fijarán por el juez aplicando las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el actor popular, con independencia de si actuó directamente o mediante apoderado, u otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas”.

Resultando victoriosa en el presente asunto, el despacho procederá a condenar en costas a la parte demandada y a favor de la parte demandante.

De acuerdo con ello y de conformidad con lo establecido en el artículo 365 del C.G.P., que fija las reglas para la condena en costas, se condenará en costas procesales de primera instancia al MUNICIPIO DE IBAGUÉ y a la EMPRESA IBAGUEREÑA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO IBAL S.A. E.S.P OFICIAL, incluyendo en la liquidación suma equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente, **a cargo de cada una de las entidades demandadas**, por concepto de agencias en derecho, de conformidad con el Acuerdo No. PSAA16-10554 agosto 5 de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, Administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR no probadas las excepciones formuladas por las entidades demandadas.

SEGUNDO: AMPARAR los derechos colectivos i) al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, ii) la seguridad y salubridad públicas, iii) el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y iv) el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

TERCERO: ORDENAR a la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado — IBAL S.A. E.S.P. OFICIAL-, que dentro del término de seis (06) meses contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia, proceda a iniciar y culminar las gestiones de carácter administrativo, financiero y presupuestal, pertinentes para adelantar la



reposición de la red de alcantarillado en el sector comprendido **desde la manzana 21 casa 24 con calle 100 a la manzana 20 casa 10 diagonal 102 del barrio Villa del Sol de Ibagué.**

CUARTO: ORDENAR al Municipio de Ibagué, que dentro del término de seis (06) meses contados a partir de la expedición por parte del IBAL de la certificación de redes hidrosanitarias del sector objeto de debate, proceda a iniciar y culminar las gestiones de carácter administrativo, financiero y presupuestal pertinentes para la **consecución de los recursos necesarios para adelantar la pavimentación de la vía ubicada sobre la manzana 21 casa 24 con calle 100 a la manzana 20 casa 10 diagonal 102 del barrio Villa del Sol de Ibagué.**

QUINTO: ORDENAR la integración de un COMITÉ DE VERIFICACIÓN, el cual estará conformado por la titular del Despacho, el señor agente del Ministerio Público, la accionante y un delegado de cada una de las accionadas. El Comité se reunirá por convocatoria de su presidenta o por solicitud de cualquiera de sus integrantes.

SEXTO: CONDENAR EN COSTAS procesales de primera instancia al MUNICIPIO DE IBAGUÉ y a la EMPRESA IBAGUEREÑA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO IBAL S.A. E.S.P OFICIAL, incluyendo en la liquidación suma equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente, **a cargo de cada una de las entidades demandadas**, por concepto de agencias en derecho. Por Secretaría liquídense.

SÉPTIMO: Para los efectos del artículo 80 de la ley 472 de 1998, remítase copia de esta providencia a la Defensoría del Pueblo, al Personero Municipal de Ibagué y al señor Agente del Ministerio Público.

OCTAVO: Contra la presente providencia procede el recurso de apelación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 472 de 1998 en concordancia con el artículo 243 del C.P.A.C.A.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

**SANDRA LILIANA SERENO CAICEDO
JUEZA**