



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, veintitrés (23) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

RADICADO	73001-33-33-006-2019-00217-00
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD
DEMANDANTE:	CÁMARA REGIONAL DE LA CONSTRUCCIÓN – CAMACOL – TOLIMA
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE IBAGUÉ
ASUNTO:	NULIDAD DECRETO

I. ANTECEDENTES

Surtido el trámite legal y de conformidad con lo establecido en el artículo 187 del C.P.A.C.A. se procede a dictar sentencia en el presente proceso que en ejercicio del medio de control de nulidad promovió la CÁMARA REGIONAL DE LA CONSTRUCCIÓN – CAMACOL - TOLIMA en contra del MUNICIPIO DE IBAGUÉ.

1. PRETENSIONES

1.1. Que es nulo el Decreto 194 del 3 de abril de 2018, *“por medio del cual se verifica el cumplimiento de la normatividad vigente en relación con la certificación de disponibilidad de agua aportada en el trámite de expedición de las licencias de urbanización”*

1.2. Una vez ejecutoriada la sentencia que ponga fin a la presente acción, se comunique a la autoridad administrativa que profirió el acto, para los efectos legales.

2. HECHOS

Como fundamento de sus pretensiones, la apoderada de la parte accionante expuso los siguientes hechos:

2.1 El alcalde municipal de Ibagué el día 3 de abril de 2018, expidió el Decreto 194 *“por medio del cual se verifica el cumplimiento de la normatividad vigente en relación con la certificación de disponibilidad de agua aportada en el trámite de expedición de las licencias de urbanización”*

2.2 Constatada la publicación del referido decreto se estableció que el mismo

se encuentra publicado en el link www.ibague.gov.co/portal/admin/archivos/normatividad/2018/20111-DEC20180403.pdf .

2.3. Que el artículo primero del mencionado acto administrativo, establece:

*“artículo 1. Agua apta para el consumo humano – **Solo** en aquellos casos en los que el IRCA reportado en el presente artículo revele que el nivel de riesgo se clasifica entre cero (0) y cinco (5), es decir cuando se considere en riesgo alguno y por lo tanto con suministro de agua potable o agua apta para el consumo humano, se entenderá ajustada a derecho la disponibilidad inmediata del servicio público domiciliario de acueducto en el trámite de solicitud de las licencias de urbanización, lo cual deberá ser revisado por los curadores urbanos”*

Conforme a ello, el Alcalde Municipal impuso a los curadores urbanos la obligación de verificar las condiciones de calidad del agua en el trámite de las solicitudes de licencia de urbanismo, y al haber hecho uso de la palabra “solo” estableció como condición, requisito o presupuesto para el otorgamiento de licencias de urbanismo el que el nivel de riesgo determinado en el IRCA se clasifique entre cero (0) y cinco (5).

2.4. El artículo segundo del Decreto 194 del 3 de abril de 2018, establece:

“Artículo 9 2. Del reporte del IRCA. A fin de conocer si el agua suministrada es apta o no para el consumo humano, la Secretaría de Planeación mediante resolución trimestral y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, dará a conocer el reporte sobre Índices de Riesgo de Calidad de Agua para Consumo humano – IRCA- que para tal efecto suministre la Secretaría de Salud Municipal.

La resolución de que trata el inciso anterior sin perjuicio de las formalidades a las cuales está sometida en materia de publicidad a través de la gaceta municipal, será comunicada por la Secretaría de Planeación directamente a los Curadores Urbanos de la ciudad, a fin de que exista la suficiente motivación técnica para evaluar toda solicitud de nuevas licencias de urbanización sobre terrenos ubicados en el perímetro urbano”

Según lo establecido por la norma, el señor Alcalde municipal de Ibagué incluyó un documento adicional a los establecidos por la norma nacional para la obtención de licencias de urbanismo, esto es, la resolución que debe expedir trimestralmente la secretaría de planeación municipal.

2.5. El artículo tercero del Decreto 194 del 3 de abril de 2018, establece:

“Artículo 3. De la disponibilidad inmediata de servicios públicos – Los curadores urbanos tendrán en cuenta la información consignada en el artículo 1, vigente hasta el treinta (30) de junio de 2018, a partir del primero (1) de julio de 2018, se remitirá a los curadores urbanos el reporte trimestral que emita la Secretaría de Planeación, en consonancia con el artículo primero del presente decreto, con el cual se actualizará la tabla de información precedente; solo en aquellos casos en que el IRCA revele que el nivel de riesgo correspondiente para el respectivo acueducto se clasifica entre cero (0) y cinco (5), es decir apta para el consumo humano, se entenderá cumplido el requisito de disponibilidad inmediata del servicio público domiciliario de acueducto”

Aquí, el señor alcalde nuevamente hace uso de la palabra “solo” que reafirma el establecimiento de una condición, requisito o presupuesto para la expedición de licencias de urbanismo por parte de los curadores urbanos, adicional a los instituidos en la norma nacional.

2.6. En el artículo cuarto del citado Decreto, el señor Alcalde Municipal estableció como documentos adicionales a la certificación de disponibilidad de servicios públicos que contenga la viabilidad técnica para conectar el precio de un acueducto, los siguientes:

- a) *“Certificado de existencia y representación legal de la persona jurídica prestadora del servicio público domiciliario, expedido por la Cámara de Comercio de Ibagué, con vigencia de expedición no superior a un mes de la fecha de su radicación en legal y debida forma, en la cual coincida el nombre del representante legal con aquel citado en la respectiva certificación de disponibilidad inmediata de servicios públicos.*
- b) *Constancia de inscripción de la persona jurídica prestadora del servicio público domiciliario de agua potable ante la superintendencia de servicios públicos domiciliarios – SSPD – la constancia de inscripción no podrá tener fecha de expedición superior a tres (3) meses contados a partir del momento de radicación en legal y debida forma”.*

2.7. En el artículo quinto del Decreto 0194 del 3 de abril de 2018, el señor Alcalde Municipal de Ibagué dispuso como requisito adicional a los instituidos por el Gobierno Nacional, que los curadores urbanos dentro del trámite de expedición de licencias de urbanismo deben analizar la capacidad de la empresa prestadora del servicio público domiciliario con fundamento en la información reportada por CORTOLIMA. Establece la norma:

“Artículo 5. Del aforo o capacidad autorizada: A más tardar dentro de los tres primeros meses de cada año, la Secretaria de Planeación Municipal solicitará a la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA -, un informe en el cual se reporte la capacidad utilizada – caudal captado – en el año inmediatamente anterior por parte de cada uno de los acueductos que presten sus servicios en el perímetro urbano de la ciudad.

Con base en el reporte que entregue CORTOLIMA, la Secretaría de Planeación informará a los Curadores Urbanos de la ciudad de Ibagué, a fin de que exista suficiente motivación técnica para evaluar toda solicitud de nuevas licencias de urbanización que sean radicadas en cualquiera de las modalidades a que se refiere el artículo 2.2.6.1.1.4 del decreto nacional 1077 de 2015, o la norma que le modifique, complemente o sustituya”

En los citados artículos, la administración municipal condicionó la expedición de licencias de urbanismo en el municipio de Ibagué por parte de los curadores urbanos a la resolución trimestral expedida por la Secretaria de Planeación Municipal en la que se determine si el agua suministrada es apta o no para el consumo humano; a la capacidad utilizada de la empresa de servicios públicos que otorga la certificación de disponibilidad inmediata. Además, adicionó documentos a los establecidos en la norma nacional.

3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La entidad demandada por medio de apoderada judicial contestó la demanda durante el término de traslado, oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones de la demanda por considerar que carecen de fundamentos de hecho y de derecho que le sirva de sustento para su prosperidad.

Señala la profesional que respecto a la falta de competencia alegada, es imprescindible partir de las facultades legales y constitucionales de que se encuentran revestidos las autoridades municipales con el fin de dar cumplimiento a los fines esenciales del Estado, por lo que el Alcalde de Ibagué en el ejercicio de sus funciones, se encuentra enterado en su totalidad, del estado en que está la región que gobierna y sus necesidades, por tanto está en todo su derecho para tomar decisiones encaminadas a la solución de todos los asuntos y puede hacer uso de las facultades regulativas que le otorga la Ley 388 de 1997, orientadas a definir los objetivos, directrices, políticas y programas para orientar y administrar el desarrollo físico de su territorio y utilización del suelo.

El artículo 56 de la Ley 388 de 1997 modificada por la Ley 810 de 2003, señala que los alcaldes o sus agentes, deben vigilar y controlar que lo dispuesto en la intervención de los predios y las obras sobre ellos ejecutadas cumplan con lo dispuesto en la licencia urbanística respectiva y con las normas establecidas en el Plan de Ordenamiento Territorial, luego el alcalde tenía plena competencia para expedir el Decreto 194 del 3 de abril de 2018.

En cuanto a la obligación endilgada a los curadores urbanos de verificar las condiciones de calidad de agua en el trámite de solicitudes de licencias de urbanismo, éstos son la única autoridad competente para otorgar licencias urbanísticas, por lo que pueden revisar el nivel de riesgo de agua potable o agua apta para el consumo humano que aporta el IRCA.

En lo que respecta a palabra “solo”, ésta indica que para que los curadores urbanos otorguen las licencias urbanísticas, el solicitante debe cumplir con todos los requisitos establecidos en la ley y sino cumple alguno de ellos pues no es posible concederlas.

4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

4.1. Parte demandante

La apoderada judicial de la parte actora presentó el escrito de alegatos de conclusión por fuera del término legal.

4.2 Parte demandada

La apoderada judicial de la demandada dentro del término legal para alegar de conclusión explicó que, a través del ente territorial se busca garantizar la prestación efectiva del servicio de agua potable como fin esencial, y conforme el artículo 99 de la Ley 388 de 1997, en concordancia con el artículo 1 del Decreto 1469 de 2019, la licencia urbanística es la autorización previa para la realización de obras de urbanización y parcelación de predios de construcción y demolición de edificaciones, de ocupación e intervención de espacio público, y para realizar el loteo o subdivisión de predios.

Dentro de las licencias urbanísticas se encuentra la de urbanización, que tiene que ver con la autorización previa para ejecutar en un predio urbano las obras descritas en dicho artículo, para expedir las licencias de construcción para obra nueva en los predios resultantes de la urbanización.

Manifiesta que en el Decreto 3050 de 2013, se establecen las condiciones para el trámite de las solicitudes de viabilidad y disponibilidad de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, y en el ámbito de aplicación incluye:

-A las personas que prestan el servicio público de acueducto y alcantarillado como las responsables de otorgar la viabilidad y disponibilidad inmediata que soliciten las urbanizadoras.

-A las urbanizadoras cuando tramiten las solicitudes de viabilidad y disponibilidad de los servicios públicos de acueducto y alcantarillados, y a los constructores cuando soliciten la prestación efectiva de tales servicios.

- A los municipios como responsables de la expedición de los Planes de Ordenamiento Territorial, y garantes de la prestación efectiva de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado.

-A la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Señala la abogada, que una de las formas que tiene el alcalde municipal para desplegar su autoridad administrativa es en el ejercicio de autoridad urbanística, es en virtud del artículo 63 de la ley 1469 de 2019, que le otorga el ejercicio de la vigilancia y control durante la ejecución de obras, asegurar el cumplimiento de las licencias urbanísticas y de las normas contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial.

Que para la vigilancia del desarrollo urbanístico le faculta como autoridad municipal para orientar los objetivos, directrices, políticas y programas, y administrar el desarrollo físico de su territorio y la utilización del suelo, por lo cual en ejercicio de dichas facultades se expide el Decreto 019 del 03 de abril de 2018.

Indica que el artículo 2.2.6.1.2.1.8., literal c, del decreto 1077 de 2015, el artículo 2 de la Resolución N° 0462 del 13 de julio de 2017, expedida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, persigue que la prestación del servicio de acueducto sea eficiente, y se garantice la finalidad social del Estado y de los servicios públicos contemplada en el artículo 365 de la Constitución Nacional de Colombia, el bienestar general, y el mejoramiento de la calidad de vida de la población a través del acceso al agua potable conforme al artículo 366 ibídem.

Finalmente, solicitó se denieguen las pretensiones de la demanda, como quiera que la finalidad del acto acusado es garantizar que la prestación del servicio de

acueducto sea eficiente y se garantice el propósito social del Estado y de los servicios públicos frente a la comunidad.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL DESPACHO

5. Problema Jurídico planteado

Procede el despacho a determinar si, ¿es procedente declarar la nulidad del Decreto 194 del 03 de abril de 2018, por falta de competencia de quien lo profirió e infracción de las normas en que debía fundarse, o sí por el contrario se encuentra ajustado a derecho?

6. Tesis que resuelven el problema jurídico planteado

6.1. Tesis de la parte accionante

Considera que debe accederse a las pretensiones de la demanda, como quiera que el alcalde municipal no puede señalar requisitos nuevos a los curadores urbanos para la expedición de licencias de urbanización, como quiera que su regulación está en cabeza del gobierno nacional y su reglamentación tiene reserva legal, por tanto, carecía de competencia al momento de expedir el Decreto No. 0194 del 03 de abril de 2018.

6.2 Tesis de la parte accionada

Considera que no hay lugar a acceder a las pretensiones de la demanda, en razón a que con la expedición del acto acusado se busca garantizar la prestación efectiva del servicio de agua potable como fin esencial, aunado a que la Ley 1469 de 2019, le otorga a la autoridad administrativa en el ejercicio de autoridad urbanística, el ejercicio de la vigilancia y control durante la ejecución de obras, asegurar el cumplimiento de las licencias urbanísticas y de las normas contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial.

6.3 Tesis del despacho

En virtud de lo señalado, se accederá a las pretensiones de la demanda, como quiera que está demostrada la contraposición del acto administrativo enjuiciado respecto de los mandatos constitucionales y legales señalados por la entidad demandante, siendo claro que el Decreto demandado se encuentra viciado de nulidad por falta de competencia del Alcalde Municipal de Ibagué en

su expedición e infracción de las normas en que debería fundarse, por lo que se declarará la nulidad del Decreto 019 del 03 de abril de 2018.

7. HECHOS PROBADOS JURÍDICAMENTE RELEVANTES

HECHOS PROBADOS	MEDIO PROBATORIO
1. Que el Alcalde Municipal de Ibagué expidió Decreto por medio del cual se verifica el cumplimiento de la normatividad vigente en relación con la certificación de disponibilidad de agua potable aportada en el trámite de expedición de las licencias de urbanización.	Documental: Copia de Decreto 1000-0194 del 09 de abril de 2018 (Fls. 11-13 y 31-33 Cdo. Ppal.)
2. Que no obran antecedentes ni expediente administrativo del decreto demandado.	Documental: Memorando 47478 del 2 de octubre de 2019, expedido por la Directora de Información y Ampliación de la Norma de la Secretaria de Planeación del Municipio de Ibagué. (fl. 2 del archivo 02MunicipiodelbagueCOntestaOficio1039)

8. DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, estableció el medio de control de nulidad, conforme al cual toda persona puede solicitar por sí o por medio de su representante que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general, la cual procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió. (Artículo 137 de la Ley 1437 de 2011).

En el mismo sentido, el medio de control puede interponerse con la finalidad de obtener la declaratoria de nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro y excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero; cuando se trate de recuperar bienes de uso público; cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico y cuando la ley lo consagre expresamente.

El mencionado instrumento jurídico procesal se torna improcedente en aquellos eventos en los cuales de la demanda se desprenda que la parte actora persigue el restablecimiento automático de un derecho.

Dicho medio de control, tiene por finalidad específica salvaguardar el orden jurídico, garantizar el cumplimiento de la normatividad vigente, esto es, velar por la aplicación del principio de legalidad que debe regir todas las actuaciones administrativas, sin que con ello se persiga el reconocimiento de derechos particulares o subjetivos, lo cual le permite a las partes solicitarle al juez la verificación del respeto a las normas superiores en que debía fundarse, la veracidad de sus motivos, la ausencia de vicios en su expedición, la competencia de quien lo ha expedido y que en su ejercicio no se hayan desviado las atribuciones que la ley le confiere.

Sobre el particular, el Consejo de Estado ha señalado:

“(...) El medio de control de Nulidad Simple tiene como finalidad específica la de servir de instrumento para garantizar el respeto del ordenamiento jurídico, la vigencia de la jerarquía normativa y el aseguramiento del principio de legalidad que es consustancial al Estado Social de Derecho que nuestra Constitución institucionaliza; razón por la que este mecanismo jurídico procesal se encuentra consagrado en interés general para que prevalezca la supremacía de la legalidad abstracta sobre los actos de la administración, y por ello puede ser ejercida en todo tiempo por cualquier persona contra actos administrativos de contenido general y abstracto (...)”¹

En ese orden de ideas, el Despacho considera procedente realizar el estudio de legalidad del acto administrativo demandado, esto es, el Decreto 0194 del 03 de abril de 2018, expedido por el Alcalde Municipal de Ibagué, *“por el cual se verifica el cumplimiento de la normatividad vigente en relación con la certificación de disponibilidad de agua potable aportada en el trámite de expedición de las licencias de urbanización”*, con el único fin de confrontarlo con el orden jurídico y establecer si se ajusta a este o no, conforme a las causales de nulidad que fueron expuestas por la parte demandante.

8.1. DE LA FINALIDAD SOCIAL DEL ESTADO Y DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

La Constitución Política de 1991 en sus artículos 366 y 367 señala:

“ARTICULO 366. *El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.*

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Subsección B, sentencia proferida el 05 de julio de 2018 en el proceso radicado 211674005001-23-33-000-2016-01082-010900-18, Consejera Ponente Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

ARTICULO 367. *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.*

Los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación.

La ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas”.

8.2. FUNCIONES DE LOS MUNICIPIOS

Según lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 136 de 1994, las funciones de los municipios, entre otras y en lo que tiene que ver con el agua potable y los servicios públicos domiciliarios, son las siguientes:

“ARTÍCULO 3.- Funciones. *Modificado por el art. 6. Ley 1551 de 2012. Corresponde al municipio:*

1. Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la Ley.

(...)

5. Solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda recreación y deporte, con especial énfasis en la niñez, la mujer, la tercera edad y los sectores discapacitados, directamente y en concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales y la Nación, en los términos que defina la Ley.

(...)

9. Las demás que señale la Constitución y la Ley.

Por su parte, la Ley 142 de 1994, en cuanto a los instrumentos de intervención estatal y competencias de los municipios en la prestación de los servicios públicos, señala:

“ARTÍCULO 3. Instrumentos de la intervención estatal. *Constituyen instrumentos para la intervención estatal en los servicios públicos todas las atribuciones y funciones asignadas a las entidades, autoridades y organismos de que trata esta Ley, especialmente las relativas a las siguientes materias:*

(...)

3.4. Control y vigilancia de la observancia de las normas y de los planes y programas sobre la materia”.

Por su parte, en lo que respecta a la prestación de los servicios públicos de agua potable y urbanización, el Gobierno Nacional por medio del Decreto 3571 de 2011, asignó al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a más de las funciones definidas en la Constitución Política, las siguientes:

*“1. Formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulaciones en **materia de vivienda y financiación de vivienda, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo en el marco de sus competencias, agua potable** y saneamiento básico, así como los instrumentos normativos para su implementación.*

(...)

*5. Formular, en coordinación con las entidades y organismos competentes, la política del Sistema Urbano de Ciudades y **establecer los lineamientos del proceso de urbanización.***

(...)

16. Prestar asistencia técnica a las entidades territoriales, a las autoridades ambientales y a los prestadores de servicios públicos domiciliarios, en el marco de las competencias del sector”.

En desarrollo de dicha normativa, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio por medio del Decreto 1077 de 2015, modificado por los Decretos 2218 de 2015 y 1203 de 2017, en cuanto a documentos para la solicitud de licencias y adicionales para la licencia de urbanización, señaló:

“ARTÍCULO 2.2.6.1.2.1.7 Documentos para la solicitud de licencias. *El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio establecerá mediante resolución los documentos que deberán acompañar todas las solicitudes de licencia y modificación de las licencias vigentes, que permitan acreditar la identificación del predio, del solicitante y de los profesionales que participan en el proyecto, así como los demás documentos que sean necesarios para verificar la viabilidad del proyecto.*

ARTÍCULO 2.2.6.1.2.1.8 Documentos adicionales para la licencia de urbanización. *Modificado por el art. 6, Decreto Nacional 2218 de 2015., Derogado por el art. 24, Decreto Nacional 1203 de 2017.* *Cuando se trate de licencia de urbanización, además de los requisitos previstos en el artículo anterior, se deberán aportar los siguientes documentos:*

1. Plano topográfico del predio, predios o parte del predio objeto de la solicitud, firmado por el o los profesionales responsables, en el cual se indique el área, los linderos y todas las reservas, secciones viales, afectaciones y limitaciones urbanísticas debidamente amojonadas y con indicación de coordenadas, el

cual servirá de base para la presentación del proyecto y será elaborado de conformidad con lo definido en el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen y demás información pública disponible.

2. Plano de proyecto urbanístico, debidamente firmado por un arquitecto con matrícula profesional quien es el responsable del diseño.

3. Certificación expedida por las empresas de servicios públicos domiciliarios o la autoridad o autoridades municipales o distritales competentes, acerca de la disponibilidad inmediata de servicios públicos en el predio o predios objeto de la licencia, dentro del término de vigencia de la licencia.

Para los efectos de este Capítulo, la disponibilidad inmediata de servicios públicos es la viabilidad técnica de conectar el predio o predios objeto de la licencia de urbanización a las redes matrices de servicios públicos existentes. Los urbanizadores podrán asumir el costo de las conexiones a las redes matrices que sean necesarias para dotar al proyecto con servicios, de conformidad con lo previsto en la Ley [142](#) de 1994 y las normas que la adicionen, modifiquen o sustituyan.

4. Cuando el predio esté ubicado en zonas de amenaza y/o riesgo alto y medio de origen geotécnico o hidrológico, se deberán adjuntar a las solicitudes de licencias de nuevas urbanizaciones los estudios detallados de amenaza y riesgo por fenómenos de remoción en masa e inundaciones, que permitan determinar la viabilidad del futuro desarrollo, siempre y cuando se garantice la mitigación de la amenaza y/o riesgo. En estos estudios deberá incluirse el diseño de las medidas de mitigación y serán elaborados y firmados por profesionales idóneos en las materias, quienes conjuntamente con el urbanizador serán responsables de los mismos, sin perjuicio de la responsabilidad por la correcta ejecución de las obras de mitigación.

En todo caso, las obras de mitigación deberán ser ejecutadas por el urbanizador responsable o, en su defecto, por el titular durante la vigencia de la licencia.

Queda entonces claro que la mencionada cartera ministerial en ejercicio de las facultades legales y reglamentarias otorgadas, en especial las señaladas en las normas precedentes, profirió la Resolución No. 0462 del 13 de julio de 2017 “por medio de la cual se establecen los documentos que deberán acompañar las solicitudes de licencias urbanísticas y de modificación de licencias urbanísticas vigentes” relacionando en su artículo primero todos los documentos que deben acompañarse con la solicitud de licencia urbanística, y los adicionales para la licencia de urbanización en la modalidad de desarrollo, de saneamiento y reurbanización.

9. CASO CONCRETO

En el caso bajo estudio la parte actora demanda en nulidad el contenido del Decreto 194 del 3 de abril de 2018 por medio del cual el Alcalde Municipal expide acto administrativo *“por el cual se verifica el cumplimiento de la normatividad vigente en relación con la certificación de disponibilidad del agua potable aportada en el trámite de expedición de las licencias de urbanización”*

Como causales de nulidad invoca la i) falta de competencia por parte del Alcalde Municipal, ii) e infracción de las normas sustanciales en las que debía fundarse el referido acto administrativo, señalando como trasgredidos los artículos 6, 84 y 333 de la Constitución Política, bajo el entendido que las actividades reglamentadas de manera general no pueden ser objeto de permisos, licencias o requisitos adicionales por parte de autoridades públicas.

En cuanto a normas del orden legal que considera vulneradas, señala la demandante la Ley 962 de 2005, Decretos Ley 019 de 2012, decreto 1077 de 2015 y Resolución 0462 del 13 de julio de 2017, en lo que atañe a la reserva legal de permisos, licencias o requisitos para el ejercicio de actividades o derechos, los cuales considera están taxativamente señalados en la ley, por lo que el alcalde municipal no podía condicionar el trámite de licencias de urbanismo, ni establecer requisitos o documentos adicionales a los establecidos por la ley o el gobierno nacional.

Ahora bien, revisado el contenido del acto acusado, observa el Despacho que el mismo hace alusión a diversos aspectos, pero de manera central y preferente decide sobre el nuevo deber o carga asignada a los curadores urbanos de la ciudad de Ibagué, para que éstos procedan a revisar y/o evaluar en las solicitudes de licencias de urbanización, la disponibilidad inmediata del servicio público domiciliario de acueducto, entendido éste como agua potable, o lo que es igual, agua apta para el consumo humano.

Como fundamento para ello, hace referencia a lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 8 del Decreto 1575 de 2007, relativo a la responsabilidad asignada a las direcciones territoriales de salud, en calcular los índices de riesgo de calidad de agua para consumo humano – IRCA -.

La señalada disposición efectivamente se refiere a la responsabilidad de las direcciones departamentales, distritales y municipales de salud en cuanto a la

vigilancia sobre la calidad del agua para consumo humano, y en ejercicio de ello le otorga una serie de acciones, entre ellas:

“...Calcular los Índices de Riesgo de Calidad de Agua para Consumo Humano – IRCA’s y reportar los datos básicos del Índice de Riesgo Municipal por Abastecimiento de Agua para Consumo Humano – IRABAm, al Subsistema de Calidad de Agua Potable - SIVICAP de su jurisdicción, teniendo en cuenta la información recolectada en la acción de vigilancia, de acuerdo con las frecuencias que para tal efecto se establezcan...”

Con fundamento en dicha normativa y a que dicho cálculo de IRCA's, al parecer, no estaba siendo corroborada durante el trámite de aprobación de las licencias de urbanización, la administración municipal de Ibagué consideró necesario vincular entre otras dependencias, a las curadurías urbanas, para que procedieran a coadyuvar en la revisión de los índices de riesgo de la calidad del agua para consumo humano – IRCA -, bajo el argumento que durante el trámite de solicitud de licencia, las curadurías deben verificar el cumplimiento en lo que respecta a la certificación del servicio público de acueducto.

En tal sentido, vista dicha decisión del burgomaestre desde el ejercicio de la función administrativa de los alcaldes, no sería reprochable dicho proceder para esta falladora judicial, como quiera que ello hace parte del conjunto de tareas y actividades que deben cumplir los órganos del Estado, con el fin de desarrollar sus funciones y cumplir sus diferentes cometidos, conforme lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución Política.

Es así, que el alcalde como representante legal del municipio y jefe de la administración municipal, siendo el principal responsable de la entidad territorial, debe velar por el cumplimiento de las funciones señaladas en la Constitución y la Ley, y por tanto, tiene la obligación de actuar frente a los problemas que afectan a los ciudadanos, brindando soluciones ciertas, eficaces y proporcionales a los cometidos estatales, como lo es el saneamiento ambiental y el agua potable, en los términos de los artículos 366 y 367 de la Constitución Política, así como 3º y concordantes de la Ley 136 de 1994.

Para ello también cuenta con instrumentos de intervención estatal conferidos por el ordenamiento jurídico, como es la Ley 142 de 1994, que otorga competencias de control y vigilancia a los municipios en el cumplimiento de normas, planes y programas en la prestación de servicios públicos.

Ahora bien, en ejercicio de dicha función administrativa, y en atención a las ordenes impartidas en el acto acusado, lo procedente es determinar si el alcalde municipal de Ibagué tenía la competencia constitucional o legal para expedir el acto administrativo sujeto a control de legalidad en la presente actuación, en lo que respecta a la verificación de disponibilidad de agua potable o, agua apta para el consumo humano, conforme el reporte del IRCA enviado por la Secretaría de Planeación Municipal a los curadores urbanos, para que éstos durante el trámite de aprobación de licencias de urbanización, evalúen la situación y determinen el cumplimiento o no del requisito de disponibilidad inmediata del servicio público domiciliario de acueducto.

Para ello, es necesario indicar que por agua potable se entiende aquella que resulta apta para el consumo humano y que no pone en riesgo la salud y vida de la población, es por ello que se considera un derecho fundamental que garantiza la vida y la dignidad humana, además de ser un presupuesto esencial del derecho a la salud, que no puede ser cercenado ni limitado por parte de las entidades públicas.

En tal sentido, si bien el acto acusado pretende ejercer acciones tendientes a la protección de un derecho fundamental, y con base en ello los representantes legales de las entidades territoriales están revestidos de amplias facultades para proferir los actos administrativos procedentes (decretos, resoluciones), lo cierto e indiscutible es que el Alcalde Municipal de Ibagué no contaba con autorización constitucional ni legal para la expedición del acto enjuiciado, en el sentido de agregar nuevos requisitos para la expedición de las licencias de urbanización y como consecuencia nuevas funciones a los curadores urbanos.

Lo anterior, como quiera que dicha función de *“formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulaciones en **materia de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo en el marco de sus competencias, agua potable, saneamiento básico, así como los lineamientos del proceso de urbanización**”* radica en cabeza del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en los términos descritos en el Decreto 3571 de 2011, proferido por el Gobierno Nacional.

Y el señalado Ministerio, en ejercicio de tales cometidos, expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio No. 1077 de 2015, modificado por los Decretos 2218 de 2015 y 1203 de 2017, en cuanto a

documentos para la solicitud de licencias y adicionales para la licencia de urbanización².

Entiéndase por aquella, la autorización previa para ejecutar en uno o varios predios localizados en suelo urbano, la creación de espacios públicos y privados, así como las vías públicas y la ejecución de obras de infraestructura de servicios públicos domiciliarios que permitan la adecuación, dotación y subdivisión de estos terrenos para la futura construcción de edificaciones con destino a usos urbanos, de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen, las leyes y demás reglamentaciones que expida el Gobierno nacional.

A más de ello, las licencias de urbanización concretan el marco normativo general sobre usos, edificabilidad, volumetría, accesibilidad y demás aspectos técnicos con base en el cual se expedirán las licencias de construcción para obra nueva en los predios resultantes de la urbanización.

² **ARTÍCULO 2.2.6.1.2.1.7 Documentos para la solicitud de licencias.** El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio establecerá mediante resolución los documentos que deberán acompañar todas las solicitudes de licencia y modificación de las licencias vigentes, que permitan acreditar la identificación del predio, del solicitante y de los profesionales que participan en el proyecto, así como los demás documentos que sean necesarios para verificar la viabilidad del proyecto.

ARTÍCULO 2.2.6.1.2.1.8 Documentos adicionales para la licencia de urbanización. Modificado por el art. 6, Decreto Nacional 2218 de 2015., Derogado por el art. 24, Decreto Nacional 1203 de 2017. Cuando se trate de licencia de urbanización, además de los requisitos previstos en el artículo anterior, se deberán aportar los siguientes documentos:

1. Plano topográfico del predio, predios o parte del predio objeto de la solicitud, firmado por el o los profesionales responsables, en el cual se indique el área, los linderos y todas las reservas, secciones viales, afectaciones y limitaciones urbanísticas debidamente amojonadas y con indicación de coordenadas, el cual servirá de base para la presentación del proyecto y será elaborado de conformidad con lo definido en el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen y demás información pública disponible.
2. Plano de proyecto urbanístico, debidamente firmado por un arquitecto con matrícula profesional quien es el responsable del diseño.
3. **Certificación expedida por las empresas de servicios públicos domiciliarios o la autoridad o autoridades municipales o distritales competentes, acerca de la disponibilidad inmediata de servicios públicos en el predio o predios objeto de la licencia, dentro del término de vigencia de la licencia.**
Para los efectos de este Capítulo, la disponibilidad inmediata de servicios públicos es la viabilidad técnica de conectar el predio o predios objeto de la licencia de urbanización a las redes matrices de servicios públicos existentes. Los urbanizadores podrán asumir el costo de las conexiones a las redes matrices que sean necesarias para dotar al proyecto con servicios, de conformidad con lo previsto en la Ley 142 de 1994 y las normas que la adicionen, modifiquen o sustituyan.
4. Cuando el predio esté ubicado en zonas de amenaza y/o riesgo alto y medio de origen geotécnico o hidrológico, se deberán adjuntar a las solicitudes de licencias de nuevas urbanizaciones los estudios detallados de amenaza y riesgo por fenómenos de remoción en masa e inundaciones, que permitan determinar la viabilidad del futuro desarrollo, siempre y cuando se garantice la mitigación de la amenaza y/o riesgo. En estos estudios deberá incluirse el diseño de las medidas de mitigación y serán elaborados y firmados por profesionales idóneos en las materias, quienes conjuntamente con el urbanizador serán responsables de los mismos, sin perjuicio de la responsabilidad por la correcta ejecución de las obras de mitigación.
En todo caso, las obras de mitigación deberán ser ejecutadas por el urbanizador responsable o, en su defecto, por el titular durante la vigencia de la licencia.

Con la licencia de urbanización se aprueba el plano urbanístico, el cual debe contener la representación gráfica de la urbanización, identificando todos los elementos que la componen para facilitar su comprensión, tales como: afectaciones, cesiones públicas para parques, equipamientos y vías locales, áreas útiles y el cuadro de áreas en el que se cuantifican las dimensiones de cada uno de los anteriores elementos y se hace su amojonamiento.

La licencia de urbanización en suelo de expansión urbana solo puede expedirse previa adopción del respectivo plan parcial”³.

Ahora, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en ejercicio de sus facultades legales y reglamentarias, profirió la Resolución No. 0462 del 13 de julio de 2017, “*por medio de la cual se establecen los documentos que deberán acompañar las solicitudes de licencias urbanísticas y de modificación de licencias urbanísticas vigentes*” relacionando en su artículo primero todos los documentos que deben acompañarse con la solicitud de licencia urbanística⁴, y los adicionales para la licencia de urbanización⁵ en la modalidad de desarrollo, de saneamiento y reurbanización, exigiendo expresamente:

“...Certificación expedida por las empresas de servicios públicos domiciliarios o la autoridad o autoridades municipales o distritales competentes, acerca de la disponibilidad inmediata de servicios públicos en el predio o predios objeto de la licencia, dentro del término de vigencia de la licencia...”

³ Decreto 2218 de 2015, artículo 3

⁴ Artículo 1. Documentos. Toda solicitud de Licencia urbanística deberá acompañarse de los siguientes documentos: 1. Copia del certificado de libertad y tradición del inmueble o inmuebles objeto de la solicitud, cuya fecha de expedición no sea superior a un mes antes de la fecha de la solicitud. Cuando el predio no se haya desenglobado se podrá aportar el certificado del predio de mayor extensión. 2. El formulario único nacional para la solicitud de licencias debidamente diligenciado por el solicitante. 3. Copia del documento de identidad del solicitante cuando se trate de personas naturales o certificado de existencia y representación legal, cuya fecha de expedición no sea superior a un mes, cuando se trate de personas jurídicas. 4. Poder especial debidamente otorgado, ante notario o juez de la república, cuando se actúe mediante apoderado o mandatario, con la correspondiente presentación personal. 5. Copia del documento o declaración privada del impuesto predial del último año en relación con el inmueble o inmuebles objeto de la solicitud, donde figure la nomenclatura alfanumérica o identificación del predio. Este requisito no se exigirá cuando exista otro documento oficial con base en el cual se pueda establecer la dirección del predio objeto de solicitud. 6. La relación de la dirección de los predios colindantes al proyecto objeto de la solicitud. Se entiende por predios colindantes aquellos que tienen un linderero en común con el inmueble o inmuebles objeto de solicitud de licencia. Este requisito no se exigirá cuando se trate de predios rodeados completamente por espacio público o ubicados en zonas rurales no suburbanas. 7. Copia de la matrícula profesional de los profesionales intervinientes en el trámite de licencia urbanística y copia de las certificaciones que acrediten su experiencia, para los trámites que así lo requieran.

⁵ **Artículo 2. Documentos adicionales para la licencia de urbanización.** Cuando se trate de solicitudes de licencia de urbanización, además de los requisitos previstos en el artículo anterior, se deberán aportar los siguientes documentos según la modalidad: 1. Licencia de urbanización en la modalidad de desarrollo: Además de los requisitos previstos en el artículo anterior, se deberán aportar los siguientes documentos: (...) c). **Certificación expedida por las empresas de servicios públicos domiciliarios o la autoridad o autoridades municipales o distritales competentes, acerca de la disponibilidad inmediata de servicios públicos en el predio o predios objeto de la licencia, dentro del término de vigencia de la licencia.**

Es así que dicha facultad de señalar los requisitos para el estudio y otorgamiento de licencias de urbanización, ha estado y se encuentra en cabeza del referido Ministerio por expresa disposición del Gobierno Nacional, siendo entonces una competencia de reserva legal, cuyo conocimiento no le compete a otras autoridades administrativas; pues mírese bien que dentro del contenido de las normas en comento no existe delegación alguna a las autoridades municipales para la regulación, modificación o creación de nuevos requisitos, ni tampoco se facultó para efectuar reglamentación alguna al respecto, aun cuando el objeto materia de decisión del acto acusado sea la protección de un derecho fundamental como es el agua potable.

En este orden de ideas, es claro para el Despacho que alcalde municipal de Ibagué, con la expedición del Decreto 0194 de 2018 se desbordó en sus competencias, trasgrediendo normas de carácter superior, por cuanto no estaba facultado para reglamentar la materia, ni para exigir mayores requisitos de los ya establecidos, configurándose así la causal de nulidad del acto administrativo en comento por falta de competencia en su expedición.

De otro lado, en lo que respecta al cargo de infracción a las normas en que debía fundarse, encuentra esta falladora judicial que tanto el Decreto No. 1077 de 2015, modificado por los Decretos 2218 de 2015 y 1203 de 2017 y la Resolución 462 de 2017, expresamente exigen como documento adicional para el otorgamiento de la licencia de urbanización, **“la certificación expedida por las empresas de servicios públicos domiciliarios o la autoridad o autoridades municipales o distritales competentes, acerca de la disponibilidad inmediata de servicios públicos en el predio o predios objeto de la licencia, dentro del término de vigencia de la licencia”**.

Explicando expresamente que **“la disponibilidad inmediata de servicios públicos es la viabilidad técnica de conectar el predio o predios objeto de la licencia de urbanización a las redes matrices de servicios públicos existentes”**.

De la simple lectura de la norma en comento, se advierte con claridad, que la misma tan solo se refiere a la conexión de las redes de servicios público, pero en ningún momento se pronuncia sobre el suministro de agua potable ni su nivel de riesgo, como tampoco señala requerimientos a las empresas de servicios públicos para la expedición de la referida certificación, por tanto, mal hizo el Alcalde Municipal con la promulgación del acto acusado, en exigir actuaciones diferentes a las señaladas en las normas anteriormente descritas,

En este orden de ideas, si bien la administración municipal está en el deber legal de ejecutar las acciones señaladas en el Decreto 1575 de 2007, referente a la responsabilidad de las direcciones territoriales de salud, en calcular los índices de riesgo de calidad de agua para consumo humano – IRCA -, lo cierto es que ello no se cumple ni se satisface con la expedición del Decreto enjuiciado, ya que en su afán de cumplir un mandato legal, se extralimitó en sus funciones y actuó en el campo funcional de otra autoridad de mayor jerarquía.

Así las cosas, y contrario a lo pretendido con la expedición del Decreto 0194 de 2018, este vulnera las normas en que debía fundarse, dando lugar a la declaratoria de nulidad por dicho cargo.

Ahora, en lo que respecta a la viabilidad y disponibilidad inmediata de servicios públicos contenida en el artículo 4 del Decreto 3050 de 2013, alegada por la demandada, es pertinente señalar que dicha disposición se encuentra dirigida a las entidades prestadores de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, en cuanto a la expedición de la certificación, pero en nada se refiere a los deberes o funciones de los curadores urbanos, ni tampoco le traslada responsabilidades.

En lo que atañe a la competencia de control urbana asignada por el Decreto 1469 de 2010, a los alcaldes municipales o distritales, concerniente a que *“Corresponde a los alcaldes municipales o distritales directamente o por conducto de sus agentes, ejercer la vigilancia y control durante la ejecución de las obras, con el fin de asegurar el cumplimiento de las licencias urbanísticas y de las normas contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial, sin perjuicio de las facultades atribuidas a los funcionarios del Ministerio Público y de las veedurías en defensa tanto del orden jurídico, del ambiente y del patrimonio y espacios públicos, como de los intereses colectivos y de la sociedad en general”*, entiende el Despacho que tal facultad lo es frente a la ejecución de obras.

Es así la interpretación debida, si se tiene en cuenta que la misma norma señala *“que la inspección y seguimiento de los proyectos se realizará mediante inspecciones **periódicas durante y después de la ejecución de las obras**, de lo cual se dejará constancia en un acta suscrita por el visitador y el responsable de la obra. Dichas actas de visita harán las veces de dictamen pericial, en los procesos relacionados por la violación de las licencias y se anexarán al Certificado de Permiso de Ocupación cuando fuere del caso”*.

En tal sentido, no es posible tener en cuenta los argumentos señalados por la entidad demandada como justificación para expedir el acto acusado, ya que no puede pensarse que en ejercicio de dicha facultad de inspección, vigilancia y control, el Alcalde Municipal se pueda abrogar funciones que no le corresponde, como es el hecho de asignar nuevas competencias a los curadores y exigencias en los documentos relacionados con la solicitudes de licencias de urbanización, cuando ello, como ya se dijo, le corresponde exclusivamente a una autoridad del orden nacional.

En consecuencia, al haberse demostrado los cargos endilgados respecto de las causales de nulidad invocadas en el presente medio de control, lo viable es acceder a las pretensiones de la demanda, declarando la nulidad del Decreto No. 0194 del 03 de abril de 2018.

10. RECAPITULACIÓN

En virtud de lo señalado, se accederá a las pretensiones de la demanda, como quiera que está demostrada la contraposición del acto administrativo enjuiciado respecto de los mandatos constitucionales y legales señalados por la entidad demandante, siendo claro, que el Decreto demandado se encuentra viciado de nulidad por falta de competencia del Alcalde Municipal de Ibagué en su expedición e infracción de las normas en que debería fundarse, por lo que se declarará su nulidad.

11. COSTAS

El artículo 188 del CPACA sobre la condena en costas señala: *“Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.”*

En el presente caso y como quiera que nos encontramos ante el medio de control de nulidad, y que su carácter es público, y como consecuencia se actúa en interés general, en aras de proteger el orden constitucional y legal, pese a que las pretensiones de la demanda fueron despachadas desfavorablemente, no se impondrá condena en costas.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD del Decreto 0194 del 03 de abril de 2018, expedido por el Alcalde Municipal de Ibagué, por las razones expuestas en la parte motiva de la sentencia.

SEGUNDO: SIN CONDENA en costas.

TERCERO: Para efectos de la notificación de la presente sentencia, se ordena que por Secretaría se realice conforme el artículo 203 y 205 del C.P.A.C.A modificado por la Ley 2080 de 2021.

CUARTO: Archívese el expediente, previas las anotaciones correspondientes.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



**JUANITA DEL PILAR MATIZ CIFUENTES
JUEZ**

Firmado Por:

**JUANITA DEL PILAR MATIZ CIFUENTES
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 6 ADMINISTRATIVO ORAL IBAGUE**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

4f395bc314d36c1a79a47dbb4e40c9f22c9d46dcbd5b6e0eefc5496d41a0faab
Documento generado en 23/02/2021 03:03:27 PM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**