

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES

Manizales, veintiséis (26) de enero de dos mil veintiséis (2026)

RADICACION	17001-33-33-004-2023-00035-00
MEDIO DE CONTROL	PROTECCION DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
ACCIONANTE	ENRIQUE ARBELAEZ MUTIS
ACCIONADOS	MUNICIPIO DE SALAMINA
VINCULADOS	DEPARTAMENTO DE CALDAS, CORPOCALDAS, EMPOCALDAS S.A. E.S.P., COMITÉ DEPARTAMENTAL DE CAFETEROS DE CALDAS y ASOCIACIÓN DE USUARIOS DE SERVICIOS COLECTIVOS “AGUAS EL PARAÍSO”
SENTENCIA No.	005

1. ASUNTO

Procede el Juzgado a proferir sentencia de primera instancia dentro del medio de control de la referencia.

2. ANTECEDENTES

2.1. Pretensiones:

Solicita el accionante proteger los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, 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, y en consecuencia, ordenar al Municipio de Salamina:

1. Llevar a cabo un estudio integral del servicio de alcantarillado en las zonas pobladas el cual arroja las aguas a las quebradas, especialmente a la denominada El Recreo.
2. Luego del estudio, proceda a mejorar la calidad del servicio con nueva tecnología y capacidad técnica para resolver el problema de contaminación de las calles y el centro poblado del corregimiento.
3. Cambiar la tubería porque no tiene la calidad técnica ni la capacidad pertinente.

2.2. Hechos:

El accionante manifiesta que, en el corregimiento de San Félix, municipio de Salamina, el sistema de alcantarillado es obsoleto y no cuenta con la capacidad necesaria para manejar adecuadamente las aguas residuales y las aguas lluvias.

Sostiene que, en situaciones de emergencia o rebosamiento, las aguas se desbordan e inundan las calles y el área urbana, ocasionando graves

afectaciones a la comunidad, tanto en sus viviendas y vías públicas como en la salud colectiva.

Señala, además, que resulta imprescindible actualizar el sistema de alcantarillado con el fin de mejorar las condiciones de salubridad y la calidad de vida de los habitantes del corregimiento.

2.3. Contestación de la demanda:

2.3.1. Municipio de Salamina:

Se opone a las pretensiones de la demanda en virtud de que las situaciones fácticas planteadas no emanan o tienen como causa el proceder de la entidad, toda vez que la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales que se consideren violados no es ocasionada por esta, pues no ejecuta las operaciones y mantenimiento de las redes de alcantarillado, dicha función de administración, operación y mantenimiento es una operación que ejecuta directamente la empresa prestadora, la Asociación de Usuarios de Servicios Colectivos Aguas "El Paraíso".

Manifiesta que el municipio no asume en forma directa la prestación de servicios públicos, la encargada de la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado en el corregimiento de San Félix es la Asociación de Usuarios de Servicios Colectivos Aguas "El Paraíso".

Planteó las excepciones de IMPROCEDENCIA POR FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA, AUSENCIA DE RESPONSABILIDAD, INEXISTENCIA DE VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS POR PARTE DEL MUNICIPIO DE SALAMINA.

2.3.2. Departamento de Caldas:

Se opone a las pretensiones de la demanda, ya que no ha vulnerado ni puesto en peligro los derechos colectivos deprecados por el actor popular, así como tampoco hay evidencia alguna de trasgresión por acción u omisión de los derechos colectivos invocados.

Aduce que no le consta la manifestación del actor popular frente a las condiciones que presuntamente presenta el alcantarillado del corregimiento de San Félix, Municipio de Salamina. Por parte de la Secretaría de Vivienda Departamental a través del programa Plan Departamental de Agua de Caldas, se asesoró a la Asociación de Usuarios de Servicios Colectivos Aguas "El Paraíso", en la contestación de la acción popular ya que, como PDA Caldas, se ha trabajado de manera constante con las comunidades organizadas con el fin de que den cabal cumplimiento a la normativa y regulación del sector.

Que de acuerdo con el Decreto 302 de 2000 - Artículo 22, el prestador del servicio debería ser quien asuma el mantenimiento de las redes vía tarifa, pero en el presente caso la Alcaldía de Salamina no realizó entrega de la infraestructura a ningún operador, por lo que el sistema no contó con la garantía de mantenimiento y menos con la posibilidad de ser garantizado el servicio por medio de una tarifa, siendo el ente territorial municipal el responsable del estado actual de las obras, su optimización, reparación e intervenciones si son necesarias.

Formula las excepciones de FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA, NEXISTENCIA DEL NEXO CAUSAL.

2.3.3. Asociación de Usuarios de Servicios Colectivos “Aguas El Paraíso”:

El interviniente expresa que en el centro poblado de San Félix existe un sistema de alcantarillado que es propiedad de la Alcaldía de Salamina; sin embargo, dicho sistema nunca fue concluido, presenta deficiencias significativas en su funcionamiento y cuenta con redes cuya capacidad es insuficiente, lo que ocasiona colapsos frecuentes en distintos sectores.

Indica que la Asociación se encuentra organizada conforme al artículo 15 de la Ley 142 de 1994, constituida legalmente como una entidad sin ánimo de lucro con NIT 900.563.201-4. No obstante, precisa que su papel se limita exclusivamente a la operación del sistema de acueducto, función que corresponde a su objeto social y con la cual se encuentran debidamente registrados ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, como consta en el RUPS aportado al proceso. En consecuencia, aclara que no son operadores del sistema de alcantarillado, ni tienen vínculo jurídico alguno con su funcionamiento o mantenimiento.

Agrega que resulta especialmente preocupante el desconocimiento evidenciado por parte de la Alcaldía Municipal, pese a que, conforme al artículo 5 de la Ley 142 de 1994, es el ente territorial el garante de la adecuada prestación de los servicios públicos. Señala que, en lugar de asumir su responsabilidad frente al abandono prolongado del sistema de alcantarillado —que se remonta a múltiples administraciones—, la alcaldía pretende atribuirles obligaciones que jamás han tenido. Por ello, afirma que la respuesta emitida por la administración municipal no solo desconoce la realidad fáctica, sino que además carece de sustento, evidencia y diligencia administrativa.

2.3.4. Corpocaldas:

La entidad señala que los hechos expuestos por la parte accionante no le constan, y precisa que Corpocaldas carece por completo de competencias o atribuciones legales relacionadas con la prestación del servicio público de alcantarillado, razón por la cual no es posible atribuirle responsabilidad alguna en relación con las situaciones descritas.

Indica que es la autoridad municipal o, en su caso, la empresa prestadora del servicio público de alcantarillado —sea la Asociación de Usuarios de Servicios Colectivos Aguas “El Paraíso” o EMPOCALDAS S.A. E.S.P.— quienes tienen a su cargo la instalación, operación y mantenimiento de las redes públicas de alcantarillado en el sector objeto de la demanda. A dichas entidades les corresponde garantizar la prestación efectiva, eficiente y oportuna del servicio, así como el cumplimiento de las obligaciones inherentes a su operación.

Finalmente, formula las excepciones de falta de competencia del Municipio de Salamina y/o del prestador del servicio público de alcantarillado para atribuir responsabilidad a Corpocaldas, así como la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

2.3.5. Comité Departamental de Cafeteros de Caldas:

Se opone a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, toda vez que de parte de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia no se ha vulnerado

ni puesto en peligro derecho colectivo alguno.

Manifiesta que los hechos narrados no le constan, no conocen que en el Corregimiento de San Félix exista un alcantarillado en las condiciones que se narran en los hechos, dado que ninguna vinculación, de ninguna índole, ni ningún acompañamiento se le hace a quienes administran el mencionado alcantarillado.

Que ningún convenio o acuerdo han tenido o tienen con el Municipio de Salamina, para realizar obras en el Corregimiento de San Félix, entre otras, porque en dicha región no se presentan cultivos de café, por las dificultades que representa para la producción el piso térmico. Aunado a lo anterior, no se contempla dentro de la misión y las funciones estatutarias de la FNC desarrollar proyectos de infraestructura en zonas urbanas, toda vez que se enfoca exclusivamente en las zonas cafeteras con población rural dispersa.

Formula las excepciones de CARENIA DE PRUEBA QUE CONSTITUYA VULNERACION DE DERECHOS COLECTIVOS POR PARTE DE LA FEDERACION NACIONAL DE CAFETEROS DE COLOMBIA, FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA y NATURALEZA JURIDICA DE DERECHO PRIVADO DE LA FEDERACION NACIONAL DE CAFETEROS DE COLOMBIA.

2.3.6. Empocaldas S.A. E.S.P.:

Se opone a las pretensiones de la demanda.

Señala que no presta ningún tipo de servicio en los municipios de Norcasia, Pensilvania, Pácora, La Merced, Aranzazu, Villamaría, ni en el corregimiento de San Félix; el factor de competencia territorial excluye a esta entidad de cualquier conocimiento acerca de la problemática y su eventual solución. Empocaldas no construyó las redes de acueducto y alcantarillado de la zona, no administra ni ha administrado tales redes, tampoco realiza cobro alguno a la comunidad de la zona por concepto de algún servicio, ni es responsable por el manejo de aguas lluvias o de escorrentía en el sector.

Las afectaciones corresponden a la entidad o entidades encargadas de administrar y prestar el servicio de acueducto y alcantarillado en el corregimiento de San Félix.

2.4. Audiencia de Pacto de Cumplimiento:

De conformidad con lo previsto en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, la audiencia de pacto de cumplimiento se llevó a cabo el día 17 de julio de 2023, declarándose fallida ante la no presentación de propuesta de pacto por parte de la accionada.

2.5. Alegatos de Conclusión:

2.5.1. Parte Demandante:

No se pronunció.

2.5.2. Municipio de Salamina:

Indica que reconoce la importancia de llevar a cabo un estudio técnico integral

para el servicio de alcantarillado, por lo que ha proyectado la contratación de una consultoría para la elaboración de un Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado para el corregimiento de San Félix.

Sostiene que el sistema se encuentra actualmente en condiciones de funcionamiento estable, sin quejas recientes por parte de los habitantes del corregimiento. Se realizan trabajos de mantenimiento preventivo y correctivo periódicos, como la limpieza de imbornales y tuberías, para garantizar su operatividad, teniendo en cuenta que el sistema recoge tanto aguas servidas como aguas lluvias debido a la inexistencia de un alcantarillado pluvial independiente.

La administración municipal no cuenta actualmente con un diagnóstico técnico ni financiero que respalde la necesidad de reemplazar la totalidad de las tuberías ni los costos asociados a dicho proyecto. No obstante, este tipo de intervenciones deberán ser evaluadas en función de las necesidades identificadas por el futuro estudio integral del sistema.

Aunque actualmente no se cuenta con un estudio integral específico aprobado, la administración municipal ha reconocido la necesidad de avanzar en un Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado para el corregimiento de San Félix. Este esfuerzo ya está proyectado y se encuentra dentro de las prioridades del municipio, sujeto a la disponibilidad de recursos financieros para su contratación. Este plan permitirá atender las necesidades del sistema de alcantarillado de manera integral y con un enfoque técnico y sostenible.

Se refirió in extenso a la declaración del Secretario de Planeación en la audiencia de pruebas.

Solicitó que, al momento de resolver la presente acción, se valore el contexto técnico y administrativo expuesto, a fin de emitir una decisión que permita equilibrar las necesidades de la comunidad con la capacidad operativa y presupuestaria del municipio.

2.5.3. Departamento de Caldas:

Se ratifica en la contestación de la demanda y agrega que la Ley 715 de 2001 en sus artículos 76 a 78 establece las funciones de los municipios en materia de servicios públicos y asuntos ambientales, les corresponde adoptar las medidas necesarias para el control, preservación y defensa del medio ambiente, en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales; es entonces la entidad territorial municipal a quien le corresponde garantizar la prestación óptima y funcionamiento adecuado del alcantarillado del corregimiento de San Félix, recolección de aguas lluvias y de escorrentía.

Corresponde al Municipio de Salamina garantizar el funcionamiento del alcantarillado, la administración de la vía pública, la recolección de aguas lluvias, a la población de su localidad, de construir las obras que demande el progreso local, ordenando a su vez el desarrollo de su territorio, como también de brindar protección y calidad de vida de sus habitantes.

2.5.4. Corpocaldas:

Expone que en cuanto a la propiedad y administración del alcantarillado del corregimiento de San Félix existe certeza que el mismo se encuentra a cargo del Municipio de Salamina, por tanto, las soluciones están radicadas legalmente en

la autoridad Municipal como prestador de servicios públicos domiciliarios, siendo esta situación ajena a las competencias de la autoridad ambiental.

Que como quedó demostrado con el material probatorio allegado al despacho, el Municipio de Salamina es quien evalúa y certifica la adecuada prestación de servicios públicos que se encuentran bajo su responsabilidad, así como determina si la capacidad de la red es la adecuada y si la tubería receptora tiene la capacidad hidráulica para recibir dichos caudales de aguas combinadas (aguas residuales y aguas lluvias).

Escapa a la órbita de competencia de Corpocaldas la solución de la problemática expuesta en consideración a que Corpocaldas no presta servicios públicos domiciliarios de acueducto y/o alcantarillado, toda vez que dicha facultad esta asignada en lo particular y por la Ley 142 de 1994.

2.5.5. Empocaldas S.A. E.S.P.:

Se ratifica en la contestación de la demanda, agregando que al no existir una obligación con cargo a Empocaldas S.A. E.S.P. respecto de la comunidad afectada debido a la inexistencia de una vinculación contractual o normativa, tampoco existe una vulneración de los derechos colectivos de los accionantes por parte de Empocaldas S.A. E.S.P, sino de las entidades correspondientes y competentes que en su momento fueron señaladas a través del fallo de tutela citado por los accionantes.

Solicita se declare próspera la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva planteada por Empocaldas S.A.E.S.P.

2.5.6. Comité Departamental de Cafeteros de Caldas:

Se allegaron extemporáneamente.

2.5.7. Asociación de Usuarios de Servicios Colectivos “Aguas El Paraíso”:

No se pronunció.

2.6. Concepto del Ministerio Público:

Señala que quedó acreditado dentro del plenario que, dada la categoría otorgada por el Esquema de Ordenamiento Territorial de Salamina (Acuerdo No 002 del 30 de enero de 2023), San Félix constituye un Centro Poblado susceptible de planificación y gestión territorial que abarque el mejoramiento de su infraestructura, entre ellas la destinada al saneamiento básico, como el alcantarillado. Que de acuerdo con lo expuesto por el Secretario de Planeación Municipal en oficio fechado 17 de enero de 2023 y dirigido al Concejo Municipal debe ser robustecido a través de la determinación del prestador y de los planes que regulen la viabilidad del sistema en esta zona del territorio.

Dentro del mismo esquema de ordenamiento territorial de Salamina, se estableció como política pública, entre otras, “Promover el agua potable y saneamiento básico en las zonas rurales, zona urbana y centro poblado rural de San Félix a través de soluciones acordes con las características de dichas áreas que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida de la población”, ello con el fin de cumplir con los objetivos de mejoramiento de i) los sistemas de tratamiento de agua potable tanto en la zona urbana como en la zona rural, ii) Los sistemas de tratamiento de aguas residuales tanto en la zona urbana como en el área rural

incluyendo el centro poblado San Félix y en general el área rural del municipio. Para ello se proponen estrategias precisas que deben ser acatadas por el Ente Territorial con anuencia de las entidades administrativas competentes en los aspectos que a cada una atañen, dentro del plazo que la Juez Popular disponga según su prudente juicio.

El Departamento de Caldas y la Corporación Autónoma Regional de Caldas están habilitadas para brindar apoyo técnico y financiero a los municipios para el saneamiento básico a través de diferentes mecanismos. En el caso del Departamento a través de los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento (PDAS) y el Sistema General de Participaciones y en el de las Corporaciones Autónomas Regionales, realizando inversiones derivadas de las transferencias que reciben destinadas exclusivamente a financiar programas y proyectos de agua potable, saneamiento básico y gestión de residuos. A su vez, la Autoridad Ambiental es competente para llevar a cabo la concertación de la planificación de saneamiento básico que establezca el prestador del servicio público.

Que resulta trascendental la realización de un estudio de detalle que cuente con una metodología y unos cronogramas precisos que diluciden la manera idónea de alcanzar las proyecciones dispuestas en el EOT.

3. CONSIDERACIONES

3.1. Problema Jurídico:

¿Vulneran el Municipio de Salamina y las demás entidades vinculadas los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, 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, al no adoptar medidas efectivas para mejorar el sistema de alcantarillado del corregimiento de San Félix del Municipio de Salamina?

3.2. Premisas normativas y jurisprudenciales:

a. De conformidad con el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política las Acciones Populares, reglamentadas por la Ley 472 de 1998, tienen por finalidad proteger derechos e intereses colectivos, en aquellos eventos en que se vean amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o los particulares.

b. Se trata de una acción principal, preventiva, cuando alude a que un derecho colectivo está siendo amenazado y restitutiva, cuando el derecho colectivo está siendo violado, con el propósito de que vuelvan las cosas al estado anterior. Por lo antepuesto, el inciso segundo del artículo 2º de la Ley 472 de 1998 establece que éstas "... 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".

c. Ahora bien, en la forma y términos de la reglamentación contenida en los artículos 1, 2, 4 y 9 de la ley 472 de 1998, los elementos necesarios para la procedencia de las acciones populares, según reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado, son los siguientes:

- La finalidad es la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva.

- Procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar ese tipo de derechos o intereses.
- Se ejerce 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.
- Los derechos e intereses colectivos susceptibles de esta acción son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Política, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia, como por ejemplo los mencionados en el artículo 4º de la ley 472 de 1998.
- La titularidad para su ejercicio, como su nombre lo indica, está dada por su naturaleza popular, por lo tanto, puede ser ejercida por cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada, o también por las autoridades, organismos y entidades señalados en el artículo 12 de la ley 472 de 1998.

d. Como lo ha precisado el H. Consejo de Estado “... el punto de partida del juez en sede de la acción popular parte de la constatación efectiva de que un derecho o interés colectivo de aquellos establecidos constitucional o legalmente, se vea afectado o amenazado por una actividad pública o particular; una vez verificado este requisito, el fallador puede entrar a analizar los supuestos fácticos y jurídicos para determinar cuáles deben ser las medidas pertinentes, oportunas y procedentes que se deben decretar en la sentencia”.

e. En relación con el contenido de los derechos colectivos invocados, debe tenerse en cuenta que el artículo 7º de la Ley 472 de 1998 señala que su interpretación y la forma como deben aplicarse debe efectuarse “de acuerdo a como están definidos y regulados en la Constitución, las leyes y los tratados internacionales que vinculen a Colombia” /Subraya el Despacho/.

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.

f. Teniendo en cuenta los elementos fácticos expuestos en la demanda, su contestación y las pruebas practicadas en el proceso, el Juzgado considera que habrá de revisar la vulneración de los siguientes derechos colectivos:

- Prevención de desastres técnicamente previsibles: Respecto a la seguridad y prevención de desastres se ha dicho lo siguiente:

“La seguridad pública es uno de los elementos que tradicionalmente se identifican como constitutivo del orden público y, por tanto, como uno de los objetos a proteger por parte del poder de policía. En la doctrina se le delimita como ausencia de riesgos de accidentes, como la prevención de accidentes de diversos tipo y de flagelos humanos y naturales, v.g., incendios, inundaciones, accidentes de tránsito, etc.,, lo mismo que como la prevención de atentados contra la seguridad del Estado. Por lo anotado, y por su expresa inclusión en el artículo 4º de la Ley 472 de 1.998, es claro que la seguridad pública es un derecho colectivo, y como tal comporta el interés de todas las personas

residentes en Colombia por que se remueven todas las circunstancias que amenacen o vulneren este derecho”¹

Igualmente se ha dicho que:

“El cumplimiento de los deberes del Estado y de sus autoridades de proteger a las personas residentes en Colombia “en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades” (art. 2 C.P.), no se limita a atender los desastres que ocurran sino también –y esto es quizá más importante- a prevenirlos. Tomar las medidas necesarias para prevenir los desastres o para atenuar sus efectos constituye objetivo fundamental del Estado y esto se ha hecho explícito en las normas que regulan el cumplimiento de esa obligación (...)”²

La prevención de accidentes frente a la eventual ocurrencia de contingencias a cargo de las autoridades territoriales a través de la ejecución de obras, se ajusta al alcance de los derechos colectivos invocados, desde un sentido amplio del cumplimiento de la finalidad del Estado que establece el artículo 365 de la Carta Fundamental.

El derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente pretende garantizar que la sociedad no esté expuesta a padecer posibles o inminentes alteraciones de las condiciones normales de vida o daños graves causados *“por fenómenos naturales y efectos catastróficos de la acción accidental del hombre, que demanden acciones preventivas, restablecedoras, de carácter humanitario o social, constituyéndose en un derecho de naturaleza eminentemente preventiva”³.*

- Acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública:

Este derecho implica que todos los ciudadanos tienen derecho a acceder a servicios básicos como agua potable, saneamiento, y otros que aseguren condiciones de vida saludables, y que el Estado tiene la obligación de garantizar su prestación eficiente y oportuna.

El Consejo de Estado⁴ ha precisado al respecto que tanto la Nación como las entidades territoriales, tienen el deber de garantizar a los ciudadanos una infraestructura de servicios, que proteja su derecho a los servicios públicos, de lo que se sigue que este derecho colectivo está íntimamente relacionado con la vida en condiciones dignas, lo que tiene por consecuencia que el Estado debe realizar acciones afirmativas, por medio de las cuales se otorgue a todas las personas los medios necesarios para la satisfacción de las necesidades básicas relacionadas con la salubridad pública.

- Acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna:

El Consejo de Estado ha precisado al respecto:

“Esta Corporación ha manifestado que el derecho o interés colectivo al acceso a los servicios públicos, es un derecho o interés colectivo de origen constitucional; en efecto, el artículo 365 si bien no hace alusión a su naturaleza colectiva, establece que es deber del Estado garantizar la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Así mismo, hace parte de la lista enunciativa del

¹Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 13 de julio de 2.000, Rad. AP-055, C.P. Juan Alberto Polo Figueroa.

² Sección Tercera, sentencia del 10 de mayo de 2001, Rad. AP-31 C.P. Ricardo Hoyos Duque.

³ Fallo 1330 de 2011 Consejo de Estado.

⁴ Sección Primera. Sentencia del 4 de febrero de 2010, Consejero ponente: Rafael E. Ostau De Lafont Planeta. Radicación número: 76001233100020040021201 (AP).

artículo 4 de la Ley 472 de 1998 (literal j) que indiscutiblemente le atribuye su dimensión colectiva y en numerosas disposiciones legales relativas a los servicios públicos en general. ...”⁵

g. Competencias de las entidades accionadas:

Para el presente caso, en el que se ha alegado la vulneración de los derechos colectivos enunciados de manera precedente, se determinarán las competencias que le asisten a cada una de las entidades demandadas y vinculadas, a efectos de establecer las responsabilidades institucionales correspondientes y orientar las medidas que deberán adoptarse para salvaguardar los derechos colectivos invocados.

- En materia de gestión del riesgo de desastres:

El tema ha sido abordado ampliamente por la jurisprudencia de la Sección Primera del Consejo de Estado, de la que en reciente pronunciamiento⁶ se destaca:

“Vistos los artículos 1.º, 209, 286, 287 y 288 de la Constitución Política sobre las entidades territoriales.

Según lo dispuesto en estas normas, Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, “[...] descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales [...]” que tienen la potestad de gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales.

El artículo 26 de la Ley 1454 de 28 de junio de 2011 definió la “competencia”, como la facultad o poder jurídico que tienen la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial para atender de manera general responsabilidades estatales.

El artículo 27 de la misma norma estableció los principios que rigen el ejercicio de las competencias, entre ellos, coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad, eficacia, equilibrio entre competencias y recursos, gradualidad y responsabilidad; y, el artículo 28, estableció que los departamentos y municipios tendrán autonomía para determinar su estructura interna y organización administrativa central y descentralizada; así como el establecimiento y distribución de sus funciones y recursos para el adecuado cumplimiento de sus deberes constitucionales; clarificando en su parágrafo, por un lado, que “[...] [l]os municipios son titulares de cualquier competencia que no esté atribuida expresamente a los departamentos o a la Nación [...]”; y, por el otro, que “[...] [c]uando el respectivo municipio no esté en capacidad de asumir dicha competencia solicitará la concurrencia del departamento y la Nación [...]”.

En efecto, el artículo 29 de la Ley 1454, sobre distribución de competencias en materia de ordenamiento del territorio, establece lo siguiente:

4. Del Municipio

a) Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio.

b) Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes.

⁵ SECCION PRIMERA Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA Bogotá, D. C., cuatro (4) de febrero de dos mil diez (2010) Radicación número: 25000-23-27-000-2004-02006-01 (AP)

⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. C.P.: Hernando Sánchez Sánchez. Medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos. Rad.: 660012333000202100146-01. 11 de julio de dos mil veinticuatro 2024.

c) Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

PARÁGRAFO 1o. La distribución de competencias que se establece en este artículo se adelantará bajo los principios de descentralización, concurrencia y complementariedad de las acciones establecidas por las entidades territoriales y en coordinación con lo dispuesto por sus autoridades respectivas en los instrumentos locales y regionales de planificación [...].

Las normas anteriores evidencian que la organización territorial y el ejercicio de competencias administrativas se fundamenta, entre otros, en la descentralización y en la autonomía de las entidades territoriales, con el objeto de que estas gestionen sus propios asuntos, en el marco de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Además, en los términos del artículo 1.º de la Ley 136 de 2 de junio de 1994 y de la normativa anteriormente citada, es dable señalar, por un lado, que “[...] [e]l municipio es la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites que señalen la Constitución y la ley y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio [...]”; y, por el otro, en los eventos en que el respectivo municipio no esté en capacidad de asumir una competencia, podrá solicitar la concurrencia del departamento y de la Nación, con el objeto de garantizar la finalidad de bienestar general y mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, en especial, para este caso, en materia de gestión del riesgo de desastres.

A su vez, el artículo 2.º de la Ley 1523 establece que “[...] [l]a gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano [...]” y, en cumplimiento de esa responsabilidad, las entidades públicas, privadas y comunitarias, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo relativos a: i) conocimiento del riesgo; ii) reducción del riesgo; y iii) manejo de desastres.

(...)

Vista la Ley 1523 de 24 de abril de 2012, en especial, los artículos 2, 9 y 12, sobre responsabilidad, instancias de dirección del sistema nacional de gestión del riesgo y los gobernadores y alcaldes, son instancias de dirección del sistema nacional, entre otros, el gobernador y el alcalde distrital o municipal, en su respectiva jurisdicción. Asimismo, los gobernadores y alcaldes son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción.

Y los artículos 13 y 14 de la Ley 1523, sobre gobernadores y alcaldes en el sistema nacional, que establecen: (...)

Y, por el otro, que los alcaldes: i) como jefes de la administración local, representan al Sistema Nacional en el respectivo distrito y el municipio; y ii) como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción. Los alcaldes y, en general, la administración municipal, deben integrar en la planificación del desarrollo local, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres, especialmente, a través de los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo municipal o distrital y demás instrumentos de gestión pública.

En relación con lo anterior, se debe recordar que, de conformidad con los artículos 8, 9, 12, 13, 14, 15 y 16 de la Ley 388, sobre acción urbanística, planes de ordenamiento territorial, contenido del componente general de los planes de ordenamiento, componentes urbano y rural del plan de ordenamiento, normas urbanísticas y planes básicos de ordenamiento, estos planes deben contener, en materia de gestión del riesgo: i) la clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana y dentro de ellas los suelos de protección, en especial, por riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos; ii) el inventario de las zonas que presenten alto riesgo para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales o por condiciones de insalubridad; iii) la localización de "[...] las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística [...]".

Ahora bien, en relación con los entes territoriales y en los términos de los artículos 39 y 40 de la Ley 1523 y del numeral 1.º del artículo 10 de la Ley 388 de 18 de julio de 1997, por un lado, en la elaboración de los planes de ordenamiento territorial, los municipios y distritos deberán tener en cuenta los determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, entre ellos, las relacionadas con la prevención de amenazas y riesgos naturales y, en especial, "[...] [l]as políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales [...]"

Por el otro, los planes de ordenamiento territorial, de manejo de cuencas y de planificación del desarrollo deben "[...] integrar el análisis del riesgo en el diagnóstico biofísico, económico y socioambiental y, considerar, el riesgo de desastres, como un condicionante para el uso y la ocupación del territorio, procurando de esta forma evitar la configuración de nuevas condiciones de riesgo [...]". Asimismo, deberán: i) incorporar "[...] en sus respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial las consideraciones sobre desarrollo seguro y sostenible derivadas de la gestión del riesgo, [...]" así como los programas y proyectos prioritarios para estos fines, de conformidad con los principios de la Ley 1523; y ii) "[...] el inventario de asentamientos en riesgo, señalamiento, delimitación y tratamiento de las zonas expuestas a amenaza derivada de fenómenos naturales, socio naturales o antropogénicas no intencionales, incluidos los mecanismos de reubicación de asentamientos; la transformación del uso asignado a tales zonas para evitar reasentamientos en alto riesgo; la constitución de reservas de tierras para hacer posible tales reasentamientos y la utilización de los instrumentos jurídicos de adquisición y expropiación de inmuebles que sean necesarios para reubicación de poblaciones en alto riesgo, entre otros [...]". Se trata de medidas que deben orientarse no solo a mitigar y controlar los riesgos existentes, sino también prevenir nuevos riesgos relevantes, en el marco de la gestión del riesgo de desastres.

Ahora bien, en los términos del artículo 37 de la Ley 1523, sobre planes departamentales, distritales y municipales de gestión del riesgo y estrategias de respuesta, estas autoridades formularán y concertarán con sus respectivos consejos de gestión un plan de gestión del riesgo de desastres y una estrategia para la respuesta a emergencias en su respectiva jurisdicción, el cual deberá estar armonizado con el plan y estrategia nacional y deberán incorporar la gestión del riesgo tanto en la inversión pública, en la planificación del desarrollo y en el ordenamiento territorial, en los términos de los artículos 38, 39, 40 y 41 de la Ley 1523.

Adicional a lo anterior, los alcaldes tienen, en los términos de los artículos 121 de la Ley 388, 76 de la Ley 715 de 21 de diciembre de 2001 y de la Resolución 448 de 17 de julio de 2014, la obligación de: i) "[...] [p]romover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con otras entidades públicas, comunitarias o

privadas, obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua [...]; ii) realizar y reportar ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio el inventario de asentamientos localizados en zona de alto riesgo por inundaciones y deslizamientos que se hallen en suelo urbano, suelo rural y suelo de expansión urbana; y iii) evitar que las áreas catalogadas como de riesgo no recuperable que hayan sido desalojadas a través de planes o proyectos de reubicación de asentamientos urbanos no se vuelvan a ocupar con viviendas, entre otras.

Ahora bien, en materia de financiación de la gestión del riesgo, los artículos 47 y 54 de la Ley 1523 establecen, por un lado, la creación del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres “[...] como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística [...]”, cuyos objetivos generales, de interés público, son “[...] la negociación, obtención, recaudo, administración, inversión, gestión de instrumentos de protección financiera y distribución de los recursos financieros necesarios para la implementación y continuidad de la política de gestión del riesgo de desastres que incluya los procesos de conocimiento y reducción del riesgo de desastres y de manejo de desastre [...]”. Asimismo, en los términos del párrafo 2 del artículo 47, el precitado Fondo Nacional “[...] desarrollará sus funciones y operaciones de manera directa subsidiaria o complementaria, bajo esquemas interinstitucionales de cofinanciación, concurrencia y subsidiariedad [...]”.

Por el otro, “[...] [l]as administraciones departamentales, distritales y municipales [...] constituirán sus propios fondos de gestión del riesgo bajo el esquema del Fondo Nacional, como cuentas especiales con autonomía técnica y financiera, con el propósito de invertir, destinar y ejecutar sus recursos en la adopción de medidas de conocimiento y reducción del riesgo de desastre, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción [...]”.

En relación con las apropiaciones presupuestales, el artículo 53 de la Ley 1523 establece que “[...] [l]as entidades del orden nacional, regional, departamental, distrital y municipal que hacen parte del sistema nacional, incluirán [...] las partidas presupuestales que sean necesarias para la realización de las tareas que le competen en materia de conocimiento y reducción de riesgos y de manejo de desastres [...]”.

De esta manera, se resalta que, si bien, el principal responsable de la gestión del riesgo de desastres en el respectivo territorio es el ente municipal, en cabeza del alcalde y en el marco de sus funciones policivas, en los términos de la normativa anteriormente indicada y adicionalmente de las leyes 388, 810 y 1801 de 29 de julio de 2016, en los eventos en que el municipio no esté en capacidad de asumir la respectiva competencia, en virtud de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, **podrá solicitar la concurrencia** del departamento y de la Nación, con el objeto de garantizar una adecuada gestión del riesgo de desastres; lo anterior sin perjuicio de las responsabilidades atribuibles a las personas privadas, en los términos de la ley.

En especial, se debe resaltar que la normativa, en especial, el artículo 73, 7477 y 76 de la Ley 715, en el que se desarrolla la “Participación de Propósito General” y, en especial, las competencias de la Nación, departamentos y municipios en otros sectores, se establece, entre sus responsabilidades, **los deberes de apoyo financiero, técnico y administrativo**, desde un eje de **planificación multisectorial** que permita la materialización del principio de coordinación.” (Subrayado del despacho).

En la sentencia enunciada de manera precedente respecto al derecho colectivo de acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, se mencionó:

“En lo que respecta al derecho o interés colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, se trata también de un derecho o interés colectivo de origen constitucional; en efecto, el artículo 365 si bien no hace alusión a su naturaleza colectiva, establece que es deber del Estado garantizar la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Así mismo, hace parte de la lista enunciativa del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 (literal j) que indiscutiblemente le atribuye su dimensión colectiva y en numerosas disposiciones legales relativas a los servicios públicos en general.

En lo que respecta a los servicios públicos domiciliarios de manera particular, se establece (artículo 9.3 de la Ley 142 de 1994) sobre derechos de los usuarios, el derecho de éstos a “obtener los bienes y servicios ofrecidos en calidad o cantidad superior a las proporcionadas de manera masiva, siempre que ello no perjudique a terceros y que el usuario asuma los costos correspondientes.”.

El derecho de acceso a los servicios públicos en este sentido, está esencialmente constituido por la capacidad que detentan los miembros de una comunidad de convertirse en usuarios o receptores o beneficiarios de aquellas actividades susceptibles de catalogarse como servicios públicos.

Esta sola condición, sin embargo, no basta; a esta capacidad debe agregársele el cumplimiento de unos requisitos que deben cumplir los prestadores de estos servicios: eficiencia y oportunidad. Por eficiencia, que como se anotó es un imperativo constitucional de los servicios públicos, debe entenderse la prestación de estos utilizando y disponiendo del mejor modo posible los instrumentos o recursos necesarios para cumplir los fines propuestos; por oportunidad, en cambio, se debe entender la respuesta dentro de un plazo razonable que debe tener un usuario cuando requiera estos servicios, así como la permanencia de la prestación de los mismos.

La vulneración de este derecho colectivo entonces se manifiesta cuando se lesione el interés subjetivo de la comunidad a que le presten servicios públicos de manera eficiente y oportuna. Para ello se hace necesario una acción o una omisión frente al requerimiento de la comunidad de convertirse en usuaria del respectivo servicio; también acciones precisas pueden atentar contra los atributos de eficiencia y oportunidad que deben caracterizar a los servicios públicos.

Para evitar efectivas lesiones a este derecho o interés colectivo, el juez de la acción popular ordenará prestar el servicio determinado a quienes detentan esta expectativa, o impondrá algunas medidas o requerimientos que redunden en eficiencia y oportunidad y consecuentemente en un mejor estado de cosas para los usuarios”.

En relación con la competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales en el Sistema Nacional, el artículo 31 de la Ley 1523 prevé lo siguiente:

“[...] **Artículo 31. Las Corporaciones Autónomas Regionales en el Sistema Nacional.** Las corporaciones autónomas regionales o de desarrollo sostenible, que para efecto de la presente ley se denominarán las corporaciones autónomas regionales, como integrantes del sistema nacional de gestión del riesgo, además de las funciones establecidas por la Ley 99 de 1993 y la Ley 388 de 1997 o las leyes que las modifiquen. Apoyarán a las entidades territoriales de su jurisdicción ambiental en todos los estudios necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo y los integrarán a los planes de ordenamiento de cuencas, de gestión ambiental, de ordenamiento territorial y de desarrollo.

Parágrafo 1º. El papel de las corporaciones autónomas regionales es complementario y subsidiario respecto a la labor de alcaldías y gobernaciones, y estará enfocado al apoyo de las labores de gestión del riesgo que corresponden a la sostenibilidad ambiental del territorio y, por tanto, no eximen a los alcaldes y gobernadores de su responsabilidad primaria en la implementación de los procesos de gestión del riesgo de desastres.

Parágrafo 2. Las corporaciones autónomas regionales deberán propender por la articulación de las acciones de adaptación al cambio climático y la de gestión del riesgo de desastres en su territorio, en virtud que ambos procesos contribuyen explícitamente a mejorar la gestión ambiental territorial sostenible.

Parágrafo 3°. Las corporaciones autónomas regionales como integrantes de los consejos territoriales de gestión del riesgo, en desarrollo de los principios de solidaridad, coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva, deben apoyar a las entidades territoriales que existan en sus respectivas jurisdicciones en la implementación de los procesos de gestión del riesgo de acuerdo con el ámbito de su competencia y serán corresponsables en la implementación.

Parágrafo 4°. Cuando se trate de Grandes Centros Urbanos al tenor de lo establecido en la Ley 99 de 1993, en lo relativo a los comités territoriales, harán parte de estos las autoridades ambientales locales [...]. (Subrayado del despacho)

- En materia de saneamiento básico y prestación del servicio público domiciliario de alcantarillado:

En reciente jurisprudencia del Consejo de Estado⁷ se señala:

“Visto 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.

Se trata de un servicio que 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, el cual se concreta, fundamentalmente, en los deberes de planificación integral de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, y de prevención y control de los factores de deterioro ambiental tales como la contaminación de las aguas o la acumulación o disposición inadecuada de residuos, basuras, desechos y desperdicios.

Visto el artículo 356 de la Constitución Política, con miras a alcanzar estos objetivos, se determinó que el legislador fijaría las competencias de las entidades locales, departamentales y nacionales para la efectiva prestación de los servicios públicos. Además, en cumplimiento de la citada norma se creó el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios como un mecanismo tendiente a promover su adecuada articulación, con base en los “principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad”.

Visto el artículo 288 de la Constitución Política, también estableció que “[...] las 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 [...]”; y en el artículo 4 de la Ley 1551, la norma señala lo siguiente:

*“[...] **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.

⁷ Ibidem.

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 [...]**”.

Al efecto, se tiene que la Ley 142 señala como competencias de la Nación en materia de servicios públicos, entre otras, las de “[...] [a]poyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos o a los municipios que hayan asumido la prestación directa [...]”; “[...] [v]elar porque quienes prestan servicios públicos cumplan con las normas para la protección, la conservación o, cuando así se requiera, la recuperación de los recursos naturales o ambientales que sean utilizados en la generación, producción, transporte y disposición final de tales servicios [...]”; y “[...] [p]restar directamente cuando los departamentos y municipios no tengan la capacidad suficiente, los servicios de que trata la presente Ley [...]”.

El artículo 67 de la misma Ley dispone que son funciones del Ministerio de Desarrollo – hoy Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio-, en relación con los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, las de:

“[...] 67.2. Elaborar máximo cada cinco años un plan de expansión de la cobertura del servicio público que debe tutelar el ministerio, en el que se determinen las inversiones públicas que deben realizarse, y las privadas que deben estimularse.

67.3. Identificar fuentes de financiamiento para el servicio público respectivo, y colaborar en las negociaciones del caso; y procurar que las empresas del sector puedan competir en forma adecuada por esos recursos.

67.4. Identificar el monto de los subsidios que debería dar la Nación para el respectivo servicio público, y los criterios con los cuales deberían asignarse; y hacer las propuestas del caso durante la preparación del presupuesto de la Nación [...]”.

Asimismo, el artículo 162 ibidem enlista las funciones del Ministerio de Desarrollo – hoy Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio- con relación a los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo urbano, entre las que se destacan:

“[...] 162.2. **Asistir técnica e institucionalmente a los organismos seccionales y locales, para el adecuado cumplimiento de sus funciones** y de las decisiones de la comisión de regulación de los servicios de agua potable y saneamiento. [...]

162.5. **Diseñar y promover programas especiales de agua potable y saneamiento básico, para el sector rural, en coordinación con las entidades nacionales y seccionales.** [...]

162.10. **Identificar el monto de los subsidios que debería dar la Nación para el respectivo servicio público, y los criterios con los cuales deberían asignarse** y hacer la propuesta del caso durante la preparación del presupuesto de la Nación [...]"

En ese sentido, el Decreto 3571 de 27 de septiembre de 2011 estableció las funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, dentro de las cuales se encuentran:

"[...] **Artículo 2. Funciones.** Además de las funciones definidas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio cumplirá, las siguientes funciones:

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. [...]

8. Definir esquemas para la financiación de los subsidios en los servicios públicos domiciliarios de acueducto, **alcantarillado** y aseo, vinculando los recursos que establezca la normativa vigente. [...]

11. Definir criterios de viabilidad y elegibilidad de proyectos de acueducto, **alcantarillado** y aseo y dar viabilidad a los mismos. [...]

12. Contratar el seguimiento de los proyectos de acueducto, **alcantarillado** y aseo **que cuenten con el apoyo financiero de la Nación** [...]"

Así como, en el artículo 16 ibidem, dentro de la Dirección de Espacio Urbano y Territorial del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se encuentra la función de "[...] 8. Apoyar la formulación de políticas de asentamientos humanos y expansión urbana, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [...]"

El artículo 19 ibidem, confirió dentro de las funciones del Despacho del Viceministro de Agua y Saneamiento Básico del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio:

"[...] 1. Presentar propuestas relacionadas con la formulación, **implementación, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias, programas y planes de agua potable y saneamiento básico.**

2. Proponer los lineamientos para la identificación de las fuentes de financiamiento para el sector de agua potable y saneamiento básico y coordinar la asignación de los recursos provenientes de dichas fuentes. [...]

4. Presentar los criterios y lineamientos para la viabilización de los proyectos de agua potable y saneamiento básico.

5. Presentar los criterios y lineamientos para el seguimiento de los proyectos de agua potable y saneamiento básico.

6. Desarrollar esquemas para la financiación de los subsidios en los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, vinculando los recursos que establezca la normativa vigente. [...]

8. Liderar la elaboración de los estudios e informes sobre el desarrollo de las políticas, planes, programas y proyectos impulsados por el Ministerio en materia de agua potable y saneamiento básico. [...]

10. Apoyar la formulación e implementación de la política de gestión de la información de agua potable y saneamiento básico. [...]

19. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional, y la observancia de sus recomendaciones en el ámbito de su competencia [...]"

Sobre las competencias de las entidades territoriales locales, el artículo 311 de la Constitución Política señala que el municipio es entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado y "[...] le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes [...]".

A su turno, el artículo 367 ibidem prevé que la ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos. De igual manera, indica que los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio o distrito cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen.

El legislador se ha ocupado de desarrollar la precitada normativa constitucional mediante la expedición de leyes en las cuales ha asignado a los municipios, distritos y a las autoridades locales la responsabilidad de garantizar, en sus respectivas jurisdicciones, la prestación de los servicios públicos domiciliarios y, por esa vía, la efectividad de los derechos al saneamiento básico y a la salubridad de todos sus habitantes.

La Ley 136 dispone en los numerales 3.º, 7.º y 19 del artículo 3.º que a los municipios o distritos les compete promover el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal, teniendo en cuenta, entre otros, los planes de vida de los pueblos y de desarrollo comunal; procurar la solución de las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes del ente territorial, en lo que sea de su competencia, con énfasis en las niñas, niños, los adolescentes, mujeres cabeza de familia y los demás sujetos de especial protección constitucional; y garantizar la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico a los habitantes de la jurisdicción, de acuerdo con las normas que regulan los servicios públicos domiciliarios.

El artículo 76 de la Ley 715, ordena que los municipios y distritos, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, deben promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial realizar directamente o a través de terceros en materia de servicios públicos, además de las competencias establecidas en otras normas vigentes, la construcción, ampliación, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos.

El anterior recuento normativo permite concluir que la prestación directa o indirecta de los servicios públicos domiciliarios constituye una función a cargo de los municipios y distritos; así también, la construcción, ampliación, rehabilitación y mejoramiento de su infraestructura, en orden de garantizar su eficiente y oportuna prestación. Los citados entes territoriales, en virtud de su autonomía, podrán realizar la anterior labor acudiendo a la estructura, la forma y la organización interna que consideren más conveniente en el marco de las posibilidades que otorga la Constitución y la ley.

En igual sentido, el artículo 63 de la Ley 99 agregó que el principio de armonía regional rige a las entidades territoriales, en el siguiente sentido:

“[...] Principio de Armonía Regional. Los Departamentos, los Distritos, los Municipios, los Territorios Indígenas, así como las regiones y provincias a las que la ley diere el carácter de entidades territoriales, ejercerán sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política Nacional Ambiental, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales que hacen parte del medio ambiente físico y biótico del patrimonio natural de la nación [...].”

Como se observa, los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad y armonía regional deben permitir la articulación de las entidades obligadas, en el ejercicio de sus competencias propias, dado que todas ellas interactúan en la prestación del servicio o en la conservación del entorno natural.

En cuanto al alcance de las responsabilidades de las Corporaciones Autónomas Regionales, en los términos del artículo 31 de la Ley 99, numerales 2.º, 4.º, 6.º, 8.º, 9.º, 10.º, 12.º, 17.º, 18.º, 20.º y 26.º, se tiene que aquellas autoridades están facultadas para: ejercer funciones de vigilancia y control; imponer y ejecutar las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental; asesorar a las entidades territoriales en la elaboración de proyectos en materia ambiental, y ejecutar, administrar, operar y mantener en coordinación con las entidades territoriales, proyectos, programas de desarrollo sostenible y obras de infraestructura cuya realización sea necesaria para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente.

En este orden de ideas, si bien, el municipio es la autoridad encargada de la prestación adecuada del servicio público, no debe desconocerse que, en el marco de los principios de coordinación, concertación, concurrencia e interdependencia de funciones, deben concurrir el Departamento y las entidades que en el marco de sus competencias puedan colaborar para garantizar su prestación.

Sobre la prestación del servicio público de acueducto y alcantarillado, la Sección Primera del Consejo de Estado se ha pronunciado en el sentido de señalar que: “[...] i) [l]as limitaciones u obstáculos de índole técnico, jurídico o físico, constituyen razones legítimas para no garantizar la conexión de determinados predios a las redes convencionales de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado [...] ii) Sin embargo, ello no desvirtúa la vulneración del derecho humano al agua ni de otros relacionados [...] iii) Independientemente de las dificultades advertidas, de la legalidad o la ubicación del predio donde se requiere el suministro de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, **las autoridades están en la obligación de garantizar la prestación de los mismos, a través de cualquier medio idóneo como medida provisional o alternativa para resolver las necesidades básicas insatisfechas de las personas.** En otras palabras, los trámites, procedimientos, acciones y operaciones que tenga que agotar la Administración Pública, no deben suponer un obstáculo para garantizarle a las personas el acceso a los servicios públicos de acueducto y alcantarillado [...]” (Subrayado del despacho)

En punto a la provisión de los servicios de acueducto y alcantarillado, el Decreto 2246 de 31 de octubre de 2012, establece lo atinente al Programa Agua y Saneamiento para la Prosperidad Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento PAP-PDA. El artículo 2.3.7.2.2.1.1. y siguientes del Decreto 1077 de 26 de mayo de 2015 prevé los esquemas diferenciales de prestación en áreas de difícil acceso. Y, el artículo 2.3.3.1.1.2. de la misma norma dispone lo relativo a los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA).

Al respecto, el artículo 2.º del Decreto 2246 de 2012 señala que sus disposiciones son aplicables “[...] a todos los participantes en la coordinación interinstitucional

del [...] PAP-PDA; a los consejos directivos, gestores, instrumentos de manejo de los recursos, departamentos y municipios, que en virtud de las Leyes 1176 de 2010 y 1151 de 2007, están sujetos al manejo de los recursos del Sistema General de participaciones a través de Planes Departamentales de Agua [...]" (...)

En el artículo 4.º de la misma regulación se establecen las autoridades que, en virtud del principio de articulación de la actividad administrativa, deben concurrir a planificar, diseñar programar, y materializar las estrategias que se requieran en materia de los servicios públicos de acueducto y saneamiento ambiental, así:

"[...] Artículo 4º. Participación en el PAP-PDA. Son participantes en la coordinación interinstitucional de los PAP, los que se señalan a continuación:

1. El Departamento.
2. Los Municipios y/o Distritos.
3. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT
4. El Departamento Nacional de Planeación – DNP, y
5. Las autoridades ambientales con jurisdicción en los municipios y/o distritos ubicados en el territorio del respectivo departamento.

Parágrafo. Podrán tener esta condición, las personas jurídicas de derecho público, privado o mixto, que aporten recursos financieros y/o técnicos y/o humanos, previa aprobación del Comité Directivo [...]" (...)

Por último, la Nación está llamada a apoyar el sector de Agua y Saneamiento Básico con aportes financieros provenientes del Presupuesto General de la Nación en el marco de los PAP-PDA y con aportes en especie como la asistencia técnica.

En síntesis, el cumplimiento adecuado de las competencias mencionadas de manera armónica por todas las entidades competentes habrá de verse reflejado en el logro de los objetivos de la política del sector de agua potable y saneamiento básico, y de las metas de los PAP-PDA.

Así las cosas, la Sala considera que los PAP-PDA no solo comprenden la materialización de obras de infraestructura asociadas a los servicios públicos de acueducto y saneamiento básico, sino que dicho instrumento está asociado a múltiples estrategias que puedan generar valor en materia de los servicios mencionados, teniendo como punto de partida inexcusable la actividad planificadora en la que participan todos los sectores de la administración, antes mencionados.

En cuanto a los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA), el artículo 2.3.3.1.1.2. del Decreto 1077 establece que son un "conjunto de estrategias de planeación y coordinación interinstitucional formuladas y ejecutadas con el objeto de lograr la armonización integral de recursos y la implementación de esquemas eficientes y sostenibles que garanticen el acceso a agua potable y saneamiento básico, teniendo en cuenta las características locales, la capacidad institucional de las entidades territoriales, las personas prestadoras de los servicios públicos, las comunidades organizadas y, la implementación efectiva de esquemas de regionalización y asociativos comunitarios".

Además, el artículo 18 de la Ley 1753 de 2015 creó los esquemas diferenciales de prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas rurales y urbanas. El Decreto 1077 define en el artículo 2.3.7.2.1.3. que los esquemas diferenciales son "[...] un conjunto de condiciones técnicas, operativas, jurídicas, sociales y de gestión para permitir el acceso al agua apta para el consumo humano y al saneamiento básico en un área o zona determinada del suelo urbano, atendiendo a sus condiciones particulares [...]".

3.3. De las pruebas aportadas:

Teniendo en cuenta el material probatorio aportado a la actuación, se destaca lo siguiente:

- RUPS (Registro Único de Prestadores de Servicios Públicos) de la Asociación de Usuarios de Servicios Colectivos Aguas “El Paraíso”.⁸
- Testimonio del señor Juan Pablo Zuluaga Correa (Jefe Departamento Planeación de Empocaldas).
- Testimonio del señor Juan Carlos Arias Gómez (Secretario de Planeación del Municipio de Salamina).

3.4. Análisis del Despacho y Conclusión:

Se expresa por parte del accionante que, en el corregimiento de San Félix, Municipio de Salamina, existe un servicio de alcantarillado obsoleto, sin la capacidad suficiente para resolver el problema de control de aguas negras y lluvias, por lo que en momentos de crisis – rebosamiento - las aguas inundan las calles y centros poblados causando graves daños a la comunidad en sus viviendas, calles y la salud pública.

El Municipio de Salamina fundó su defensa en que el servicio de alcantarillado en el corregimiento de San Félix estaba a cargo de la Asociación de Usuarios de Servicios Colectivos Aguas “El Paraíso”.

Por su parte, la Asociación de Usuarios de Servicios Colectivos Aguas “El Paraíso” señala que efectivamente el servicio de alcantarillado en el corregimiento de San Félix es deficiente y debe ser intervenido y que lo afirmado por el Municipio respecto del prestador del servicio falta a la verdad, pues su objeto se limita a la prestación del servicio de acueducto y no al servicio de alcantarillado, el cual está a cargo del Municipio y es este quien debe velar por su correcto funcionamiento.

Las demás entidades vinculadas a la parte pasiva coincidieron en señalar que lo solicitado en esta acción es de competencia exclusiva del Municipio de Salamina, como prestador de los servicios públicos de saneamiento básico en su jurisdicción.

De las probanzas útiles reunidas en la actuación, junto con las consideraciones planteadas en torno al derecho colectivo presuntamente vulnerado y el marco normativo relativo a la problemática, se precisa lo siguiente:

En primer lugar, según el RUPS (Registro Único de Prestadores de Servicios Públicos) de la Asociación de Usuarios de Servicios Colectivos Aguas “El Paraíso”, esta asociación comunitaria presta el servicio de acueducto en el corregimiento de San Félix, circunstancia que ha sido confirmada por el Departamento de Caldas a lo largo del proceso.

De allí que está establecido, que la Asociación de Usuarios de Servicios Colectivos Aguas “El Paraíso” no es la encargada del servicio de alcantarillado en el corregimiento de San Félix.

En la declaración rendida por el Secretario de Planeación del Municipio de Salamina, manifestó “(...) Hasta hace algunos años no tenía agua potable. A partir del año 2015 aproximadamente 2016 tiene agua potable y tiene a su vez un sistema de

⁸ Índice 033, PDF 012, Fls. 19 y 20, Expediente Electrónico SAMAI.

alcantarillado que pues viene funcionando hasta la actualidad y que es administrado directamente por la entidad. A partir de 2015 – 2016 a través del Ministerio de Vivienda y Agua Potable que se llamaba en esa época, se hizo un proyecto de potabilización del agua en San Félix y entonces a partir de esa fecha y a través del Ministerio de Vivienda de agua potable directamente el sistema fue entregado a una empresa que se llama Aguas el Paraíso, que es una empresa básicamente comunitaria. Es de la comunidad de San Félix. Son 2 sistemas. Ellos operan el acueducto, el municipio de Salamina, opera de alcantarillado."

Es claro entonces que, a la fecha, el servicio de alcantarillado en San Félix está en cabeza del ente territorial.

Ahora bien, se debe establecer si el servicio de alcantarillado en dicho corregimiento se presta de manera deficiente y si es necesaria su intervención, y de ser así, qué entidad tiene la obligación de adelantarla.

Para ello es necesario remitirnos de nuevo al testimonio del Secretario de Planeación del Municipio de Salamina, quien en su intervención expresó que

"(...) Hicimos un convenio con Corpocaldas para hacer un box culvert en una zona estratégica por donde pasa la quebrada y a partir de ese momento y hasta la fecha no se presenta ese fenómeno de inundación. Eso ha permitido que el sistema se vuelva a estabilizar y en el momento está funcionando. Se presentan dificultades, de vez en cuando, las cuales son atendidas y tenemos una persona allí contratada para que esté pendiente de sus temas, digamos de manera frecuente. (...) Sí, cuando se presentan los taponamientos hay que salir a destapar y eso se hace cuando se presenta y periódicamente se hace un recorrido para mirar que los sistemas no estén taponados. (...) con el señor alcalde estamos trabajando en unos estudios en la contratación de la consultoría para un plan maestro de acueducto y de alcantarillado para el corregimiento, estamos trabajando en eso, precisamente como para buscar alternativas a futuro, teniendo en cuenta que el corregimiento está creciendo y se está consolidando desde el punto de vista turístico y requiere, digamos, tener una mejor infraestructura de servicios. (...) el corregimiento de San Félix fue sustraído de la zona de reserva forestal establecida en la Ley 2da de 1959 y que, por tanto, resulta tan complicado ambientalmente hablando cualquier intervención que se haga en éste. Entonces, en esa parte que fue objeto de sustracción ya podría hacerse el mejoramiento técnico de la red de alcantarillado una vez se cuente con los recursos para ello. De todas maneras, toda intervención que se haga en el corrimiento debe ser concertada con la autoridad ambiental, porque si bien se sustrajo, se entiende como que sigue siendo área rural por el tema de la ley segunda (...)"

De lo anterior se colige que sí se presentan dificultades con la infraestructura del servicio de alcantarillado y con la prestación del servicio propiamente dicho.

Ello se acompasa con lo señalado por la Asociación de Usuarios de Servicios Colectivos Aguas "El Paraíso", quien se encarga del servicio de acueducto en el corregimiento, al indicar que el sistema de alcantarillado nunca fue terminado, las condiciones de su funcionalidad no son óptimas, la capacidad de sus redes no es la adecuada y por ende existen zonas donde se presenta colapsos con frecuencia.

Y se confirma con la posición presentada por el mismo Municipio de Salamina en sus alegatos de conclusión, al reconocer la importancia de llevar a cabo un estudio técnico integral para el servicio de alcantarillado.

Si bien el Municipio de Salamina ha manifestado haber adelantado ciertas acciones en convenio con otras entidades, lo cierto es que tales gestiones han

sido de alcance restringido. Además, no existe a la fecha un plan integral, estructurado y financieramente soportado que permita abordar la situación de manera sistemática.

No se ha realizado un diagnóstico detallado y completo sobre la infraestructura del servicio de alcantarillado, por lo que no se tiene claridad sobre las actuaciones a adelantar para mejorarlo.

En estas circunstancias, considera el despacho que en este asunto debe darse prioridad al carácter preventivo del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, dado que es posible advertir la posible existencia de un daño contingente, susceptible de ser precavido a través de esta acción.

Así pues, se estima que no es necesario que se presente un riesgo o amenaza inminentes, pues se recuerda que el medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, en virtud de lo consagrado en el artículo 2 de la Ley 472 de 1998 también puede ejercerse con el objeto de evitar el daño contingente, es decir, que esta procede, incluso, cuando el derecho o interés colectivo no ha sido vulnerado, si se concluye que es necesario evitar una contingencia de la naturaleza.

Por lo discurrido, se puede concluir que en el sub judice se presenta una situación que debe ser amparada, máxime si se tiene en cuenta carácter eminentemente preventivo del derecho a la seguridad y a la prevención de desastres técnicamente previsibles, el cual busca evitar la consumación de cualquier tipo de riesgo que pueda asediar a una comunidad.

Al respecto, el Tribunal Administrativo de Caldas⁹, ha señalado:

"Por otra parte, respecto del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, el mismo órgano [Consejo de Estado] ha establecido que mediante este derecho "(...) pretende garantizar que la sociedad no esté expuesta a padecer posibles o inminentes alteraciones de las condiciones normales de vida o daños graves causados "por fenómenos naturales y efectos catastróficos de la acción accidental del hombre, que demanden acciones preventivas, restablecedoras, de carácter humanitario o social, constituyéndose en un derecho de naturaleza eminentemente preventiva."

Así mismo, el derecho a la prevención de desastres previsibles técnicamente encuentra una profunda relación con el modelo de Estado Social de Derecho, al proveer a las autoridades de mecanismos para salvaguardar los derechos de los asociados ante la materialización de riesgos que la ciencia permita anticipar. El Consejo de Estado explicó este vínculo en los siguientes términos:

"(...) La relevancia de la actividad preventiva en el Estado Social de Derecho tiene sustento en que el bienestar social debe lograrse a través del despliegue de conductas que mitiguen las trasgresiones o amenazas de los bienes jurídicos superiores de las personas. [...] En tal escenario, el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente le encarga al Estado el deber de proveer a los habitantes de los mecanismos e instrumentos para que aquellos hechos riesgosos puedan ser controlados de manera eficiente y eficaz. [...] Desde una perspectiva legal, la gestión del riesgo de desastres está definida en la Ley 1523 de 24 de abril de 2012 , como "[...] un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres, con el propósito

⁹ Sentencia del 15 de noviembre de 2024. Acción Popular Rad. 17001-2333-000-2023-00071-00. M.P. DIANA PATRICIA HERNÁNDEZ CASTAÑO

explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible [...]". [...]

En suma, el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsible está íntimamente relacionado con el cumplimiento de uno de los fines del Estado (artículo 2 de la Constitución Política), consistente en "[...] servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución [...]" en el sentido que propende por que las autoridades públicas adopten medidas, programas y proyectos de carácter preventivos que resulten necesarios y adecuados para salvaguardar, de manera efectiva, los derechos de la comunidad que resulten amenazados por previsible desastres naturales o antrópicos."

En virtud de lo anterior, se considera oportuno tomar las medidas que a título de prevención del riesgo sean necesarias, para que este no ocurra, o en caso de suceder, se atenúen sus efectos.

A esto se suma que es deber de la entidad territorial, en materia de servicios públicos, prestarlos de manera oportuna y eficiente, ya sea de manera directa o por intermedio de otras entidades. En el sub judice, el servicio de alcantarillado, que hace parte del saneamiento básico, presenta deficiencias lo que constituye una vulneración de los derechos colectivos al 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 de la comunidad del corregimiento de San Félix.

En calidad de entidad territorial de primer nivel, es el llamado constitucional y legalmente a liderar la gestión del riesgo de desastres dentro de su jurisdicción, así como la prestación directa o indirecta de los servicios públicos domiciliarios esenciales y la formulación de políticas urbanísticas y de vivienda digna en el ámbito local. Es a esta entidad a quien corresponde, como jefe de la administración local, realizar las visitas técnicas, elaborar diagnósticos de vulnerabilidad estructural, definir prioridades de intervención y adoptar los instrumentos administrativos necesarios para ejecutar o gestionar proyectos de mejoramiento del servicio. De igual forma, tiene el deber de incorporar estas necesidades en sus planes de ordenamiento territorial y planes de desarrollo, en consonancia con los principios de legalidad, moralidad y eficacia.

Por su parte, el Departamento de Caldas, en virtud del principio de concurrencia y subsidiariedad, debe actuar como soporte institucional en aquellos casos en que el municipio demuestre limitaciones técnicas, administrativas o financieras para atender integralmente una situación que represente un riesgo social, estructural o de derechos colectivos. Tiene la obligación de cofinanciar o asistir técnica y operativamente en los programas de saneamiento básico, vivienda rural y obras de mitigación, ya sea mediante convenios interadministrativos o dentro del marco de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA).

Similares argumentos se presentan respecto de la Corporación Autónoma Regional de Caldas – CORPOCALDAS, quien debe concurrir subsidiariamente, como autoridad ambiental del departamento y entidad que hace parte del organigrama del sistema nacional de gestión del riesgo.

En este punto se debe indicar que el Municipio de Salamina ha reconocido la situación presentada en el corregimiento de San Félix, sin embargo, expone como argumento para no intervenir la problemática la falta de recursos.

En relación con la falta de recursos económicos, la jurisprudencia del Consejo de

Estado¹⁰ ha reiterado que las autoridades no pueden excusar la garantía de los derechos con fundamento en la falta de recursos, así:

“[...] [L]a falta de recursos públicos no es óbice para [dejar de] proteger los derechos e intereses colectivos habida cuenta que la efectividad de los derechos colectivos garantizados por la Constitución y la ley demandan atención prioritaria de las autoridades administrativas, y si su actuación no colma las exigencias de protección impuestas por el ordenamiento jurídico, es deber del Juez Constitucional de Acción Popular velar porque dicha situación sea debidamente atendida.

En el caso concreto, el Municipio aduce que con la decisión proferida por el Tribunal, en primera instancia, se está afectando el presupuesto de dicha entidad territorial sin consultar con su sostenibilidad financiera. Sobre el particular, se reitera, la Sala estima que dicho argumento no resulta suficiente para revocar la decisión de primera instancia, como quiera que las obligaciones fijadas en la sentencia son razonables y no resultan desproporcionadas [...].”

Como se anotó en apartes normativos y jurisprudenciales anteriores, el Municipio puede gestionar recursos con las entidades del orden departamental y nacional, ello en virtud del principio de coordinación.

Es así como tal argumento no se estima razonable para que el ente territorial omita intervenir en la problemática planteada por los habitantes de su jurisdicción.

Conclusión:

Del análisis integral del acervo probatorio y del marco normativo y jurisprudencial aplicable, se concluye que en el corregimiento de San Félix existe un déficit estructural en la infraestructura del sistema de alcantarillado, el cual, según quedó demostrado, no ha sido adecuadamente planificado, mantenido ni actualizado por el Municipio de Salamina, entidad que ostenta la competencia exclusiva para su operación y vigilancia. Esta situación evidencia la materialización de un riesgo cierto, asociado tanto a fallas en la conducción y evacuación de aguas residuales y lluvias, como a la posibilidad de afectaciones sanitarias y ambientales que pueden comprometer la salubridad de la comunidad y la estabilidad del entorno urbano.

Las pruebas recaudadas —entre ellas la declaración del Secretario de Planeación Municipal, el RUPS de la Asociación de Usuarios de Servicios Colectivos “Aguas El Paraíso” y las afirmaciones de las entidades vinculadas— permiten concluir que el Municipio de Salamina no cuenta con diagnóstico técnico integral, no ha concluido las obras necesarias, y no adelanta un plan estructurado y sostenido de intervención, limitándose a acciones fragmentarias o correctivas sin enfoque preventivo ni de largo plazo. Ello resulta particularmente relevante en un escenario donde la existencia de taponamientos recurrentes, insuficiencia hidráulica y colapsos sectorizados ha sido reconocida por el propio ente territorial.

En este contexto, se verifica la vulneración del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles, puesto que la ausencia de un sistema de alcantarillado adecuado constituye un riesgo latente frente a inundaciones y emergencias derivadas del manejo deficiente de aguas residuales y lluvias. Este derecho —de naturaleza esencialmente preventiva— exige que las autoridades adopten medidas oportunas, proporcionales y

¹⁰ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia proferida el 16 de mayo de 2019, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez, radicación núm. único de identificación 170012333000201700452-01.

técnicamente soportadas para evitar la configuración de daños futuros. La omisión en la evaluación técnica y en la planificación de intervenciones configura el incumplimiento de tales deberes.

De igual manera, se comprueba la vulneración del derecho colectivo al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, pues la deficiencia señalada compromete la integridad sanitaria de los habitantes del corregimiento, afecta las fuentes hídricas receptoras y genera condiciones de insalubridad que el Estado tiene la obligación constitucional de prevenir y corregir. El derecho a un ambiente sano y a un saneamiento básico digno impone al Municipio el deber ineludible de asegurar condiciones óptimas de infraestructura pública.

También se encuentra acreditada la vulneración del derecho colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, en tanto el servicio de alcantarillado —en su componente estructural y funcional— no cumple con estándares mínimos de continuidad, suficiencia, capacidad técnica y calidad. La eficiencia en la prestación del servicio no se satisface mediante acciones parciales o reactivas, sino mediante planificación estratégica, inversión adecuada y coordinación interinstitucional efectiva, obligaciones que no han sido cumplidas.

Si bien no se acreditó una transgresión directa atribuible al Departamento de Caldas ni a Corpocaldas, lo cierto es que, conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, estas entidades deben acompañar técnica y financieramente al Municipio en la formulación de los instrumentos necesarios para superar la problemática, especialmente frente a la condición de insuficiencia de recursos alegada por la entidad territorial. No obstante, dicha falencia presupuestal no exonera al Municipio de su deber constitucional de garantizar derechos colectivos, pues el ordenamiento jurídico establece mecanismos de gestión y cofinanciación precisamente para evitar que la falta de recursos se convierta en una barrera para la protección de la comunidad.

En suma, la evidencia fáctica y jurídica demuestra que el Municipio de Salamina incumplió sus deberes constitucionales y legales, lo cual conlleva a la protección judicial de los derechos colectivos invocados y a la adopción de las órdenes impartidas en la parte resolutive, dirigidas a garantizar la elaboración de estudios técnicos, la estructuración de proyectos de intervención y la implementación progresiva de soluciones definitivas para el sistema de alcantarillado del corregimiento de San Félix.

De otro lado, se encuentra que los convenios aportados, celebrados entre el Municipio de Salamina y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia - Comité Departamental de Cafeteros de Caldas -, tienen un objeto diferente al que se trata en esta acción, por tanto, el referido Comité no se encuentra legitimado en la causa por pasiva, por lo que se desvinculará del trámite.

Misma situación se presenta frente a Empocaldas S.A. E.S.P. y la Asociación de Usuarios de Servicios Colectivos de Pueblo Rico, en tanto no se demostró, conforme sus competencias, que hubieren contribuido por acción u omisión a la vulneración de derechos colectivos.

- Órdenes por impartir:

Estudios Técnicos:

Al MUNICIPIO DE SALAMINA que dentro de los NUEVE (09) MESES siguientes a la ejecutoria de esta sentencia, realice un estudio técnico integral que incluya:

- Diagnóstico estructural y funcional de toda la red existente.
- Identificación de puntos de colapso y vulnerabilidades.
- Análisis hidráulico actualizado de la capacidad del sistema (aguas residuales y lluvias).
- Evaluación ambiental y de afectación a fuentes hídricas.
- Identificación de alternativas de solución priorizadas técnica y financieramente.

Cronograma: Primeros 3 meses para contratación de consultoría técnica; siguientes 6 meses para ejecución y entrega de resultados.

Acciones administrativas según viabilidad técnica:

Con base en los estudios anteriores, el MUNICIPIO DE SALAMINA deberá:

- Formular un plan de mejoramiento o rehabilitación del sistema de alcantarillado del corregimiento de San Félix.

Cronograma: Formulación en los 3 meses siguientes a la entrega de estudios; ejecución en fases anuales según disponibilidad presupuestal.

Servicios públicos:

El MUNICIPIO DE SALAMINA deberá:

- Garantizar la prestación adecuada del servicio de alcantarillado en el corregimiento de San Félix, hasta tanto se realicen las obras de mejoramiento o rehabilitación del sistema.

Gestión de recursos y proyectos:

El MUNICIPIO DE SALAMINA deberá formular y presentar proyectos ante el DEPARTAMENTO DE CALDAS y CORPOCALDAS para cofinanciación de las acciones anteriores.

Cronograma: Formulación de proyectos en los 3 meses siguientes a la entrega de estudios técnicos; presentación y seguimiento continuo.

Apoyo interinstitucional:

El DEPARTAMENTO DE CALDAS y CORPOCALDAS deberán:

- Brindar asistencia técnica y financiera al Municipio de Salamina en la formulación y ejecución de los proyectos.

3.5. Comité de Verificación de Cumplimiento:

De conformidad con lo dispuesto por el art. 34 de la Ley 472 de 1998, se conformará el Comité de Verificación de Cumplimiento, presidido por el Personero Municipal de Salamina, e integrado por la Procuradora 181 Judicial I para Asuntos Administrativos, un representante de cada una de las siguientes entidades: Municipio de Salamina, Departamento de Caldas, Corpocaldas y el accionante.

El Comité se reunirá por convocatoria de su Presidente a solicitud de cualquiera de sus miembros, y rendirá informe semestral al Despacho sobre el cumplimiento de esta providencia.

3.6. Costas:

Sobre la condena en costas dentro del presente medio de control, el H. Consejo de Estado en reciente sentencia de unificación¹¹, en la cual fijó las reglas de interpretación del art. 38 de la Ley 472 de 1998. Al respecto:

“...163. El artículo 38 de la Ley 472 de 1998 admite el reconocimiento de las costas procesales a favor del actor popular y a cargo de la parte demandada, siempre que la sentencia le resulte favorable a las pretensiones protectorias de los derechos colectivos, y la condena en costas, a la luz del artículo 361 del Código General del proceso, incorpora tanto el concepto de expensas y gastos procesales como el de las agencias en derecho.

164. También hay lugar a condenar en costas a la parte demandada, en los componentes de expensas o gastos procesales y de agencias en derecho, cuando haya actuado con temeridad o mala fe. En este último evento, también habrá lugar a condenarlo al pago de la multa prevista en la disposición 38 ibídem.

165. Sólo cabe reconocer costas a favor de la parte demandada y a cargo del actor popular, cuando este último actuó temerariamente o de mala fe, caso en el cual también habrá lugar a imponer la multa prevista en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998. No hay lugar a condenarlo cuando la demanda le sea decidida en contra. En este evento la condena en costas sólo admite el reconocimiento de los honorarios y de las expensas, pues al tenor del artículo 364 del Código General del Proceso, es claro que las agencias en derecho no corresponden a los honorarios a los que se refiere la norma, pues ellos se señalan en relación con los auxiliares de la justicia.

166. 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

167. 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.

169. Para este efecto, se entenderá causada la agencia en derecho siempre que el actor popular resulte vencedor en la pretensión protectoria de los derechos colectivos y su acreditación corresponderá a la valoración que efectúe el fallador en atención a los criterios señalados en el numeral 4 del artículo 366 del Código General del Proceso, es decir, en atención a la naturaleza, calidad y duración del asunto, o a cualquier otra circunstancia especial que resulte relevante para tal efecto.

¹¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, SALA VEINTISIETE ESPECIAL DE DECISIÓN, C.P. Rocío Araujo Oñate, seis (6) de agosto de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 15001-33-33-007-2017-00036-01(AP)REV-SU

170. 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..."

En el presente asunto, si bien se identificaron situaciones de vulnerabilidad en el sector objeto de análisis, no se acreditó una vulneración directa, grave o flagrante por parte de las entidades accionadas que justifique una condena en su contra, toda vez que estas reconocieron la existencia de la problemática denunciada y expusieron las limitaciones normativas, presupuestales y competenciales que han obstaculizado su intervención efectiva.

Asimismo, no se evidenció en el curso del proceso que alguna de las partes haya actuado con temeridad o mala fe, razón por la cual este despacho se abstendrá de imponer condena en costas, en atención a la naturaleza del medio de control y al marco normativo aplicable.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

3. FALLA

PRIMERO: DECLARAR PROBADA la excepción de FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA frente a EMPOCALDAS S.A. E.S.P., COMITÉ DEPARTAMENTAL DE CAFETEROS DE CALDAS y ASOCIACIÓN DE USUARIOS DE SERVICIOS COLECTIVOS "AGUAS EL PARAÍSO", conforme a lo dicho en la motiva.

SEGUNDO: DECLARAR que el **MUNICIPIO DE SALAMINA - CALDAS**, se encuentra vulnerando los derechos colectivos a la **SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES TÉCNICAMENTE PREVISIBLES, ACCESO A UNA INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS QUE GARANTICE LA SALUBRIDAD PÚBLICA y ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y A QUE SU PRESTACIÓN SEA EFICIENTE Y OPORTUNA**, conforme la parte motiva.

TERCERO: Para la protección de los derechos colectivos se ordena lo siguiente:

Estudios Técnicos:

Al MUNICIPIO DE SALAMINA que dentro de los NUEVE (09) MESES siguientes a la ejecutoria de esta sentencia, realice un estudio técnico integral que incluya:

- Diagnóstico estructural y funcional de toda la red existente.
- Identificación de puntos de colapso y vulnerabilidades.
- Análisis hidráulico actualizado de la capacidad del sistema (aguas residuales y lluvias).
- Evaluación ambiental y de afectación a fuentes hídricas.
- Identificación de alternativas de solución priorizadas técnica y financieramente.

Cronograma: Primeros 3 meses para contratación de consultoría técnica; siguientes 6 meses para ejecución y entrega de resultados.

Acciones administrativas según viabilidad técnica:

Con base en los estudios anteriores, el MUNICIPIO DE SALAMINA deberá:

- Formular un plan de mejoramiento o rehabilitación del sistema de alcantarillado del corregimiento de San Félix.

Cronograma: Formulación en los 3 meses siguientes a la entrega de estudios; ejecución en fases anuales según disponibilidad presupuestal.

Servicios públicos:

El MUNICIPIO DE SALAMINA deberá:

- Garantizar la prestación adecuada del servicio de alcantarillado en el corregimiento de San Félix, hasta tanto se realicen las obras de mejoramiento o rehabilitación del sistema.

Gestión de recursos y proyectos:

El MUNICIPIO DE SALAMINA deberá formular y presentar proyectos ante el DEPARTAMENTO DE CALDAS y CORPOCALDAS para cofinanciación de las acciones anteriores.

Cronograma: Formulación de proyectos en los 3 meses siguientes a la entrega de estudios técnicos; presentación y seguimiento continuo.

Apoyo interinstitucional:

El DEPARTAMENTO DE CALDAS y CORPOCALDAS deberán:

- Brindar asistencia técnica y financiera al Municipio de Salamina en la formulación y ejecución de los proyectos.

CUARTO: CONFORMAR EL COMITÉ DE VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO de la presente sentencia, así: El Personero Municipal de Salamina - Caldas, quien lo presidirá; la Procuradora 181 Judicial I para Asuntos Administrativos, un representante de cada una de las siguientes entidades: Municipio de Salamina, Departamento de Caldas, Corpocaldas y el accionante. El Comité se reunirá por convocatoria de su Presidente a solicitud de cualquiera de sus miembros, y rendirá informe semestral al Despacho sobre el cumplimiento de esta providencia.

COMUNÍQUESE por parte de la Secretaría la designación realizada en la sentencia, a las personas que se ordena conformen el comité.

QUINTO: SIN CONDENA EN COSTAS, conforme lo expuesto en la parte motiva.

SEXTO: ACEPTAR la renuncia al poder otorgado a la Dra. SANDRA CAROLINA HOYOS GUZMÁN por el MUNICIPIO DE SALAMINA.

SÉPTIMO: REMITIR copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo con destino al Registro Público de Acciones Populares y de Grupo (Artículo 80 de la ley 472 de 1998).

OCTAVO: EJECUTORIADA esta providencia archívense las diligencias previas las anotaciones respectivas en el sistema SAMAI.

ADVERTIR a las partes que para presentar los escritos de manera virtual, se haga en formato PDF a través de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial **SAMAI**, ingresando al siguiente enlace:
<https://ventanillavirtual.consejodeestado.gov.co/>

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

MARÍA ISABEL GRISALES GÓMEZ
Juez

Constancia: el presente documento fue firmado electrónicamente en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con la ley.