

## REPÚBLICA DE COLOMBIA

TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
DEL VALLE DEL CAUCA  
Sala de Decisión

## SENTENCIA

Santiago de Cali, diecisiete (17) de agosto de dos mil dieciséis (2016)

**RADICACIÓN:** 76-001-33-33-002-2014-00295-01

**ACCIÓN:** POPULAR

**ACCIONANTE:** LILIA ESTELLA HINCAPIE RUBIANO

**ACCIONADO:** MUNICIPIO DE PALMIRA VALLE

**MAGISTRADO PONENTE: OSCAR A. VALERO NISIMBLAT**

La Procuradora 21 judicial II Ambiental y Agraria del Valle del Cauca instauró ante esta Corporación la presente acción popular contra el municipio de Palmira y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, con el fin de obtener la protección de los derechos colectivos relacionados en los literales a, g, h, j y l del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, relacionados con el goce de un ambiente sano, seguridad y salubridad públicas, acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y el derecho a la seguridad, el acceso a los servicios públicos y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

La demanda se fundamentó en los siguientes,

**I. HECHOS:**

1. El corregimiento La Dolores se localiza aproximadamente a 19 kilómetros del casco urbano de Palmira y tiene una extensión de 115 Hectáreas. Está catalogado como Parcelación Industrial, siendo un área de actividad especializada Industrial Mixta, según lo dispuesto en el artículo 127 del Acuerdo 109 de 2001 (por el cual se adopta el plan de ordenamiento territorial), donde además del uso principal industrial, existen usos comerciales de servicios y vivienda. Se encuentra ubicado en zona de protección de los ríos Cauca y Frayle.
2. De acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial POT del municipio de Palmira, la Parcelación Industrial La Dolores se considera como un núcleo Especializado.
3. Expone que la problemática que se presenta en el sector se refiere entre otras a i) la inexistencia de sistema de alcantarillado que recoja las aguas residuales domésticas que se generan en el corregimiento ii) inexistencia de un sistema

de tratamiento de drenaje de aguas lluvias iii) inexistencia de un sistema de tratamiento de aguas residuales STARD iv) empozamiento de aguas lluvias en las vías, debido al desnivel existente. Esta problemática a su vez genera la presencia de zancudos, mosquitos que ponen en peligro la salud de los habitantes del sector v) contaminación de aguas subterráneas en razón a la infiltración de las aguas residuales domésticas que son manejadas a través de pozos de absorción.

4. El Departamento del Valle del Cauca ejecuta la política para el sector de agua potable saneamiento básico - "Agua para la Prosperidad", a través de la empresa vallecaucana de Aguas S.A. E.S.P., que fue creada para la Coordinación, gestión e implementación del Plan Departamental para el manejo Empresarial de los Servicios Públicos de Acueducto, Alcantarillado y Aseo - PDA en el departamento, hoy programa "Agua para la Prosperidad"-PAPP, cuyo propósito fundamental es apoyar a los municipios del Departamento, en la tarea de asegurar la prestación de los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, mediante la modernización empresarial y/o el fortalecimiento institucional de los prestadores de los servicios de acueducto.
5. En ejercicio de sus competencias funcionales, la Procuraduría ha realizado seguimiento dentro del cual se recibió copia del informe final PSMV del Centro Poblado del Corregimiento La Dolores (Palmira) presentado por Servicios Ambientales, Consultoría, Salud y Desarrollo ECOINTEGRAL LTDA, en el cual se hace para el Departamento del Valle del Cauca - Vallecaucana de aguas una radiografía y diagnóstico de la situación actual que presenta el Corregimiento La Dolores, del cual se resalta las siguientes:

#### 4.1. SISTEMA DE AGUA Y SANEAMIENTO BÁSICO.

##### *"4.1.3. Descripción del sistema de alcantarillado.*

*En la actualidad, el corregimiento La Dolores no cuenta con un sistema de alcantarillado, por cual las ASD generadas se disponen en pozos de absorción, los cuales funcionan sin ningún manejo técnico y se desconoce el estado actual de los mismos, evidenciando un grave problema a corto plazo, pues pueden llegar a colmatarse (sic) generando problemas de salubridad pública y contaminación de las aguas subterráneas del sector.*

*Por otro lado, en el sector noroccidental del Corregimiento se localizan 79 viviendas que se encuentran conectadas a una red de alcantarillado privado, perteneciente a la industria FADEPAL Ltda. (Productora del papel higiénico señorial), estas aguas residuales industriales se combinan con la ARD y se conducen hasta un punto de descarga que se realiza directamente sobre el río Cauca..."*

6. Conforme lo anterior, es claro que no obstante el uso del sector del municipio es industrial según el POT, el corregimiento La Dolores carece de un sistema de recolección, transporte, disposición y tratamiento de aguas pluviales y residuales que asegure la prestación eficiente de los servicios públicos referenciados y que se encuentra consagrado en la Constitución Política de 1991, lo que repercute de manera grave en el derecho colectivo a un medio ambiente sano. Adicionalmente se adolece de una entidad legal que se encargue de administrar y operar los sistemas de alcantarillado y el sistema de tratamiento de aguas residuales del corregimiento.
7. Con respecto al manejo de lluvias se indica que se carece totalmente de sistemas de drenaje de aguas lluvias, lo que se considera un riesgo para la movilidad por las inundaciones de sus vías en épocas de lluvias, lo que además genera peligros a la salud por la presencia de mosquitos y en general la presencia de vectores.
8. Expone que en el informe final se indica que las viviendas manejan las aguas residuales domésticas mediante pozos de absorción que por las condiciones del sector contaminan las aguas subterráneas, lo que ocasiona la violación al derecho colectivo señalado en la Constitución Política.
9. Expone que es evidente que no contar con redes de alcantarillado sanitario, con un sistema de tratamiento de aguas residuales, un sistema de drenaje de aguas lluvias y realizar vertimientos incontrolados al río Cauca, genera un impacto ambiental en todo el corregimiento y una afectación sobre el afluente del río Cauca, que es utilizado en la zona para el abastecimiento doméstico, industrial y para la agricultura y esa afectación constituye una vulneración a los derechos colectivos mencionados.

Con base en los anteriores supuestos fácticos, el actor popular solicita que se acceda a las siguientes **PRETENSIONES:**

1. Se declare la vulneración a los derechos colectivos señalados en el artículo 4 literales a, c, g, h, j, l de la Ley 472 de 1998.
2. Como consecuencia de lo anterior, se ordene al municipio de Palmira que proceda a) la construcción de la red de alcantarillado sanitario b) construcción del sistema de drenaje de aguas lluvias c) construcción de un sistema de tratamiento de aguas residuales STARD.
3. Que se declare el incumplimiento de las obligaciones de la autoridad ambiental en el control de vertimientos, lo que genera una violación al derecho colectivo al medio ambiente y en ese sentido se ordene a la CVC adelantar la inspección minuciosa sobre el jarillón a la altura de la zona industrial La Dolores, para el control a los vertimientos de las aguas residuales industriales e iniciar las acciones necesarias para su control.

## **INTERVENCIÓN DE LAS ENTIDADES DEMANDADAS**

### **MUNICIPIO DE PALMIRA<sup>1</sup>**

Se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, afirmando que en el presente asunto no se configura una acción u omisión desplegada por el municipio de Palmira, como quiera que ha sido la actual administración la única en muchos años que ha puesto sus ojos sobre la problemática de los pozos de absorción del corregimiento La Dolores.

La prestación de los servicios públicos como abastecimiento de agua y alcantarillado en todos los corregimientos y veredas de Palmira, es uno de los puntos principales del plan de gobierno de la Alcaldía municipal, tanto es así que la presente administración ha emprendido labores para la construcción de un acueducto para los corregimientos de Rozo, La Torre y La Acequia, primera fase de una política pública compuesta que a futuro se plantea la construcción del alcantarillado para la zona primordialmente industrial de La Dolores. No obstante afirma que una política pública de tal magnitud no se debe fundar en la improvisación y por ende, requiere tiempo y etapas para su efectiva materialización.

Expone que es prioritario dejar claro que lejos de existir una omisión actual por parte del municipio de Palmira para con la problemática planteada, existe el compromiso inexorable de configurar una macro política compleja que, de manera progresiva, garantice el servicio de alcantarillado y drenaje de aguas lluvias del corregimiento industrial La Dolores. No obstante es entendible que una política pública de tal magnitud requiera planeación, estructuración, presupuesto, sinergias, entre otra cantidad de etapas antes de su efectiva materialización, motivo por el cual pretender que se realice de manera inmediata es fácticamente imposible.

### **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA<sup>2</sup>**

Refiere que el problema plantado por la señora Procuradora es bastante complejo por cuanto incumbe a varias entidades y no es de fácil solución. Se trata de una situación que se vive en casi todas las ciudades capitales del país y demás poblaciones que por tradición milenaria hacen el vertimiento de las aguas residuales en su río tutelar o en el más próximo, ignorando el tratamiento de las aguas residuales, tolerando invasiones y desatendiendo las disposiciones legales relacionadas con las zonas de protección mínimas que deben conservarse a lado y lado de los ríos.

Afirma que en el presente caso es incuestionable que este estado de cosas debe corregirse, planificando y apropiando los recursos económicos indispensables para mitigar los impactos relatados, atendiendo un cronograma a desarrollar por un grupo interinstitucional del municipio de Palmira. Además desde el punto de vista técnico hay que atenerse a una solución integral, esto es PSMV para la parcelación industrial que sea conclusión del plan maestro de alcantarillado.

<sup>1</sup> Ffs. 57 a 65

<sup>2</sup> Ffs. 79 a 118

Sin embargo, desde el punto de vista jurídico no puede ordenarse que la CVC desarrolle funciones diferentes a las estatuidas en la Ley 99 de 1993, artículo 31. No está demostrada la acción u omisión en que haya incurrido la Corporación para que se genere el estado de cosas que la Procuradora plantea ocurre en La Dolores, toda vez que la CVC no solo se ocupa de la problemática del lugar, sino además del perímetro urbano de Palmira y del área rural.

### **AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO<sup>3</sup>**

El día 20 de octubre de 2014 se llevó a cabo la audiencia especial de pacto de cumplimiento de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, a la cual asistieron las partes y una delegada de la Procuraduría.

Durante el desarrollo de la referida audiencia, tanto el apoderado de la CVC como el del municipio de Palmira allegaron las respectivas actas de conciliación, en las que se manifestó no tener ánimo conciliatorio, razón por la cual se declaró fallida.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

Declarada fallida la audiencia especial de pacto de cumplimiento, la Juez de primera instancia legalizó las pruebas aportadas por la CVC, cerró la etapa probatoria y corrió traslado a las partes por un término común de cinco (5) días para alegar de conclusión (fs. 191 y 192).

**CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA<sup>4</sup>**: Expuso que en la audiencia de pacto de cumplimiento la Procuradora 21 Judicial II Ambiental y Agraria del Valle concretó su pretensión en cuanto a la CVC, en el sentido de que lo buscado a través de esta acción es ordenar a la autoridad ambiental que realice una inspección minuciosa sobre el jarillón del río Cauca a la altura de la zona industrial de La Dolores del municipio de Palmira, para verificar la totalidad de vertimientos existentes y con base en dicha visita se inicien las acciones necesarias para su control.

Afirma además que en el presente asunto no se presentaron pruebas que demuestren que la CVC haya incurrido en conductas activas u omisivas que amenacen o vulneren derechos colectivos.

Finalmente indica que las pruebas aportadas demuestran que la CVC cumple con las obligaciones que la Constitución y la Ley le imponen, en el sentido de realizar seguimiento a las soluciones individuales de saneamiento y de exigir y tramitar los permisos de vertimientos que requieren las empresas ubicadas en la parcelación industrial La Dolores.

---

<sup>3</sup> Fs. 191 y 192

<sup>4</sup> Fs. 193 a 196

**PROCURADURÍA JUDICIAL 57 JUDICIAL I PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS**<sup>5</sup>:

Entre los planteamientos expuestos adujo que conforme al Plan de Ordenamiento Territorial POT del municipio de Palmira, artículo 40, literal a), la parcelación industrial La Dolores se considera un núcleo especializado que necesita de manera urgente un sistema de recolección, transporte, disposición y tratamiento de aguas pluviales y residuales que asegure la prestación eficiente de los servicios públicos, como también se requiere de una entidad legal a la que se le encomiende la labor de administrar y operar los sistemas de alcantarillado y el sistema de tratamiento de aguas residuales del Corregimiento La Dolores.

Afirma entonces que le compete al municipio de Palmira el manejo y disposición final de los residuos líquidos, toda vez que ello hace parte de su deber legal y constitucional de prestación de servicios públicos domiciliarios, motivo por el cual solicita que se acceda a las pretensiones de la demanda.

**EL FALLO IMPUGNADO**<sup>6</sup>

Luego de realizar un amplio análisis acerca del marco normativo existente en torno a la acción popular, además de apoyarse en jurisprudencia relacionada con la responsabilidad del Estado en relación con la prestación de servicios públicos y el tratamiento de aguas residuales, el Juez Segundo Administrativo de Oralidad de Cali mediante sentencia del 25 de enero del 2015 amparó los derechos colectivos invocados por la parte actora, ordenando al municipio de Palmira la elaboración de un cronograma claro y preciso para la construcción de las obras de alcantarillado del corregimiento, otorgando el término de dos (2) meses y a la CVC a adelantar un proceso sancionatorio ambiental en contra de las empresas privadas, públicas o naturales que no cumplan con los estándares fijados en la Ley para el manejo de aguas residuales, tal y como lo dispone el artículo 29 de la C.P., al tenor de lo expuesto en el auto obrante a folio 252 vto del expediente.

Expuso que la no construcción del alcantarillado sanitario, sistema de drenaje de aguas lluvias y la construcción del STARD, en el corregimiento La Dolores en donde funcionan varias empresas industriales que vierten sus aguas de manera directa al río, ha conllevado a que de manera sistemática y sin ningún control efectivo por parte de las entidades involucradas, el medio ambiente se vaya deteriorando, trayendo consigo un desequilibrio ecológico que sin duda alguna está afectando las personas, fauna y flora del río Cauca.

Encontró clara la configuración de una vulneración y amenaza constante a los derechos colectivos de los habitantes de La Dolores, debido a que el municipio de Palmira se ha sustraído de cumplir con sus obligaciones constitucionales y legales, pues sin justificación valedera y a pesar de tener conocimiento de las dificultades que se presentan en la zona, por no existir un manejo adecuado de las aguas residuales, ha omitido la construcción de un sistema de alcantarillado que evite la contaminación ambiental.

<sup>5</sup> Fls. 197 a 222

<sup>6</sup> Fls. 227 a 234

De otro lado afirmó que la CVC no ha sido efectiva en hacer cumplir la Constitución y la Ley en lo que tiene que ver con la protección del medio ambiente y el sistema ecológico de La Dolores, a pesar de tener conocimiento desde hace muchos años atrás de la problemática, motivo por el cual consideró palmaria la existencia de imputación entre el actuar de la administración municipal, la CVC y la amenaza de daño a los derechos colectivos de los habitantes de la zona, pues encontró probado en el expediente el grado de contaminación en que se encuentra la zona objeto de demanda.

### **EL RECURSO DE APELACIÓN<sup>7</sup>**

Inconforme con la decisión adoptada en primera instancia, el municipio de Palmira presentó recurso de apelación contra la sentencia, argumentando en primer lugar, que el término perentorio de (dos) 2 meses otorgado por el *a-quo* para cumplirla no se adecuaba a la magnitud del problema a tratar, como quiera que lo ordenado involucra la planeación de construcción de obras civiles complejas como alcantarillado, sistemas de drenaje y sistemas de tratamiento de aguas residuales, para las cuales no se tiene presupuesto ni un rubro específico de los recursos de la entidad, ya que de hacerlo se afectaría de forma exorbitante los recursos del municipio de Palmira.

Enfatiza en que el problema que tienen es coyuntural, ya que abarca un tema tan complejo como la creación de toda una infraestructura de un servicio público, situación que requiere de un proceso progresivo en la medida que se tenga la planeación, estructura, estudios, sinergia y presupuesto necesario para el cumplimiento de este ideal constitucional, tal como lo viene haciendo el municipio de Palmira mediante la implementación de una política pública macro, que por el momento se encuentra en fase de planeación, pero que no abarca la construcción de todas las obras de La Dolores, ordenadas por el fallador de primera instancia, o por lo menos no por el momento.

Adicionalmente a lo anterior enfatiza en que no obra dentro de la sentencia sustento técnico o pericial que valide el término establecido por el *a-quo* en la sentencia, lo que le permite inferir que el mismo fue origen de la discrecionalidad del fallador de primera instancia, hecho que a su parecer es abiertamente desproporcionado, pues su saber se circunscribe a la aplicación del derecho y la ciencia política, más no a aspectos técnicos puntuales de otras áreas como la ingeniería.

Pone de presente la existencia del convenio 0832 de 2009 suscrito entre la Gobernación del Valle del Cauca y la empresa Acuavalle, el cual tenía como objeto atender las necesidades de diseño de obras de infraestructura del sector de agua potable y saneamiento básico a lo largo del Departamento del Valle, incluyendo el diseño de alcantarillado y plantas de tratamiento de aguas residuales para, entre otros, el corregimiento de La Dolores.

Expone que el convenio referido se encuentra actualmente vigente, toda vez que pese a que el mismo no se ejecutó cabalmente con ocasión a la terminación anticipada de

---

<sup>7</sup> Ffs. 245 a 247 y 271 a 286

mutuo acuerdo entre las partes, no se ha materializado su liquidación, motivo por el cual no puede emprenderse en el inmediato plazo algún proceso contractual en la materia, por lo menos hasta que se logre la liquidación del referido convenio, mismo que el Alcalde municipal ha solicitado a la Secretaría de planeación Departamental desde el año 2013.

En tal sentido presenta un cronograma estimado para la realización del proyecto de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales para La Dolores, realizado por técnicos especialistas en la materia, afirmando que aún en el hipotético caso de acelerar los términos no podría rebajarse a menos de cuatro (4) años la ejecución de las obras que se ordenaron realizar en seis (6) meses y en tal sentido presenta los aspectos técnicos puntuales que se deben tener en cuenta para la realización de las obras.

Aduce además que el término de cuatro (4) años referido se concibe como el mínimo, estando abierta la posibilidad de dilación por temas ajenos a la administración municipal, como conseguir recursos del Gobierno Nacional.

### **TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA**

El recurso de apelación fue admitido mediante auto de sustanciación No. 162 del 24 de marzo de 2015 obrante a folio 289 del expediente; posteriormente, a través del auto de sustanciación No. 187 del 20 de abril del 2015<sup>8</sup> se procedió a correr traslado a las partes por un término común de cinco (5) días para que presentaran sus alegatos de conclusión.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**El municipio de Palmira** presentó escrito reiterando los argumentos expuestos en el recurso de apelación (fls. 294 a 297).

**La CVC** solicitó que se confirme la sentencia de primera instancia al encontrarse conforme con lo decidido en ella y expuso que continuará realizando las acciones ordenadas por el *a-quo* en lo que tiene que ver con la protección del medio ambiente y el sistema ecológico de La Dolores (fls. 298 y 299).

**El Procurador 21 Judicial II Ambiental y Agrario** presentó los respectivos alegatos de conclusión (fls. 300 a 305) reiterando los planteamientos efectuados en la demanda, solicitando la confirmación del fallo apelado y la inclusión de forma explícita en éste las ordenes de construcción del sistema de drenaje de aguas lluvias y de un sistema de tratamiento de aguas residuales STARD que hacen parte integral de las pretensiones de la acción.

Adicionalmente afirma que no le son de recibo los argumentos de las entidades accionadas relacionados con las actuaciones u omisiones de administraciones pasadas o realidades complejas que, a su entender, no han permitido garantizarle a

<sup>8</sup> Ver folio 293 del cuaderno ppal.

una población el derecho básico de contar con una red de alcantarillado que les permita acceder a una calidad de vida en condiciones de dignidad y salubridad, dado que por el contrario, es un imperativo impostergable la ejecución diligente y pronta de las funciones, responsabilidades, competencias y discrecionalidades puestas en cabeza de las accionadas por parte de la Constitución y la Ley.

Concluye enfatizando que no se desconoce que en algunos escenarios el derecho y los deberes públicos se encuentran con realidades complejas que hacen difícil su materialización y eficacia, sin embargo reitera que es inaceptable esbozar como argumento el no haber desplegado acción alguna que buscara promover y concretar unos mínimos protegidos por la Constitución.

Esa complejidad entre derecho y realidad puede derivar en una priorización de necesidades por parte de la administración pública, sin embargo si ese ejercicio se hiciera, es indiscutible que la prestación de los servicios públicos esenciales y la protección a un medio ambiente sano deben estar en la cúspide de esa llamada priorización.

**La representante del Ministerio Público** no presentó alegatos de conclusión.

## CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

Según lo establece la Ley 472 de 1.998 en su artículo 16, esta Corporación Judicial es competente para resolver el presente recurso de apelación formulado por el municipio de Palmira contra la sentencia del 25 de enero del 2015, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Cali.

### 2. Naturaleza y aspectos generales de las acciones populares

La H. Corte Constitucional ha dicho acerca de la naturaleza de las acciones populares que las mismas *"...protegen a la comunidad en sus derechos colectivos y por lo mismo pueden ser promovidas por cualquier persona a nombre de la comunidad cuando ocurra un daño a un derecho o interés común, sin mas requisitos que los que establezca el procedimiento regulado por ley"*.<sup>9</sup>

Respecto al tema de los intereses colectivos, la misma Corporación expresó que *"el interés colectivo, se configura como un interés que pertenece a todos y a cada uno de los miembros de una colectividad determinada, el cual se concreta a través de su participación activa ante la administración de justicia, en demanda de su protección"*.

El artículo 88 de nuestra actual Constitución Política delegó al legislador la labor de regular las acciones populares, teniendo en cuenta que con estas acciones se

<sup>9</sup> Sentencia C-215 de abril 14 de 1999, Corte Constitucional, M.P. Martha Victoria Sánchez Méndez, Expedientes 2176, 2184 y 2196, Exequibilidad e Inexequibilidad de algunas normas de la Ley 472 de 1998.

encuentran en juego los derechos e intereses colectivos, por lo que su trámite se hace a través de una ley ordinaria del Congreso.

La citada disposición constitucional en su primer inciso reza que "*La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio y la seguridad, la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella*". Es importante destacar en este punto, que los derechos e intereses colectivos detallados en este artículo no son taxativos, pues como ya se vio, la norma constitucional atribuye al legislador la facultad de señalar otros de índole colectiva que puedan ser amparados por medio de este mecanismo siempre que no vayan en contra de la finalidad pública para la que han sido creados.

Al respecto, la Ley 472 de 1.998, vigente desde el día 6 de agosto de 1.999, desarrolla el mandato constitucional contenido en el artículo 88 en lo referente al ejercicio de las acciones populares y de grupo.

El carácter público de las acciones populares implica que el ejercicio de las mismas supone la protección de un derecho colectivo, es decir, de un interés que se encuentra en cabeza de la colectividad, lo que excluye motivaciones meramente subjetivas o particulares. No obstante, supone la posibilidad que cualquier persona perteneciente a dicho colectivo, pueda acudir ante el juez para defender a la comunidad afectada, con lo cual se obtiene de manera simultánea, la protección de su propio interés<sup>10</sup>. Ello significa que esa finalidad pública no persigue intereses subjetivos o pecuniarios sino proteger a la comunidad en su conjunto y respecto de sus derechos e intereses colectivos. Estas acciones pueden ser interpuestas por cualquier persona a nombre de la comunidad sin exigirse requisito sustancial de legitimación.

Teniendo en cuenta los fines que inspiran a las acciones populares, se tiene que éstas tienen un carácter preventivo, lo que quiere decir que no es, ni puede ser requisito para su ejercicio, el que el daño o perjuicio de los derechos que buscan protegerse haya sido consumado, sino que sólo se requiere en principio la amenaza o un riesgo de producirse.

Debe tenerse presente finalmente, que el trámite que se le sigue a una acción popular es de carácter especial, toda vez que no se trata de una controversia entre partes que defiende intereses subjetivos, sino que es un instrumento de amparo de los derechos colectivos preexistentes radicados a nombre de la persona que actúa en interés de una colectividad, pero que se entiende están en cada uno de los miembros de la misma.

---

<sup>10</sup> Sentencia C-215 de abril 14 de 1999, Corte Constitucional, M.P. Martha Victoria Sánchez Méndez, Expedientes 2176, 2184 y 2196, Exequibilidad e Inexequibilidad de algunas normas de la Ley 472 de 1998.

### **3. Régimen de servicios públicos a cargo de las entidades territoriales**

Antes de emitir pronunciamiento respecto de la inconformidad planteada por el municipio de Palmira en el recurso de apelación, resulta pertinente para la Sala afirmar que de conformidad con el artículo 311 de la Constitución Política, los municipios tienen a su cargo la responsabilidad de prestar los servicios públicos en el ente territorial, normativa que al tenor literal indica:

**ARTICULO 311.** *Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.*

La referida obligación es desarrollada en el artículo 5º de la Ley 142 de 1994, "por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones"; de la siguiente forma:

**Artículo 5o.** *Competencia de los municipios en cuanto a la prestación de los servicios públicos. Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos:*

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

Por su parte el artículo 76.1 de la Ley 715 de 2001, "por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros", señala:

**Artículo 76.** *Competencias del municipio en otros sectores. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:*

#### **76.1. Servicios Públicos**

**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.***

Aunado a lo anterior y refiriéndose a la responsabilidad de las entidades territoriales en la prestación del servicio público de alcantarillado, la Corte Constitucional en sentencia T- 197 del 2014 se pronunció en los siguientes términos:

***5.1. Responsabilidad por la prestación indebida del servicio público de alcantarillado.***

*En desarrollo de los preceptos contenidos en el antes citado capítulo quinto del Título XII de la Carta Política que comprende los artículo del 360 al 370 y contiene el régimen constitucional de los servicios públicos y su relación con la finalidad social del Estado, la Ley 142 de 1994 consigna las personas naturales y jurídicas responsables por la prestación eficiente de los mencionados servicios.*

***De acuerdo con el artículo 365 Superior, "Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. (...) podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios".***

*En desarrollo de ese precepto constitucional, los artículos 2 y 3 de la Ley 142 de 1994 establecen la forma en que intervendrá el Estado en la prestación de los servicios públicos con el objeto de garantizar el cumplimiento de los fines sociales del Estado a través de ellos.*

***En conclusión, el primer responsable por la adecuada prestación de los servicios será el propio Estado.***

***El segundo responsable en materia de servicios públicos es el municipio, quien de acuerdo con el artículo 5º tiene, entre muchas otras, competencia para "(...) [a]segurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, y telefonía pública básica conmutada, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio (...)".***

***Los terceros responsables por la prestación de los servicios públicos son las empresas particulares a las cuales se ha delegado esa función, en ese sentido se pronunciado la jurisprudencia de esta Corte estableciendo que "cuando los servicios públicos domiciliarios son prestados indirectamente por particulares, entre los que se encuentran las***

*empresas, su obligación principal en el contrato de servicios públicos, es la prestación continua de un servicio de buena calidad”.*<sup>11</sup>

Ha quedado claro del recuento normativo y jurisprudencial anterior, que los municipios son los segundos responsables cuando de prestación de servicios públicos en el ente territorial se trata y en esa medida, deben asegurar su prestación de forma eficiente en materia de acueducto, alcantarillado, aseo y energía eléctrica entre otros, además de que pueden ser brindados a través de empresas prestadoras o directamente por la administración central, razón por la cual en el presente asunto se determinó la responsabilidad del municipio de Palmira en el incumplimiento de los derechos colectivos invocados por la parte demandante, toda vez que se demostró que el corregimiento La Dolores, perteneciente a dicho municipio, actualmente no cuenta con un sistema de acueducto y alcantarillado, servicios colectivos esenciales que por derecho debe gozar toda comunidad.

#### **4. Caso Concreto**

Precisado lo anterior, el asunto que hoy ocupa la atención de la Sala gira alrededor de la inconformidad planteada por el municipio de Palmira respecto del término otorgado por el juez de primera instancia, para la elaboración del proyecto de construcción del sistema de alcantarillado del corregimiento La Dolores.

Ahora bien, como se indicó en precedencia, la sentencia popular del 25 de enero del 2015 accedió a las pretensiones formuladas por la parte demandante, en el sentido de amparar los derechos colectivos invocados por ellos, al encontrar que el municipio de Palmira no ha cumplido con el deber constitucional y legal de proveer el servicio público de alcantarillado de los habitantes del corregimiento La Dolores, además de que la CVC no ha vigilado de manera oportuna y eficiente que el río Cauca y su entorno no sean contaminados por las industrias allí radicadas. Entre las decisiones adoptadas se profirió la siguiente:

*3.- **Ordenar** al MUNICIPIO DE PALMIRA que en (sic) elabore un proyecto el cual contenga un cronograma claro y preciso, fijando fecha para empezar a la construcción de las obras civiles como lo es el alcantarillado del corregimiento La Dolores, para lo cual dispone de dos meses, teniendo en cuenta que es una problemática conocida desde hace mucho tiempo atrás y para su respectiva ejecución se concede un plazo de seis meses.*

Producto de la lectura de la orden anterior, la Sala entiende que el mandato dado al municipio de Palmira consiste en la elaboración de un proyecto, contando para el efecto con un plazo de dos (2) meses, en el que se determine una fecha cierta para la iniciación de las obras de construcción del sistema de alcantarillado en el corregimiento La Dolores, mismas que deben ser ejecutadas en los seis (6) meses siguientes.

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-082 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Ahora bien, atendiendo la inconformidad planteada por el ente territorial accionado, es evidente que ésta radica en que a su parecer, el plazo otorgado tanto para la elaboración del cronograma como para la ejecución del proyecto es a todas luces insuficiente y frente a ese punto la Sala entrará a precisar lo siguiente:

Tal y como lo indicó el municipio de Palmira en el recurso de apelación interpuesto, para la construcción del sistema de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales en el corregimiento La Dolores se requiere en síntesis, desarrollar el proceso administrativo de planeación, presupuestación, ejecución y control, en el entendido que la planeación se inicia con los estudios de viabilidad técnica, financiera y poblacional o social, para luego concretar en la elaboración de los diseños de ingeniería en sus diferentes elementos en cuanto a áreas, suelos, materiales etc, todo lo cual permita conocer las cantidades de obra para el cálculo del costeo de la misma y su posterior inclusión en el presupuesto anual de la entidad territorial, previo registro en el banco de proyectos de inversión.

En esta medida la Sala entiende que la orden impartida al municipio accionado debe ser coherente con el movimiento de eventos y tiempos que demanda una obra como la pretendida, la cual culmina una vez sea entregada y recibida a satisfacción, después de realizar un proceso de contratación, que incluye etapas pre contractuales y de ejecución y control, este último a cargo de la respectiva interventoría que también para el efecto se deberá contratar.

De manera que los términos ordenados por el *a-quo* desconocen lo que comporta hacer realidad toda obra pública, pero en especial la que ocupa este proveído, como lo es la construcción de un sistema de alcantarillado para todo un sector poblacional, que nunca lo ha tenido, razón por la cual se hace necesario racionalizar las órdenes dadas por éste, en procura a que se puedan cumplir sin contratiempos y sin que el Juez tenga luego que estar ampliando los plazos o sancionando por desacato con base en exigencias que a la postre desde un inicio resultaban imposibles de cumplir.

Debe recordarse que en materia de órdenes a las autoridades, el Juez debe ser prudente, mesurado, conocedor y consciente de las realidades, situaciones o coyunturas que ocurren dentro de la administración del Estado, mismo que cumple con sus fines dentro del marco de las posibilidades que se le presentan, bajo la égida de la progresividad en el mejoramiento del servicio y la atención de las necesidades de la población; es decir, si bien existen unos deberes funcionales, como el del servicio público domiciliario de alcantarillado, ello no significa que de un momento a otro, por virtud de una decisión de un Juez, todos los sectores que carecen de este servicio deberán tenerlo. Por ello, la administración debe incluir en sus planes de desarrollo la ampliación de la cobertura y en general la prestación de los servicios a su cargo, progresivamente, acorde con su realidad presupuestal, de manera que cada vez se acerque más a una cobertura total.

Al respecto, la Corte Constitucional ha expresado que *el principio de progresividad ha sido reconocido en diversos tratados internacionales de derechos humanos que hacen*

*parte del bloque de constitucionalidad<sup>12</sup> y se traduce en "la obligación del Estado de adoptar medidas, especialmente económicas y técnicas, para lograr gradual, sucesiva, paulatina y crecientemente la plena efectividad de los DESC (derechos económicos, sociales y culturales) reconocidos por los Estados. Esa progresividad en la satisfacción de los derechos implica para el Estado tanto apropiar el máximo de sus recursos como adoptar las medidas legislativas y de otro tipo para lograr su efectivo disfrute."<sup>1314</sup>*

Para el presente caso, estima la Sala que la administración bien puede elaborar un cronograma, que no es más que un listado de pasos o acciones en el tiempo, en un lapso de tres (3) meses contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia, dentro del cual incluirá todo el proceso administrativo que ocupa una obra pública, sin que la mención que a título ilustrativo se ha hecho sobre la secuencia de etapas que comúnmente se realizan, sea necesariamente la que se adopte, pues por sabido se tiene que las entidades utilizan modalidades de contratación distintas, que pueden incluir diseño y construcción en un solo contrato, o la modalidad de concesión entre otras.

En todo caso, en el cronograma deberá quedar especificado que la obra deberá ser incluida en el presupuesto de la vigencia fiscal del año 2018 y su ejecución deberá finalizarse en el año 2019, salvo que por eventualidades técnicas o de cualquier otra índole debidamente justificadas ante el Juez *a-quo*, se requiera un tiempo mayor para su terminación y puesta en funcionamiento.

En razón y mérito de lo expuesto, esta Sala de Decisión del Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### **RESUELVE:**

**1.- MODIFICAR** el numeral 3º de la sentencia del 25 de enero del 2015 proferida por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Cali, el cual quedará de la siguiente manera:

**"3.- ORDENAR** al MUNICIPIO DE PALMIRA que durante el término de tres (3) meses contados a partir de la ejecución de la presente providencia, elabore un cronograma que contenga el proyecto de construcción del sistema de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales del corregimiento La Dolores, desde su planeación hasta su ejecución y puesta en funcionamiento.

Los recursos necesarios deberán ser incluidos en el proyecto de presupuesto de inversiones del municipio de Palmira para el año 2018 y la ejecución hasta la puesta en funcionamiento de la obra, deberá llevarse a

<sup>12</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2.1. Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 26. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, denominado "Protocolo de San Salvador", artículo 1.

<sup>13</sup> Corte Constitucional, sentencia C-372 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

<sup>14</sup> Corte Constitucional, sentencia C-767 de 2014

cabo durante el año 2019, salvo que por eventualidades técnicas o de cualquier otra índole debidamente justificadas ante el Juez a-quo, se requiera un tiempo mayor.”

2.- Ejecutoriada la presente providencia, devuélvase el expediente al Despacho de origen para lo pertinente.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Providencia discutida y aprobada en sesión de la fecha.

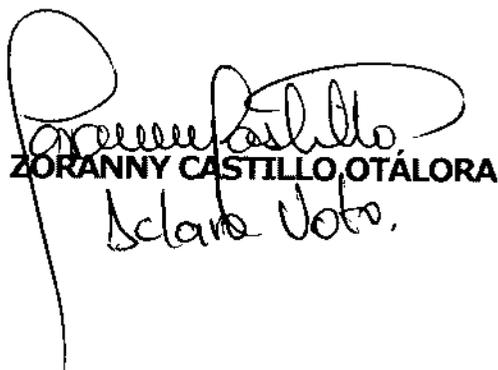
Los Magistrados,



**OSCAR A. VALERO NISIMBLAT**



**EDUARDO A. LUGO BARROS**



**ZORANNY CASTILLO OTÁLORA**  
Delante Voto.



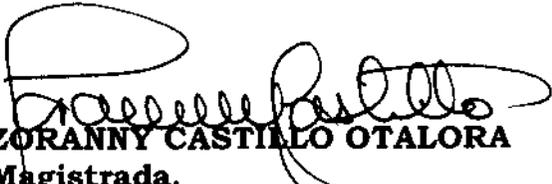
## TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

ACCIÓN : POPULAR  
 DEMANDANTE : LILIA ESTELA HINCAPIE RUBIANO  
 DEMANDADO : MUNICIPIO DE PALMIRA VALLE  
 PROVIDENCIA : ACLARACION DE VOTO  
 RADICACIÓN : 760013333002-2014-00295-01

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Sala y aunque acompaño la adoptada de ampliar los plazos de cumplimiento de las obligaciones de hacer impuestas por el *a quo*, debo aclarar mi voto en el sentido de que por razones de seguridad jurídica la orden debió ser perentoria en cuanto a la entrega y finalización de las obras en la vigencia 2019, plazo que se considera más que suficiente para que se sorteen y superen todos los contratiempos y obstáculos de naturaleza jurídica, presupuestal y logística para que con certeza la comunidad afectada efectivice el uso y goce de sus derechos colectivos.

La indefinición del tiempo de entrega de las obras ordenadas, previendo situaciones que ameriten su prolongación más allá de la vigencia 2019, en mi sentir respetuosamente, constituye una válvula de escape para que la administración municipal de Palmira mantenga a la comunidad beneficiaria sin solución real y efectiva a los problemas sanitarios y ambientales que los aquejan, pese a que su solución no deviene ni siquiera de la propia voluntad de la administración sino de ésta orden judicial que la comunidad hubo de provocar ante la omisión estatal.

En los términos anteriores dejo sentada mi aclaración de voto.

  
**ZORANNY CASTILLO OTALORA**  
**Magistrada.**

*Fecha et supra.*