

**VULNERACIÓN DEL DERECHO COLECTIVO A LA SEGURIDAD Y SALUBRIDAD PÚBLICA / VULNERACIÓN AL DERECHO COLECTIVO DE ACCESO AL SERVICIO PÚBLICO DE ALCANTARILLADO / VULNERACIÓN DEL DERECHO COLECTIVO A LA SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE / INESTABILIDAD EN TERRENO DE SECTOR VIAL POR AUSENCIA DE INTERVENCIÓN DEL ENTE TERRITORIAL - Responsabilidad del Municipio de Manizales / INTERVENCIÓN INMEDIATA EN VIVIENDAS UBICADAS EN SECTOR VIAL DEL MUNICIPIO DE MANIZALES PARA EL TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES Y PLUVIALES - Por riesgo inminente de deslizamiento / CARENCIA DE SISTEMA DE ALCANTARILLADO PARA EL MANEJO DE AGUAS SUPERFICIALES EN CALZADA VIAL**

Del acervo probatorio allegado a la actuación, incluyendo la inspección judicial y lo manifestado por los recurrentes, en especial por el Municipio de Manizales, la Sala concluye que le asistió razón al Tribunal al declarar a dicho ente territorial responsable de la vulneración de los derechos a “[...] la seguridad y salubridad públicas, al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, al derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada, dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes [...]”, dado que si bien la entidad territorial ha adelantado diferentes obras para mitigar el riesgo, están se han centrado en el mantenimiento vial del sector, sin reconocer que de las pruebas recaudadas, se pudo determinar que el uso de suelos, la falta de canales y de bajantes en las viviendas para la recolección de aguas lluvias, la canalización de las aguas negras de las mismas, la falta de un sistema de alcantarillado u otro que permita su correcto descole, han sido un factor determinante para la generación de riesgo entre los habitantes de la zona, y que requiere de su pronta intervención.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 88 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 209 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 365 / LEY 136 DE 1994 - ARTÍCULO 3 / LEY 388 DE 1997 - ARTÍCULO 8 / LEY 472 DE 1998 / LEY 715 DE 2001 - ARTÍCULO 76 / LEY 1523 DE 2012 - ARTÍCULO 14 / LEY 1523 DE 2012 - ARTÍCULO 31 / DECRETO 302 DE 2000 - ARTÍCULO 7 / DECRETO 302 DE 2000 - ARTÍCULO 8

**NOTA DE RELATORÍA:** La sentencia aborda la naturaleza, características y procedencia de la acción popular. También estudia el marco normativo y jurisprudencial de los derechos colectivos a la seguridad y a la prevención de desastres previsibles técnicamente, al respecto ver las sentencias del 26 de marzo de 2015, exp. 15001- 23-31-000-2011-00031-01, M.P. Guillermo Vargas Ayala y del 18 de mayo de 2018, exp. 13001-23-31-000-2011-00315-01, M.P. Hernando Sánchez Sánchez, ambas de esta Corporación. De igual forma, analiza las autoridades competentes para poner fin al riesgo, sobre el tema consultar la sentencia del 02 de junio de 2017, exp. 17001-23-33-000-2014-00026-02, M.P. María Elizabeth García González, de esta Corporación. Además trata sobre el derecho a la seguridad, la salubridad pública y el acceso a los servicios públicos y a su prestación eficiente y oportuna. Finalmente exhorta al Municipio de Manizales para que cumpla con su obligación de vigilar y controlar el cumplimiento de las normas de urbanismo y construcción dentro de su jurisdicción.

**PREVENCIÓN DEL RIESGO - Aplicación del principio de corresponsabilidad**

[L]a Sala observa que es necesario en consideración a las especiales circunstancias del caso en concreto y en aras a hacer efectivos los principios de solidaridad y de responsabilidad, señalar a los habitantes del sector como co-responsables no solo de las obligaciones de concurrir a prorrata a la financiación y ejecución de las obras que específicamente conciernan a sus unidades habitacionales, como someramente lo indicó el Tribunal, sino de abstenerse de adelantar cualquier otra actuación que los exponga a un mayor riesgo.

## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCIÓN PRIMERA

**Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**

Bogotá, D.C., veintidós (22) de febrero de dos mil dieciocho (2018)

**Radicación número: 17001-23-31-000-2011-00220-01(AP)**

**Actor: JORGE MARIO MONTOYA OLIVERO MUÑOZ OCAMPO Y OTROS**

**Demandado: MUNICIPIO DE MANIZALES, CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS - CORPOCALDAS Y DEPARTAMENTO DE CALDAS**

La Sala decide los **recursos de apelación** interpuestos por: i) el señor **Javier Elías Arias Idárraga**, en su calidad de coadyuvante; ii) el **Municipio de Manizales**, como parte demandada y iii) **Aguas de Manizales S.A. E.S.P**; como parte vinculada contra de la sentencia de 29 de agosto de 2013<sup>1</sup>, a través de la cual el Tribunal Administrativo de Caldas, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda y amparó los derechos colectivos “[...]goce de un ambiente sano [...]”, “[...] a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución [...]”, “[...] al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público [...]”, “[...] a la seguridad y salubridad públicas [...]”, “[...] al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública [...]”, “[...] al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna [...]”, “[...] al derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente” y “a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada, dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes [...]”.

## I.- ANTECEDENTES

### I.1 La demanda

Los ciudadanos **OLIVERO MUÑOZ OCAMPO, MARÍA DEL CARMEN SÁNCHEZ, OSCAR EVELIO PUERTA, JORGE MARIO MONTOYA, LUZ ESTELA MURCIA SÁNCHEZ** y **RUBÉN DARÍO ALZATE**, presentaron demanda en ejercicio de la

<sup>1</sup> Providencia visible a folios 340 a 357 del cuaderno nro. 2.

acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política, desarrollada por la Ley 472 de 5 de agosto de 1998<sup>2</sup>, con el fin de solicitar la protección de los derechos colectivos al “[...] goce de un ambiente sano [...]”, “[...] a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución [...]”, “[...] al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público [...]”, “[...] a la seguridad y salubridad públicas [...]”, “[...] al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública [...]”, “[...] al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna [...]”, “[...] al derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente” y “a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada, dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes [...]”, previstos en los literales a), c), d), g), h), j), l) y m) del artículo 4º de la Ley 472, como consecuencia del deterioro progresivo de las laderas y de la infraestructura vial de los siguientes sectores viales: entrada Morrogacho - La Dicha; La Dicha - La Aurora (Escuela La Aurora); La Dicha - Los Tanques - La Curva - La Selva – La Porra; Los Tanques - Finca La Aurora del **Municipio de Manizales** presuntamente vulnerados por la Corporación Autónoma Regional de Caldas – **CORPOCALDAS**, el **Departamento de Caldas**, y el **Municipio de Manizales**.

## I.2. Hechos

En síntesis de la Sala, los hechos que fundamentaron la solicitud de amparo son los siguientes:

Con motivo de las inadecuadas entregas que se hicieron a los descoles de las obras de manejo de aguas superficiales en la Vía Morrogacho – La Dicha – La Quebra del Billar, en la antigua vía a San Peregrino -sobre la cual se encuentra el centro poblado La Aurora, la vía a San Peregrino, la vía La Manuelita y la doble calzada- y al incremento de las lluvias, se vienen presentando una serie de deslizamientos con movimientos en masa, que además de dejar incomunicadas a las veredas del **Municipio de Manizales**, ponen en alto riesgo los derechos fundamentales y colectivos de los habitantes de la región.

Aunado a lo anterior, algunas viviendas del sector ubicadas sobre el borde ladera que conduce a la vía antigua a San Peregrino -vía entre La Dicha y el centro poblado de La Aurora-, presentan grietas en las paredes y vegetación inclinada. Asimismo, señaló que algunas construcciones sin licencia existentes en el lugar, vienen siendo afectadas con el fenómeno erosivo.

Dicho tramo de calzada vial carece de un sistema adecuado para el manejo de las aguas superficiales<sup>3</sup> razón por la cual, la fuerza de las precipitaciones y de la escorrentía han socavado a algunas de ellas. Asimismo, en la vía antigua hacia San Peregrino, entre La Dicha y La Selva en el sector “*la Curva*”, se han presentado tres desplazamientos en masa que terminaron por colapsar la vía cuya banca se perdió, que afectó a la vereda La Porra y que amenaza con llegar a la corona de la ladera donde se encuentran ubicadas algunas viviendas, evento en el que se vería afectada la única vía que comunica a La Aurora con la ciudad de Manizales.

---

<sup>2</sup> Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.

<sup>3</sup> Tales como cunetas, transversales conectadas a bajantes o rápidas con elementos de disipación y lecho de mitigación, colectoras, sistemas de drenaje horizontal, entre otras.

Esta zona ha sido objeto de numerosas intervenciones que han desequilibrado al ecosistema, entre ellas: la deforestación, el retiro de vegetación protectora, las redes de alcantarillados irregulares, construcciones sin licencias, pastoreo y cultivos limpios, y que sumados a las condiciones propias de la zona, hacen que se incrementen los riesgos de inestabilidad en los suelos.

Finalmente, se tiene que sobre la zona hay un flujo considerable de población escolar y adultos mayores así como de transportadores que llevan los productos de las distintas fincas situadas en La Porra y La Argelia con destino al mercado en la ciudad. Igualmente, la inestabilidad de las laderas de la vía San Peregrino, afectan el centro poblado La Aurora, donde se encuentra establecida una infraestructura de servicios que se encuentra de igual forma, en riesgo.

### **1.3. Pretensiones**

Las pretensiones invocadas en la demanda popular son las siguientes:

*“[...]*

*Solicitamos al Despacho Judicial que declare vulnerados y en estado de riesgo los derechos colectivos y del medio ambiente de la población rural residente en la vía de acceso que de Morrogacho conduce a La Aurora y las veredas La Argelia - La Aurora, para que mediante Sentencia se ordene a los accionados:*

- *La intervención, reconducción, construcción y reconstrucción de todas las obras civiles destinadas al manejo, captación, conducción y entrega de las aguas superficiales y subsuperficiales mediante su interconexión sistémica, articulada y mediante entrega a un lecho de mitigación u otra forma adecuada a un curso natural, de todas formas, que el sistema de entrega a emplear evite el vertimiento torrencial que ocasiona socavamientos en las laderas, obras que se desarrollen en los siguientes tramos viales:*

- *Entrada Morrogacho - La Dicha  
La Dicha - La Aurora (Escuela La Aurora)  
La Dicha - Los Tanques - La Curva - La Selva - La Porra  
Los Tanques - Finca La Aurora.*

- *El tratamiento integral de las laderas afectadas con procesos remontantes mediante la reconfiguración y terraceo de las mismas, su revestimiento adecuado a las condiciones geomorfológicas y situación de los suelos, con su respectiva dotación de sistemas de drenado adecuado a la oferta hídrica presente y para el manejo de escorrentía.*

- *La recuperación y restauración integral de los ecosistemas mediante reforestación de las zonas de retiro contiguas a los nacimientos, cuerpos o cursos de agua existentes en el sector que hayan sido objeto de deforestación.*

- *La recuperación de la loza vial en los tramos  
La Dicha - La Aurora;  
Morrogacho - La Dicha  
El reafirmado y nivelación del tramo La Dicha - Los Tanques - La Selva - La Porra.*

- *La recuperación de la doble huella en el camino de la Manuelita entre Los Tanques y la finca La Aurora.*

- *La limpieza de la red de cunetas, sumideros y transversales que actualmente se encuentran en esta infraestructura sirviendo a las vías que utiliza la comunidad.*
- *Que los trabajos se inicien de manera inmediata.*

[...].”

## II-. ACTUACIONES EN PRIMERA INSTANCIA

Por auto de 31 de mayo de 2011<sup>4</sup>, el Magistrado conductor del proceso durante la primera instancia admitió la demanda, y de conformidad con lo solicitado por los actores a título de medida cautelar, ordenó a la Oficina Municipal para la Prevención y Atención de Desastres- OMPAD, del **Municipio de Manizales** adelantar el monitoreo técnico que dicho organismo encontrara necesario en el asentamiento humano ubicado en el sector de la Curva, entre La Dicha y La Selva, vía antigua hacia San Peregrino, para establecer las condiciones de habitabilidad y permanencia de dicha comunidad en el lugar, la “*transitabilidad*” de la vía y la situación de riesgo, o en su caso, de normalidad en que dicho sector se encontrara frente al actual estado de cosas que vivía la región, generado por la acentuada temporada invernal. Asimismo, ordenó a la OMPAD adoptara las medidas necesarias para prevenir cualquier daño a la comunidad y que coordinara con las autoridades cuyo concurso se hiciera imprescindible, las tareas que fueren de rigor, dentro del ámbito propio de sus funciones y responsabilidades legalmente atribuidas.

En dicha providencia, se ordenó notificar de la admisión de la demanda al Alcalde del **Municipio de Manizales**, al Gobernador del **Departamento de Caldas**, al Director de **CORPOCALDAS**, al Procurador Judicial Administrativo, al Defensor del Pueblo y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, conforme a lo dispuesto en los artículos 22 y 23 de la Ley 472, para que procedieran a contestar la demanda, propusieran excepciones, solicitaran pruebas y allegaran los documentos que pretendieran hacer valer como pruebas.

Por último, ordenó oficiar a los juzgados administrativos de Manizales, para que informaran si habían tramitado acciones populares en las cuales se pretendiera “[...] *la intervención por parte del Municipio de Manizales, la Gobernación de Caldas y CORPOCALDAS en cuanto al manejo, captación, conducción y entrega de las aguas superficiales y subsuperficiales, así como la estabilización de las laderas en los siguientes tramos viales: entrada Morrogacho – La Dicha; La Dicha – La Aurora (Escuela La Aurora); La Dicha – Los Tanques – La Curva – La Selva – La Porra; Los Tanques – Finca La Aurora del Municipio de Manizales [...]*”.

La Sala observa que obra a folios 136, 137, 138 y 140, reposan certificaciones expedidas por los Secretarios de Despacho de los Juzgados Administrativos de Manizales, donde acreditaron no haber tramitado alguna acción popular en la cual existieran igualdad de pretensiones con la acción de la referencia

Las entidades vinculadas al proceso, se manifestaron respecto de las pretensiones y hechos de la demanda de la siguiente manera:

---

<sup>4</sup> Folios 13 a 19 del cuaderno nro. 1.

**1. El Municipio de Manizales**, actuando por conducto de apoderado, presentó contestación a la demanda<sup>5</sup>, oponiéndose a las pretensiones.

Advirtió que el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Manizales, tramitó la acción popular radicada bajo el número 2009-01717, cuya pretensión era la reparación y mantenimiento de la vía en el tramo Morrogacho vía La Dicha, y que a través de sentencia del 2 de junio de 2010, se dio aprobación al pacto de cumplimiento suscrito en audiencia del 7 de abril del mismo año.

Informó, además, que el **Municipio de Manizales**, a través del Comité de Cafeteros, había adelantado el mantenimiento periódico a las vías rurales, entre las que se encontraban las señaladas por los accionantes. En cuanto al tratamiento de las laderas, adujo que el Municipio en conjunto con **CORPOCALDAS**, a través del Programa Gestión Integral del Riesgo para Manizales, tenía prevista la intervención de algunas laderas que se habían visto afectadas por los procesos de inestabilidad; asimismo, indicó que priorizó la inversión en los sitios más críticos por cuanto el costo estimado del mantenimiento de las vías superaba ampliamente los recursos con los que contaba el municipio para satisfacerlas año a año y cuya intervención debía estar acorde con el programa de gobierno.

Con fundamento a lo anteriormente expuesto, señaló que el Municipio, a través de la Secretaria de Obras Públicas, actuaba en beneficio del interés colectivo toda vez que había desplegado todas aquellas acciones tendientes a mejorar el entorno y calidad de vida de la comunidad en general, de acuerdo con los recursos disponibles.

Propuso las excepciones que denominó: *“inexistencia de prueba de los hechos que constituyen presunta vulneración de derechos por parte del **Municipio de Manizales**, improcedencia para reconocer / ordenar (sic) el pago del incentivo”*, y genérica.

Sobre la primera excepción formulada, adujo que la carga de la prueba imponía a la parte actora el deber de precisar y probar los hechos que amenazan o vulneran los derechos colectivos invocados; carga que, en su sentir, no se cumplió en el presente caso, toda vez que no se aportó ningún elemento que acreditara válidamente que el daño o amenaza provenía de dicha entidad territorial.

Sobre el incentivo, sustentó su postura en lo previsto en la Ley 1425 de 29 de diciembre de 2010<sup>6</sup>, en cuanto derogó el incentivo económico y, finalmente, sobre la genérica solicitó se declarara cualquier otra excepción de mérito que se encontrara probada en el expediente.

**2. La Empresa Aguas de Manizales S.A. E.S.P.** La apoderada de la empresa de acueducto, señaló que la entidad por ella representada no prestaba el servicio de alcantarillado en el sector objeto de la controversia, ni cobraba el servicio a los suscriptores que habitaban la zona. Precisó, que los “descoles” que relaciona la parte actora pertenecen a un sistema de alcantarillado que no era operado por dicha empresa de servicios.

De igual forma, se opuso a las pretensiones de la demanda y planteó las siguientes excepciones de mérito:

---

<sup>5</sup> Contestación visible a folios 41 a 47 *Ibidem*.

<sup>6</sup> Por medio de la cual se derogan artículos de la Ley 472 de 1998 Acciones Populares y Grupo.

En relación con la excepción de “[...] *Cosa Juzgada - agotamiento de jurisdicción [...]*”, señaló que ante el Juzgado Sexto Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Manizales, se adelantó acción de tutela 2011-122, contra el **Municipio de Manizales** y la **Empresa Agua de Manizales, S.A. E.S.P.**, por hechos similares a los aquí expuestos, y que culminó con fallo adverso a las pretensiones de la parte accionante, razón por la cual, debía declararse el agotamiento de la jurisdicción en el presente caso.

Sobre la “*No existencia de pretensiones frente a Aguas de Manizales S.A. E.S.P.*”, adujo que no era procedente condenar a la Empresa, toda vez que la demanda no contenía pretensiones frente a la misma, lo anterior en relación con lo ordenado en el artículo 305 del Código de Procedimiento Civil - CPC<sup>7</sup>, conforme el cual, la sentencia debía estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda.

En relación con la excepción de “[...] *Inexistencia del nexo causal [...]*”, señaló, asimismo, que la vulneración o amenaza de los derechos colectivos expuestos en la demanda no eran atribuibles a la entidad. Finalmente, sobre la “[...] *falta de legitimación en la causa [...]*” indicó que la entidad no tenía a su cargo el mantenimiento de la laderas, como tampoco estaba dentro de su objeto social su reparación, ni el mantenimiento de las redes de alcantarillado, toda vez que dicha empresa no prestaba éste servicio en el sector.

Para sustentar lo anterior, reseñó el informe técnico elaborado por la ingeniera de zona de aguas de Manizales S.A. E.S.P., en donde se indicó:

“[...]”

*Debido al deslizamiento presentado en el mes de septiembre del presente año, en el sector de la intersección de la Aurora --La Argelia Morrogacho sector de la Dicha, nos permitimos informar que la Empresa Aguas de Manizales S.A E.S.P realizo visita técnica con el fin de dar respuesta a los radicados No. 10059 10102 donde se evidencia un deslizamiento de tierra que afecto parte de la red de alcantarillado del sector, (alcantarillado que es operado por la comunidad), quedando en riesgo en la corona del deslizamiento el alineamiento original de la tubería de alcantarillado, se trata de inspeccionar la tubería con la unidad de diagnóstico y no se pudo debido a que el diámetro de la red es de 6” y el diámetro mínimo para que la cámara de la unidad pueda ingresar a la tubería debe ser mínimo de 8”, adicionalmente y teniendo en cuenta que la empresa cuenta con redes de acueducto por la vía y debido a que en la mitad del deslizamiento afloraba un agua, se procedió a realizar una toma de muestra para determinar su procedencia, cuyo resultado fue que el agua no correspondía a aguas de acueducto ni a agua residual.*

“[...]”

---

<sup>7</sup> El artículo 305 del CPC, señala: “[...] Congruencias. La sentencia deberá estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda y en las demás oportunidades que este código contempla, y con las excepciones que aparezcan probadas y hubieren sido alegadas si así lo exige la ley.

No podrá condenarse al demandado por cantidad superior o por objeto distinto del pretendido en la demanda, ni por causa diferente a la invocada en ésta.

Si lo pedido por el demandante excede de lo probado, se le reconocerá solamente lo último.

En la sentencia se tendrá en cuenta cualquier hecho modificativo o extintivo del derecho sustancial sobre el cual verse el litigio, ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que aparezca probado y que haya sido alegado por la parte interesada a más tardar en su alegato de conclusión, y cuando éste no proceda, antes de que entre el expediente al despacho para sentencia, o que la ley permita considerarlo de oficio

“[...]”

**3. La Corporación Autónoma Regional de Caldas – CORPOCALDAS**, por conducto de apoderado especial, contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones del actor popular. Asimismo, se abstuvo de emitir pronunciamiento sobre los hechos que expusieron los actores populares en la demanda, de conformidad con la limitante prevista en el artículo 199 del CPC<sup>8</sup>, en el sentido de prohibir la confesión espontánea de los representantes judiciales de las entidades públicas<sup>9</sup>.

Para hacer oposición cualificada frente a las pretensiones de la demanda, puso de presente la evaluación técnica que hizo el ente corporativo en el presente asunto, a través de la cual se señaló que:

“[...]

*Las vías La Aurora La Dicha San Peregrino y la Aurora -La Porra, cuentan con una serie de transversales que carecen de descoles adecuados, por lo cual las aguas lluvias concentradas en la vía, son dispuestas sobre la corona del talud inferior, **sin control alguno. [...] el uso del suelo, es tal vez el factor más influyente en la ocurrencia de los deslizamientos.** La presencia de cultivos limpios y zonas de pastos, la ubicación de las viviendas en la corona de las laderas, la falta de mantenimiento de las obras existentes, son factores contribuyentes en los problemas de estabilidad observados. [...].*

[...]

***El inadecuado manejo de las aguas superficiales que corren por la vía, la falta de cunetas, la falta de mantenimiento y de adecuados descoles de las transversales, permiten el desbordamiento de las aguas sobre las laderas y se constituyen en un factor determinante en la aparición de procesos de inestabilidad.** La construcción de cunetas en toda la longitud de la vía y el manejo de los descoles de las transversales (canales o enrocados), permitirían mitigar en gran medida situaciones acaecidas recientemente en todo el sector.*

[...]

***La temporada invernal 2010 - 2011, tuvo una alta incidencia en la detonación de múltiples procesos de inestabilidad y el sector en mención no fue la excepción; la saturación de los suelos fue tal que dio paso a la activación de deslizamientos de magnitudes importantes que afectaron Infraestructura e incluso viviendas. Las lluvias atípicas acumuladas de la temporada invernal fueron determinantes en la situación” (resalta la Sala).***

[...]”

---

<sup>8</sup> El artículo 199 del CPC, prevé: “[...] Declaraciones e informes de representantes de la Nación y otras entidades públicas. No vale la confesión espontánea de los representantes judiciales de la nación, los departamentos, las intendencias, las comisarías, los distritos especiales, los municipios y los establecimientos públicos.

Tampoco podrá provocarse confesión mediante interrogatorio de dichos representantes, ni de las personas que lleven la representación administrativa de tales entidades.

Sin embargo, podrá pedirse que el representante administrativo de la entidad rinda informe escrito bajo juramento, sobre los hechos debatidos que a ella conciernan, determinados en la solicitud. El juez ordenará rendir el informe dentro del término que señale, con la advertencia de que si no se remite en oportunidad sin motivo justificado o no se rinde en forma explícita, se impondrá al responsable una multa de cinco a diez salarios mínimos mensuales.

[...]”

<sup>9</sup> Contestación visible a folios 69 a 76 *Ibidem*.

Por otra parte, adujo que en ninguno de los enunciados normativos que regulan las actividades atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, se les ubicó como entidades responsables del mantenimiento, construcción o adecuación de las vías de primera, segunda o tercera categoría.

Consideró que en el presente caso se había dado un manejo inadecuado del suelo debido a la presencia de cultivos limpios y precisó que el desarrollo urbano y físico del territorio, así como la utilización del suelo estaba a cargo de la Administración Municipal de Manizales, competencia que también comprendía el control sobre el tipo de construcciones en la zona, toda vez que las mismas no poseían canales y bajantes en sus techos y estas contrariaban las normas mínimas de seguridad habitacional.

Asimismo, hizo referencia a los oficios expedidos por **CORPOCALDAS**, sobre la problemática expuesta por la parte actora para el sector objeto de la presente acción constitucional en ejercicio de su función asesora. Así, informó que con antelación a la notificación de la demanda, dicha entidad había adelantado las gestiones administrativas y presupuestales tendientes a concretar una solución que permitiera mitigar el riesgo en los dos puntos más críticos del sector en mención, a través de la celebración del contrato 094 de 2011<sup>10</sup>. En consecuencia, solicitó se absolviera de toda responsabilidad a dicha entidad.

**4. El Departamento de Caldas** a través de apoderado especial, se opuso a la prosperidad de todas y cada una de las pretensiones de la demanda. Asimismo, propuso como excepciones: *“la falta de legitimación en la causa por pasiva”*, *“la inexistencia de la obligación de la responsabilidad - improcedencia de la acción popular frente al Departamento”*, *“carencia de prueba que constituyera presunta vulneración de derechos por parte del Departamento”*, *“temeridad y mala fe de la acción”* y por último *“el no pago del incentivo de Ley”*<sup>11</sup>.

Sobre la falta de legitimación, señaló que el ente territorial no tenía responsabilidad sobre la vía materia de controversia, por cuanto la misma tenía carácter municipal – rural, de conformidad con lo previsto en el artículo 34 del Acuerdo 663 de 2007 (POT del **Municipio de Manizales**).

Respecto de la inexistencia de la obligación e improcedencia de la acción, negó cualquier responsabilidad del Departamento tanto en los hechos como en las pretensiones expuestos por los actores de la acción popular. Por su parte, sobre la carencia de pruebas de lapresunta vulneración, adujo que era deber de los accionantes probar tanto los hechos, acciones como omisiones que constituyeran la amenaza o vulneración de los derechos colectivos deprecados.

Finalmente, acusó de temeraria la acción incoada, por cuanto adujo que la misma se promovía por los accionantes para obtener la compensación económica o incentivo; así las cosas, solicitó que se negara su pago.

### III. AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

---

<sup>10</sup> Cuyo objeto era la “construcción de obras de estabilidad de taludes, manejo de aguas lluvias y control torrencial en los corregimientos Colombia, La Cristalina y el Remanso. Municipio de Manizales”

<sup>11</sup> Contestación visible a folios 27 a 32 *Ibidem*.

El 26 de septiembre de 2011<sup>12</sup> se llevó a cabo la audiencia de pacto de cumplimiento, la cual se declaró fallida por no haberse acordado fórmula de arreglo.

Asimismo, en virtud de la solicitud efectuada por el **Departamento de Caldas** en dicha audiencia, mediante providencia de 11 de noviembre de 2011<sup>13</sup>, el Tribunal Administrativo de Caldas ordenó vincular a Aguas de Manizales S.A. E.S.P.

#### IV. DECRETO Y PRÁCTICA DE PRUEBAS

El Tribunal Administrativo de Caldas, mediante auto de 6 de marzo de 2012<sup>14</sup>, decretó pruebas, dentro de las cuales se destacan: la práctica de inspección judicial, la que se adelantó el 4 de mayo de 2012<sup>15</sup> y los testimonios solicitados por la **Empresa Aguas de Manizales S.A. E.S.P.**, y **CORPOCALDAS**, audiencias que se adelantaron el 23 de abril de 2012<sup>16</sup>.

#### V. COADYUVANCIA

El señor Javier Elías Arias Idarrága, coadyuvó la demanda<sup>17</sup> en virtud de lo previsto en el artículo 24<sup>18</sup> de la Ley 472. Asimismo, solicitó al Magistrado de conocimiento declararse impedido para conocer del trámite por cuanto éste concurrió a denunciarlo penalmente.

Así las cosas, el *a quo*, mediante providencia de 30 de enero de 2013<sup>19</sup>, señaló no estar incurso en alguna causal de impedimento establecidas en el artículos 150 del Código del Procedimiento Civil<sup>20</sup> y 160 del Código Contencioso

---

<sup>12</sup> Acta visible a folios 160 a 164 *Ibidem*.

<sup>13</sup> Auto obrante a folios 174 a 177 *Ibidem*.

<sup>14</sup> Providencia visible a folios 247 a 249 *Ibidem*.

<sup>15</sup> Acta de inspección judicial obrante a folios 258 a 261 *Ibidem* y medio magnético contentivo de la diligencia visible a folio 261 *Ibidem*.

<sup>16</sup> Acta de audiencia de testimonios visible a folios 264 a 266 y medio magnético contentivo de la diligencia obrante a folio 266 vto.

<sup>17</sup> Auto obrante a folio 277 del cuaderno nro. 1.

<sup>18</sup> El artículo 24, señala: “[...] *Coadyuvancia. Toda persona natural o jurídica podrá coadyuvar estas acciones, antes de que se profiera el fallo de primera instancia. La coadyuvancia operará hacia la actuación futura. Podrán coadyuvar igualmente estas acciones las organizaciones populares, cívicas y similares, así como el Defensor del Pueblo o sus delegados, los Personero Distritales o Municipales y demás autoridades que por razón de sus funciones deban proteger o defender los derechos e intereses colectivos*”.

<sup>19</sup> Auto obrante a folios 306 a 309 *Ibidem*.

<sup>20</sup> El Artículo 150 del CPC, establece: “[...]” “Causales de recusación. Son causales de recusación las siguientes:

1. Tener el juez, su cónyuge o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil interés directo o indirecto en el proceso.
2. Haber conocido del proceso en instancia anterior, el juez, su cónyuge o algunos de sus parientes indicados en el numeral precedente.
3. Ser el juez cónyuge o pariente de alguna de las partes o de su representante o apoderado, dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.
4. Ser el juez, su cónyuge o alguno de sus parientes indicados, guardador de cualquiera de las partes.
5. Ser alguna de las partes, su representante o apoderado, dependiente o mandatario del juez o administrador de sus negocios.
6. Existir pleito pendiente entre el juez, su cónyuge o alguno de sus parientes indicados en el numeral 3º, y cualquiera de las partes, su representante o apoderado.
7. Haber formulado alguna de las partes, su representante o apoderado, denuncia penal contra el juez, su cónyuge, o pariente en primer grado de consanguinidad, antes de iniciarse el proceso, o después, siempre que la denuncia se refiera a hechos ajenos al proceso o a la ejecución de la sentencia, y que el denunciado se halle vinculado a la investigación penal.
8. Haber formulado el juez, su cónyuge o pariente en primer grado de consanguinidad, denuncia penal contra una de las partes o su representante o apoderado, o estar aquéllos legitimados para intervenir como parte civil en el respectivo proceso penal.
9. Existir enemistad grave por hechos ajenos al proceso, o a la ejecución de la sentencia, o amistad íntima entre el juez y alguna de las partes, su representante o apoderado.

Administrativo<sup>21</sup>, por cuanto consideró que de conformidad con lo previsto en el artículo 52 del CPC, el señor Arias Idarrága, en su condición de coadyuvante, ostentaba la calidad de **tercero interviniente** y no la calidad de **parte**, requisito determinante para que la causal de impedimento invocada por la parte prosperara. Asimismo, en cumplimiento de lo establecido en el numeral 3 del artículo 160 B del CCA<sup>22</sup>, ordenó remitir el proceso al Despacho que siguiera en turno, para que resolviera de forma definitiva sobre la recusación planteada.

En efecto, el Despacho de turno, mediante providencia de 31 de mayo de 2013<sup>23</sup>, resolvió declarar infundada la solicitud de impedimento formulada por el coadyuvante, toda vez que señaló que las acciones populares se promovían en interés de un bien común y no propio, así las cosas, cuando el funcionario decidía algún aspecto sustancial, no decidía el interés particular de éste, sino el interés común. Asimismo, adujo que en virtud de lo manifestado por esta corporación en providencia de 9 de mayo de 2013<sup>24</sup> al coadyuvante no le era aplicable lo prescrito por el numeral 8 del artículo 150 del CPC, por cuanto ostenta la calidad de tercero y no de parte.

## VI. LOS ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN LA PRIMERA INSTANCIA

1. La parte accionante, el **Municipio de Manizales** y el **Departamento de Caldas**, no presentaron alegatos de conclusión.

2. **La Empresa Aguas de Manizales S.A. E.S.P.**<sup>25</sup>, luego de reiterar los argumentos expuestos en la contestación de la demanda, señaló que en virtud de lo previsto por el Decreto 302 de 25 de febrero de 2000<sup>26</sup>, no le asistía algún tipo de responsabilidad en cuanto a construcción de redes locales ni del sistema de alcantarillado en el sector de La Dicha de la Vereda La Aurora, y que, en consecuencia, dicha carga le correspondía al **Municipio de Manizales**.

Señaló que eran los constructores o urbanizadores los encargados de construir las redes necesarias para conectarse al sistema de acueducto y alcantarillado de

---

10. Ser el juez, su cónyuge o alguno de sus parientes en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o primero civil, acreedor o deudor de alguna de las partes, su representante o apoderado, salvo cuando se trate de persona de derecho público, establecimiento de crédito o sociedad anónima.

11. Ser el juez, su cónyuge o alguno de sus parientes indicados en el numeral anterior, socio de alguna de las partes o su representante o apoderado en sociedad de personas.

12. Haber dado el juez consejo o concepto fuera de actuación judicial sobre las cuestiones materia del proceso, o haber intervenido en éste como apoderado, agente del Ministerio Público, perito o testigo.

13. Ser el juez, su cónyuge o alguno de sus parientes indicados en el numeral 1, heredero o legatario de alguna de las partes, antes de la iniciación del proceso.

14. Tener el juez, su cónyuge o alguno de sus parientes en segundo grado de consanguinidad o primero civil, pleito pendiente en que se controvierta la misma cuestión jurídica que él debe fallar”.

<sup>21</sup> El artículo 160 del CPACA, señala: “[...] Serán causales de recusación e impedimento para los consejeros, magistrados y jueces administrativos, además de las señaladas en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil, las siguientes:

1. Haber participado en la expedición del acto enjuiciado, en la formación o celebración del contrato, o en la ejecución del hecho u operación administrativa materia de la controversia.

2. Haber conceptuado sobre el acto que se acusa, o sobre el contrato objeto del litigio”.

<sup>22</sup> El numeral 3 del artículo 160 del CCA, establece: “[...]” “3. Cuando el recusado sea un consejero o magistrado, en escrito dirigido al ponente, o a quien le siga en turno si el recusado es éste, expresará si acepta o no la procedencia de la causal y los hechos en que se fundamenta, para que la sala, sección o subsección resuelva de plano sobre la recusación. Si la encuentra fundada, la aceptará y sólo ordenará sorteo de conjuez cuando se afecte el quórum decisorio”.

<sup>23</sup> Providencia obrante a folios 331 a 333 del cuaderno nro.

<sup>24</sup> Para el efecto, acogió la interpretación dada al numeral 8 del artículo 150 del CPC, por la Sección Primera, Consejero Ponente: Doctor Guillermo Vargas Ayala, Radicado 17001233100020110029301.

<sup>25</sup> Documento visible a folios 278 a 281 *Ibidem*.

<sup>26</sup> “Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, en materia de prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado”.

la E.S.P. y que, por tal motivo, no era viable que se le condenara a prestar un servicio donde no tenía redes.

Hizo referencia al testimonio rendido por el Subdirector de Infraestructura Ambiental de **CORPOCALDAS** para señalar que el tratamiento de las laderas era competencia de las autoridades ambientales en coordinación con los entes territoriales, tal como lo prescribía el artículo 31 de la Ley 99 de 22 de diciembre de 1993<sup>27</sup>.

Así las cosas, solicitó se absolviera a la referida empresa de toda responsabilidad por cuanto, de las pruebas obrantes dentro del proceso, la presente acción popular no tenía sustento fáctico que probara la vulneración de los derechos colectivos por parte de **Aguas de Manizales S.A. E.S.P.**, toda vez que el problema central se concentraba en la vía y el deslizamiento de la ladera, cuyo mantenimiento y reparación no estaban dentro de su objeto social.

**3. CORPOCALDAS**<sup>28</sup>, señaló que había cumplido con las funciones a ella asignadas por la Ley, como se desprende de la ejecución del contrato 094 de 2011, financiado con recursos del Fondo Nacional de Calamidades, el cual tuvo como objeto la realización de varias obras de estabilización de taludes, manejo de las aguas por medio de transversales y banales, entre otros. Acciones que según indicó, se realizaron antes de la interposición de la demanda, así como la función asesora desplegada por **CORPOCALDAS** frente a la problemática que afectaba al sector y que dejaban sin piso fáctico la presente acción popular en lo atinente al marco de sus competencias.

De igual manera, informó que mediante Acuerdo del Concejo de la Ciudad, se priorizó la zona “*La aurora - La Argelia*”, a efectos de gestionar y promover la realización de obras de estabilidad entre otros. En consecuencia, solicitó se le exonerara de responsabilidad.

## VII. EL CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador 28 Judicial II Administrativo de Manizales – Caldas<sup>29</sup>, luego de hacer un recuento de los hechos y pretensiones planteados en el curso del proceso, así como de las contestaciones, como de las pruebas recaudadas al mismo, solicitó al Tribunal de primera instancia acoger parcialmente las pretensiones de la parte actora, por cuanto consideró que las entidades accionadas habían desplegado diferentes actividades tendientes a mitigar el daño ocasionado en la zona como producto de la erosión de las laderas.

Agregó que no podía desconocerse que la fuerte ola invernal aunada a los cambios en el uso del suelo por parte de los habitantes del sector, había no solo exacerbado la problemática en la ladera, sino también incrementado el deterioro de la vía que intercomunicaba a las veredas; así las cosas, manifestó que a pesar de que el estado de la vía en general era bueno, se requería intervención por parte de las autoridades competentes a fin de conjurar de manera definitiva el riesgo en las zonas más vulnerables donde reside la comunidad afectada.

## VIII. LA SENTENCIA IMPUGNADA

---

<sup>27</sup> “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones”.

<sup>28</sup> Alegatos allegados a folios 282 a 285 del cuaderno nro. 1.

<sup>29</sup> Mediante escrito visible a folios 295 a 304 *Ibidem*, rindió concepto nro. 01-13, sobre el presente asunto.

El Tribunal, mediante sentencia proferida el 29 de agosto de 2013, decidió:

[...]

**PRIMERO: DECLÁRANSE PROBADAS las excepciones propuestas por Departamento de Caldas**, denominadas “Falta de legitimación en la causa por pasiva del **Departamento de Caldas**”; “inexistencia de la obligación y de la responsabilidad improcedencia de la acción popular frente al **Departamento de Caldas**”; y “Carencia de prueba que constituya presunta vulneración de derechos colectivos por parte del **Departamento de Caldas**”.

**SEGUNDO: DECLÁRANSE NO PROBADAS las excepciones propuestas por el Municipio de Manizales y por Aguas de Manizales S.A. E.S.P.**, de conformidad con la parte motiva de esta sentencia.

**TERCERO: Se ORDENA al MUNICIPIO DE MANIZALES** garantizar la culminación de las obras requeridas para mitigar el riesgo en la ladera entre La Aurora y La Argelia, si es que ello no ha tenido lugar a la fecha de esta sentencia.

**CUARTO: Se ORDENA al MUNICIPIO DE MANIZALES** realizar un adecuado manejo de las aguas de escorrentía mediante la construcción de obras (vg. Canales, bajantes, sumideros, transversales etc.) en los siguientes tramos viales: “Entrada Morrogacho La Dicha; La Dicha La Aurora (Escuela La Aurora; La Dicha Los Tanques La Curva La Selva La Porra; camino de la Manuelita entre Los Tanques y la Finca La Aurora”, garantizando entregas adecuadas de las aguas, de tal forma que estas no sean dispuestas de manera directa sobre las laderas del sector, sino llevadas adecuadamente a un drenaje natural, a fin de no trasladar la problemática a otros sectores.

De igual forma, deberá ejecutar obras de limpieza, destaponamiento y mantenimiento rutinario de las transversales existentes a lado y lado de la vía de acceso a la vereda La Aurora, de tal forma que se garantice el correcto funcionamiento de las mismas.

Para la ejecución de dichas obras se le concede a la entidad territorial un término de seis (6) meses contados a partir de la fecha de ejecutoria de esta providencia.

**QUINTO: EL MUNICIPIO DE MANIZALES y AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P.**, conforme al ámbito de sus funciones y obligaciones de rango constitucional y legal, dentro del término de seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria de la presente Sentencia, **DEBERÁN** estructurar, conjunta y coordinadamente, una fórmula de solución razonable, eficaz y económicamente alcanzable para los habitantes del centro poblado de la Vereda La Aurora - para lo cual tomará en cuenta el estrato socio-económico al que pertenece dicha comunidad - al problema generado por ausencia de alcantarillado pluvial en dicho sector rural del municipio.

Los habitantes del centro poblado de la Vereda La Aurora, con fundamento en los numerales 1, 2 y 8 del artículo 95 de la Constitución Política, deben prestar su colaboración, anuencia y aportes para la solución del problema de salubridad que los aqueja y cuya solución, evidentemente, no se halla, en el sub examine, bajo la exclusiva responsabilidad y posibilidad de solución de las autoridades accionadas, por las razones expuestas en el texto de esta Providencia.

**SEXTO: EI MUNICIPIO DE MANIZALES y AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P.,** con la asesoría de **CORPOCALDAS** de acuerdo a las competencias que le son propias, **DEBERÁN** realizar un diagnóstico que permita establecer cuáles son las viviendas que reciben el servicio de acueducto pero no cuentan con servicio de alcantarillado ni con otro tipo de sistema de tratamiento y disposición final adecuada de aguas residuales, ubicadas en las laderas adyacentes a los siguientes tramos viales “Entrada Morrogacho - La Dicha; La Dicha - La Aurora (Escuela La Aurora; La Dicha - Los Tanques - La Curva - La Selva - La Porra; camino de la Manuelita entre Los Tanques y la Finca La Aurora”. Una vez hecho lo anterior, deberán realizar los estudios pertinentes para establecer si resulta técnicamente viable la conexión de dichas viviendas, al sistema de alcantarillado que en la zona opera la empresa de servicios públicos domiciliarios Aguas de Manizales S.A. E.S.P.; lo anterior, de conformidad con los parámetros establecidos en el Decreto 302 de 2000.

De no ser posible la conexión al alcantarillado que en la zona opera la empresa de servicios accionada, elaborarán y ejecutarán un plan de manejo, tratamiento y disposición final de las aguas residuales provenientes de los inmuebles previamente identificados, para lo cual se les concederé un plazo de seis meses contados a partir de la fecha de ejecutoria de esta sentencia.

**SÉPTIMO: EL MUNICIPIO DE MANIZALES,** con la asesoría de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS **CORPOCALDAS,** deberá implementar una campaña educativa dirigida a los habitantes de las veredas involucradas en esta problemática, en torno al cuidado y preservación de las laderas y el uso adecuado del suelo. Para dicho propósito, se les concede un término de cuatro (4) meses, contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia.

**OCTAVO: SE NIEGAN** las demás pretensiones de la demanda.

[...].” (Negrillas del texto original)

El Tribunal *a quo* consideró que la gestión de riesgo era una actividad que debía realizarse de manera coordinada y concurrente entre las autoridades correspondientes de acuerdo con el ámbito propio de su competencia, con fundamento en la sentencia<sup>30</sup> proferida por esta Sección el 7 de marzo de 2013; así, determinó que en el presente asunto la gestión de riesgo debía ser asumida de manera coordinada entre **CORPOCALDAS** y el **Municipio de Manizales**.

Asimismo, el Tribunal, en consonancia con el marco normativo sobre el mantenimiento de las vías y la descentralización de competencias en materia de infraestructura vial y de la transferencia de vías a nivel central a las entidades territoriales, de conformidad con el concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación<sup>31</sup>, determinó que en el presente asunto el mantenimiento y rehabilitación de las vías eran responsabilidad de la entidad que ostentaba su propiedad y que para el caso en concreto y de acuerdo a lo probado su titular era el **Municipio de Manizales**, razón por la cual, era a dicho ente territorial a quien le asistía el deber legal de apropiar el presupuesto requerido para tal labor y no al **Departamento de Caldas**, de quien declaró probadas las excepciones de “falta de legitimación en la causa por pasiva”, “inexistencia de la obligación de la responsabilidad - improcedencia de la acción popular frente al

<sup>30</sup> Consejera Ponente: María Elizabeth García González, Sentencia de 7 de marzo de 2013. Radicado: 17001-23-31-000-2010-00498-01 (AP).

<sup>31</sup> Consejero Ponente: Luis Fernando Álvarez Jaramillo. Radicado 11001-036.06.000.2006.00048.00 (1746-1746).

*Departamento” y “carencia de prueba que constituyera presunta vulneración de derechos por parte del Departamento”.*

Ahora bien, luego de realizar un recuento sobre el marco normativo y jurisprudencial sobre la prestación de los servicios públicos domiciliarios, y de determinar que el servicio de alcantarillado era un deber constitucional y legal que debía ser prestado por los municipios, directamente o por intermedio de las empresas de servicios públicos o de operadores de redes locales, que incluía “[...] *la recolección municipal de residuos, principalmente líquidos y/o aguas lluvias, por medio de tuberías y conductos. Las actividades complementarias de transporte, tratamiento, almacenamiento, conducción y transporte [...]*”; señaló que se consideraba como un servicio público domiciliario cuya responsabilidad del manejo de aguas de escorrentías recaía “[...] *en la persona prestadora del servicio de alcantarillado, independientemente de quien sea el prestador del mismo, esto es municipio directamente o una empresa prestadora, **siempre y cuando haya incorporado los costos asociados al manejo de aguas lluvias en la aplicación de la metodología tarifaria del servicio de alcantarillado [...]***”, de acuerdo con el concepto 306 expedido por la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Servicios Públicos de 4 de junio de 2010. (Destacados de la Sala)

Como consecuencia de lo anterior y de conformidad con las pruebas allegadas al proceso, el *a quo* determinó que al ser la empresa de servicios públicos Aguas de Manizales S.A. E.S.P., quien prestaba el servicio de acueducto y alcantarillado sanitario en el centro poblado de la vereda La Aurora, le correspondía, en consecuencia, la prestación, del servicio de alcantarillado pluvial, el cual, por la ausencia de su prestación había provocado que las aguas de escorrentía corrieran por la vía principal de dicho caserío sin control alguno y que provocó los diferentes problemas de desestabilización de terreno. Asimismo, señaló que la empresa no podía abstraerse de su prestación al señalar el no cobro de éste servicio, dado que los costos asociados al mantenimiento y funcionamiento del sistema para la conducción de aguas lluvias o de escorrentía podían incorporarse en la tarifa del servicio de alcantarillado y que la comunidad, bajo el principio constitucional de solidaridad<sup>32</sup>, debía concurrir con su oportuno pago.

Finalmente, sobre el vertimiento de aguas residuales, el Tribunal destacó, en primer lugar, que para que un inmueble pudiera ser conectado a los servicios de acueducto y alcantarillado debía cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 3º del Decreto 302 de 25 de febrero de 2000<sup>33</sup> y, en segundo lugar, que la

---

<sup>32</sup> “[...] ARTICULO 95. La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.

Son deberes de la persona y del ciudadano:

[...]

2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas;

[...]”

<sup>33</sup> “[...] Artículo 7o. Condiciones de acceso a los servicios. Para obtener la conexión de los servicios de acueducto y alcantarillado, el inmueble deberá cumplir los siguientes requisitos:

7.1 Estar ubicado dentro del perímetro de servicio, tal como lo dispone el párrafo segundo del artículo 12 de la Ley 388 de 1997.

7.2 Contar con la Licencia de Construcción cuando se trate de edificaciones por construir, o la cédula catastral en el caso de obras terminadas.

7.3 Estar ubicado en zonas que cuenten con vías de acceso o espacios públicos y redes de acueducto o alcantarillado requeridas para adelantar las redes locales y las conexiones domiciliarias que permitan atender las necesidades del inmueble.

7.4 Estar conectado al sistema público de alcantarillado, cuando se pretenda la conexión al servicio de acueducto, salvo lo establecido en el artículo 4o. de este decreto.

prestación del servicio de acueducto conllevaba la correlativa obligación frente al manejo de las aguas servidas, aspecto que había sido inadvertido por los usuarios, por la empresa de servicios públicos vinculada y por el Municipio, este último, a quien le asistía la obligación constitucional de controlar y vigilar la prestación del servicio. En consecuencia, ordenó a las entidades accionadas dar una solución para el manejo, tratamiento y disposición final de las aguas residuales provenientes de los inmuebles con el fin de dar solución definitiva al problema de vertimiento libre e indiscriminado de las aguas residuales sobre las laderas ubicadas en la zona afectada.

## IX. LA IMPUGNACIÓN DE LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

**1. El coadyuvante**, mediante escrito visible a folio 360 del expediente, presentó recurso de apelación contra el fallo proferido en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Caldas, por cuanto consideró que el *a quo* debió haberse declarado impedido tal y como ocurrió dentro del proceso 17001 23 31 000 2010 00505 02<sup>34</sup>, por existir en su contra denuncia penal por parte de los Magistrados del Tribunal. En efecto, solicitó la nulidad de todo lo actuado dentro del proceso, por cuando consideró que se le vulneraba el artículo 13 de la Constitución Política.

**2. El Municipio de Manizales**, por conducto de apoderada judicial, impugnó la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, por cuanto consideró que del material probatorio allegado al proceso se tenía que el Municipio no había causado vulneración de los derechos colectivos acusados como vulnerados por los accionantes.<sup>35</sup>

Manifestó que en virtud del pacto de cumplimiento suscrito dentro de la acción popular 2009-01717, aprobado mediante sentencia de 2 de junio de 2010, se realizó la construcción de un canal en concreto para dar conducción a las aguas de escorrentía, y que, asimismo, en la intersección de La Aurora - La Dicha, se realizó la construcción de un muro de contención y obras de canalización de aguas de la ladera que brindaban estabilidad a la misma.

Ahora bien, señaló que el **Municipio de Manizales**, a través del convenio 01306200593, suscrito por el Comité de Cafeteros y cuyo objeto contemplaba el mantenimiento de vías rurales del Municipio de Manizales, ha realizado el mantenimiento periódico a las vías rurales, entre ellas, las señaladas por los accionantes. Asimismo, señaló que dicho convenio se encontraba vigente para la época de interposición del recurso de apelación.

---

7.5 Contar con un sistema de tratamiento y disposición final adecuada de aguas residuales debidamente aprobado por la autoridad ambiental competente, cuando no obstante, ser usuario o suscriptor de la red de acueducto, no existe red de alcantarillado en la zona del inmueble.

7.6 Los usuarios industriales y/o especiales de alcantarillado que manejen productos químicos y derivados del petróleo deberán contar con un plan de contingencia que garantice que bajo ninguna condición se corre el riesgo de que estas sustancias lleguen al sistema público de alcantarillado.

7.7 La conexión al sistema de alcantarillado de los sótanos y semi-sótanos podrá realizarse previo el cumplimiento de las normas técnicas fijadas por la entidad prestadora de los servicios públicos.

7.8 Contar con tanque de almacenamiento de agua cuando la Entidad Prestadora de Servicios Públicos lo justifique por condiciones técnicas locales. Los tanques de almacenamiento deberán disponer de los elementos necesarios para evitar los desperdicios y la contaminación del agua y deberán ajustarse a las normas establecidas por la entidad.

7.9 En edificaciones de tres (3) o más pisos, contar con los sistemas necesarios para permitir la utilización eficiente de los servicios.

[...].”

<sup>34</sup> Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala de 11 de abril de 2013. Actor: César Augusto González Restrepo y otros.

<sup>35</sup> Documento visible a folios 364 a 366 del cuaderno nro. 2.

En cuanto al tratamiento de las laderas, manifestó que dicha actividad se realizó en su totalidad conforme las indicaciones técnicas de **CORPOCALDAS**; de igual forma, se realizaron aquellos mantenimientos que faltaban por ejecutar al momento de la inspección Judicial realizada al sitio el 4 de Mayo de 2012. Para el efecto, adjuntó informe de la Unidad de Gestión del Riesgo-UGR-1244 del 12 de Septiembre de 2013.

Por lo anterior, afirmó que el **Municipio de Manizales**, a través de la Secretaria de Obras Públicas, había actuado en beneficio del interés colectivo sin que existiera la vulneración que se le endilgaba a la administración y, que por el contrario, la entidad había desplegado todas las acciones tendientes a mejorar el entorno y calidad de vida de la comunidad en general, de acuerdo con los recursos disponibles y el listado de necesidades del **Municipio de Manizales**. Así las cosas, señaló que no existía prueba que permitiera concluir la vulneración los derechos colectivos deprecados. Para sustentar lo anterior hizo relación a lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 472, sobre el principio de la carga de la prueba, e hizo referencia a lo manifestado sobre el asunto por esta Corporación en providencia de la Sección Tercera, referencia: AP-1499 de 2005.

Con base en lo expuesto, el apoderado del **Municipio de Manizales**, solicitó a la Sala revocar la Sentencia de primera instancia y, en su lugar, se procediera a absolver a su representado de todo cargo.

**3. La Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios Aguas de Manizales S.A. E.S.P.**, actuando a través de apoderada, presentó recurso de apelación contra la precitada sentencia de 29 de agosto de 2013. Solicitó revocar en su totalidad los numerales segundo, quinto y sexto de la providencia proferida en primera instancia por el Tribunal *a quo* y que se absolviera la entidad de los cargos formulados, toda vez que había actuado bajo los deberes legales a ella impuestos sin haber incurrido en vulneración alguna a los derechos colectivos enunciados por los accionantes <sup>36</sup>.

Respecto del concepto 306 de 4 de agosto de 2010, que el Tribunal tuvo en cuenta para determinar su responsabilidad en la prestación del servicio de alcantarillado sanitario y pluvial, señaló en primer lugar, que el mismo, por su naturaleza, no era vinculante ni obligatorio de conformidad con lo previsto con el artículo 28 del CPC.

En segundo lugar, señaló que el concepto rendido por la Oficina Jurídica de la Superintendencia de servicios públicos era claro al señalar que la empresa de Acueducto y Alcantarillado sería responsable del manejo de las aguas lluvias **siempre y cuando haya incorporado los costos asociados al manejo de estas aguas la tarifa de alcantarillado**, razón por la cual, no podía endilgarse su responsabilidad por cuanto; i) nunca se ha incorporado los costos asociados a las aguas lluvias y; ii) la empresa no presta el servicio de alcantarillado en la zona, ni lo cobra.

Señaló que el contrato de condiciones uniformes debe establecer con claridad las obligaciones de la empresa prestadora del servicio de alcantarillado pluvial, luego, dado que el contrato de Aguas de Manizales, S.A. E.S.P., no incluye este concepto, la empresa no está obligada a prestar dicho servicio; señala además que dentro de su objeto social no se encuentra el manejo de las aguas lluvias,

---

<sup>36</sup> Apelación obrante a folios 376 a 389 *Ibidem*.

aguas superficiales y subsuperficiales, hecho por el cual el servicio no está incluido en los costos tarifarios que se les cobran a los usuarios.

Sobre la orden impartida por el Tribunal de brindar una solución para el manejo, tratamiento y disposición final de las aguas residuales provenientes de los inmuebles con el fin de dar solución definitiva al problema de vertimiento libre e indiscriminado de las aguas residuales sobre las laderas ubicadas en la zona afectada, manifestó que de acuerdo con lo establecido por los artículos 365, 366 y 367 de la Constitución Política, 5 de la Ley 142 de 11 de julio de 1994<sup>37</sup> y; 8 y 9 del Decreto 302 de 25 de febrero de 2000, el deber legal de conectarse al sistema de acueducto y de alcantarillado estaba en cabeza de los usuarios y/o suscriptores y en el ente territorial, y no en la empresa prestadora de servicios públicos domiciliarios. Para sustentar su posición hizo referencia a los conceptos 356 de 10 de diciembre de 2007 y 911 de 1º de diciembre de 2012 de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y a diferente jurisprudencia proferida por esta Corporación y por el Tribunal.

## X. ACTUACIONES EN SEGUNDA INSTANCIA

El Despacho sustanciador, admitió los recursos de apelación interpuestos contra el fallo de 29 de agosto de 2013 y, a través de auto de 24 de julio de 2014, ordenó correr traslado a las partes y al Ministerio Público para que presentaran, por una parte, sus alegatos de conclusión y, por la otra, rindiera el respectivo concepto

Las Partes guardaron silencio.

Por su parte, el Ministerio Público<sup>38</sup>, luego de realizar un recuento de los antecedentes, hechos y actuaciones surtidas dentro de la primera instancia, y de efectuar una valoración a las pruebas obrantes dentro del proceso señaló:

- Si bien, el Municipio había realizado algunas obras para mitigar las contingencias presentadas sobre las vías de La Dicha – Los Tanques – La Curva – La Selva – La Porra – La Aurora, por el periodo invernal de 2011, la población aún se encontraba en riesgo por cuanto las viviendas y las vías de circulación se veían afectadas por los procesos erosivos y de inestabilidad tanto de los terrenos como de las laderas, como consecuencia de los malos manejos de las aguas lluvias (verbigracia; cunetas) y por no contar con un sistema de alcantarillado pluvial y vertimiento de aguas residuales.

Determinó que, como bien lo estimó el *a quo* el ámbito de responsabilidad del mantenimiento de las vías públicas dependían de quien tuviera la propiedad de las mismas, razón por la cual, al ser las vías objeto de debate propiedad del **Municipio de Manizales**, era este quien debía mantenerlas y rehabilitarlas.

En efecto, compartió la decisión adoptada por el Tribunal en cuanto ordenó la culminación de las obras suspendidas y de realizar otras en las zonas afectadas, por cuanto si bien obraba prueba dentro del expediente que tanto como el Municipio como **CORPOCALDAS** habían adelantado algunas obras de mitigación, estas no eran suficientes y requerían de una mayor participación de su parte, razón por la cual, el hecho de manifestar que se habían destinado recursos para adelantar las labores de mantenimiento de vías y para la construcción de un muro de contención y obras de canalización, no cesaba la amenaza a los derechos alegados por los demandantes, toda vez que era necesario, la culminación de

<sup>37</sup> "Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones".

<sup>38</sup> Concepto obrante a folios 418 a 427 del cuaderno nro. 2.

dicha obras, y de otras tantas, que permitieran el adecuado manejo de las aguas de escorrentía en las vías en cuestión, entre ellas su periódico mantenimiento y limpieza.

Respecto a la responsabilidad de la Empresa de Servicios Públicos Aguas de Manizales S.A. E.S.P, señaló que si bien no le asiste una responsabilidad directa frente a la prestación del servicio de alcantarillado pluvial en la Vereda la Aurora, por cuanto no cobra este servicio a los habitantes de ese sector, dicha situación no daba lugar para desconocer su papel en la prestación de estos servicios, debido a que los sumideros de aguas lluvias o de escorrentía hacen parte integral del servicio público domiciliario de alcantarillado, en donde les asiste una responsabilidad de prestarlo.

Bajo ese entendido, compartió la decisión que tomó el *a quo*, por cuanto a juicio de la Agencia, el Tribunal trató de alivianar las cargas que vienen padeciendo los habitantes en las zonas de la vías en cuestión, por no tener un sistema de alcantarillado pluvial y de aguas residuales, elementos que amenazan los derechos colectivos alegados por los actores, al no tener un adecuado manejo de las mismas.

En este orden de ideas, solicitó a la Sala confirmar el fallo apelado por cuanto consideró que la decisión del *a quo*, se encontraba ajustada a derecho a derecho al encontrarse probada la situación alegada por los demandantes. Asimismo, la Sala observa que el Ministerio Público, no realizó manifestación alguna sobre la apelación interpuesta por el coadyuvante.

## **X. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **X.1. Competencia**

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 57 de la Ley 1395 de 12 de julio 2010<sup>39</sup> y 129 del Código Contencioso Administrativo, el Consejo de Estado es competente para conocer, en segunda instancia, de los recursos de apelación contra las sentencias proferidas por los Tribunales Administrativos en las acciones populares.

### **2. Naturaleza, características y procedencia de la acción popular**

La acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 472, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando estos resulten amenazados o vulnerados o exista peligro o agravio o un daño contingente, por la acción o la omisión de las autoridades públicas, o de los particulares que actúan en desarrollo de funciones públicas.

Según ha señalado la Sala en forma reiterada<sup>40</sup>, se tiene que los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular son los siguientes: **a)** una acción u omisión de la parte demandada; **b)** un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; peligro o amenaza que no es en modo alguno el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana y, **c)** la relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada

---

<sup>39</sup> "Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial".

<sup>40</sup> Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, sentencia de 5 de marzo de 2015. Radicación número: 15001-23-33-000-2013-00086-01(AP). Reiterada en la sentencia de 27 de abril de 2017. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Radicación nro. 13001-33-31-004-2012-00029-01.

afectación de tales derechos e intereses; dichos supuestos deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo.

### **3. Los derechos e intereses colectivos cuya protección se invoca**

Como se anotó con precedencia, las acciones populares protegen a la comunidad en sus derechos e intereses colectivos, por lo que pueden ser promovidas por cualquier persona a nombre de la comunidad cuando ocurra una amenaza o daño a un derecho o interés común.

A continuación, se precisará el alcance de los derechos colectivos que fueron considerados como vulnerados por la parte actora, y cuya protección fue ordenada por la sentencia de primera instancia.

#### **3.1. Derecho a la seguridad y a la prevención de desastres previsible técnicamente**

En la sentencia<sup>41</sup> de 18 de mayo de 2017 del Consejero Ponente: Hernando Sánchez Sánchez, la Sala prohijó el fallo<sup>42</sup> proferido por la Sección el 26 de marzo de 2015 en el cual consignó un detallado análisis en torno al contenido y el alcance de los derechos a la seguridad y a la prevención de desastres previsible técnicamente. Enseguida se transcriben sus apartes más destacados, por resultar pertinentes para el caso *sub-examine*:

“[...]

*Proclamado por el literal l) del artículo 4º de la ley 472 de 1998, este derecho, orientado a precaver desastres y calamidades de origen natural o humano, busca garantizar por vía de la reacción -ex ante- de las autoridades la efectividad de los derechos y bienes jurídicos reconocidos por la Constitución a las comunidades y a las personas y la conservación de las condiciones normales de vida en un territorio. Por esto demanda de los entes públicos competentes la adopción de las medidas, programas y proyectos que resulten necesarios y adecuados para solucionar de manera efectiva y con criterio de anticipación (y no solo de reacción posterior a los desastres, como es habitual en las actuaciones de policía administrativa) los problemas que aquejan a la comunidad y que amenazan su bienestar, integridad o tranquilidad y que resultan previsible y controlables bien por la simple observación de la realidad, bien por medio de la utilización de las ayudas técnicas de las que hoy dispone la Administración Pública. De ahí que esta Sección haya destacado el carácter preventivo de este derecho haciendo énfasis en su vocación de evitar la consumación de los distintos tipos de riesgo que asedian al hombre en la actualidad, ya no solo naturales (v. gr. fuego, deslizamientos de tierra, inundaciones, sequías, tormentas, epidemias, etc.), sino también –cada vez más– de origen antropocéntrico (v.gr., contaminación del ambiente, intoxicaciones o afectaciones a la salud, destrucción o afectación de la propiedad privada o pública por accidentes, productos, actividades o instalaciones). Pese al talante preventivo de este derecho colectivo, nada obsta para que su amparo pueda presentarse también ante situaciones que ya no solo constituyen riesgos sino vulneraciones concretas de los derechos e intereses reconocidos por la Constitución y la ley a la comunidad y a las personas que la*

<sup>41</sup> Radicación nro. 13001-23-31-000-2011-00315-01. Actor: David Leonardo Sandoval. Demandados: Presidencia de la República, David Leonardo Sandoval, Dirección General Marítima y Portuaria – DIMAR, Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique – CARDIQUE. Asentamiento ilegal de las comunidades de Marlinda y Villagloria en zona de bajamar.

<sup>42</sup> Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala. Bogotá. Radicación nro. 15001- 23-31-000-2011-00031-01.

*conforman, y que, por ende, ameritan la intervención del Juez Constitucional. En últimas, tanto la prevención como la protección, corrección y restitución de estos derechos frente a situaciones que los afectan constituyen objetivos propios de las acciones populares; a las que, como se mencionó líneas arriba, es inherente una dimensión preventiva, protectora, reparadora y restitutoria de los derechos que amparan.*

*Tal como se deriva de lo previsto en el artículo 2º de la Ley 472 de 1998 el Estado tiene el deber de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad (...) Su contenido general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas.*

*Supone, entonces, una Administración Pública activa, técnica y comprometida con la asunción permanente de sus responsabilidades y con el monitoreo constante de aquellos ámbitos de la vida diaria que están bajo su cargo, como presupuesto de la actuación anticipada o preventiva (y también reactiva) que instaura como estándar de sus actuaciones. No se puede olvidar que es misión de las autoridades realizar las acciones y adoptar las medidas que resulten indispensables para garantizar la vida e integridad de los residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y, en general, el conjunto de derechos de los que son titulares; para lo cual es esencial su compromiso con la prevención de situaciones de amenaza o vulneración de esos derechos, en especial cuando ellas son susceptibles de ser anticipadas mediante la fiscalización permanente de la realidad y la adopción oportuna de las medidas pertinentes para asegurar la efectividad de los derechos, bienes e intereses de la comunidad y de sus miembros.*

*Todo ello, lógicamente, en un marco de razonabilidad y de proporcionalidad, pues mal puede suponer la imposición a la Administración de obligaciones imposibles de cumplir por razones técnicas, jurídicas, económicas o sociales.*

*[...].”*

Así las cosas, el derecho a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsible, genera al Estado el deber de proveer a los habitantes de los medios para que aquellos hechos riesgosos, cuyo acaecimiento pueda llegar a afectar gravemente sus derechos, se encuentren controlados de manera adecuada

Por ende, el derecho colectivo a la prevención de desastres previsible técnicamente debe ser garantizado desde una perspectiva de promoción (activa o de realización de un comportamiento), por lo que demanda del Estado actuaciones, reglamentos, contratos, entre otros, lo que implica que las Entidades con obligaciones de prevención deben tomar las medidas pertinentes y actuar con base en el principio de coordinación establecido en el artículo 209 de la Constitución Política.

### **3.2. Las autoridades que a la luz del ordenamiento jurídico son las competentes para poner fin al riesgo**

El artículo 14 de la Ley 1523 de 24 de abril de 2012<sup>43</sup> establece como función principal de los alcaldes y de las administraciones municipales la siguiente:

---

<sup>43</sup> “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”.

[...]

**Artículo 14. Los Alcaldes en el Sistema Nacional. Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, 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.**

*Parágrafo. Los alcaldes y la administración municipal o distrital, deberán 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.*

[...].”

La Sala ha reiterado, recientemente, en sentencia de 2 de junio de 2017<sup>44</sup>, las funciones y responsabilidades de los municipios, en los términos que se extractan a continuación

*“[...]Como pudo verse, el artículo 14 de la Ley 1523 identificó al Alcalde en su calidad de conductor del desarrollo local, como 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.*

*La disposición en mención se acompasa con lo dispuesto por los artículos 311 de la Constitución Política y 1° de la Ley 136 de 2 de junio de 1994 , que definen al Municipio como la entidad territorial fundamental en la división política administrativa del Estado, cuya finalidad es 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, buscar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población de su territorio.*

*En consecuencia, concluye la Sala que en materia de gestión del riesgo, a quien le corresponde implementar, ejecutar, desarrollar, etc., las políticas, actividades y gestiones tendientes a dicho fin es, principalmente, al Municipio en cabeza de su Alcalde, razón por la que no es de recibo que se excuse de su deber bajo el argumento de que el camino de herradura no está enlistado en el POT como una vía pública a su cargo o porque fue construido sin las especificaciones debidas, dado que por cuestiones técnicas no puede ignorar la realidad de sus habitantes y el estado de su territorio, máxime si la normativa en comento le impone la obligación de delimitar y tratar las zonas expuestas a amenaza derivada de fenómenos naturales, como es el caso. [...].”*

De esta forma, el Municipio de Manizales es el principal gestor de riesgos el presente caso.

El artículo 31 de la Ley 1532 establece las funciones que se encuentran a cargo

---

<sup>44</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, expediente nro. 17001-23-33-000-2014-00026-02. Actor: Luis Eduardo Gómez Álzate. Consejera Ponente: María Elizabeth García González.

de las corporaciones autónomas regionales, cuyo texto es el 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 1°. 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 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.***”. (Destacados de la Sala)

Asimismo, esta Sección ha indicado, en la sentencia<sup>45</sup> de 25 de mayo de 2017, sobre la función que tienen las Corporaciones Autónomas Regionales en situaciones similares a la del presente caso, lo siguiente:

*“[...] Al respecto, la Sala considera que, como integrantes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, es función de las Corporaciones Autónomas Regionales, además de las establecidas en las Leyes 99 de 22 de diciembre de 1993 y 388, apoyar a las entidades territoriales de su jurisdicción ambiental en la elaboración de estudios “necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo”, según lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 1523.*

*Cabe resaltar que, según lo dispone el parágrafo 1° del artículo en mención, el papel de las Corporaciones Autónomas Regionales es complementario y subsidiario respecto a la labor de las Alcaldías y Gobernaciones y está enfocado al apoyo de las labores de gestión del riesgo que corresponden a la sostenibilidad ambiental del territorio. 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.”*

*Tampoco puede dejarse de lado que la Jurisprudencia de la Sala ha sostenido*

---

<sup>45</sup> Radicación nro. 68001-23-31-000-2012-00290-01. Actora: ROSA ELENA DURÁN ÁLVAREZ. Demandados Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta De Bucaramanga -CDMB- y el Municipio de Floridablanca. Consejera Ponente: María Elizabeth García González.

*que existen múltiples disposiciones que le imponen a las Corporaciones Autónomas Regionales obligaciones en cuanto a la prevención y atención de desastres, que no se agotan en la elaboración de informes o simples asesorías y que demandan la ejecución, entre otras tareas, de “actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres, en coordinación con las demás autoridades competentes, y asistirles en los aspectos medioambientales en la prevención y atención de emergencias y desastres; adelantar con las administraciones municipales o distritales programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control de erosión, manejo de cauces y reforestación” (artículo 31 de la Ley 99).*

*De tal manera que, para la Sala, es acertada la decisión de imponerle a la CDMB, en coordinación con el Municipio, la elaboración de estudios que permitan determinar los riesgos que presentan los taludes localizados en la vía de acceso al Barrio El Carmen de ese Municipio, con el fin de implementar un programa de prevención y mitigación del riesgo, [...].*

[...]

*Frente al particular, acota la Sala que, de conformidad con la Ley 99, corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales «Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas a cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos.» De modo tal que la CMDDB, como máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, es la llamada a responder, en coordinación con el Municipio, por la evaluación de los usos del agua, concretamente, por los estudios que permitan idear un plan de acción para la recuperación de la Quebrada Suratoque. [...].”*

En consecuencia, la Sala reitera que los municipios y las corporaciones autónomas regionales, dentro del marco de competencias antes indicado, son las autoridades responsables de mitigar el riesgo en lo que tiene que ver con la atención y prevención de desastres.

### **3.3. Derecho a la seguridad y salubridad públicas, el acceso a los servicios públicos y a su prestación eficiente y oportuna – servicio de alcantarillado.**

Sobre este aspecto, la Sección Primera del Consejo de Estado ha señalado reiteradamente<sup>46</sup> que los servicios públicos son inherentes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, constituyéndose su prestación en una finalidad social del Estado y, en consecuencia, corresponde a este su regulación, control y vigilancia, además del deber de asegurar su

---

<sup>46</sup> Al respecto véase entre otras, las siguientes sentencias: Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO, de 25 de agosto de dos mil once (2011). Radicación número: 25000-23-25-000-2002-90123-01(AP). Actor: CIUDADELA BOSQUES DE POZO AZUL. Demandado: EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE GIRARDOT Y RICAURTE - ACUAGYR S.A E.S.P. Consejera ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ de cinco (5) de marzo de dos mil quince (2015) Radicación número: 23001-23-33-000-2013-00361-01(AP) Actor: ROBERT DIMAS DORIA Y OTRO, Demandado: MUNICIPIO DE SANTA CRUZ DE LORICA. Consejero Ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS de 27 de junio de dos mil diecisiete (2017), Radicación: 15001-31-33-002-2013-00013-01, Actor: Marina Hoffman de González, Demandado: Municipio de Villa de Leyva y Sáchica– Boyacá, Fredec Duarte Galvis, Sociedad Boyacense de Ingenieros y Arquitectos y Corporación Autónoma Regional de Boyacá- Corpoboyaca.

prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, así como dar solución a las necesidades básicas insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y agua potable.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 365 de la Constitución Política y 5º, numeral 5.1, de la Ley 142 el acceso a una infraestructura de servicios públicos es inherente a la finalidad social del Estado, razón por la cual se debe garantizar el acceso a una infraestructura de servicios adecuada para la satisfacción de las necesidades básicas de la comunidad, al respecto esta Sección se ha pronunciado de la siguiente manera<sup>47</sup>:

*“[...] De otra parte, el artículo 365 de la Constitución Política dispone que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, quien los podrá prestar, con sujeción al régimen fijado por la ley, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares, pero en todo caso conservando su regulación, control y vigilancia.*

*Ahora bien, el artículo 331 de la Carta Política, consagra que:*

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

De allí, que tanto la Nación como las entidades territoriales, tengan el deber de garantizar a los ciudadanos una infraestructura de servicios, que proteja su derecho a la salud, 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 para su consecución acciones afirmativas, por medio de las cuales se otorguen a las personas los medios necesarios para la satisfacción de las necesidades básicas relacionadas con la salubridad pública.

En este sentido el artículo 3º de la Ley 136 de 1994<sup>48</sup> establece como funciones del municipio, entre otras, las de: i) administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley; y ii) solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda recreación y deporte, con especial énfasis en la niñez, la mujer, la tercera edad y los sectores discapacitados, directamente y, en concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales y la Nación, en los términos que defina la ley.

A su turno, el artículo 8º de la Ley 388 de 18 de julio de 1997<sup>49</sup> determinó que la función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Señala dicha normativa que son acciones urbanísticas, entre otras

---

<sup>47</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 4 de febrero de 2010, Consejero ponente: Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta. Radicación número: 76001233100020040021201(AP)

<sup>48</sup> Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios

<sup>49</sup> Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones

las de: i) localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y peligrosos y los equipamientos de servicios de interés público y social, tales como centros docentes y hospitalarios, aeropuertos y lugares análogos; y ii) dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos públicos, directamente por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas, de conformidad con las leyes.

De manera concreta, el artículo 76 de la Ley 715 de 21 de diciembre de 2001<sup>50</sup>, señala que 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 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.

Ahora bien, el Gobierno Nacional reglamentó la Ley 142, mediante el Decreto 302 de 25 de febrero de 2000, el cual establece las normas que regulan las relaciones que se generan entre la entidad prestadora de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado y los suscriptores y usuarios, actuales y potenciales, del mismo.

Ahora, en relación con los requisitos para conectarse a la red pública de acueducto y alcantarillado, el artículo 7 del Decreto 302 de 25 de febrero de 2000 prevé:

*[...]*

*Para obtener la conexión de los servicios de acueducto y alcantarillado, el inmueble deberá cumplir los siguientes requisitos:*

**7.1 Estar ubicado dentro del perímetro de servicio, tal como lo dispone el párrafo segundo del artículo 12 de la Ley 388 de 1997.**

**7.2 Contar con la Licencia de Construcción cuando se trate de edificaciones por construir, o la cédula catastral en el caso de obras terminadas.**

**7.3 Estar ubicado en zonas que cuenten con vías de acceso o espacios públicos y redes de acueducto o alcantarillado requeridas para adelantar las redes locales y las conexiones domiciliarias que permitan atender las necesidades del inmueble.**

**7.4 Estar conectado al sistema público de alcantarillado, cuando se pretenda la conexión al servicio de acueducto, salvo lo establecido en el artículo 4o. de este decreto.**

**7.5 Contar con un sistema de tratamiento y disposición final adecuada de aguas residuales debidamente aprobado por la autoridad ambiental competente, cuando no obstante, ser usuario o suscriptor de la red de acueducto, no existe red de alcantarillado en la zona del inmueble.**

---

<sup>50</sup> 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

7.6 Los usuarios industriales y/o especiales de alcantarillado que manejen productos químicos y derivados del petróleo deberán contar con un plan de contingencia que garantice que bajo ninguna condición se corre el riesgo de que estas sustancias lleguen al sistema público de alcantarillado.

7.7 La conexión al sistema de alcantarillado de los sótanos y semi-sótanos podrá realizarse previo el cumplimiento de las normas técnicas fijadas por la entidad prestadora de los servicios públicos.

7.8 Contar con tanque de almacenamiento de agua cuando la Entidad Prestadora de Servicios Públicos lo justifique por condiciones técnicas locales. Los tanques de almacenamiento deberán disponer de los elementos necesarios para evitar los desperdicios y la contaminación del agua y deberán ajustarse a las normas establecidas por la entidad.

7.9 En edificaciones de tres (3) o más pisos, contar con los sistemas necesarios para permitir la utilización eficiente de los servicios” (resalta la Sala).

[...].”

Así las cosas, la Sala concluye que el ordenamiento jurídico ha previsto diferentes responsables y, a la vez, específicos requisitos para garantizar el acceso al servicio de acueducto y alcantarillado en un determinado municipio. Asimismo, ha establecido quien es el responsable en la construcción del sistema para viabilizar su acceso efectivo; asimismo, el artículo 8 del precitado Decreto señala que:

[...]

**Artículo 8o.** Construcción de redes locales. **La construcción de las redes locales y demás obras, necesarias para conectar uno o varios inmuebles al sistema de acueducto o de alcantarillado será responsabilidad de los urbanizadores y/o constructores; no obstante, la entidad prestadora de los servicios públicos podrá ejecutar estas obras, en cuyo caso el costo de las mismas será asumido por los usuarios del servicio.**

*Las redes locales construidas serán entregadas a la entidad prestadora de los servicios públicos, para su manejo, operación, mantenimiento y uso dentro de sus programas locales de prestación del servicio, exceptuando aquellas redes que no se encuentren sobre vía pública y que no cuenten con la servidumbre del caso.*

[...].”

En síntesis, se tiene que le corresponde a los municipios, constitucional y legalmente, la prestación directa o indirecta de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado; así como la construcción, ampliación, rehabilitación y mejoramiento en su infraestructura, en orden a garantizar su eficiente y oportuna prestación.

#### **4. Problema Jurídico**

Con el ejercicio de la presente acción se busca la protección de los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, a la seguridad y salubridad públicas, al acceso a una infraestructura de servicios

que garantice la salubridad pública, al acceso a los servicios públicos y a su prestación eficiente y oportuna, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada, dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, previstos en los literales a), c), d), g), h), j), l) y m) del artículo 4º de la Ley 472, los cuales se estiman vulnerados como quiera que para la parte actora, los demandados no han adelantado las actuaciones pertinentes para evitar el deterioro progresivo de las laderas y de la infraestructura vial de los sectores correspondientes a la entrada de Morrogacho - La Dicha; La Dicha - La Aurora (Escuela La Aurora); La Dicha - Los Tanques - La Curva - La Selva – La Porra; Los Tanques y Finca La Aurora del **Municipio de Manizales**.

El Tribunal Administrativo de Caldas, mediante fallo de 29 de agosto de 2013, concluyó que según la normativa vigente y de las pruebas obrantes en el expediente, subsistía una amenaza a los derechos e intereses colectivos relacionados con la seguridad y salubridad públicas, el acceso a los servicios públicos y a su prestación eficiente y oportuna, al derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada, dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

En desacuerdo con dicha decisión, el señor Javier Elías Arias Idárraga interpuso recurso de apelación, solicitando la nulidad de todo lo actuado por cuanto consideró que el *a quo* debió haberse declarado impedido, por existir en su contra denuncia penal por parte de los Magistrados del Tribunal.

Por su parte, el **Municipio de Manizales**, impugnó la sentencia proferida por el Tribunal, por cuanto consideró que del material probatorio allegado al proceso se tenía que el Municipio no había causado vulneración de los derechos colectivos acusados como vulnerados por los accionantes, al haber desplegado todas las acciones tendientes a mejorar el entorno y calidad de vida de la comunidad en general de acuerdo con los recursos disponibles y el listado de necesidades del **Municipio de Manizales**.

Finalmente, la Empresa **Aguas de Manizales S.A. E.S.P.** presentó recurso de apelación contra la precitada sentencia de 29 de agosto de 2013, y argumentó que no se le podía endilgar responsabilidad por cuanto; i) nunca se habían incorporado los costos asociados a las aguas lluvias y; ii) la empresa no prestaba el servicio de alcantarillado en la zona, ni lo cobraba.

Así las cosas, la Sala observa que los problemas jurídicos planteados por los recurrentes consisten en determinar: i) si el fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Caldas es nulo debido a que los magistrados que lo fallaron se encontraban impedidos por cuanto denunciaron penalmente al coadyuvante; y ii) si en el caso examinado aún subsiste una situación de riesgo que ponga en peligro la seguridad de los habitantes del sector y, en caso de constatarse dicha situación, establecer a la luz del ordenamiento jurídico cuál o cuáles son las autoridades competentes para poner fin al peligro existente y cuáles son las medidas que se deben adoptar para evitar la vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos objeto de la acción popular de que se trata.

## **5. De la nulidad propuesta por el coadyuvante**

La Sala procede a resolver la solicitud presentada por el señor **Javier Elías Arias Idárraga** en su calidad coadyuvante de la parte actora, para lo cual se tendrá en cuenta que si bien la misma se presenta como un recurso de apelación, de la lectura integral del escrito obrante a folios 360 del cuaderno nro. 2, la Sala observa que lo pretendido por este es que se declare la nulidad dentro de la presente actuación al considerar que el Tribunal debió declararse impedido para conocer del asunto toda vez que contra él cursa una denuncia penal interpuesta por los magistrados que conforman la Sala de Decisión del Tribunal *a quo*.

En relación con dicha manifestación, la Sala encuentra que, mediante providencia del 22 de noviembre de 2013<sup>51</sup>, el Tribunal resolvió negar “[...] *la nulidad procesal alegada por el señor coadyuvante Javier Elías Arias Idárraga [...]*”, con fundamento en los siguientes argumentos:

*“[...] i) El argumento principal para declarar carente de fundamento la solicitud del interviniente, deriva de que las causales de impedimento y de recusación sólo operan respecto de las partes y el señor Javier Arias en el presente proceso no es parte sino, eventualmente, coadyuvante, es decir, por una razón de estricta legalidad carece de fundamento la pretensión del interviniente de separar del conocimiento al magistrado o a la sala que viene conociendo del proceso.*

*ii) El coadyuvante no demuestra materialmente un interés en el resultado del proceso.*

*iii) Cuando el funcionario decide algún aspecto sustancial en la acción popular, no está decidiendo el interés del coadyuvante, sino el interés común, de donde la imparcialidad no puede afectarse.*

*iv) La Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia del 9 de mayo de 2013, Consejero Ponente Dr. Guillermo Vargas Ayala, radicado 17001 23 31 000 2011 00293 01, al resolver un impedimento planteado por este Tribunal con ocasión de la intervención del señor Javier Elías Arias Idárraga como coadyuvante en un proceso, señaló que para declarar fundada la causal de impedimento consagrada en el numeral 8 del artículo 150 del C.P.C., la denuncia penal deber haber sido formulada contra una parte, su apoderado o su representante, calidad que no ostenta quien es coadyuvante. (fls. 331 -333).*

*[...]”.*

Asimismo, la Sala observa que, mediante Auto de 5 de febrero de 2014<sup>52</sup>, el Tribunal se abstuvo de realizar pronunciamiento ante la nueva solicitud de nulidad presentada por el coadyuvante bajo los mismos argumentos por cuanto consideró que sobre la misma ya se había manifestado a través de la anterior providencia de 22 de noviembre de 2013.

En ese orden de ideas, la Sala se abstendrá de pronunciarse al respecto, toda vez que los alegatos expuestos por el coadyuvante de la parte actora fueron resueltos por el Tribunal de instancia y no se advierte la existencia de hechos sobrevinientes, por lo que el señor Javier Elías Arias Idárraga deberá estarse a lo decidido por el juez de primera instancia.

---

<sup>51</sup> Folios 318 a 401 del cuaderno nro. 2.

<sup>52</sup> Folio 406 *Ibidem*.

## 6. Análisis de las pruebas allegadas al proceso y del caso concreto

Sobre este aspecto, la Sala precisa señalar que la inconformidad presentada por el **Municipio de Manizales** consiste principalmente en haber adelantado la construcción de un canal de concreto para dar conducción a las aguas de escorrentía de la vía Morrogacho – La Aurora – La Dicha y de un muro de contención y de obras de canalización de aguas de la ladera en la intersección de La Aurora - La Dicha, que brindaban estabilidad a la misma. Asimismo, por cuanto al tratamiento de las laderas se hicieron en su totalidad conforme a las indicaciones técnicas de **CORPOCALDAS**. Sin embargo, la Sala observa que dentro de las pruebas recaudadas dentro del proceso se constató que dichas obras, si bien eran necesarias por el tratamiento de las aguas lluvias y de escorrentía que amenazaban las vías en mención y las laderas, también lo era la intervención de las viviendas del sector para el tratamiento de las aguas residuales y pluviales.

Así, la Sala advierte que la Corporación Autónoma Regional de Caldas - **CORPOCALDAS** a través de “Informe de Visita de Asesoría Técnica”<sup>53</sup> con relación a los movimientos en masa que han afectado a la Vereda La Argelia Alta, “Caminos Los García entre la Vía La Manuelita y la vía a San Peregrino, del **Municipio de Manizales**”, señaló que las condiciones de inestabilidad de los terrenos en la zona, estaban intrínsecamente relacionadas con factores naturales como su pendiente y baja resistencia al corte, a la alta concentración de aguas lluvias y a factores antrópicos como el uso del suelo, intervenciones en zonas de ladera, **inadecuado manejo de aguas**, pérdida de la vegetación protectora, entre otros aspectos.

Mediante memorando de **CORPOCALDAS** de fecha 23 de junio de 2011<sup>54</sup>, el Subdirector de Infraestructura Ambiental señaló que:

“[...]

*La mayoría de las viviendas de la zona, se encuentran construidas sobre la corona de la ladera, **sin las especificaciones adecuadas** (la mayoría están construidas en madera), apoyadas sobre lleno de corona producto de las excavaciones llevadas a cabo durante la construcción de la vía y las mismas viviendas, **sin un adecuado manejo de las aguas de los techos**”*

“[...]

*El sector corresponde a zona de montaña de fuertes a muy fuertes pendientes, donde se observa una gran intervención del hombre, lo que consecuentemente ha dado paso a una serie de actividades que chocan profundamente con el entorno, como son: Corte a media ladera para la ubicación de la vía; ubicación de las viviendas en la corona de las laderas (zona de depósito del producto de excavación para la vía y las propias viviendas); **construcción de las viviendas sin ninguna norma técnica en lo respectivo a su cimentación y estructura; inadecuados manejos de las aguas provenientes de los techos; cultivos limpios; Situaciones que sumadas entre sí han generado un conflicto generalizado que cada vez cobra proporciones mayores con las consecuencias socio-económicas que estos eventos acarrear**” (resalta la Sala).*

[...].

<sup>53</sup> Folios 90 a 92 del cuaderno nro. 1.

<sup>54</sup> Folios 98 y 99 *Ibidem*.

La Sala resalta que, de conformidad con lo manifestado por **CORPOCALDAS**, fueron priorizados para efectos de su intervención cuatro puntos específicos de la zona, en atención al nivel de riego que generaban en el entorno. Sin embargo, reconoció que la solución integral al problema conlleva medidas claras en **torno al uso de suelo y a la captación o conducción adecuada de las aguas superficiales en las vías**. De igual forma, sobre la solución definitiva al vertimiento de aguas residuales **y aguas lluvias sobre las laderas, provenientes de las viviendas asentadas en la corona o base superior de las mismas**<sup>55</sup>.

Por su parte, en la inspección judicial llevada a cabo por el Tribunal el día 4 de mayo de 2012<sup>56</sup> se evidenció como una de las causas de riesgo de la comunidad la falta de alcantarillado pluvial y manejo de aguas residuales.

Sobre este aspecto, la apoderada de **CORPOCALDAS** señaló que la entidad no tenía competencia para obligar a canalizar dichas aguas, dado que *“[...] tal disposición la contempla en Código de Convivencia Ciudadana, en el sentido en que obliga a los ciudadanos a canalizar este tipo de aguas en lo que respecta a sus viviendas, pero el mismo no estaría conectado al sistema de alcantarillado toda vez que éste en el centro poblado de la Aurora solo transporta aguas residuales más no aguas lluvia [...]”*.

Asimismo, se dejó constancia que el Profesional Universitario de la Secretaría de Obras Públicas del **Municipio de Manizales** señaló en dicha diligencia que: *“[...] la OMPAD ya había hecho las recomendaciones sobre el proceso de canalización de las aguas lluvia a la empresa Aguas de Manizales [...]”*, pero que sobre este punto, la apoderada de esta entidad indicó que su representada no hacía canalizaciones de este tipo de aguas toda vez que la misma no cobra el servicio de alcantarillado a la entrada de la vereda la Aurora sino solo del centro poblado, el cual era **de aguas residuales más no de aguas lluvias**.

Se indicó que en la intersección precitada denominada “la dicha”, se observó otro deslizamiento que desprendió parte de la “banca” y donde se registra la existencia de una tubería azul que, según informe de la ingeniera de Aguas de Manizales S.A. E.S.P., es la que suministra el agua potable a la vereda. De igual forma, se pudo detallar, según el registro fotográfico, una tubería “Nova Fort” de 6 pulgadas que conduce aguas residuales directamente a este deslizamiento, sin que exista pozo séptico ni sistema de purificación de agua, lo cual no lo hace efectivo para el tratamiento de este tipo de aguas, según concepto del delegado de la Secretaría de Infraestructura del **Departamento de Caldas**.

Finalmente, la Sala destaca que se evidenció que en esta vía de acceso y de conexión interveredal, no existe sistema de alcantarillado, en tanto que la apoderada de Aguas de Manizales S.A. E.S.P., dejó constancia de que la obligación de la empresa en la intersección “Morrogacho, la Argelia, la Aurora” se limitaba al sistema de acueducto y paso de agua potable mas no al alcantarillado.

Asimismo, se observa en el informe técnico de 7 de diciembre de 2011<sup>57</sup>, elaborado por la ingeniera zonal (E) de Aguas de Manizales S.A. E.S.P, lo siguiente:

---

<sup>55</sup> Informes de visita de asesoría técnica obrantes a folios 87 a 97 *Ibidem*.

<sup>56</sup> Acta de Inspección Judicial visible a folios 258 a 261 *Ibidem*.

<sup>57</sup> Cfr. Folio 194 del cuaderno principal de primera instancia.

“[...] se evidenció un deslizamiento de tierra que afecto parte de la red de alcantarillado del sector, **(alcantarillado que es operado por la comunidad)**, quedando en riesgo en la corona del deslizamiento el alineamiento original de la tubería de alcantarillado, [...], adicionalmente y teniendo en cuenta que la empresa cuenta con redes de acueducto por la vía y debido a que en la mitad del deslizamiento afloraba un agua, se procedió a realizar una toma de muestra para determinar su procedencia, cuyo resultado fue que el agua no correspondía a aguas de acueducto ni a agua residual.

**[...] respecto a la red de alcantarillado de este sector y específicamente a la del punto en cuestión la Empresa no presta el servicio de alcantarillado, por lo tanto no es responsable del mantenimiento y operación de esta red y tampoco dicho servicio es cobrado en la factura de las viviendas que hacen uso de esta. [...].** (Destacados de la Sala)

Por su parte, la Profesional Especializada de la Subdirección de Infraestructura Ambiental de **CORPOCALDAS**, en diligencia de testimonio manifestó que: “[...] las transversales existen pero lastimosamente y culturalmente nuestra región a la salida de una transversal no se le hace una obra adecuada de entrega de aguas, esas aguas quedan vertiendo libremente sobre las laderas y **muchas veces los propietarios de estos predios prefieren taponarlas para evitar que esas cantidades de aguas (sic) le ocasionen daños a sus terreno, entonces, el no tener cunetas, el que las transversales no funcionen, hacen muy difícil que una vía pueda mantenerse estable [...]**”<sup>58</sup>. (Destacado de la Sala)

A folios 50 a 56, reposa informe de visita técnica de la Secretaría de Obras Publicas de la Alcaldía de Manizales, a través del cual se señaló que: “[...] En el inicio de la vía Morrogacho hacia la Aurora existe una transversal **donde en su descole se encuentra unos metros abajo con las aguas negras depositadas por los habitantes del sector**, es un chorro continuo y fuerte que en el futuro puede representar problemas de erosión en la zona por las altas pendientes que presenta [...] Algunas viviendas en estos sectores no presentan canales y bajantes, lo cual ayuda al proceso erosivo de la zona [...] un problema grande que alimenta la erosión son los cambios de uso de suelo, ya que de vegetación originaria de la zona pasa a otros cultivos, el suelo se reciente y se manifiesta con movimientos masales [...]”. Finalmente, la Sala observa que dentro de las recomendaciones de dicho informe, entre otras, se tiene la **construcción de canales y bajantes en las casas para recoger las aguas lluvias, la conducción de las aguas negras de dichas viviendas y la reforestación para la estabilización de la zona.**

En contestación de la demanda efectuada por **CORPOCALDAS**, obrante a folios 69 a 76, la Sala observa que dicha entidad informó que: “[...] Muchas de las transversales observadas se encuentran tapadas, bien sea por la falta de mantenimiento o **porque los dueños de los predios donde entregan, lo hacen. Ciertamente la inadecuada entrega de las transversales se constituye en un factor que afecta la estabilidad de los suelos; sin embargo, el uso del suelo, es tal vez el factor más influyente en la ocurrencia de los deslizamientos [...]**”. (Destacado de la Sala)

Del acervo probatorio allegado a la actuación, incluyendo la inspección judicial y lo manifestado por los recurrentes, en especial por el **Municipio de Manizales**, la Sala concluye que le asistió razón al Tribunal al declarar a dicho ente territorial

---

<sup>58</sup> Folios 264 a 266 *Ibidem*.

responsable de la vulneración de los derechos a “[...] *la seguridad y salubridad públicas, al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, al derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada, dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes [...]*”, dado que si bien la entidad territorial ha adelantado diferentes obras para mitigar el riesgo, éstas se han centrado en el mantenimiento vial del sector, sin reconocer que de las pruebas recaudadas, se pudo determinar que el uso de suelos, la falta de canales y de bajantes en las viviendas para la recolección de aguas lluvias, la canalización de las aguas negras de las mismas, la falta de un sistema de alcantarillado u otro que permita su correcto descole, han sido un factor determinante para la generación de riesgo entre los habitantes de la zona, y que requiere de su pronta intervención.

Así, tal y como lo advirtió el *a quo* en su fallo de primera instancia, la intervención técnica de las laderas y de las vías, no basta por sí sola para controlar, en lo sucesivo, el problema de inestabilidad de los terrenos que afecta a dichos sectores rurales; la solución integral a esta problemática implica la ejecución de las diferentes obras indicadas por el Tribunal; sin embargo, la Sala modificará parcialmente el fallo en cuanto a la obligación de Aguas de Manizales S.A. E.S.P., en el sentido de excluir a dicha empresa del proceso y que será el Municipio de Manizales el obligado de adelantar la conexión al sistema de alcantarillado de las viviendas que se diagnostiquen en el estudio ordenado por el Tribunal, deberá determinarse con la normatividad vigente quien debe asumir el costo de la conexión.

Ahora, con miras a alcanzar una solución sustancial que detenga la vulneración de los derechos invocados, en caso de que algún costo deba ser asumido por los habitantes del sector, deberán ser otorgadas facilidades de pago que respondan a la real capacidad económica de los beneficiarios. En todo caso, no será causal que justifique el incumplimiento de la orden que ahora profiera la Sala, la imposibilidad de pago de los habitantes de la zona objeto del presente amparo.

Asimismo, de la fórmula de solución que proponga el **Municipio de Manizales**, dentro de los seis (6) meses otorgado por el Tribunal, señalará las etapas necesarias y el tiempo límite para el cumplimiento de cada una de ellas, el cual deberá ser remitido al juez de primera instancia y hará parte de las obligaciones que se deban cumplir para satisfacer las órdenes proferidas en la presente sentencia por parte de la Sala.

En conexión con la orden antes descrita, debe manifestarse de forma enfática y expresa que para la Sala resultan contrarias a parámetros de actuación conforme al principio de Estado Social de Derecho –artículo 1º de la Constitución-, al deber del Estado de asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos –artículo 365 de la Constitución- y al deber de los municipios de asegurar que a sus habitantes se preste de forma eficiente, entre otros, el servicio de acueducto y alcantarillado -artículo 5 de la Ley 142 que el municipio no asegure la prestación efectiva del servicio público de alcantarillado, por consiguiente, carece de todo sentido la solicitud de que se la exonere de toda responsabilidad en el presente caso, por cuanto, entre otras, debe apoyar con inversiones a la empresa de servicios públicos domiciliarios para realizar las actividades de su competencia en

virtud de lo establecido en el artículo 5º de la Ley 142<sup>59</sup>. Bajo este mismo argumento no absolverá a la empresa de acueducto, bajo el entendido que le asiste un deber legal de solidaridad con el fin de evitar conjurar un perjuicio irremediable a la población de la zona afectada.

De igual forma, del material probatorio la Sala observa que es necesario en consideración a las especiales circunstancias del caso en concreto y en aras a hacer efectivos los principios de solidaridad y de responsabilidad, señalar a los habitantes del sector como co-responsables no solo de las obligaciones de concurrir a prorrata a la financiación y ejecución de las obras que específicamente conciernan a sus unidades habitacionales, como someramente lo indicó el Tribunal, sino de abstenerse de adelantar cualquier otra actuación que los exponga a un mayor riesgo.

Al respecto, la Sala<sup>60</sup> en situaciones similares ha considerado lo siguiente:

*“[...] Aclarado lo anterior, en relación con las medidas a adoptar para precaver la amenaza en el caso concreto, la Sala encuentra que el requerimiento que efectuó el Tribunal a la comunidad aledaña al camino de herradura objeto de la presente acción, **para que realice las obras tendientes a la canalización de las aguas lluvias o de escorrentía en cada una de sus casas, se encuentra ajustada a derecho, pues la prevención del riesgo no es exclusiva del Municipio, sino que también deben contribuir los particulares, como se explicó en precedencia, más aún si su falta de manejo de las aguas son una de las principales causas del proceso erosivo que presenta el terreno.***

*De igual forma, resulta pertinente la orden del Tribunal referente a que el Municipio y Corpocaldas, dentro del marco de sus competencias, **realicen un monitoreo permanente a la zona, pues con ello se previene la ocurrencia de un desastre.** [...]”.* (Destacados de la Sala)

En este sentido, la Sala, adicionará la parte resolutive de la sentencia apelada, para exhortar a la comunidad al buen uso del suelo y a la construcción de viviendas de conformidad con las normas técnicas previstas para el efecto y al **Municipio de Manizales** para que que cumpla con su obligación de vigilar y controlar el cumplimiento de las normas de urbanismo y construcción dentro de su jurisdicción.

Por último, no puede perderse de vista el artículo 209 de la Constitución Política que proclama el deber de colaboración armónica de todas las autoridades para el cumplimiento de los fines del Estado. Así pues, ni las autoridades de los distintos niveles territoriales, ni las entidades y dependencias que integran la administración pública son compartimentos estancos. Por el contrario, a unos y otras les asiste el deber constitucional de coordinar sus acciones de modo que la gestión de los asuntos públicos a cargo del Estado sea eficaz. Así lo dicta el artículo 209 Constitucional, conforme lo puso de presente esta Sección en sentencia de 17 de marzo de 2017 (C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés) a este respecto, precisó:

---

<sup>59</sup> El Artículo 5o. señala: “[...] 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: [...]”

5.6. Apoyar con inversiones y demás instrumentos descritos en esta Ley a las empresas de servicios públicos promovidas por los departamentos y la Nación para realizar las actividades de su competencia [...]”.

<sup>60</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia de 2 de junio de 2017, número de radicación 17001-23-33-000-2014-00026-02, Consejera Ponente: María Elizabeth García González.

*“[...] En dicho sentido, el artículo 209 de la Constitución Política establece como deber de las autoridades el obrar coordinadamente para el cumplimiento de los fines del Estado, por lo cual corresponde en casos como el que nos ocupa, que las entidades territoriales, mediante los mecanismos de ley, coordinen sus acciones para el cumplimiento de las competencias que les corresponden [...]”.*

En los términos anteriores, se adicionará la parte resolutive de la sentencia apelada, para exhortar a las entidades accionadas a gestionar los asuntos a su cargo, de manera conjunta y concertada, de modo que su articulación interinstitucional garantice la eficaz y oportuna gestión de sus funciones y que son de interés público.

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

#### **F A L L A:**

**PRIMERO: MODIFICAR** el numeral primero de la sentencia proferida el 29 de agosto de 2013 por el Tribunal Administrativo de Caldas, el cual quedará así:

***PRIMERO: DECLÁRANSE PROBADAS las excepciones propuestas por el Departamento de Caldas y por Aguas de Manizales S.A. E.S.P., denominadas, por una parte, “Falta de legitimación en la causa por pasiva del Departamento de Caldas”; “Inexistencia de la obligación y de la responsabilidad – improcedencia de la acción popular frente al Departamento de Caldas”; y “Carencia de prueba que constituye presunta vulneración de derechos colectivos por parte del Departamento de Caldas” y, por la otra, “Inexistencia del nexo causal” y “Falta de Legitimación en la causa”.***

**SEGUNDO: MODIFICAR** el numeral segundo de la sentencia proferida el 29 de agosto de 2013 por el Tribunal Administrativo de Caldas, el cual quedará así:

***DECLÁRASE NO PROBADAS las excepciones propuestas por el Municipio de Manizales y de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS – CORPOCALDAS.***

**TERCERO: MODIFICAR** el numeral sexto de la sentencia proferida el 29 de agosto de 2013 por el Tribunal Administrativo de Caldas, el cual quedará así:

***QUINTO: EL MUNICIPIO DE MANIZALES, conforme al ámbito de sus funciones y obligaciones de rango constitucional y legal, dentro del término de seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria de la presente sentencia, DEBERÁ estructurar una fórmula de solución razonable, eficaz y económicamente alcanzable para los habitantes del centro poblado de la Vereda La Aurora -para lo cual tomará en cuenta el estrato socio-económico al que pertenece dicha comunidad- al problema generado por la ausencia de alcantarillado pluvial en dicho sector rural del municipio.***

*Los habitantes del centro poblado de la Vereda La Aurora, con fundamento en los numerales 1, 2 y 8 del artículo 95 de la Constitución Política, deben prestar su colaboración, anuencia y aportes para la solución del problema de salubridad que los aqueja y cuya solución, evidentemente, no se halla en el caso sub examine, bajo la exclusiva responsabilidad y posibilidad de solución de las autoridades accionadas, por las razones expuestas en el texto de esta Providencia.*

**CUARTO: MODIFICAR** el numeral sexto de la sentencia proferida el 29 de agosto de 2013 por el Tribunal Administrativo de Caldas, el cual quedará así:

**SEXTO: EI MUNICIPIO DE MANIZALES**, con la asesoría de **CORPOCALDAS**, de acuerdo a las competencias que les son propias, **DEBERÁ** realizar un diagnóstico que permita establecer cuáles son las viviendas que reciben el servicio de acueducto pero no cuentan con servicio de alcantarillado ni con otro tipo de sistema de tratamiento y disposición final adecuada de aguas residuales, ubicadas en las laderas adyacentes a los siguientes tramos viales “Entrada Morrogacho - La Dicha; La Dicha - La Aurora (Escuela La Aurora; La Dicha - Los Tanques - La Curva - La Selva - La Porra; camino de la Manuelita entre Los Tanques y la Finca La Aurora)”. Una vez hecho lo anterior, deberá realizar los estudios pertinentes para establecer si resulta técnicamente viable la conexión de dichas viviendas, al sistema de alcantarillado que opera en la zona de la respectiva la empresa de servicios públicos domiciliarios; lo anterior, de conformidad con los parámetros establecidos en el Decreto 302 de 2000.

*De ser posible la conexión, realizaran un informe en donde se señalarán las etapas necesarias y el tiempo límite para el cumplimiento de cada una de ellas, el cual, deberá ser remitido al Despacho y hará parte de las obligaciones que se deban cumplir para satisfacer las órdenes proferidas en la presente sentencia por parte de la Sala. Asimismo, identificará el costo sobre el cual deberá concurrir cada vivienda por conexión y las facilidades de pago que se otorgaran teniendo en cuenta la real capacidad económica de los beneficiarios. En todo caso, no será causal que justifique el incumplimiento de la orden la imposibilidad de pago de los habitantes de la zona objeto del presente amparo.*

*De no ser posible la conexión al alcantarillado que en la zona opera la respectiva empresa de servicios públicos domiciliarios, elaborarán y ejecutarán un plan de manejo, tratamiento y disposición final de las aguas residuales provenientes de los inmuebles previamente identificados, para lo cual se les concederé un plazo de seis meses contados a partir de la fecha de ejecutoria de esta sentencia.*

**QUINTO: CONFIRMAR** las órdenes impartidas en los demás numerales de la sentencia apelada.

**SEXTO: ADICIONAR** la sentencia del 29 de agosto de 2013 por el Tribunal Administrativo de Caldas, como sigue:

i) **EXHORTAR** a los **propietarios y/o residentes** en las viviendas ubicadas en la zona objeto del presente amparo abstenerse de: i) adelantar obras de construcción y/o ampliación en sus viviendas sin contar con la debida licencia urbanística; y ii) de depositar basuras y/o escombros en el talud.

ii) **EXHORTAR** al **Municipio de Manizales** que cumpla con su obligación de vigilar y controlar el cumplimiento de las normas de urbanismo y construcción dentro de su jurisdicción.

iii) **ORDENAR** a **CORPOCALDAS**, que en coordinación con la Unidad de Gestión del Riesgo del **Municipio de Manizales**, realicen labores de monitoreo en forma permanente en el sector, mientras se adelantan las obras de estabilización y se cumplen a cabalidad las órdenes que en esta sentencia se imparten.

iv) **ORDENAR** a las entidades accionadas a gestionar los asuntos a su cargo, de manera conjunta y concertada, de modo que su articulación interinstitucional garantice la eficaz y oportuna gestión de los asuntos públicos.

v) **PREVENIR** a las autoridades demandadas y a los propietarios y/o residentes en las viviendas ubicadas en el sector objeto del presente amparo para que se abstengan de volver a incurrir en las conductas y omisiones causantes de la amenaza a los derechos colectivos que se amparan.

**SÉPTIMO:** En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, **REMITIR** copia auténtica de esta decisión a la Defensoría del Pueblo.

**OCTAVO:** Ejecutoriado este proveído, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Se deja constancia de que la anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de veintidós (22) de febrero de dos mil dieciocho (2018)

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Presidente

**MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉ**