

**ACCIÓN POPULAR / ASOCIACIÓN DE VIVIENDAS COLINAS DE ALICANTO - Asentamiento ilegal / AUSENCIA DE RESPONSABILIDAD DE EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE POPAYÁN PARA INSTALACIÓN DE INFRAESTRUCTURA DE SERVICIO PÚBLICO / INESTABILIDAD DEL TERRENO Y RIESGO DE DESLIZAMIENTO POR FALLA GEOLÓGICA / DEBER DE ACOMPAÑAMIENTO EN ESTUDIO DE VIABILIDAD TÉCNICA PARA CONSTRUCCIÓN DEL ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO / PRINCIPIO DE CORRESPONSABILIDAD EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE DESASTRES - Aplicación**

La Sala constata que en el expediente se demostró que la ASOCIACIÓN DE VIVIENDAS “COLINAS DE CALICANTO” es un asentamiento subnormal que no ha cumplido el proceso de legalización (...) La evidencia allegada permite a la Sala concluir que dadas las fallas geológicas del terreno en el que se construyó la ASOCIACIÓN DE VIVIENDAS “COLINAS DE CALICANTO” y la inestabilidad del terreno, en el que se comprobó que en el año 2008 se verificó un deslizamiento, asiste razón a la EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE POPAYÁN S.A. E.S.P., cuando alega que en el caso presente se encuentra imposibilitada, inclusive, desde el punto de vista de los requisitos legales, para prestar el servicio de alcantarillado, toda vez que la instalación de tuberías y demás elementos de infraestructura subterráneas, podría agravar el riesgo de deslizamiento, siendo susceptible de provocar un fenómeno de remoción en masa, a lo cual se agrega que los problemas de inestabilidad de la zona dificultan la cimentación de estructuras en concreto (...) Según lo expuesto, la Sala resolverá modificar el ordinal primero de la sentencia apelada en el sentido de exonerar a la EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE POPAYÁN S.A. E.S.P. de la imputación de responsabilidad que el Tribunal a quo le atribuyó en la vulneración de los derechos colectivos al ambiente sano; a la seguridad y a la 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 (...) En cambio (...) confirmará el ordinal quinto de la sentencia apelada pues constata que en este el Tribunal a quo se limitó a “[...] ORDENAR a la EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO S.A. E.S.P. (...) que brinde acompañamiento al Municipio de Popayán (Cauca) en la realización de los estudios de viabilidad para construcción del acueducto y alcantarillado en el Barrio Colinas de Calicanto, así como en la ejecución del proyecto de construcción del mismo, si a ello hubiese lugar [...]” (...) A juicio de esta Sala esa orden es acertada, teniendo en cuenta el deber de colaboración que asiste por igual a todos los sujetos, en aras a que sea factible el efectivo cumplimiento de los cometidos estatales (...) Por su parte, la Sala advierte que el Tribunal a quo pasó por alto la corresponsabilidad que es exigible a los propietarios de los predios en los que se construyeron las unidades habitacionales en la ASOCIACIÓN DE VIVIENDAS “COLINAS DE CALICANTO” (...) Específicamente, en materia de prevención de desastres (...) En esos términos, se establece el principio de corresponsabilidad el cual implica que los actores concernidos deban concurrir con acciones conducentes a la eficaz gestión del riesgo.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 49 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 79 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 80 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 88 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 311 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 365 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 366 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 367 / LEY 472 DE 1998 - ARTÍCULO 2 / LEY 472 DE 1998 - ARTÍCULO 3 / LEY 472 DE 1998 - ARTÍCULO 4 / LEY 472 DE 1998 - ARTÍCULO 9 / LEY 472 DE 1998 - ARTÍCULO 30 / LEY 136 DE 1994 / LEY 142 DE 1994 -

ARTÍCULO 5 / LEY 142 DE 1994 - ARTÍCULO 8 / LEY 715 DE 2001 - ARTÍCULO 76 / LEY 1753 DE 2015 - ARTÍCULO 18

**NOTA DE RELATORÍA:** La sentencia estudia el marco normativo y jurisprudencial de la acción popular y de los derechos colectivos al ambiente sano y la prestación de los servicios públicos, respecto de estos últimos, ver la sentencia C-172 de 2014. Sobre el principio de corresponsabilidad, ver la sentencia T-1094 de 2004, todas las anteriores de la Corte Constitucional, además ver la sentencia del 27 de febrero de 2003, exp. 2000-3448-01, M.P. Camilo Arciniegas Andrade, del 04 de febrero de 2010, exp. 73001-23-31-000-2011-01676-01, M.P. María Claudia Rojas Lasso y del 31 de marzo de 2011, exp. 60001-23-31-000-2004-01624-01, todas de esta Corporación. Finalmente, realiza un exhorto a los propietarios de las unidades habitacionales de la Asociación De Viviendas “Colinas de Calicanto” para que concurren con las autoridades del Municipio de Popayán y coadyuven en las gestiones que se requieran adelantar con miras a completar el proceso de legalización como asentamiento urbano.

## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCIÓN PRIMERA

**Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**

Bogotá, D.C., primero (1) de marzo dos mil dieciocho (2018)

**Radicación número: 19001-33-31-005-2011-00294-01(AP)**

**Actor: JOSE DE LA CRUZ RODRIGUEZ MEDINA**

**Demandado: MUNICIPIO DE POPAYÁN**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la **EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE POPAYÁN S.A. E.S.P.** contra la sentencia de 27 de noviembre de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca, que amparó los **derechos al ambiente sano, a la seguridad y a la 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.**

#### I.- ANTECEDENTES

##### 1.1. La Demanda

El señor **JOSÉ DE LA CRUZ RODRÍGUEZ MEDINA**, actuando en nombre propio y en su calidad de Representante Legal de la **ASOCIACIÓN DE VIVIENDAS “COLINAS DE CALICANTO”** presentó acción popular contra el **MUNICIPIO DE POPAYÁN**, para reclamar protección a los derechos colectivos **a la seguridad y salubridad públicas, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, al acceso a los servicios públicos, a su**

**prestación eficiente y oportuna y de los derechos de los consumidores y usuarios**, previstos en el artículo 4º de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998<sup>1</sup>.

## 1.2. Las Pretensiones

El actor propone las siguientes pretensiones:

“[...]”

*1. Declarar al Municipio de Popayán responsable de violar los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública como tal, al acceso a los servicios públicos, a su prestación eficiente y oportuna, y a los derechos de los consumidores y usuarios, previstos como derechos e intereses colectivos en los literales g), h), j) y n), respectivamente del artículo 4º de la ley 472 de 1998.*

*2. Ordenar que el Municipio de Popayán ejecute los actos necesarios tendientes a que se solucione la necesidad básica insatisfecha en agua potable de la comunidad de La Asociación Colinas de Calicanto, ordenando a la entidad correspondiente se nos conecte a la red de alcantarillado, para la protección de nuestros derechos colectivos, seguridad y salubridad pública, acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad, acceso a los servicios públicos y que se prestación sea eficiente y oportuna y a los derechos de los consumidores y usuarios para evitar enfermedades en los habitantes y los niños que vivimos en estas viviendas.*

*3. Ordenar el cumplimiento inmediato de las acciones que su Despacho considere necesarias, otorgando un término perentorio para el caso.*

*4. Condenar en costas a la parte demandada e imponer las sanciones a que haya lugar.*

“[...]”

## 1.3. Los Hechos

El actor afirma que la **ASOCIACIÓN DE VIVIENDAS “COLINAS DE CALICANTO”** es una entidad sin ánimo de lucro constituida por Acta del 18 de noviembre de 2000, la cual fue inscrita en la Cámara<sup>2</sup> de Comercio del Cauca el 5 de diciembre de 2000. Está compuesta por 65 familias que han construido sus viviendas en el predio ubicado en la carrera 3ª Sur con calle 21 de Popayán, aproximadamente desde al año 2005.

La **ASOCIACIÓN DE VIVIENDAS “COLINAS DE CALICANTO”** está integrada por 65 casas en las que habitan 132 adultos, 14 adultos mayores y 75 menores de edad, es decir 221 personas en total.

Desde los comienzos del desarrollo urbanístico los propietarios de las viviendas acondicionaron con sus propios esfuerzos tanques sépticos y zanjas para canalizar las aguas grises y conducir las al nacimiento de agua, con el fin de evitar enfermedades y epidemias a la comunidad y, principalmente, a los niños y a los ancianos.

---

<sup>1</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 distan otras disposiciones”.

<sup>2</sup> Así consta en el certificado de existencia de entidades sin ánimo de lucro expedido por la Cámara de Comercio del Cauca el 5 de octubre de 2011 que obra a Folios 9 y 10 del Cdno principal.

Desde el año 2009, la comunidad ha solicitado de manera reiterada al Municipio de Popayán y a la Secretaría de Salud que los conecte a las redes del sistema de alcantarillado, pero se les ha negado la prestación de este servicio con la consiguiente vulneración de los derechos colectivos al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, al acceso a los servicios públicos, a su prestación eficiente y oportuna y de los derechos de los consumidores y usuarios.

Manifestó que, en efecto, la Asociación radicó varias peticiones ante la Secretaría de Salud (el 17 de marzo de 2009<sup>3</sup>) y ante el Subgerente Técnico y Operativo de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán S.A. E.S.P. (el 8 de febrero de 2011<sup>4</sup>) solicitando habilitar la conexión a las redes de alcantarillado del Municipio de Popayán para frenar el vertimiento de aguas residuales y de residuos sólidos al cauce de la Quebrada La Chorrera y adelantar las acciones necesarias para dar solución a la problemática descrita.

El nacimiento de la Quebrada La Chorrera se verifica en el sector y su cauce determina los linderos entre los predios de la **ASOCIACIÓN DE VIVIENDAS “COLINAS DE CALICANTO”** y los predios de la Casa Museo Efraín Martínez.

Pese al tiempo transcurrido, para el 22 de junio de 2011, fecha de interposición de la acción popular, ninguna de las referidas entidades había respondido satisfactoriamente los requerimientos ciudadanos.

La falta de un apropiado sistema de alcantarillado ha originado una emergencia sanitaria por la saturación de los pozos sépticos y, además, ha acarreado la contaminación ambiental de la Quebrada La Chorrera, pues ante la renuencia de la **EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE POPAYÁN S.A. E.S.P.** en suministrar la prestación del servicio de alcantarillado, los habitantes de las viviendas de la Asociación se han visto forzados a efectuar el vertimiento de las aguas residuales y de los residuos sólidos en esta fuente hídrica.

El actor afirma que ante la persistente omisión de parte de las autoridades en darle una solución a la problemática descrita, se ha visto obligado a interponer la acción popular en defensa de los derechos colectivos de esta comunidad.

## II. ACTUACIONES EN LA PRIMERA INSTANCIA

La presente demanda correspondió por reparto,<sup>5</sup> efectuado el 22 de junio de 2011, al Juzgado Quinto Administrativo de Popayán; mediante auto<sup>6</sup> de 30 de junio de 2011, el Juzgado remitió por competencia el proceso al Tribunal Administrativo del Cauca en consideración a que era necesario vincular a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA –CRC** teniendo en cuenta que las funciones que le asigna la Ley 99<sup>7</sup> de 22 de diciembre de 1993 guardan estrecha relación con los supuestos fácticos de la demanda, en tanto que en su calidad de autoridad ambiental le compete proteger las cuencas hidrográficas y prohibir o restringir el vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental.

---

<sup>3</sup> Folio 13 del Cuaderno principal.

<sup>4</sup> Folio 6

<sup>5</sup> Folio 22, Cdno 1

<sup>6</sup> Folios 23 y 24, Cdno 1

<sup>7</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”.

En esa Corporación judicial, el Magistrado Sustanciador del proceso, a quien le correspondió por reparto, admitió la acción popular mediante auto proferido el 12 de septiembre de 2011 y dispuso notificar personalmente al **ALCALDE DEL MUNICIPIO DE POPAYÁN**, al **DIRECTOR DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA -CRC** y al **DEFENSOR DEL PUEBLO DEL CAUCA** conforme a lo dispuesto en los artículos 22 y 23 de la Ley 472, para que procedieran a su contestación, propusieran excepciones, solicitaran pruebas y allegaran los documentos que pretendieran hacer valer como pruebas.

Mediante auto<sup>8</sup> proferido el 20 de noviembre de 2012, el Magistrado conductor del proceso en la primera instancia vinculó a la **EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE POPAYÁN S.A. E.S.P.**, por solicitud que hiciera el apoderado especial del Municipio de Popayán al contestar la demanda.

Mediante auto<sup>9</sup> de 21 de marzo de 2013, el Magistrado sustanciador en la primera instancia decretó los testimonios y el dictamen pericial solicitados por la parte demandante, el testimonio del Jefe de la División de Alcantarillado solicitado por la Empresa y, de oficio, requirió a la Secretaría de Planeación del Municipio de Popayán para que conceptuara sobre la clasificación del terreno ubicado en la Cra. 3ª con calle 21 del Municipio de Popayán y remitiera toda la información que repose en dicha dependencia concerniente al predio aludido.

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

**II.1. EL MUNICIPIO DE POPAYÁN**, mediante apoderado especial, se opuso a las pretensiones de la demanda y solicitó que se nieguen íntegramente.

Sostuvo que al ente territorial no le asiste ningún tipo de responsabilidad por acción u omisión frente a los hechos denunciados, toda vez que no le corresponde realizar obras públicas que le posibiliten a la comunidad del sector acceder a los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, comoquiera que compete a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán S.A. E.S.P. según lo previsto en el artículo 10 de la Ley 142<sup>10</sup> de 11 de julio de 1994,<sup>11</sup> realizar las obras requeridas.

En razón de lo anterior, el apoderado especial del Municipio de Popayán propuso la excepción previa de falta de legitimación en la causa por pasiva. Reiteró que la vulneración de los derechos colectivos alegados, en el caso de probarse, sería atribuible únicamente a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán S.A. E.S.P., entidad a la que le compete el mantenimiento, la reposición y la reconstrucción de las redes que conforman el sistema de acueducto y alcantarillado, en virtud de lo establecido en el artículo 28<sup>12</sup> de la Ley 142.

---

<sup>8</sup> Folio 60

<sup>9</sup> Folios 119 y 120

<sup>10</sup> “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”.

<sup>11</sup> “[...] Artículo 11. Función social de la propiedad en las entidades prestadoras de servicios públicos. Para cumplir con la función social de la propiedad, pública o privada, las entidades que presten servicios públicos tienen las siguientes obligaciones:

11.1 Asegurar que el servicio se preste en forma continua y eficiente, y sin abuso de la posición dominante que la entidad pueda tener frente al usuario o a terceros [...]”.

<sup>12</sup> “[...] Artículo 28. Redes. Todas las empresas tienen el derecho a construir, operar y modificar sus redes e instalaciones para prestar los servicios públicos, para lo cual cumplirán con los mismos requisitos, y ejercerán las mismas facultades que las leyes y demás normas pertinentes establecen

**II.2. LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA –CRC**, mediante apoderado especial, solicitó ser desvinculada bajo el argumento que carece de competencia para prestar servicios públicos domiciliarios y, por ello, le es imposible conectar a la **ASOCIACIÓN DE VIVIENDAS “COLINAS DE CALICANTO”** a la red de alcantarillado. Señala que el cumplimiento de dicha obligación le corresponde por ley, a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán S.A. E.S.P.

Manifestó que cuando las urbanizaciones no tienen posibilidad de acceder al servicio público de alcantarillado, deben realizar sus propios sistemas de tratamiento de aguas residuales, obteniendo previamente los permisos de vertimiento ante las autoridades ambientales, urbanas y ante las curadurías, los cuales requieren para su trámite que el uso del suelo sea compatible con la actividad a desarrollar.

Advierte que para el presente caso no es posible contar con la factibilidad requerida, pues en el *Certificado<sup>13</sup> de Uso del Suelo* nro. 010173 expedido el 3 de marzo de 2011 por la Jefe de la Oficina Asesora de Planeación Municipal se hizo constar lo siguiente:

*[...]*

*El predio 000200060006000 (RURAL) de acuerdo al Plan de Ordenamiento Territorial (POT) se encuentra localizado en SUELO RURAL del Municipio de Popayán y está clasificado como AREA NO PARCELABLE.*

*Dicho predio presenta AMENAZA MEDIA DE DESLIZAMIENTO.*

...

*Este certificado no garantiza disponibilidad de servicios públicos, ni habilita al propietario para que adelante ningún tipo de obra.*

...

*Dicho documento tiene vigencia hasta la implementación del nuevo Plan de Ordenamiento Territorial.*

*[...]*

Sostuvo que, por lo demás, al expediente no se allegaron pruebas que demuestren cuáles acciones u omisiones de la Corporación Autónoma Regional del Cauca –CRC que están impidiendo el acceso de la **ASOCIACIÓN DE VIVIENDAS “COLINAS DE CALICANTO”** a la infraestructura del servicio público de alcantarillado y a su prestación eficiente y oportuna, con miras a garantizarle de contera el derecho a la salubridad pública.

**II.3. LA EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE POPAYÁN S.A. E.S.P.**, mediante apoderada especial, se opuso a las pretensiones de la demanda, por considerar que carece de competencia para satisfacer las pretensiones que se alegan, teniendo en cuenta que las viviendas de la Asociación Colinas de Calicanto se construyeron sobre una falla geológica que amenaza deslizamiento de suelo hacia las viviendas que existen sobre la zona baja de la cra 3ª, zona de Los Tejares.

---

*para las entidades oficiales que han estado encargadas de la prestación de los mismos servicios, y las particulares previstas en esta Ley. Las empresas tienen la obligación de efectuar el mantenimiento y reparación de las redes locales, cuyos costos serán a cargo de ellas [...]*

<sup>13</sup> Folio 5

En efecto, advierte que según se hizo constar en el estudio de “*Microzonificación Sísmica para la ciudad de Popayán*” realizado por Ingeominas con el auspicio de la Comunidad Económica Europea en el año 1992, el cual fue ratificado por la División de Alcantarillado en el informe nro. 148 de 19 de abril de 2006, el suelo en el que se construyeron las viviendas de la Asociación Colinas de Calicanto presenta una falla geológica que amenaza con deslizamiento y, además, registra la presencia de cenizas vulcanizadas. Por esa razón, el terreno en cuestión no es apto para cimentación de viviendas, debido a su poca capacidad de portante.

Pone de presente que la Administración Municipal conoce de tiempo atrás esta problemática pues la Empresa insistentemente le ha solicitado especial atención por parte del Comité Local de Emergencias para su mitigación o tratamiento, a raíz del deslizamiento de terreno sobre la carrera 3ª vía al Boquerón, que se produjo al iniciar el mes de diciembre del año 2006, el cual ocurrió sobre el plano de falla identificado en el ya citado estudio de “*Microzonificación Sísmica para la ciudad de Popayán*” realizado por Ingeominas con el auspicio de la Comunidad Económica Europea en el año 1992, el cual fue ratificado por la División de Alcantarillado en el informe nro. 148 de 19 de abril de 2006.

A esos efectos, allega copia de una serie de documentos<sup>14</sup> internos de la Empresa, entre ellos, copia del oficio<sup>15</sup> nro. 01484 que el Jefe de la División de Alcantarillado dirigió al Gerente de la Empresa en el que, a más de ilustrarlo sobre los anteriores hechos, puso de presente que esta situación debe ser estudiada y atendida por la Oficina de Planeación del Municipio de Popayán, en cuanto al uso del suelo otorgado a ese plan de viviendas, pues ello significa que el terreno no es habitable a más de estar clasificado como zona de alto riesgo de deslizamiento según el POT.

También allega copia del concepto<sup>16</sup> que el Ingeniero Ignacio López, Jefe de la Oficina Asesora de Planeación, rindió al Gerente de la Empresa el 16 de febrero de 2009, en el que hizo constar lo siguiente:

“[...]

*En atención a su solicitud y realizadas visitas varias en el sitio se verificaron varios aspectos:*

*El terreno en mención **NO ES HABITABLE declarado de muy alto riesgo por deslizamiento según el POT (anexo plano del POT) y cualquier obra de mitigación exige la construcción de VIVIENDAS u obra civil alguna de tipo urbanístico por las características de inestabilidad de la loma.***

*... El mal generalizado de inestabilidad del suelo de ladera corresponde a efecto de la deforestación y al mal manejo del mismo, que por la ola invernal y el calentamiento global, han impreso un proceso de aceleración de los efectos erosivos donde la ladera saturada de agua colapsa y desciende por la gravedad, mediante cárcava positiva, hacia las fuentes de agua en los lugares más bajos como el Humedal de los Tejares.*

...

*Pare gestionar compra de tierras por parte de la comunidad en programas de viviendas u obras civiles es importante cerciorarse en el POT, sector ambiental de*

---

<sup>14</sup> Folios 83 a 103

<sup>15</sup> Folios 100 y 101

<sup>16</sup> Folio 91

*las características de los suelos, en especial, el que nos atañe, acto que no se cumplió por parte de la Asociación de VIVIENDAS Barrio Calicanto.*

*Las obras de alcantarillado construidas por la comunidad, además de ser una inversión no soportable por elementos y estudios geológicos y pérdida de inversión, pueden generar y aumentar los efectos erosivos. Para ello se necesita una evaluación puntual de expertos en el tema de geología e ingeniería civil.*

[...].”

De otra parte, la apoderada especial de la Empresa reitera que los certificados de viabilidad de servicios que esta otorga en modo alguno exime a los urbanizadores de la obligación de cumplir a cabalidad los requisitos de factibilidad y las normas técnicas para su revisión y aprobación con que debe contar el proyecto hidráulico pues, de lo contrario, no resulta viable para la Empresa efectuar la conexión de la acometida residencial a la red de acueducto existente, de la cual es propietaria. Sostiene que constituyen una manifestación de que en el sitio donde se pretende desarrollar un proyecto se cuenta con redes de alcantarillado y acueducto para acceder a los mismos y, en el caso de las redes de alcantarillado, que tiene la capacidad hidráulica para recibir los nuevos flujos; asimismo, en estas se determina el sitio donde se pueden hacer las respectivas conexiones, esta no constituye autorización para iniciar la construcción de una obra y mucho menos, para avalar una existente.

Argumenta que la administración municipal tiene a su cargo la planificación y vigilancia de las urbanizaciones que se establecen bajo su jurisdicción por lo que en este caso, al encontrarse la Asociación de Viviendas Colinas de Calicanto bajo la autoridad del Municipio de Popayán, es deber del ente territorial ejercer las funciones de control urbanístico, por encontrarse ubicada en una zona de alto riesgo en la que tales desarrollos no están permitidos, a mas de que la referida Asociación no ha surtido proceso de legalización.

Por las razones anteriores, la apoderada especial de la Empresa sostiene que a esta no le asiste responsabilidad alguna en la supuesta vulneración de los derechos colectivos invocados, comoquiera que no ha tenido injerencia directa o indirecta en su vulneración, pues dentro de su objeto social y sus funciones no se encuentran las de planeación municipal y tampoco le corresponde fungir como autoridad ambiental y menos aún le compete lo concerniente al estudio de suelo y al tratamiento de la falla geológica respecto de la cual para ese entonces no se había realizado intervención alguna.

### **III. LA AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO**

El 20 de febrero de 2013 se llevó a cabo la audiencia<sup>17</sup> de pacto de cumplimiento, con la asistencia de los apoderados especiales del Municipio de Popayán, de la Corporación Autónoma Regional del Cauca – C.R.C. y de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán S.A. E.S.P., así como de la Procuradora Judicial 39 Delegada ante lo Contencioso Administrativo. La audiencia se declaró fallida debido a que no asistió el accionante.

### **IV. LA SENTENCIA IMPUGNADA**

El Tribunal Administrativo del Cauca, mediante sentencia proferida el 27 de noviembre de 2014, decidió:

---

<sup>17</sup> Folios 114 y 115

“[...]

**PRIMERO.- AMPARAR** los derechos colectivos al ambiente sano, a la seguridad y salubridad públicas, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y el acceso a los servicios públicos y a su prestación eficiente y oportuna, transgredidos por el MUNICIPIO DE POPAYÁN, LA EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE POPAYÁN S.A. E.S.P. Y LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA -CRC, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.- ORDENAR** al señor Alcalde del Municipio de Popayán, que tome las medidas necesarias, para que inmediatamente y en un término máximo de cuatro (4) meses, contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia, adelante todos los trámites necesarios, conforme a lo dispuesto en los artículos 122 a 131 del Decreto 564<sup>18</sup> de 2006 y en la normatividad reglamentaria vigente, con el fin de incorporar legalmente como asentamiento urbano a la Asociación Colinas de Calicanto, si a ello hubiese lugar o en su defecto, iniciar los trámites para efectos de su reubicación<sup>19</sup>, incluyendo a los habitantes en los programas de VIVIENDAS

---

<sup>18</sup> “Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos; a la legalización de asentamientos humanos constituidos por viviendas de Interés Social, y se expiden otras disposiciones”. [Derogado por el art. 138 del Decreto Nacional 1469 de 2010](#), salvo los artículos 122 a 131.

<sup>19</sup> La jurisprudencia constitucional ha desarrollado importantes lineamientos en torno a esta temática que principalmente ha examinado a la luz de la protección de los derechos colectivos a la seguridad y a la prevención de desastres previsibles técnicamente. La Sección recientemente examinó este tema en la sentencia de 18 de mayo de 2017 (C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés), en la cual consignó un detallado análisis. Al ordenar la reubicación de los Asentamiento ilegales de las comunidades de Marlinda y Villagloria, construidos en zona de bajamar. Número único de radicación 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. Sobre la reubicación de las familias que residían sobre la margen derecha de la vía que del Municipio de Manizales conduce al Municipio de Arauca, consultar: Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia 17001-23-31-000-2011-00620-01(AP) del 18 de septiembre de 2014, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno. Respecto a la reubicación de la totalidad de las familias que se encontraban asentadas en la margen derecha del río Guatapurí. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia 2003-02268-01 del 16 de junio de 2011, C.P. María Elizabeth García González. Frente a la reubicación de los asentamientos ilegales de la Laguna El Pondaje. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 31 de marzo de 2011, Número único de radicación 76001-23-31-000-2004-01624-01(AP), C.P., María Claudia Rojas Lasso. Sobre la orden al municipio de Neiva de reubicar la totalidad de asentamientos poblacionales de la Quebrada La Toma, consultar: Consejo de Estado, sentencia de 20 de enero de 2011, Número único de radicación 2002-00334-02, C.P. María Elizabeth García González. En cuanto a la reubicación de las familias que residían sobre la ronda del río Bogotá. consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 15 de junio de 2006, Número único de radicación 25000-23-25-000-2002-00152-01(AP), C.P. Martha Sofía Sanz Tobón. Sobre la orden al Municipio de Bello (Antioquia) y a las Empresas Públicas de Medellín E.S.P., de efectuar la reubicación definitiva de los actores populares por encontrarse en riesgo su vida, Consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 30 de enero de 2004, Número único de radicación 05001-23-31-000-2001-2598-01(AP-2598), C.P. Camilo Arciniegas Andrade.

De igual forma, la Corte Constitucional en sede de acción de tutela ordenó la reubicación en un lugar seguro a los habitantes del barrio El Progreso del Municipio de Soacha ya que se veían amenazados o efectivamente vulnerados los derechos fundamentales, Número único de radicación T-045 de 31 de enero de 2014, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, también ordenó la reubicación de una familia que habitaba en zona de alto riesgo, sentencia de tutela T-526 de 9 de julio de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, así mismo, ordenó la reubicación de los residentes del conjunto residencial Altos del Campo en la ciudad de Barranquilla, sentencia de tutela T-473 de 15 de mayo

*de interés social que adelanta el ente territorial.*

**TERCERO.- ORDENAR** al señor Alcalde Municipal de Popayán, que dentro del término anterior también debe adelantar estudios técnicos para determinar el estado actual de la zona, con el fin de determinar la viabilidad en la realización de las obras de construcción del respectivo acueducto y alcantarillado en la Asociación COLINAS DE CALICANTO, ubicada en la carrera 3ª con calle 21, de la ciudad de Popayán, si a ello hubiere lugar.

**CUARTO.- ORDENAR** al Municipio de Popayán (Cauca), que de conformidad con los resultados arrojados por los estudios técnicos, en el evento de ser procedente, dentro de los cuatro (4) meses siguientes al término inicial adelante las gestiones administrativas para la apropiación de los recursos que permitan la ejecución de las obras que posibiliten la construcción del acueducto y alcantarillado en la franja vulnerada, objeto de discusión en la presente acción.

**QUINTO.- ORDENAR** a la EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE POPAYÁN S.A. E.S.P. como gestor del Plan Municipal de Agua y Saneamiento Básico del Municipio de Popayán, para que brinde acompañamiento al Municipio de Popayán (Cauca) en la realización de los estudios de viabilidad para construcción del acueducto y alcantarillado en el Barrio Colinas de Calicanto, así como en la ejecución del proyecto de construcción del mismo, si a ello hubiese lugar.

**SEXTO.- ORDENAR** a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA -CRC, que en cumplimiento de sus funciones previstas en el artículo 31 ordinales 1, 2, 3, 20, 22 y 23 de la Ley 99 de 1993, se comprometa de manera efectiva en la cesación de la vulneración de los derechos colectivos y del ambiente, causados por la inadecuada prestación del servicio público de acueducto y alcantarillado en el Barrio Colinas de Calicanto, que vierten las aguas residuales a la Quebrada La Chorrera, por lo tanto deberá adelantar las funciones que le corresponden, sin que se pueda limitar a solo rendir informes y reconvenciones, sino que su participación deberá ser activa en la mitigación y cesación de la vulneración de los derechos colectivos.

**SÉPTIMO.- ORDENAR** la conformación del Comité de Verificación de Cumplimiento del fallo, el cual estará integrado por la parte actora, el señor Alcalde y el Personero del MUNICIPIO DE POPAYÁN (CAUCA), el representante legal de la EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE POPAYÁN S.A. E.S.P., el Director de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA –CRC, y el Defensor Público DANNY TOMAS RIVAS ANGULO o quien lo suceda y el representante legal de la Asociación de Viviendas Colinas de Calicanto.

[..].”

El Tribunal Administrativo del Cauca consideró que las entidades demandadas han vulnerado los derechos colectivos, ya que garantizar la prestación de los servicios públicos es competencia principalísima de los municipios de conformidad

---

de 2008, M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Y recientemente, en la sentencia T-149/17 M.P. María Victoria Calle Correa ordenó la reubicación de unas viviendas de la Urbanización “El Rodeo” en el Municipio de Turbaco (Bolívar), que fueron construidas en terreno inestable por presentar la aparición de volcanes de lodo.

con la Constitución Política<sup>20</sup> y la jurisprudencia de esta Sección; no se allegó evidencia que demostrara que el Municipio de Popayán, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán S.A. E.S.P. y la Corporación Autónoma Regional del Cauca – CRC hubiesen adelantado alguna acción encaminada a superar la afectación de derechos colectivos, ni que impidiera la contaminación de la Quebrada La Chorrera.

Afirmó que como el Barrio Colinas de Calicanto de Popayán es un asentamiento subnormal<sup>21</sup>, previamente a la normalización de servicios públicos domiciliarios, debe cumplir con el procedimiento de legalización.

Indicó que las entidades condenadas deben comprometerse de manera efectiva a la cesación de la vulneración de los derechos colectivos y del ambiente, causados por la falta de prestación del servicio público de alcantarillado a la **ASOCIACIÓN DE VIVIENDAS “COLINAS DE CALICANTO”**.

## V.- LA IMPUGNACIÓN DE LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

**LA EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE POPAYÁN S.A. E.S.P.** apeló la decisión para lo cual reiteró que no le es dable prestar el servicio de alcantarillado a la **ASOCIACIÓN DE VIVIENDAS “COLINAS DE CALICANTO”** pues se trata de un asentamiento subnormal que no ha cumplido proceso de legalización.

Asimismo, reiteró que en el Informe nro. 148 de 19 de abril 2008, de la División de Alcantarillado, que se fundamentó en el *Estudio de Microzonificación Sísmica* elaborado por el Instituto Nacional de Investigaciones Geológico Mineras – Ingeominas<sup>22</sup> con el auspicio de la Comunidad Económica Europea en el año 1992, consta que el área aludida presenta fallas geológicas así como cenizas vulcanizadas.

Insiste en que los señalados factores determinan que el suelo no sea apto para la edificación de viviendas, debido a su poca estabilidad, lo que significa que el terreno no es habitable, lo que hizo imposible la prestación del servicio de alcantarillado a la **ASOCIACIÓN DE VIVIENDAS “COLINAS DE CALICANTO”**.

Reiteró que aun cuando es cierto que en el Informe de Viabilidad de Servicios nro.

---

<sup>20</sup> “[...] Artículo 367. Los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación. La ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas [...]”.

<sup>21</sup> Decreto 302 de 25 de febrero de 2000 “Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, en materia de prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado”, modificado por el Decreto 229 de 2002.

El artículo 3º, ordinal 3.4. consigna la siguiente definición: “[...] 3.4 Asentamiento subnormal. Es aquel cuya infraestructura de servicios públicos domiciliarios presenta serias deficiencias por no estar integrada totalmente a la estructura formal urbana [...]”.

<sup>22</sup> Mediante el Decreto 4131 del 3 de noviembre de 2011 el Gobierno Nacional dispuso cambiar la naturaleza jurídica del Instituto Colombiano de Geología y Minería –INGEOMINAS de establecimiento público a Instituto Científico y Técnico, denominándose en adelante Servicio Geológico Colombiano.

En efecto su artículo 1º. dispuso: “[...] Naturaleza y Denominación. Cambiase la naturaleza jurídica del Instituto Colombiano de Geología y Minería (INGEOMINAS) de establecimiento público a Instituto Científico y Técnico, con personería jurídica, autonomía administrativa, técnica, financiera y patrimonio independiente, que se denominará Servicio Geológico Colombiano, adscrito al Ministerio de Minas y Energía, el cual hará parte del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI) [...]”.

96354 de 25 de noviembre 2003 se hizo constar que el colector al cual quedarían conectadas las aguas residuales tiene capacidad para transportarlas, ello en modo alguno tuvo el alcance de constituir autorización para iniciar la construcción del proyecto urbanístico, como tampoco fue un aval del existente.

Insistió en que no le asiste responsabilidad en la vulneración de los derechos colectivos invocados, dado que no ha tenido injerencia de manera directa o indirecta en su presunta vulneración y que la controversia gira en torno de cuestiones que son del todo ajenas a la órbita comprendida en su objeto social.

## **VI.- ALEGATOS EN LA SEGUNDA INSTANCIA**

**VI.1. El actor, el Municipio de Popayán, la Corporación Autónoma Regional del Cauca -CRC y el Procurador Séptimo Delegado ante el Consejo de Estado** guardaron silencio.

**VI.2. La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán S.A. E.S.P.,** tampoco presentó alegatos de conclusión.

## **VII.- CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **VII.1. COMPETENCIA DE LA SALA**

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 16<sup>23</sup> de la Ley 472, 150<sup>24</sup> de la Ley 1437 y 1<sup>25</sup> del Acuerdo 55 de 5 de agosto de 2003<sup>26</sup>, esta Sección es competente para conocer, en segunda instancia, de los recursos de apelación que se presenten contra las sentencias proferidas en primera instancia por los tribunales administrativos, en el trámite de las acciones populares.

Agotados los trámites inherentes a la acción popular de que trata este asunto y sin que se observe causal de nulidad que pueda invalidar lo actuado, la Sala procede a emitir el fallo correspondiente.

Para efectos de abordar el estudio del caso, la Sala procederá en el siguiente orden: i) se estudiará el marco normativo y jurisprudencial de la acción popular; ii) el marco constitucional y legal en relación con la obligación de garantizar el saneamiento básico y la prestación de los servicios públicos domiciliarios, entre ellos, el de alcantarillado, así como la de realizar las obras de infraestructura para su funcionamiento y para hacer efectivo el saneamiento ambiental; iii) el marco

---

<sup>23</sup> “[...] ARTÍCULO 16.- COMPETENCIA. De las Acciones Populares conocerán en primera instancia los jueces administrativos y los jueces civiles de circuito. En segunda instancia la competencia corresponderá a la Sección Primera del Tribunal Contencioso Administrativo o a la Sala Civil del Tribunal de Distrito Judicial al que pertenezca el Juez de primera instancia.[...]”.

<sup>24</sup> “[...] ARTÍCULO 150. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN SEGUNDA INSTANCIA Y CAMBIO DE RADICACIÓN. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación [...]”.

<sup>25</sup> “[...] ARTÍCULO 1. Distribución de negocios entre las secciones. El artículo 13 del Acuerdo No. 58 de 1999, por el cual se expidió el reglamento del Consejo de Estado, quedará así:

Artículo 13.- DISTRIBUCIÓN DE LOS NEGOCIOS ENTRE LAS SECCIONES.

Para efectos de repartimiento, los negocios de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus Secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así:

Sección Primera: [...]7-. Las acciones populares con excepción de las que se atribuyan a la sección tercera de lo Contencioso Administrativo [...]”.

<sup>26</sup> “Por medio del cual se modifica el reglamento del Consejo de Estado”:

normativo del servicio público de alcantarillado; iv) se establecerá el problema jurídico a resolver en este caso concreto; y, finalmente, v) se procederá a resolver el problema jurídico.

## VII.2. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL DE LA ACCIÓN POPULAR

El artículo 88 de la Constitución Política dispone que las acciones populares son un mecanismo de protección “[...] de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, **la seguridad** y la salubridad públicas, la moral administrativa, **el ambiente**, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella [...]” (Destacado de la Sala).

En desarrollo de la norma constitucional, el legislador expidió la Ley 472 que en su artículo 2º define las acciones populares como “[...] los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos [...]” que se ejercen para “[...] evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible [...]”.

Esta acción busca que la comunidad pueda disponer de un mecanismo judicial para la protección efectiva, de forma rápida y sencilla, de los derechos colectivos cuya amenaza o vulneración debe necesariamente probarse para la procedencia del amparo.

Conforme con lo anterior, los supuestos sustanciales para que proceda el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos son: i) una acción u omisión de la parte demandada; ii) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, y iii) la relación o nexo de causalidad entre la acción u omisión y la afectación de los derechos e intereses.

Sobre el particular, la Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia de 28 de marzo de 2014, explicó lo siguiente:

[...]

*Acorde con el inciso 2 del artículo 3 de la Ley 472 de 1998, el objeto de la acción popular radica en **evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando ello fuere posible.***

*Por su parte, el artículo 9 de la misma disposición prevé que tal instrumento procede contra toda **acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares***

*[...] Esta Corporación ha recalcado que además de que se presente a) una acción u omisión de la parte demandada, b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; peligro o amenaza que no es en modo alguno la que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana, sino también c) la existencia de la relación de causalidad entre la acción, la omisión, y la señalada afectación de los referidos derechos e intereses [...] Cabe anotar que las acciones populares tienen carácter restitutorio, es decir, buscan, cuando ello fuere posible, volver las cosas al estado anterior a la violación del derecho, toda vez que su objeto radica en proteger de manera efectiva el interés colectivo, razón por la cual corresponde al juez determinar si es posible*

*dicho restablecimiento, porque de no serlo procede una indemnización, teniendo claro que la acción popular no persigue un beneficio pecuniario [...] Dentro de este contexto la acción popular se encuentra vinculada estrechamente con el principio de solidaridad consagrado en la Constitución Política, esto es, que constituye un mecanismo por medio del cual los ciudadanos intervienen en las decisiones que los afectan para asegurar el cumplimiento de los fines del Estado [...] Otra de las características de la acción popular es la relacionada con la autonomía del instrumento judicial.*

*En efecto, esta Sección ha indicado que esta acción constitucional es autónoma y principal, no es viable que se formulen reparos para su ejercicio, diferentes a los que corresponden a las reglas procesales propias para su admisibilidad (artículo 18 ley 472 de 1998); por consiguiente, no resulta viable, ni legítimo, que se haga pender la admisión de la acción popular de la procedencia o no de otras acciones principales o subsidiarias, por cuanto la acción popular tiene como objetivo específico y puntal el proteger a los derechos o intereses colectivos invocados con la demanda [...] Es de resaltar que la acción popular puede ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica. Empero, ha destacado la Sala que quien concurre al litigio después de haberse promovido la acción popular por diferente persona, sólo puede acogerse al proceso dentro de los términos en que ésta presenta la demanda, es decir, no le es dable al tercero extenderse en la materia discutida, los móviles o las consecuencias del proceso, puesto que es el actor quien en la demanda, fija el litigio [...] la Sala encuentra el artículo 25 de la Ley 472 de 1998, el cual permite el decreto de medidas cautelares de oficio o a petición de parte, antes de notificada la demanda o en cualquier estado del proceso, con el propósito de prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiese causado. Aunado a ello, el artículo 26 ibídem, señala que contra el auto que ordena dichas medidas proceden los recursos de reposición y apelación, los cuales deben ser concedidos en el efecto devolutivo... Los intereses colectivos suponen la restitución de derechos cuyo titular es un grupo indeterminado de personas.*

*[...].<sup>27</sup> (Destacado de la Sala).*

La Sala resalta que conforme a los artículos 1, 2, 4 y 9 de la citada Ley 472, se infiere que la acción popular se caracteriza porque: i) está dirigida a obtener la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva definidos como tales en la Constitución Política, en las leyes y en los tratados celebrados por Colombia; ii) su objetivo es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible; iii) es una acción pública, esto es, como mecanismo propio de la democracia participativa, puede ser ejercida por “*toda persona*” y, además, para afianzar pedagógicamente un sistema de control social, se señalan expresamente como titulares de esta acción las organizaciones no gubernamentales, las entidades públicas de control, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los personeros y los servidores públicos; iv) es una acción autónoma y principal; v) no tiene carácter sancionatorio respecto de aquel contra quien se dirijan las pretensiones y, eventualmente, recaiga la sentencia estimatoria; y, finalmente, vi) no ha sido instituida como mecanismo de control judicial de las leyes, en consecuencia, cuando con fundamento en la eventual violación o amenaza a un derecho o

---

<sup>27</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, providencia de 28 de marzo de 2014, Radicación nro. 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP).

interés colectivo se pretenda impugnar una ley o que se imparta una orden al Legislador, habrá de acudir a las acciones pertinentes.

Finalmente, es importante resaltar que la lesión o puesta en peligro de los derechos colectivos debe estar debidamente probada, según lo dispone el artículo 30 de la Ley 472 y que corresponde al actor popular la carga de acreditar y probar los hechos que sustentan las pretensiones de la demanda.

### **VII.3. EL MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL EN RELACIÓN CON LA OBLIGACIÓN DE GARANTIZAR EL SANEAMIENTO BÁSICO Y LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, ENTRE ELLOS, EL DE ALCANTARILLADO, ASÍ COMO LA DE REALIZAR LAS OBRAS DE INFRAESTRUCTURA PARA SU FUNCIONAMIENTO Y PARA HACER EFECTIVO EL SANEAMIENTO AMBIENTAL**

El artículo 49<sup>28</sup> de la Constitución Política dispone que el saneamiento<sup>29</sup> ambiental y la atención de la salud son servicios públicos a cargo del Estado, en cuya prestación debe garantizarse a toda persona el acceso a los servicios orientados a su promoción, protección y recuperación.

La norma en cita añade que el Estado debe organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud y de saneamiento ambiental a los habitantes conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

En consonancia con este lineamiento, el artículo 79 Constitucional reconoce el derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano y establece como deber del Estado la protección de la diversidad e integridad del ambiente, la conservación de las áreas de especial importancia ecológica y el fomento de la educación para el logro de estos fines.

Asimismo, el artículo 80 Superior proclama el deber estatal de garantizar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, lo mismo que su conservación, restauración o sustitución. Y fija como mandato constitucional la obligación de las autoridades de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental.

En ese orden de ideas, el artículo 365 Constitucional establece expresamente que “[...] los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado [...]”. En consecuencia, es deber del Estado asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio.

La Corte Constitucional ha enfatizado la trascendental importancia de la prestación eficiente y oportuna de los servicios públicos, al sostener que estos<sup>30</sup>:

“[...]”

*Se caracterizan además porque efectivizan otros derechos como la dignidad, la igualdad y el libre desarrollo de la personalidad; tienen vocación de*

---

<sup>28</sup> “[...] Artículo 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud [...]”.

<sup>29</sup> El saneamiento ambiental consiste en el mantenimiento de los elementos del medio ambiente en condiciones aptas para el desarrollo del ser humano. El saneamiento ambiental comprende el conjunto de acciones técnicas y socioeconómicas que garantizan la salud pública, lo que conlleva a la salubridad ambiental.

<sup>30</sup> Corte Constitucional. Sentencia C 172 de 2014, Actora: Paula Carolina Tejada Orozco, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

*universalidad; pueden ser prestados por el Estado, de manera directa o indirecta, por intermedio de comunidades organizadas o por particulares; se consideran un asunto de Estado por cuanto se encuentran en la esfera de lo público ante la obligación que recae en él de asegurar su prestación eficiente; se sujetan a un régimen jurídico especial, donde el Estado tiene un deber de regulación, control y vigilancia permanente; su régimen tarifario exige tener en cuenta los criterios de costos, solidaridad y redistribución del ingreso; pueden ser estatizados por razones de soberanía o de interés social una vez se indemnice a los particulares afectados con tal medida; su prestación será descentralizada, en tanto corresponde su ejecución a las entidades territoriales; el pago de subsidios a estratos pobres involucra recursos de la Nación y de las entidades territoriales*

*[...]”.*

En esta línea debe destacarse que dentro de la pluralidad de actividades administrativas que abarca la noción de *servicios públicos*, la Constitución Política ha conferido una especial importancia a los servicios de saneamiento ambiental básico y agua potable, cuya satisfacción es calificada por el artículo 366 Superior, junto con los servicios de salud y educación, como “*objetivo fundamental*” de la actividad pública. De ahí su importancia capital dentro del conjunto de responsabilidades estatales dentro del Estado social instaurado por la Constitución.

El tenor literal de los artículos 365 y 366 Constitucionales es el siguiente:

*“[...]*

*Artículo 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.*

*Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares.*

*En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.*

*Artículo 366. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.*

*[...]”.*

Para hacer realidad estos trascendentales cometidos estatales el artículo 356 de

la Constitución Política, como fue modificado por el Acto Legislativo nro. 04 de 2017, ordena destinar los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios a la financiación de los servicios a su cargo, dándole prioridad, entre otros, a los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico<sup>31</sup>, con miras a garantizar su efectiva prestación y la ampliación de coberturas, con énfasis en la población pobre.

Esta norma dispone:

“[...]

*Acto Legislativo 04 de 2007, artículo 1. El inciso 4o del artículo 356 de la Constitución Política quedará así:*

*Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.*

*Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios.*

*La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones de estas, incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios:*

*a) Acto Legislativo 04 de 2007, artículo 2. El literal a) del artículo 356 de la Constitución Política quedará así: Para educación, salud y agua potable y saneamiento básico: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad. En la distribución por entidad territorial de cada uno de los componentes del Sistema General de Participaciones, se dará prioridad a factores que favorezcan a la población pobre, en los términos que establezca la ley.*

*b) Para otros sectores: población, reparto entre población y urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y pobreza relativa. No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.*

*[...]”.*

#### **VII.4. LAS RESPONSABILIDADES QUE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y LA LEY ASIGNAN A LOS MUNICIPIOS EN MATERIA DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS**

---

<sup>31</sup> La ley 142 de 1994 define el saneamiento básico como “[...] las actividades propias del conjunto de los servicios domiciliarios de alcantarillado y aseo [...]”.

El artículo 311 de la Constitución establece 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*

[...]”.

Por su parte, el artículo 367 Superior preceptúa:

“[...]

*La ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos. Los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación. La ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas.*

[...]”.

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

Al efecto, tienese lo siguiente:

La Ley 136<sup>32</sup> de 2 de junio de 1994, prescribe en los ordinales 10 y 19 del artículo 3 que compete a los municipios:

“[...]

10. *Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y ambientales, de conformidad con la constitución y la ley; y,*

19. *Garantizar la prestación del servicio de agua potable y de saneamiento básico a los habitantes de la jurisdicción de acuerdo con la normatividad vigente en materia de servicios públicos domiciliarios.*

[...]”.

---

<sup>32</sup> “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

Por su parte, la Ley 142<sup>33</sup> de 11 de julio de 1994, en su artículo 5º, le atribuye a los municipios la competencia para prestar los servicios públicos. Al respecto, dispone:

*[...]*

*Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos:*

...

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

*[...]*“

Acerca de la responsabilidad de los municipios en materia de prestación de los servicios públicos domiciliarios los ordinales 2 y 9 del artículo 8º de la Ley 388<sup>34</sup> de 18 de julio de 1997 disponen:

*[...]*

*Artículo 8º.- Acción urbanística. La función pública del ordenamiento del territorio local 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. Son acciones urbanísticas, entre otras:*

*[...]*

*2. 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.*

*[...]*

*9. 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 otra parte, el artículo 76 de la Ley 715<sup>35</sup> de 21 de diciembre de 2001, 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.

<sup>33</sup> “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”.

<sup>34</sup> Modificado por el artículo 6 de la Ley 1551<sup>34</sup> de 6 de julio de 2012 “Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”, el cual actualizó y adicionó las funciones de los municipios.

<sup>35</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”.

Su tenor literal dispone:

“[...]

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

*76.1. Servicios Públicos.*

*Realizar directamente o a través de terceros en materia de servicios públicos además de las competencias establecidas en otras normas vigentes la construcción, ampliación rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos*

[...]”.

El anterior recuento normativo permite inequívocamente concluir que la prestación directa o indirecta de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado constituye función principalísima a cargo de los municipios; así también, la construcción, ampliación, rehabilitación y mejoramiento en su infraestructura, en orden a garantizar su eficiente y oportuna prestación.

Los citados entes territoriales en virtud de su autonomía podrán realizar la anterior labor acudiendo a la estructura, la forma y la organización interna que consideren más conveniente en el marco de las posibilidades que otorga la Ley.

## **VII.5. MARCO NORMATIVO DEL SERVICIO PÚBLICO DE ALCANTARILLADO**

La prestación del servicio de alcantarillado es responsabilidad primerísima de los municipios, según lo disponen los artículos 311, 315, 365 y 367 de la Constitución Política, que se transcribieron en precedencia.

El servicio público de alcantarillado fue definido en el ordinal 14.23 del artículo 14 de la Ley 142, de la siguiente manera:

*“[...] Es la recolección municipal de residuos, principalmente líquidos, por medio de tuberías y conductos. También se aplicará esta ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento y disposición final de tales residuos [...]”.*

El Gobierno Nacional reglamentó la Ley 142 mediante el Decreto 302 de 2000<sup>36</sup>, 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.

Sobre el servicio público domiciliario de acueducto y alcantarillado el artículo 3° *ibídem* consigna las siguientes definiciones:

“[...]

---

<sup>36</sup> “Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, en materia de prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado”.

*Artículo 3° Glosario. Para la aplicación del presente Decreto se definen los siguientes conceptos:*

*3.1 Acometida de acueducto. Derivación de la red local de acueducto que se conecta al registro de corte en el inmueble. En edificios de propiedad horizontal o condominios la acometida llega hasta el registro de corte general.*

*3.2 Acometida de alcantarillado. Derivación que parte de la caja de inspección y llega hasta el colector de la red local.*

*3.17 Instalación domiciliaria de acueducto del inmueble. Conjunto de tuberías, accesorios y equipos que integran el sistema de abastecimiento de agua del inmueble, a partir del medidor. Para edificios de propiedad horizontal o condominios, es aquel sistema de abastecimiento de agua del inmueble a partir del medidor general o colectivo.*

*3.18 Instalaciones domiciliarias de alcantarillado del inmueble. Conjunto de tuberías, accesorios y equipos que integran el sistema de tratamiento, evacuación y ventilación de los residuos líquidos instalados en un inmueble hasta la caja de inspección que se conecta a la red local de alcantarillado.*

*3.30 Red local de acueducto. Es el conjunto de tuberías y accesorios que conforman el sistema de suministro del servicio público de acueducto a una comunidad y del cual se derivan las acometidas de los inmuebles.*

*3.31 Red local de alcantarillado sanitario. Conjunto de tuberías y accesorios que conforman el sistema de evacuación y transporte de las aguas residuales de una comunidad y el cual descargan las acometidas de alcantarillado de aguas residuales de los inmuebles.*

*3.32 Red local de alcantarillado pluvial. Conjunto de tuberías y canales que conforman el sistema de evacuación de las aguas lluvias de una comunidad y al cual descargan las acometidas de alcantarillado de aguas lluvias de los inmuebles, y al que se deben conectar los sumideros pluviales dispuestos en vías y zonas públicas.*

*3.33 Red local de alcantarillado combinado. Conjunto de tuberías y canales que conforman el sistema de evacuación y transporte de las aguas lluvias y residuales de una comunidad y el cual descargan las acometidas de alcantarillado de los inmuebles.*

*3.41 Servicio público domiciliario de acueducto o servicio público domiciliario de agua potable. Es la distribución de agua apta para el consumo humano, incluida su conexión y medición. También forman parte de este servicio las actividades complementarias tales como captación de agua, procesamiento, tratamiento, almacenamiento y transporte*

*3.42 Servicio público domiciliario de alcantarillado. Es la recolección de residuos, principalmente líquidos y/o aguas lluvias, por medio de tuberías y conductos. Forman parte de este servicio las actividades complementarias de transporte, tratamiento y disposición final de tales residuos.*

*[..].”*

Así mismo, el artículo 7° del Decreto citado prescribe que para obtener la conexión de los servicios de acueducto y alcantarillado, los inmuebles deben cumplir los siguientes requisitos:

- 1) Estar ubicados dentro del perímetro de servicio, tal como lo dispone el parágrafo segundo del artículo 12 de la Ley 388;
- 2) Contar con la licencia de construcción cuando se trate de edificaciones por construir o con la cédula catastral en el caso de obras terminadas;

- 3) Estar ubicados 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;
- 4) Estar conectados al sistema público de alcantarillado, cuando se pretenda la conexión al servicio de acueducto, salvo lo establecido en el artículo 4° del precitado Decreto;
- 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;
- 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) 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;
- 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; y
- 9) En edificaciones de tres (3) o más pisos, contar con los sistemas necesarios para permitir la utilización eficiente de los servicios.

Para concluir este acápite, resulta particularmente relevante destacar que la prestación de los servicios públicos en zonas de difícil acceso ha merecido especial atención de parte del Gobierno Nacional, teniendo en cuenta que en razón a las particulares condiciones que estas presentan, en estas es en extremo difícil alcanzar los estándares de eficiencia, cobertura y calidad establecidos en el régimen jurídico general.

Entre las denominadas zonas de difícil acceso se cuentan aquellas en las que existen asentamientos ilegales o barrios subnormales subnormales, como ocurre en el caso *sub-examine*.

Al efecto, el artículo 18 de la Ley 1753<sup>37</sup> de 9 de junio de 2015 estableció lo siguiente:

“[...]

*Artículo 18. Condiciones especiales de prestación de servicio en zonas de difícil acceso. La Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) establecerá condiciones especiales de prestación del servicio a los usuarios ubicados en zonas de difícil acceso dentro del Sistema Interconectado Nacional, que permitan aumentar la cobertura, disminuir los costos de comercialización y mitigar el riesgo de cartera, tales como la exigencia de medidores prepago, sistemas de suspensión remota, facturación mediante estimación del consumo y ciclos flexibles de facturación, medición y recaudo, entre otros esquemas.*

---

<sup>37</sup> “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. Declarada Exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia [C-087](#) de 2016. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

*Las zonas de difícil acceso de que trata el presente artículo son diferentes de las Zonas Especiales que establece la Ley [812](#) de 2003, Áreas Rurales de Menor Desarrollo, Zonas de Difícil Gestión y Barrios Subnormales.*

*El Gobierno Nacional definirá esquemas diferenciales para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas rurales, zonas de difícil acceso, áreas de difícil gestión y áreas de prestación, en las cuales por condiciones particulares no puedan alcanzarse los estándares de eficiencia, cobertura y calidad establecidos en la ley.*

*La Comisión de Regulación de Agua y Saneamiento Básico (CRA) desarrollará la regulación necesaria para esquemas diferenciales de prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo previstos en el presente artículo.*

[...].”

Para dar desarrollo al citado precepto, el Gobierno Nacional expidió los Decretos nros. 1077<sup>38</sup> de 26 de mayo de 2015 y 1272<sup>39</sup> de 28 de julio de 2017.

## **VII.6. PLANTEAMIENTO DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS**

En el presente caso, el actor pretende que se amparen los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas; el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; al acceso a los servicios públicos y a su prestación eficiente y oportuna; y, los derechos de los consumidores y usuarios, que estimó vulnerados al haber omitido las autoridades demandadas conectar las acometidas internas de las viviendas de la **ASOCIACIÓN DE VIVIENDAS “COLINAS DE CALICANTO”**, en el Municipio de Popayán a la red del sistema de alcantarillado existente en el sector, que es de propiedad de la Empresa.

La apoderada de la **EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE POPAYÁN S.A. E.S.P.** considera que no resulta procedente declararla responsable de la violación de los derechos colectivos, pues no podía ni puede prestar el servicio de alcantarillado a la **ASOCIACIÓN DE VIVIENDAS “COLINAS DE CALICANTO”**, debido a que se demostró que se trata de un asentamiento ilegal ubicado sobre una falla geológica, cuyo terreno presenta inestabilidad y riesgo de deslizamiento.

Por consiguiente, la Sala debe determinar si, de acuerdo a lo probado en el proceso, procede exonerar de responsabilidad a la **EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE POPAYÁN S.A. E.S.P.**

## **VII.7. LOS HECHOS PROBADOS EN EL PROCESO**

Visto el marco normativo y los desarrollos jurisprudenciales en la parte considerativa de esta sentencia, la Sala procede a realizar el análisis del acervo

---

<sup>38</sup> “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Viviendas, Ciudad y Territorio”.

<sup>39</sup> “Por el cual se adiciona el Capítulo 2, al Título 7, de la Parte 3, del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, que reglamenta parcialmente el artículo 18 de la Ley 1753 de 2015, en lo referente a esquemas diferenciales para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas de difícil acceso, áreas de difícil gestión y áreas de prestación, en las cuales por condiciones particulares no puedan alcanzarse los estándares de eficiencia, cobertura y calidad, establecidos en la ley.”

probatorio, para posteriormente, en aplicación del silogismo jurídico, concluir el caso concreto.

Del material probatorio allegado al proceso, se destacan las siguientes pruebas:

- Certificado de tradición de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Popayán, correspondiente al nro. de matrícula 120-54581 del predio “*El Mangón*” ubicado en la carrera 3 con calle 21 de Popayán, con extensión territorial de 29.862 M<sup>2</sup>.<sup>40</sup>

- Certificado nro. 10173<sup>41</sup> de uso de suelo, emitido por la Oficina Asesora de Planeación de la Alcaldía Municipal de Popayán, en el que se determinó que el predio nro. 200060006000 de acuerdo al Plan de Ordenamiento Territorial (POT), **se encuentra localizado en suelo rural del Municipio de Popayán y dicho predio presenta amenaza media por deslizamiento.**

- Oficio nro. 1484 de 19 de abril de 2006<sup>42</sup> suscrito por el Jefe de la División de Alcantarillado de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán S.A E.S.P., dirigido al Gerente de la misma entidad, por el que se informó que el plan de viviendas que se construye en la parte alta de Los Tejares, denominado **ASOCIACIÓN DE VIVIENDAS “COLINAS DE CALICANTO”**, con personería jurídica 1134 de marzo de 1996 para 160 viviendas es adelantado por particulares y no por la empresa, **sobre una falla geológica que amenaza deslizamiento de suelo hacia las viviendas que existen sobre la zona baja de la carrera 3 del Barrio Los Tejares.**

- Oficio nro. 7178 de 3 de diciembre de 2008<sup>43</sup> suscrito por el Jefe de la División de Alcantarillado y Acueducto de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán S.A. E.S.P., dirigido **al Gerente de la misma entidad, por el que se informó que a principios del mes de diciembre del 2008 se produjo un deslizamiento de terreno sobre la Carrera 3 vía Boquerón Camino Real y que por esa razón las redes de acueducto y alcantarillado existentes en el área presentaron riesgo de colapsar.**

- Plano del deslizamiento producido a inicios de diciembre de 2008 sobre la falla identificada en el estudio<sup>44</sup> de *Microzonificación Sísmica para Popayán*, elaborado en el año 1992, por Ingeominas y la Comunidad Económica Europea.

- Oficio nro. 6866<sup>45</sup> de 16 de febrero de 2009 suscrito por el Jefe de la Oficina Asesora de Planeación de Popayán, dirigido al Gerente de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán S.A. E.S.P. por el que se informó que se realizaron visitas al sector en el que se presentaron deslizamientos a principios de diciembre de 2008 y **se llegó a la conclusión que el terreno en mención no puede ser habitable, fue declarado de muy alto riesgo de deslizamiento por el POT y cualquier obra de mitigación exime la construcción de viviendas u obra civil alguna de tipo urbanístico por las características de inestabilidad de la loma.**

---

<sup>40</sup> Folios 1 al 4 del cuaderno principal.

<sup>41</sup> Folio 5 del cuaderno principal.

<sup>42</sup> Folios 100 al 101 del cuaderno principal.

<sup>43</sup> Folio 87 del cuaderno principal.

<sup>44</sup> Folio 88 del cuaderno principal

<sup>45</sup> Folios 91 al 92 del cuaderno principal.

- Plano elaborado por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán S.A. E.S.P. de 2 de marzo de 2009<sup>46</sup>, correspondiente a la zona en la que se presentó el deslizamiento en la carrera 3 vía Boquerón, en el que figura la red de alcantarillado afectada por movimientos horizontales y verticales y la línea alterna de emergencia hacia el colector de Popayán.
- Petición radicada el 17 de marzo de 2009<sup>47</sup> en la Secretaría de Salud del Cauca por el señor Otoniel Papamija, Presidente de la **ASOCIACIÓN DE VIVIENDAS “COLINAS DE CALICANTO”**, y Jesús Antonio Erazo, Secretario de la misma asociación, en el cual se solicitan la intervención de la Corporación Autónoma Regional del Cauca –CRC, la Secretaría de Planeación de la Alcaldía de Popayán y la Contraloría Municipal, para que se solucione la problemática referente a la contaminación de la Quebrada La Chorrera debido a la falta de instalación de tuberías sanitarias.
- Oficio nro. 1818<sup>48</sup> de 1 de abril de 2009 suscrito por el Jefe de la División de Alcantarillado y Acueducto de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán S.A. E.S.P., dirigido al Gerente de la misma entidad, por medio del cual requirió al Comité Local de Emergencias para que procediera a la elaboración de un estudio técnico de estabilidad de taludes en el área aledaña a los Barrios Calicanto, San José de los Tejares, el Boquerón, Sindical y Nuevo Japón.
- Informe del Interventor Ingeniero Francisco Vidal,<sup>49</sup> de 24 de Julio de 2009, en el que se estableció la necesidad de implementar un sistema séptico integrado, colectivo y prefabricado para el manejo de vertimientos en la **ASOCIACIÓN DE VIVIENDAS “COLINAS DE CALICANTO”** y de recordarle a sus habitantes que se encuentran ubicados en una zona no apta para construcción, ya que, según el POT, es considerada como zona de protección y conservación.
- Fotografías de la falla identificada en el estudio de *Microzonificación Sísmica* y de la presencia de cenizas volcánicas advertidas al ocurrir el deslizamiento de tierras que se presentó en el mes de diciembre de 2008 en los Barrios El Recuerdo Sur y San José de los Tejares.<sup>50</sup>
- Certificado de Existencia y Representación Legal de Entidades Sin Ánimo de Lucro de la **ASOCIACIÓN DE VIVIENDAS “COLINAS DE CALICANTO”**, expedido por la Cámara de Comercio del Cauca<sup>51</sup>.
- Dos fotografías de la construcción de tuberías sanitarias improvisadas en unidades residenciales de la **ASOCIACIÓN DE VIVIENDAS “COLINAS DE CALICANTO”**<sup>52</sup>.
- Certificado de Existencia y Representación legal de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán S.A. E.S.P., con domicilio en Popayán<sup>53</sup>, expedido por la Cámara de Comercio del Cauca.
- Constancia de radicación del proyecto de diseño hidráulico del

---

<sup>46</sup> Folio 99 del cuaderno principal.

<sup>47</sup> Folio 13 del cuaderno principal.

<sup>48</sup> Folios 89 al 90 del cuaderno principal.

<sup>49</sup> Folios 7 al 8 del cuaderno principal.

<sup>50</sup> Folios 96 al 98 del cuaderno principal

<sup>51</sup> Folios 9 al 10 del cuaderno principal.

<sup>52</sup> Folio 14 del cuaderno principal.

<sup>53</sup> Folios 76 al 85 del cuaderno principal.

alcantarillado sanitario radicado el 8 de febrero del 2011<sup>54</sup> por la **ASOCIACIÓN DE VIVIENDAS “COLINAS DE CALICANTO”** en la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán.

- Actualización y modificación de la Viabilidad de Servicios No. 96354 de 2003 de 29 de marzo de 2011 emitido por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán S.A. E.S.P<sup>55</sup> en el que se determinó:

*“[...] Factibilidad alcantarillado: De acuerdo a concepto del Ingeniero Pedro A. Paredes T. (Jefe de División de Alcantarillado) Se modifica ítem Alcantarillado de la viabilidad No. 96354, otorgada el 25/11/2003, por:*

- **Alcantarillado Sanitario**, sobre el colector de 12”, carrera 6, con calle 24, Barrio La Gran Victoria.

- **Alcantarillado Pluvial**, hacia la Quebrada La Monja [...].”

- Oficio nro. 9250 del 11 de diciembre de 2012<sup>56</sup>, suscrito por el Jefe de la División de Alcantarillado de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán S.A E.S.P. y dirigido a la Jefe Jurídica de la misma entidad, por el que proporcionó un concepto técnico respecto de los hechos y pretensiones de la acción popular presentada por el señor José de la Cruz Rodríguez.

- Testimonio del señor Jesús Antonio Erazo, Secretario de la Junta Directiva de la **ASOCIACIÓN DE VIVIENDAS “COLINAS DE CALICANTO”**, recepcionado por el Tribunal Administrativo del Cauca, el 16 de abril de 2013<sup>57</sup>, mediante el cual declaró que dicha asociación se fundó en 1998 inicialmente con 10 socios; que el dueño del predio vendió los lotes de manera individual y que *“... la asociación estuvo parada durante casi 7 años por no cumplir con algunos requisitos exigidos por el Municipio de Popayán como el plan de ordenamiento territorial, documento necesario para poder gestionar licencias para todo lo que tenga que ver con el desarrollo urbanístico y arquitectónico, no pudieron gestionar las licencias de construcción requeridas, ante la necesidad de viviendas para personas en situación de desplazamiento, por diferentes circunstancias, en el año 2005 reiniciamos con las labores de adecuación, obra que fue suspendida por planeación municipal [...].”*

Manifestó que solicitaron a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán S.A. E.S.P. la instalación de redes, pero esta no accedió porque el predio no está legalizado, *“[...] la comunidad con sus propios recursos optó por crear pozos sépticos que por la situación de terreno comenzaron a crear humedales y contaminación [...].”*

Expresó que el riesgo de deslizamiento del terreno es bajo debido a que se trata de tierra virgen y de fácil manejo, la topografía es semipendiente, pero en el estudio de suelos de la curaduría se especifica que presenta un riesgo medio de deslizamiento.

- Testimonio del señor Hector Esau Sevilla Palechor, habitante de la **ASOCIACIÓN DE VIVIENDAS “COLINAS DE CALICANTO”** recepcionado por el

---

<sup>54</sup> Folio 6 del cuaderno principal.

<sup>55</sup> Folio 86 del cuaderno principal.

<sup>56</sup> Folios 102 al 103 del cuaderno principal.

<sup>57</sup> Folios 9 al 11 de los anexos.

Tribunal Administrativo del Cauca el 16 de abril de 2013<sup>58</sup>, en el cual declaró que las viviendas están construidas sobre una supuesta zona de deslizamiento, razón por la cual la Alcaldía de Popayán no los incluyó en el POT y aunque instalaron la red de alcantarillado por sí mismos, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán S.A. E.S.P. no accedió a conectarlos al colector localizado a 10 metros de la urbanización bajo el argumento de no estar legalizada.

- Testimonio del señor Mario Jesús Rodríguez, habitante de la **ASOCIACIÓN DE VIVIENDAS “COLINAS DE CALICANTO”**, recepcionado por el Tribunal Administrativo del Cauca el 16 de abril de 2013<sup>59</sup>, mediante el cual declaró que debido al vertimiento de aguas negras en la Quebrada La Chorrera se ha visto afectada la salud de muchos niños y personas residentes en el sector debido a la contaminación.

- Testimonio del señor Egnar Elías Muñoz Realpe, habitante de la **ASOCIACIÓN DE VIVIENDAS “COLINAS DE CALICANTO”**, recepcionado por el Tribunal Administrativo del Cauca el 16 de abril de 2013<sup>60</sup>, mediante el cual declaró que entre el sistema de alcantarillado que la comunidad construyó con su propio esfuerzo y la distancia que les falta para poder conectarlo al colector, hay una propiedad cuyos dueños impiden pasar la tubería alegando que es propiedad privada y para hacerlo posible les piden pagar la suma de trece millones de pesos (\$13'.000.000.00), lo cual no se ajusta a derecho debido a que aquella zona es de protección de la Quebrada La Chorrera.

- Testimonio del Ingeniero Pedro Antonio Paredes Tovar, Jefe de la División de Alcantarillado de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán S.A. E.S.P., recepcionado por el Tribunal Administrativo del Cauca el 12 de mayo de 2013<sup>61</sup>, mediante el cual declaró que aproximadamente 12 años atrás un grupo de personas asociadas solicitó a la empresa la factibilidad de servicios públicos y alcantarillado en aras de construir más de 10 viviendas. A ese fin, los interesados debían acreditar el certificado de uso de suelo que expide la Oficina de Planeación Municipal y el cual se fundamenta en el POT vigente; comenta que si técnicamente hay disponibilidad del servicio, por ley se debe otorgar el certificado de factibilidad.

Sostuvo que con la factibilidad de servicios las personas interesadas en el proyecto de viviendas debían realizar los proyectos urbanísticos<sup>62</sup> señalando las redes de acueducto y alcantarillado pluvial y de aguas negras; refiere además que si el proyecto cumplía con las normas técnicas de urbanismo sería aprobado por la empresa y los interesados podrían tramitar la licencia de construcción. Afirmó que, en el caso concreto, los habitantes de la Asociación de Viviendas Colinas de Calicanto no habían realizado el proyecto urbanístico y que sin este no se podía proceder a la prestación del servicio.

Afirma que tras realizar visitas en el año 2006 en la zona, la empresa advirtió la

---

<sup>58</sup> Folios 12 al 13 de los anexos.

<sup>59</sup> Folios 14 al 15 de los anexos.

<sup>60</sup> Folios 16 al 18 de los anexos.

<sup>61</sup> Folios 29 al 32 de los anexos.

<sup>62</sup> El Urbanismo comprende para cualquier proyecto de viviendas un conjunto de memorias técnicas donde se escriben las características del proyecto, número de viviendas, usuarios, demanda de agua y con ellos se elabora cálculos hidráulicos y sanitarios que proyectan y definen los diámetros de las redes de acueducto y alcantarillado. Con base a esos datos, los especialistas elaboran unos planos que de acuerdo al Código de Urbanismo del municipio les exige cumplir para determinada zona los anchos de las vías, las zonas duras, zonas verdes y las áreas de recreación, lo cual revisa en conjunta la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán S.A. E.S.P.

presencia de grietas en el terreno en el talud aledaño a la carrera 3ª de las que envió fotos a la Oficina Asesora de Planeación y hasta el año 2008 no evidenció ningún tratamiento teniendo en cuenta que tal talud estaba presentando deslizamiento de suelo, por lo que procedió a enviar un nuevo comunicado a la misma oficina y al Comité Local de Emergencias para que realizaran las intervenciones requeridas.

Señaló que en el año 2010, por causa de un movimiento de suelo presentado por el talud de tierra referenciado, la Alcaldía de Popayán tuvo que desalojar y reubicar a familias del área y la empresa tuvo que mover las redes de acueducto y alcantarillado de la Carrera 3a porque debido al movimiento del suelo del talud perdieron su alineamiento horizontal y las pendientes de construcción, lo que causaba su ruptura por acción mecánica.

- Oficio expedido por la Oficina Asesora de Planeación de la Alcaldía de Popayán<sup>63</sup> el 15 de abril de 2013, mediante el cual informa al Tribunal Administrativo del Cauca que una vez revisados los planos del POT del municipio de Popayán se encontró que la Carrera 3 con calle 21, “[...] se ubica sobre AR-1 con deslizamiento bajo y medio e inundación muy baja [...]”.

- Peritazgo rendido a solicitud de la parte demandante, el 25 de abril de 2013,<sup>64</sup> por los Profesionales Universitarios Especialistas en Alcantarillado y Suelos, Docentes de los Departamentos de Ingeniería Ambiental y Sanitaria y de Geotécnica de la Universidad del Cauca, doctores Jhon Calderón Ramírez y Lucio Gerardo Cruz Velasco, atinente a las áreas del predio ubicado en la carrera 3ª con calle 21 de la ciudad de Popayán. Se destaca:

“[...]”

*Punto 1. El predio donde se encuentran las viviendas de la Asociación Colinas de Calicanto requiere un estudio Geotécnico detallado para determinar el nivel de riesgo por deslizamiento. A pesar que topográficamente y visualmente estas viviendas se encuentran en una vulnerabilidad considerable (seguramente de media a alta), no se puede conocer el nivel de amenaza de la posibilidad del deslizamiento. El riesgo es una función de la vulnerabilidad y la amenaza.*

*Punto 2. Desde el punto de vista geotécnico para decidir si el terreno es habitable o no es necesario contar con el estudio de riesgo por deslizamiento.*

*Punto 3. El conjunto residencial Colinas de Calicanto cuenta con alcantarillado sanitario, el cual fue construido por la comunidad de acuerdo con diseños realizados por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá S.A. E.S.P. Este alcantarillado quedó ciego, sin salida, sin conexión a la red de alcantarillado público de la ciudad y una de las razones para que ello ocurra es que es necesario atravesar un predio construido en la margen derecha de la Quebrada La Chorrera y el propietario del citado predio le cobra a la comunidad la suma de trece millones de pesos (\$13'.000.000.00) por permitir la servidumbre.*

*Los usuarios del alcantarillado, ante la situación de los pozos sépticos rebosándose tomaron la determinación de arrojar el efluente de aguas sanitarias del alcantarillado a la citada Quebrada y de acuerdo con lo manifestado por ellos, esta situación se informó por escrito a la Corporación Autónoma Regional del Cauca – CRC.*

*Punto 4. Si después de los estudios geotécnicos se concluye que el terreno de asentamiento no ofrece peligro de deslizamiento, se deberán buscar de manera*

---

<sup>63</sup> Folio 22 de los anexos.

<sup>64</sup> Folios 25 al 28 de los anexos.

*inmediata, las acciones para buscarle la salida definitiva al alcantarillado. [...]”<sup>65</sup>.*

- Oficio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios del 24 de mayo del 2013 por el cual certifica que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán S.A E.S.P. identificada con ID RUPS 121 es la entidad responsable de la prestación del servicio público de alcantarillado en la ciudad de Popayán.

## VII.8. ANÁLISIS DE FONDO DEL ASUNTO

La **EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE POPAYÁN S.A E.S.P.** solicita que se le exonere de toda responsabilidad en la prestación del servicio de alcantarillado a la **ASOCIACIÓN DE VIVIENDAS “COLINAS DE CALICANTO”**, pues: i) se trata de un asentamiento subnormal que no ha cumplido proceso de legalización y, ii) el terreno en la que se localiza presenta inestabilidad y riesgo de deslizamiento, por ubicarse sobre una falla geológica y conformarse con cenizas vulcanizadas.

La Sala constata que en el expediente se demostró que la **ASOCIACIÓN DE VIVIENDAS “COLINAS DE CALICANTO”** es un asentamiento subnormal que no ha cumplido el proceso de legalización.

Ciertamente, el material probatorio allegado evidencia que la **ASOCIACIÓN DE VIVIENDAS “COLINAS DE CALICANTO”** se fundó en 1998 inicialmente con 10 socios y que por no cumplir con los requisitos exigidos por el Municipio de Popayán en el POT, se vio imposibilitada a gestionar las licencias de construcción requeridas.

Los declarantes manifestaron que ante la necesidad de contar con un techo, los asociados reiniciaron en el año 2005 labores de adecuación y construcción en el terreno, obra que fue suspendida por la Oficina de Planeación Municipal. De igual modo, expresaron que como el ente territorial no les ofreció ninguna otra solución, prosiguieron con las actividades de urbanización.

Los declarantes reconocieron igualmente que solicitaron a la **EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE POPAYÁN S.A. E.S.P.** la instalación de redes, pero que esta no accedió porque el predio no ha cumplido el proceso de legalización. Los testigos también admitieron que la comunidad con sus propios recursos optó por hacer la instalación de pozos sépticos y que en algunas viviendas se instaló red de alcantarillado con desagüe en la Quebrada La Chorrera, lo que trajo como resultado su contaminación.

Efectivamente, según quedó expuesto, en los testimonios que el Magistrado Sustanciador durante la primera instancia recepcionó a los señores Jesús Antonio Erazo y Hector Esau Sevilla Palechor, Secretario de la Junta Directiva de la **ASOCIACIÓN DE VIVIENDAS “COLINAS DE CALICANTO”** y habitante de la misma respectivamente, en Audiencia celebrada el 16 de abril de 2013, estos admitieron haber solicitado a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán S.A. E.S.P. la instalación de redes de acueducto y alcantarillado, que la empresa no accedió a efectuar porque el predio no está legalizado; la comunidad con sus propios recursos optó por construir en algunas viviendas pozos sépticos y, en otras, por instalar red de alcantarillado con desagüe en la Quebrada La Chorrera, lo que trajo como resultado su contaminación. Asimismo, pusieron de

---

<sup>65</sup> Folios 25 y 26 de los anexos.

presente que cuando instalaron las redes solicitaron a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán S.A. E.S.P. la conexión al colector localizado a 10 metros de la urbanización, a lo cual la empresa no accedió bajo el argumento de tratarse un asentamiento subnormal que no ha cumplido el proceso de legalización.

Por lo demás, la Empresa allegó copia del oficio nro. 6866<sup>66</sup> que el Gerente de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán S.A. E.S.P. dirigió el 16 de febrero de 2009 al Jefe de la Oficina Asesora de Planeación del Municipio de Popayán, en el cual informó que se realizaron visitas al sector de la carrera 3a con calle 21, evidenciando que se presentaron deslizamientos a principios de diciembre de 2008 y se llegó a la conclusión que el terreno en mención no es habitable, habiéndose clasificado como de muy alto riesgo de deslizamiento por el POT, de donde cualquier obra de mitigación exige las de construcción de viviendas así como cualquiera otra obra civil de tipo urbanístico, por las características de inestabilidad del terreno.

Asimismo, en su testimonio, el Ingeniero Pedro Antonio Paredes Tovar, Jefe de la División de Alcantarillado de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán S.A. E.S.P., recepcionado por el Magistrado Sustanciador durante la primera instancia en la Audiencia que se llevó a cabo el 12 de mayo de 2013<sup>67</sup>, manifestó que tras realizar visitas en el año 2006 a la zona, se advirtió la presencia de grietas en el talud aldeaño a la Carrera 3ª, cuyo registro fotográfico fue enviado a la Oficina Asesora de Planeación. De igual modo, puso de presente que como en el año 2008 no se evidenció ningún tratamiento, pese a que el referido talud estaba presentando deslizamiento de suelo, procedió a enviar un nuevo comunicado a la referida Oficina de Planeación Municipal y al Comité Local de Emergencias, solicitándoles realizar el tratamiento y las intervenciones que ameritare la mitigación del riesgo.

El declarante también señaló que en el año 2010, por causa de un movimiento de suelo presentado por el talud de tierra referenciado, la Alcaldía de Popayán tuvo que desalojar y reubicar a algunas familias del área y la Empresa tuvo que trasladar las redes de acueducto y alcantarillado de la Carrera 3ª porque debido al movimiento del suelo del talud perdieron su alineamiento horizontal y las pendientes de construcción, lo que causaba su ruptura por acción mecánica.

La evidencia allegada permite a la Sala concluir que dadas las fallas geológicas del terreno en el que se construyó la **ASOCIACIÓN DE VIVIENDAS “COLINAS DE CALICANTO”** y la inestabilidad del terreno, en el que se comprobó que en el año 2008 se verificó un deslizamiento, asiste razón a la **EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE POPAYÁN S.A. E.S.P.**, cuando alega que en el caso presente se encuentra imposibilitada, inclusive, desde el punto de vista de los requisitos legales, para prestar el servicio de alcantarillado, toda vez que la instalación de tuberías y demás elementos de infraestructura subterráneas, podría agravar el riesgo de deslizamiento, siendo susceptible de provocar un fenómeno de remoción en masa, a lo cual se agrega que los problemas de inestabilidad de la zona dificultan la cimentación de estructuras en concreto.

Se demostró igualmente que la Empresa puso en conocimiento de la comunidad la imposibilidad de prestar el servicio con ocasión de la Visita<sup>68</sup> Técnica realizada el 21 de julio de 2009 en respuesta a la invitación que esta le hiciera a una reunión

---

<sup>66</sup> Folios 91 al 92 del cuaderno principal.

<sup>67</sup> Folios 29 al 32 de los anexos.

<sup>68</sup> Folios 7 y 8, Cuaderno de Anexos

en la que se exploraran posibles soluciones que se les pudiera dar a la situación de saneamiento básico y contaminación al nacimiento La Chorrera que afrontan, al no contar con red de alcantarillado.

En efecto, en el Informe de la Visita realizada el 21 de julio de 2009 por contratistas de la Subdirección de Gestión Ambiental –Recurso Hídrico, se hizo constar lo siguiente:

*“[...]”*

*Situación encontrada*

*[...]”*

*Se realizó un recorrido por los predios donde actualmente se encuentran localizadas aproximadamente 60 viviendas, de las cuales según el señor Jesús Antonio Erazo el 90% cuentan con tanque séptico individual (Foto 1), el 10% restante vierte sus aguas residuales al nacimiento de la Quebrada La Chorrera.*

*Durante el recorrido fue posible observar a presencia de zanjas creadas por algunas viviendas para canalizar las aguas grises y llevarlas al nacimiento de agua (Foto 2).*

*Del mismo modo, se percibió que el terreno en el que se encuentran ubicadas las viviendas presenta problemas de inestabilidad y de amenaza por deslizamiento (Foto 3).*

*Fue posible constatar que el nacimiento de agua está siendo contaminado por las viviendas que están a escasos 30 mt. aproximadamente (Foto 4) las cuales arrojan residuos sólidos y algunas sus vertimientos. El nacimiento presenta franja protectora aguas abajo, pero no cuenta con protección en el margen derecho.*

*Los habitantes del sector manifestaron que han buscado que se les conecte a la red de alcantarillado, pero debido a que dentro del POT (Plan de Ordenamiento Territorial) aparece esta zona como zona de conservación, no ha sido posible les efectúe la conexión. A su vez, expresan su preocupación respecto a los vertimientos que se están arrojando directamente al nacimiento de agua, ya que está siendo un foco de contaminación para el nacimiento y está ocasionando malos olores y propagación de insectos y roedores que ponen en riesgo la salud de las familias que viven en el entorno.*

*Conclusiones y recomendaciones.*

*Como alternativa de solución a la contaminación, se hace necesaria la implementación de un sistema séptico integrado, colectivo, prefabricado.*

*Técnicamente se recomienda esta solución por la relación costo-beneficio y las facilidades que implica la instalación de estos sistemas.*

*También se observa que en la zona pueden presentarse problemas de inestabilidad que dificultarían la cimentación de estructuras en concreto.*

*El trámite de permiso de vertimientos queda supeditado a la definición del uso del suelo por parte de Planeación Municipal.*

*Es importante recordarle a la comunidad que se encuentran ubicados en una zona no apta para construcción, ya que es considerada según el POT como zona de protección y conservación, por lo tanto, deben comprometerse a su mantenimiento y reserva, de acuerdo con la normatividad vigente.*

*Se recomienda igualmente a la comunidad establecer medidas de prevención dado que se encuentran situados sobre terrenos inestables que presentan amenaza por deslizamientos.*

[...].”

Ahora bien: aun cuando es cierto que la Empresa expidió a favor del actor el certificado de Viabilidad de Servicios nro. 96354 el 25 de noviembre de 2003, el cual fue actualizado y modificado mediante el certificado<sup>69</sup> de Viabilidad de Servicios nro. STO-2019 el 29 de marzo de 2011, la Sala coincide con la apelante en constatar que este documento se circunscribe a hacer constar que en el sector existe un colector de propiedad de la Empresa que potencialmente cuenta con la capacidad de recoger las aguas residuales y al que, por ende, podría conectarse el alcantarillado sanitario de la Unidad Habitacional, siempre y cuando esta acredite el cumplimiento cabal de las exigencias técnicas a que el ya transcrito artículo 7 de la Ley 142 supedita la prestación del servicio de alcantarillado.

Así, se infiere inequívocamente de su texto:

“[...]

*De acuerdo a concepto del Ingeniero Pedro A. Paredes T. (Jefe de la División Alcantarillado) se modifica ítem Alcantarillado de la viabilidad No 96354, otorgada el 25/11/2003, por:*

**Alcantarillado Sanitario**, sobre el colector de 012”, carrera 6 con calle 24, Barrio La Gran Victoria.

**Alcantarillado Pluvial**, hacia la Quebrada La Monja.

[...].”

Según lo expuesto, la Sala resolverá modificar el ordinal primero de la sentencia apelada en el sentido de exonerar a la **EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE POPAYÁN S.A. E.S.P.** de la imputación de responsabilidad que el Tribunal *a quo* le atribuyó en la vulneración de los derechos colectivos al ambiente sano; a la seguridad y a la 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, cuyo amparo se otorgó.

En cambio, la Sala confirmará el ordinal quinto de la sentencia apelada pues constata que en este el Tribunal *a quo* se limitó a “[...] **ORDENAR** a la **EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO S.A. E.S.P.** como gestor del Plan Municipal de Agua y Saneamiento Básico del Municipio de Popayán, que brinde acompañamiento al Municipio de Popayán (Cauca) en la realización de los estudios de viabilidad para construcción del acueducto y alcantarillado en el Barrio Colinas de Calicanto, así como en la ejecución del proyecto de construcción del mismo, si a ello hubiese lugar [...]” (Subrayado de la Sala).

---

<sup>69</sup> Folio 36

A juicio de esta Sala esa orden es acertada, teniendo en cuenta el deber de colaboración que asiste por igual a todos los sujetos, en aras a que sea factible el efectivo cumplimiento de los cometidos estatales.

La Sala encuentra razonable que la Empresa brinde al Municipio de Popayán el referido acompañamiento, teniendo en cuenta el alto grado de especialización técnica que involucra la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado y la significativa experiencia y trayectoria con que esta cuenta. Estos factores, sin lugar a dudas, hacen que su asistencia resulte en grado sumo relevante.

Por su parte, la Sala advierte que el Tribunal *a quo* pasó por alto la corresponsabilidad que es exigible a los propietarios de los predios en los que se construyeron las unidades habitacionales en la **ASOCIACIÓN DE VIVIENDAS “COLINAS DE CALICANTO”**, la cual tiene sólidos fundamentos en nuestro ordenamiento jurídico.

Específicamente, en materia de prevención de desastres, resulta relevante traer a colación el artículo 2º de la Ley 1523<sup>70</sup> de 24 de abril de 2012, que establece que la gestión del riesgo es responsabilidad **de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano**, imponiendo obligaciones, deberes y responsabilidades comunes con el propósito de alcanzar los objetivos propuestos.

En esos términos, se establece el **principio de corresponsabilidad** el cual implica que los actores concernidos deban concurrir con acciones conducentes a la eficaz gestión del riesgo.

En efecto, la norma precitada dispone que “[...] *En cumplimiento de esta responsabilidad, las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo, entendiéndose: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.*

***Por su parte, los habitantes del territorio nacional, corresponsables de la gestión del riesgo, actuarán con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes, y acatarán lo dispuesto por las autoridades [...]*** (Destacado de la Sala).

Corolario de lo expuesto es que no sea dable al juez constitucional exonerar a los ciudadanos y a las comunidades de la corresponsabilidad que les sea exigible en la gestión de sus propios asuntos, ni relevarlos de la obligación de asumir las consecuencias que se derivan de sus propios actos.

Valga, a este respecto, citar la sentencia T-1094 de 2002, en la que la Corte Constitucional consignó el siguiente razonamiento:

***[...] Sería contrario a los principios de dignidad humana, de trabajo, de solidaridad social y de prevalencia del interés general así como a los deberes ciudadanos, que los infortunios y riesgos de la persona fuesen asumidos íntegramente por el Estado. Esto hace, por ejemplo, que las consecuencias negativas de la conducta negligente, e incluso dolosa, de algunos,***

---

<sup>70</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”

*se traslade al Estado, y a través de éste a toda la sociedad, con la consiguiente anulación de la responsabilidad individual en el manejo de sus propios asuntos. Tal no puede ser, por lo tanto, el alcance de los deberes sociales derivados de las disposiciones constitucionales citadas [...]”<sup>71</sup> (Destacado de la Sala).*

En esa misma línea argumentativa, la jurisprudencia<sup>72</sup> de esta Sección ha puesto de presente que cuando se demuestre que los riesgos a la seguridad y a la prevención de desastres han sido causados por acciones atribuibles a los ciudadanos, resulta procedente que el juez popular ordene que los sujetos corresponsables concurren con las entidades gubernamentales a adoptar las medidas que resultaren necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos, en aras de hacer efectivos los deberes de precaución, solidaridad y autoprotección que tanto en lo personal como en sus bienes les impone el artículo 2 de la Ley 1523, concretamente, en materia de prevención del riesgo.

En aras de hacer efectiva la corresponsabilidad que asiste a los ciudadanos en la prevención del riesgo, conforme a lo preceptuado en el artículo 2 de la Ley 1523, la Sala adicionará la parte resolutive de la sentencia apelada, para exhortar a los propietarios de las unidades habitacionales de la **ASOCIACIÓN DE VIVIENDAS “COLINAS DE CALICANTO”** a que concurren con las autoridades del Municipio de Popayán y coadyuven las gestiones que se requiera adelantar con miras a completar el proceso de legalización como asentamiento urbano de la Asociación de viviendas “Colinas de Calicanto”, así como las labores que apareje el proyecto de construcción y adecuación del alcantarillado, si a ello hubiese lugar, de acuerdo a los resultados de los estudios técnicos que el Tribunal *a quo* le ordenó al Municipio de Popayán adelantar, con el fin de determinar el estado actual de la zona.

Para el caso en que los estudios técnicos determinen que el terreno en el que se ubican las unidades habitacionales de la **ASOCIACIÓN DE VIVIENDAS “COLINAS DE CALICANTO”** corresponde a la categoría de alto riesgo no mitigable, la Sala exhortará a los propietarios de las referidas unidades habitacionales para que coadyuven a las autoridades del Municipio de Popayán en los trámites y gestiones que se requiera adelantar con miras a dar cumplida y cabal ejecución al proyecto de reubicación de sus viviendas.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley.**

#### **FALLA:**

**PRIMERO: MODIFICAR** el ordinal primero de la sentencia apelada en el sentido de excluir de lo allí dispuesto a la **EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE POPAYÁN S.A. E.S.P.**

---

<sup>71</sup> Corte Constitucional, sentencia T-1094 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa)

<sup>72</sup> Cfr. La sentencia de 27 de febrero de 2003. C.P. Camilo Arciniegas Andrade. Número único de Radicación 2000-3448-01 (AP 3448). Actor: José del Carmen Espinoza Rincón. Demandados: Municipio de Rionegro y CAR. Sentencia de 4 de febrero de 2010. C.P. (E) María Claudia Rojas Lasso. Número único de Radicación 73001-23-31-000-2011-01676-01. Actor: Félix Eduardo Martínez. Demandado: Municipio de Ibagué. Sentencia de 31 de marzo de 2011. C.P. María Claudia Rojas Lasso. Número único de Radicación 6001-23-31-000-2004-01624-01(AP)Demandado: Municipio de Cali.

**SEGUNDO: ADICIONAR** la sentencia apelada en el sentido de **EXHORTAR** a los propietarios de las unidades habitacionales de la **ASOCIACIÓN DE VIVIENDAS “COLINAS DE CALICANTO”** para que concurren con las autoridades del Municipio de Popayán y coadyuven las gestiones que se requiera adelantar con miras a completar el proceso de legalización como asentamiento urbano de dicha Asociación, así como las labores que apareje el proyecto de construcción y adecuación del alcantarillado, si a ello hubiese lugar, de acuerdo a los resultados de los estudios técnicos que el Tribunal *a quo* le ordenó al Municipio de Popayán adelantar, con el fin de determinar el estado actual de la zona.

Para el caso en que los estudios técnicos determinen que el terreno en el que se ubican las unidades habitacionales de la **ASOCIACIÓN DE VIVIENDAS “COLINAS DE CALICANTO”** corresponde a la categoría de alto riesgo no mitigable, se exhorta a los propietarios de las referidas unidades habitacionales, para que concurren con las autoridades del Municipio de Popayán y coadyuven en los trámites y gestiones que se requiera adelantar con miras a dar cumplida y cabal ejecución al proyecto de reubicación de sus viviendas.

**TERCERO: CONFIRMAR** en lo demás la sentencia apelada.

**CUARTO: REMITIR** copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo, de conformidad con el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

**QUINTO:** En firme esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

Se deja constancia que la anterior sentencia fue discutida y aprobada por la Sala en sesión del primero (1) de marzo de 2018.

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Presidente

**MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**