

## **COSA JUZGADA PARCIAL / SOLICITUD DE PROTECCIÓN DE DERECHOS COLECTIVOS DE HABITANTES DEL SECTOR DOS DEL BARRIO LAS DELICIAS DE IBAGUÉ - Quebrada la balsa**

[S]i bien los procesos en mención presentan algunas pretensiones coincidentes, lo cierto es que difieren en pretensiones tales como las siguientes: (i) la prestación eficiente del servicio de alcantarillado, (ii) la canalización de la quebrada “La Balsa”, (iii) el mantenimiento o construcción de los puentes de uso peatonal y vehicular, y (iv) la construcción de muros de contención en el sector 2 del Barrio Las Delicias. (...) se constata que no hay configuración de cosa juzgada respecto a la acción popular identificada con el número único de radicación 00596-05, pues teniendo en cuenta que pretende la ejecución de obras de defensa contra inundaciones en la urbanización Chicalá por la erosión de la quebrada “Las Panelas” no se presenta identidad de causa ni de objeto. La Sala considera que contra lo afirmado por el apoderado del Municipio de Ibagué, el Tribunal a quo acertó al declarar probada la excepción de cosa juzgada de manera parcial.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 88 / LEY 472 DE 1998 - ARTÍCULO 2 / LEY 472 DE 1998 - ARTÍCULO 16

**NOTA DE RELATORÍA:** La sentencia estudia el marco normativo y jurisprudencial de la acción popular, así como el marco constitucional y legal en relación con la obligación de garantizar la prestación de los servicios públicos domiciliarios, entre ellos los de acueducto y de alcantarillado, así como la de realizar las obras de infraestructura para su funcionamiento y para hacer efectivo el saneamiento ambiental. También aborda el marco normativo del servicio público de alcantarillado y el marco normativo del servicio de agua potable. En relación con el objeto de la acción popular, consultar la sentencia de 28 de marzo de 2014, exp. 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno de esta Corporación.

**RESPONSABILIDAD DE GARANTIZAR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS - En cabeza del municipio / SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO - Acueducto / RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES DE PROTEGER LA VIDA AÚN CUANDO LOS RIESGOS A LA SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES SEAN ATRIBUIBLES A LOS CIUDADANOS - Desarrollo jurisprudencial**

La Sala advierte que tuvo razón el apoderado de la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado IBAL S.A. E.S.P. –OFICIAL, pues ciertamente el Tribunal a quo guardó silencio de su alegación en torno a la responsabilidad atribuible a la Junta Administradora del Acueducto del Barrio Las Delicias; sin embargo, esta omisión en nada afecta la validez de las órdenes impartidas comoquiera que, según quedó expuesto, el municipio en este caso, el de Ibagué, es el principal responsable de garantizar la prestación de los servicios públicos domiciliarios, entre ellos el de acueducto, inclusive a las zonas rurales. La circunstancia de que una junta de acción comunal asuma la prestación del servicio no releva al municipio de la obligación constitucional y legal de cumplir esta principalísima función, tanto más tratándose del servicio público del que depende la efectividad del derecho al agua potable que ha sido reputado inclusive como un derecho fundamental por la jurisprudencia de la Corte Constitucional. (...) En cuanto al argumento expuesto por la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado IBAL S.A. E.S.P. –OFICIAL para exonerarse de responsabilidad alegando que los habitantes del Barrio Las Delicias son responsables de la causación de los supuestos fácticos de los que se derivan la vulneración de los

derechos colectivos para cuya protección se instauró la acción, la Sala advierte que en numerosos pronunciamientos, la Sección ha puesto de presente que aun cuando los riesgos a la seguridad y a la prevención de desastres se deban a acciones atribuibles a los ciudadanos quienes con frecuencia ocupan zonas de alto riesgo para construir sus viviendas, inclusive exponiendo sus propias vidas, no exime a las autoridades del cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales, máxime cuando está de por medio la protección de vidas humanas.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 49 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 79 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 80 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 311 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 365 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 366 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 367 / LEY 136 DE 1994 - ARTÍCULO 3 / LEY 142 DE 1994 - ARTÍCULO 5 / LEY 388 DE 1997 - ARTÍCULO 8 / LEY 715 DE 2001 - ARTÍCULO 76 / LEY 1753 DE 2015 - ARTÍCULO 18 / DECRETO 1575 DE 2007 / DECRETO 302 DE 2000

**NOTA DE RELATORÍA:** Para conocer los pronunciamientos de la Sección Primera de la Corporación en relación con las obligaciones constitucionales y legales de las autoridades cuando se trata de proteger vidas de habitantes de zonas de alto riesgo, a pesar de que los riesgos a la seguridad y a la prevención de desastres se deban a acciones atribuibles a ellos mismos, consultar la sentencia de 13 de mayo de 2004, exp. 76001-23-31-000-2002-2821-01, C.P. Camilo Arciniegas Andrade. Sin embargo la Sala, teniendo en cuenta circunstancias especiales, ha puesto de presente que cuando se demuestre que los riesgos a la seguridad, a la prevención de desastres o la vulneración o amenaza a otros derechos e intereses colectivos han sido causados por acciones u omisiones 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 se impone en materia de prevención del riesgo; al respecto, ver la sentencia de 27 de febrero de 2003, exp. 2000-03448-01, C.P. Camilo Arciniegas Andrade.

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

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 del sector dos del Barrio Las Delicias a que concurren con las autoridades del Municipio de Ibagué y coadyuven las gestiones que se requiera adelantar con miras a completar el proceso de legalización como asentamiento urbano del Sector dos del Barrio Las Delicias, 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 Ibagué 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 del sector dos del Barrio Las Delicias 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 Ibagué en los trámites y gestiones que se requiera adelantar con miras a la ejecución del proyecto de reubicación de sus viviendas.

FUENTE FORMAL: LEY 1523 DE 2012 - ARTÍCULO 2

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN PRIMERA**

**Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de abril de dos mil dieciocho (2018)

**Radicación número: 73001-23-31-000-2011-00587-01(AP)**

**Actor: ÁLVARO LEÓN HINCAPIÉ VEGA**

**Demandado: MUNICIPIO DE IBAGUÉ, CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA - CORTOLIMA Y EMPRESA IBAGUEREÑA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO IBAL S.A. E.S.P. -OFICIAL**

Vinculada: JUNTA ADMINISTRADORA DEL ACUEDUCTO DEL BARRIO LAS DELICIAS<sup>1</sup>

ACCIÓN POPULAR<sup>2</sup>

La Sala decide los recursos de apelación interpuestos por el **Municipio de Ibagué** y por la **Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado IBAL S.A. E.S.P. - OFICIAL** contra la sentencia de 22 de junio de 2012 proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, que amparó **los derechos al goce del espacio público, a la utilización y defensa de los bienes de uso público, a la seguridad y salubridad públicas, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, al acceso a los servicios públicos y a su prestación eficiente y oportuna, a la seguridad y a la prevención de desastres previsibles técnicamente.**

**I.- ANTECEDENTES**

**1. LA DEMANDA**

El señor **Álvaro León Hincapié Vega**, actuando en nombre propio, en ejercicio de la acción popular instituida en el artículo 88 de la Constitución Política, presentó demanda contra el **Municipio de Ibagué**, la **Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado IBAL S.A. E.S.P. OFICIAL**, y la **Corporación Autónoma Regional Del Tolima –CORTOLIMA**, a las que considera responsables de la vulneración de los derechos colectivos al **goce del espacio público, a la**

<sup>1</sup> Vinculada en la segunda instancia mediante auto de 1 de septiembre de 2014. Fls 543 a 547

<sup>2</sup> Se presentó el 29 de agosto de 2011, esto es, antes de la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA (Ley 1437 de enero 18 de 2011), la cual empezó el 2 de julio de 2012, conforme lo dispuso el artículo 308 *idem*.

utilización y defensa de los bienes de uso público, a la seguridad y salubridad públicas, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, al acceso a los servicios públicos y a su prestación eficiente y oportuna, a la seguridad y a la prevención de desastres previsibles técnicamente.

## 1.2. Pretensiones

El actor propone las siguientes pretensiones:

*[...]*

1. *Se amparen y protejan adicionalmente a los que resulten probados como vulnerados, amenazados y en peligro como consecuencia de las omisiones de responsabilidad de cada una de las accionadas, según su competencia y naturaleza dentro del trámite del proceso, los derechos colectivos enunciados en el presente escrito y los que resulten probablemente comprometidos y amenazados en la problemática expuesta, con fundamento en el garantismo Constitucional que revisten este tipo de acciones, y su carácter preventivo.*

2. *Declarar responsables por omisión, solidariamente y respecto de sus propias funciones, deberes y competencias legales y constitucionales, al Municipio de Ibagué, la Corporación Autónoma Regional del Tolima y el IBAL S.A. E.S.P. OFICIAL, respecto de la violación y vulneración a los derechos colectivos consagrados en la Ley 472 de 1998, artículo 4, literales d), g), h), j) y l).*

3. *Se ordene y exhorte al Municipio de Ibagué, a la la Corporación Autónoma Regional del Tolima y a el IBAL S.A. E.S.P. OFICIAL, respecto a sus propias funciones, deberes y competencias legales y constitucionales, promover inmediatamente todas las actuaciones administrativas necesarias y dirigidas integralmente, a evitar el daño contingente, a hacer cesar el peligro, la amenaza, y la vulneración y agravio sobre los derechos e intereses colectivos objeto de amparo, y consagrados (sic) en la Ley 472 de 1998, artículo 4, literales d), g), h), j) y l), planteando inicialmente las siguientes:*

a) *Ordenar la planeación, construcción y mantenimiento del sistema de acueducto y alcantarillado en el sector dos (2) del Barrio Las Delicias de Ibagué, el cual asegure una prestación eficiente, óptima, segura y digna del servicio;*

b) *Ordenar la señalización técnica, necesaria y preventiva; la planeación y canalización de la quebrada "La Balsa"; así como la recuperación ecológica y paisajística del espacio público anexo especialmente en el lugar específico de la problemática, sector dos (2) del Barrio Las Delicias de Ibagué;*

c) *Ordenar la señalización vial y preventiva; la planeación, construcción y mantenimiento conforme a todas las normas técnicas vigentes, del y sobre el puente de uso vehicular y peatonal existente en la única vía de acceso entre el sector uno (1) y dos (2) del Barrio Las Delicias, el último a su vez comunica con la ciudad de Ibagué.*

d) *Ordenar la elaboración de un plan integral de manejo de aguas en el sector dos (2) del Barrio Las Delicias de Ibagué, y las construcciones necesarias para su implementación, incluyendo la construcción de muros de contención o semejantes en la parte alta del sector, pues existen amenazas latentes de deslizamientos de tierra.*

*[...]*

## 1.3. Presupuestos fácticos

El actor los plantea de la siguiente manera:

**1.3.1.** Las entidades accionadas, de manera sistemática y reiterada, han incurrido en descuido y abandono frente a situaciones concretas, de riesgo previsible, como son: i) el colapso funcional y la falta de mantenimiento preventivo del sistema de acueducto y alcantarillado del sector dos del Barrio Las Delicias de Ibagué; ii) la falta de canalización de la Quebrada La Balsa; iii) la falta de mantenimiento del "peligroso" puente de uso peatonal y vehicular ubicado sobre dicha quebrada, el cual comunica al sector con la ciudad de Ibagué; iv) la falta de jornadas y actuaciones encaminadas a recuperar ecológica y paisajísticamente el sector, vi) la omisión en ejecutar las obras necesarias para precaver un deslizamiento de tierra sobre las viviendas.

**1.3.2.** La Quebrada La Balsa presenta un alto grado de contaminación, pues sobre esta se vierten directamente aguas negras y residuales domésticas. A ello se suma la falta de canalización de las aguas y la falta de un sistema de alcantarillado que ofrezca a los ciudadanos un adecuado manejo de aguas lluvias y residuales. La falta de canalización de las aguas produce su estancamiento y filtración, lo que a su turno genera malos olores y presencia de roedores e insectos.

A causa de la falta de un servicio de alcantarillado que satisfaga las exigencias técnicas para garantizar que su prestación sea eficiente y oportuna, en época de lluvias, se producen inundaciones en muchas viviendas, las cuales causan daños a las calles, debilitan los cimientos de las casas y causan deterioro tanto del paisaje como del espacio público, con grave detrimento de la calidad de vida de los habitantes del sector.

**1.3.3.** El sector dos (2) del Barrio Las Delicias carece del servicio de agua potable, lo cual vulnera las mínimas garantías de sus habitantes y los expone a continuas enfermedades.

## **II. ACTUACIONES EN LA PRIMERA INSTANCIA**

El Magistrado Sustanciador a quien correspondió por reparto la demanda en el en la primera instancia, admitió la acción popular mediante auto de 12 de septiembre de 2011<sup>3</sup>, y dispuso notificar personalmente al Alcalde del Municipio de Ibagué<sup>4</sup>, a la Directora de la Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA<sup>5</sup>, al Director de la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado IBAL S.A. E.S.P. – OFICIAL<sup>6</sup>, al Procurador Judicial ante el Tribunal Administrativo del Tolima y al Defensor Regional del Pueblo de la admisión de la demanda, conforme a lo dispuesto en los artículos 22 y 23 de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998<sup>7</sup>, para que procedieran a su contestación, propusieran excepciones, solicitaran pruebas y allegaran los documentos que pretendieran hacer valer como pruebas.

**II.1. El Municipio de Ibagué**, mediante apoderado especial?, se opuso a las pretensiones de la demanda, para lo cual argumentó que el municipio ha venido desarrollando actuaciones (cuales actuaciones y para qué) como consecuencia de las sentencias proferidas dentro de las acciones populares con números único de radicación 0471-2005 y 00596-05 (105-09), las cuales cursaron en los Juzgados Noveno y Primero Administrativo del Circuito de Ibagué, respectivamente.

---

<sup>3</sup> Cfr. Folio 29

<sup>4</sup> Cfr. Folio 37

<sup>5</sup> Cfr. Folio 35

<sup>6</sup> Folio 40

<sup>7</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".*

Manifestó que el ente territorial viene cumpliendo con las obligaciones que le fueron impuestas en las mencionadas sentencias, y que las actuaciones que al efecto ha acometido se encuentran debidamente documentadas y reposan en los procesos anteriormente relacionados. (Valoración que debe efectuarse en el estudio de la sentencia de ser necesario y no el presente acápite)

En virtud de lo anterior, el apoderado del ente territorial propuso las excepciones de cosa juzgada, agotamiento de la jurisdicción y hecho superado, por considerar que la presente acción popular coincide en cuanto a los supuestos fácticos, al objeto y la causa *pretendí* con la que fue decidida en la sentencia de 28 de septiembre de 2007 (M.P. Teófilo María Lozano Enciso), proferida por el Juzgado Noveno Administrativo de Ibagué<sup>8</sup> dentro de la acción popular identificada con el número único de radicación 0471–2005, en la cual se ordenó al Municipio de Ibagué y a la Corporación Autónoma de Regional del Tolima -CORTOLIMA iniciar la ejecución del Plan de Ordenamiento y Manejo Ambiental de las micro-cuencas de las Quebradas “La Balsa” y las “Panelas”, como adoptar las medidas administrativas tendientes a la reubicación de la población suburbana asentada en la zona de protección de citadas quebradas.

El apoderado del ente territorial sostuvo que la presente acción popular, asimismo, coincide con los supuestos fácticos y las pretensiones que se examinaron en la sentencia de 1 de febrero de 2008 (M.P. Belisario Beltrán Bastidas), proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima<sup>9</sup> dentro de la acción popular con número único de radicación 00596–05, la cual ordenó al Municipio de Ibagué y a la Sociedad Comercial Caracoly S.A., en Liquidación adoptar las medidas administrativas y presupuestales y asegurar los recursos necesarios para acometer las obras de construcción de los muros de contención y los gaviones de la Quebrada “Las Panelas”, al margen derecho colindante con el Conjunto Residencial Chicalá.

Afirmó que las decisiones referidas están ejecutoriadas y que el municipio las ha cumplido a cabalidad.

**II.2. La Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado IBAL S.A. E.S.P. – OFICIAL** mediante apoderado especial, se opuso a las pretensiones de la demanda.

Manifestó que ha sido responsable dentro del marco de la Ley 142 de 11 de julio de 1994<sup>10</sup> y dentro del ámbito de su competencia hidrosanitaria, en especial, ha sido cuidadosa en precaver los riesgos previsibles entre ellos, posibles colapsos en terrenos que así lo ameriten.

Advirtió que la entidad no es la encargada del mantenimiento del puente de uso peatonal y vehicular a que hace mención el accionante, toda vez que es el Municipio de Ibagué, por intermedio de su Secretaria de Infraestructura, a quien competen tales tareas.

Precisó que a CORTOLIMA le corresponde adelantar las jornadas y actuaciones tendientes a recuperar ecológicamente y paisajísticamente el sector en cuestión.

---

<sup>8</sup> Acción popular interpuesta por la Asociación de Copropietarios del Conjunto Residencial Chicalá contra la Corporación Autónoma Regional de Tolima.

<sup>9</sup> Acción popular interpuesta por Juan Pablo Castro Chávez y otros contra el Municipio de Ibagué y la Sociedad Comercial Caracoly S.A. En Liquidación.

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

Argumentó que el Municipio de Ibagué y CORTOLIMA son los llamados a acometer las acciones tendientes a la mitigación de riesgos y a prevenir deslizamientos de tierras sobre las viviendas, razón por la cual no se le puede endilgar responsabilidad por obligaciones que están fuera de su objeto social.

Como excepciones, propuso las siguientes:

*“Ausencia de causa para accionar contra el IBAL”*, toda vez que el accionante afirma que la accionada es la responsable, sin soportar dichas afirmaciones en criterios técnicos que lo justifiquen, por lo tanto no acredita la existencia del nexo causal entre los presuntos perjuicios ocasionados y una acción u omisión de la entidad accionada.

*“Falta de la prueba”*, como quiera que el accionante no demuestra la vulneración de los derechos colectivos, y se limita a solo un registro fotográfico que no prueban la vulneración o amenaza del derecho colectivo invocada por el actor.

*“Falta de legitimación en la causa por pasiva”*, toda vez que la accionada no ha realizado ninguna omisión o acción que atente contra los derechos colectivos puesto que lo argumentado y pretendido por el actor no prueba ninguna omisión por parte del prestador de servicios públicos domiciliarios.

**II.3. La Corporación Autónoma Regional del Tolima –CORTOLIMA**, el Procurador Judicial ante el Tribunal Administrativo del Tolima y el Defensor Regional del Pueblo guardaron silencio.

### III. LA AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

Esta audiencia tuvo lugar el 24 de enero de 2012<sup>11</sup>, con la asistencia del actor popular, los apoderados especiales del Municipio de Ibagué, de la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado IBAL S.A. E.S.P. – OFICIAL y el Procurador Judicial Delegado ante lo Contencioso Administrativo. La audiencia se declaró fallida debido a la ausencia de fórmula conciliatoria y a la inasistencia de la representante legal de la Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA.

### IV. ALEGATOS EN LA PRIMERA INSTANCIA

**4.1. El municipio de Ibagué**, mediante apoderado, reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

**4.2. La Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado E.S.P. – OFICIAL**, mediante apoderado, reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

Asimismo, afirmó que no le asiste ningún tipo de responsabilidad por acción u omisión, toda vez que el sector dos del Barrio Las Delicias, conformado por viviendas que fueron construidas alrededor del inmueble identificado con el número de matrícula inmobiliaria 35094506 situado en la Calle 74 # 36 – 11, no

---

<sup>11</sup> Folios 162 a 164

hacen parte de su perímetro de prestación del servicio público de acueducto y alcantarillado<sup>12</sup>. A esos efectos, allega el Oficio nro. 180 – 072 que el Jefe de la División Técnica de Acueducto de la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado E.S.P. – Oficial le remitió a la Secretaria General de la misma entidad el 23 de enero de 2012.

Además, pone de presente que existe un operador director que es la Junta Administradora de Acueducto del Barrio Las Delicias quien es el primer agente responsable de la vulneración de los derechos colectivos que se reclaman, ya que “[...] después de varios años de venir operando rudimentariamente el sistema al parecer no se ha preocupado por brindar a la comunidad un servicio eficiente y de óptima calidad al no ofrecer unas mínimas condiciones de potabilidad del agua, incumpléndose las disposiciones contenidas en el Decreto 1575<sup>13</sup> de 9 de mayo de 2007, que les son exigible a los operadores y prestadores del servicio público de agua potable, conforme a los artículos 1 y 9 de esta norma [...]”<sup>14</sup>.

De lo expuesto, concluyó que al Estado a través de las respectivas entidades territoriales, le corresponde asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos y que a la Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA le compete adelantar las gestiones ambientales encaminadas a la recuperación paisajística del sector aledaño a la Quebrada “La Balsa”.

#### IV. LA SENTENCIA IMPUGNADA

El Tribunal Administrativo del Tolima, mediante sentencia proferida el 22 de junio de 2012, decidió:

“[...]”

*PRIMERO: DECLARAR probada parcialmente la excepción de COSA JUZGADA, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva; se desestiman las demás excepciones.*

*SEGUNDO: Amparar los derechos colectivos al goce del espacio público, y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la seguridad pública y salubridad públicas, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.*

*TERCERO: ORDENAR al Municipio de Ibagué, que en un término no mayor a seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, adopte las medidas administrativas, presupuestales, financieras y técnicas, para que dentro del mismo plazo, se realice la instalación de las barandas de protección o de seguridad, colocación de las señales de tránsito reglamentarias preventivas e informativas que cumplan con las normas técnicas que rigen la materia, y demás obras que sean necesarias en el puente vehicular ubicado sobre la Quebrada La Balsa frente al Barrio Las Delicias.*

---

<sup>12</sup> Folios 165 y 166

<sup>13</sup> “Por el cual se establece el Sistema para la Protección y Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano”.

<sup>14</sup> Folio 212

*Realizado lo anterior, se ordena al Municipio de Ibagué, que una vez ejecutoriado este fallo y de forma inmediata, retire el puente de madera o artesanal ubicado en el sector en mención, estando vigilante de que no se restablezca esta forma de transitar por dicha zona.*

*En esos términos, se EXHORTA al Municipio accionado, para que dentro de un término de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, y en coordinación con la Secretaría de Obras Públicas, estudien la posibilidad y la viabilidad de la construcción de un puente peatonal en la zona.*

*Mientras se elaboran los anteriores estudios deberá adoptar las medidas tendientes para que los peatones puedan transitar en forma segura de un lugar a otro.*

*CUARTO: ORDENAR al Municipio de Ibagué: para que dentro de un término de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, y en coordinación con la Secretaria de Obras Públicas y la IBAL A.S. E.S.P, estudien la posibilidad y la viabilidad de la implementación de la instalación de acueducto y la red de alcantarillado para el suministro de agua potable en un término no mayor de 8 meses.*

*De encontrar viable la realización de tales obras, deberá proceder a realizar los estudios y demás gestiones pertinentes y trámites administrativos para lograr la legalización del Barrio Las Delicias e incluirla dentro del perímetro urbano y el perímetro de servicios; supervisar y verificar que la entidad pública descentralizada del orden municipal encargada de la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado le suministre agua potable a los moradores del Barrio citado y les instale la red de alcantarillado.*

*Por consiguiente, el Municipio procederá en un término no mayor a seis (6) meses a elaborar los estudios técnicos que sean indispensables, para redimensionar y/o redefinir el componente general del POT, en su clasificación urbana, garantizando de esta manera los trámites de licencias de urbanismo y construcción que sean necesarias para la satisfacción del suministro de agua potable al conglomerado subnormal denominado Barrio Calucaima, obligación ésta última que adelantará el IBAL, una vez concluya el procedimiento de redefinición del POT a cargo del Municipio de Ibagué.*

*QUINTO: ORDENAR a CORTOLIMA para que dentro de sus funciones vigile y proteja el derecho colectivo invocado, así como el de tomar medidas necesarias para controlar la contaminación que están produciendo las aguas servidas y residuales para evitar que se siga contaminando la Quebrada La Balsa.*

*SEXTO: CONDÉNESE a los entes accionados en costas y agencias en derecho, en los términos expuestas en la parte motiva.*

*[...]“.*

El Tribunal *a quo* consideró que existe cosa juzgada parcial con respecto a la acción popular correspondiente al número único de radicación 0471-2005<sup>15</sup> impetrada por la Asociación de Copropietarios del Conjunto Residencial Chicalá

---

<sup>15</sup> No suministra los 23 dígitos

contra el Municipio de Ibagué, CORTOLIMA e IBAL A.S. E.S.P. para la protección de los derechos colectivos a la seguridad y la prevención de desastres previsibles, en lo que tiene que ver con la realización de las obras de mitigación del riesgo causado por las socavaciones que presentan las márgenes de la Quebrada La Balsa y la amenaza potencial de inundación que se cierne sobre los sectores poblados que se encuentran a sus alrededores.

Seguidamente pasó a examinar lo atinente a los derechos colectivos de acceso a los servicios públicos y a su prestación eficiente y oportuna, presuntamente vulnerados por la falta de canalización de las aguas residuales que se vierten sin tratamiento previo a la Quebrada La Balsa, causando su contaminación; y la falta de un sistema de alcantarillado adecuado para el manejo de aguas lluvias y por la falta de suministro de agua potable.

A este respecto, destacó la obligación legal que tienen los entes municipales en cuanto concierne a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, bien sea a través de empresas de carácter oficial, privado o mixto, o directamente, por la administración central del respectivo Municipio.

Al refutar los argumentos esgrimidos por el apoderado del Municipio de Ibagué, quien alega estar imposibilitado para invertir recursos en el predio ocupado por los residentes del Barrio Las Delicias, por tratarse de un asentamiento ilegal; y el aducido por el apoderado de la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado IBAL S.A. E.S.P. –OFICIAL quien a su turno aduce imposibilidad de acatar la orden que le fue impartida por el Tribunal *a quo* en tanto la extensión de su cobertura conllevaría la ampliación del perímetro urbano no sólo hasta el sector de Las Delicias, sino a todos los sectores rurales, les puso de presente que de conformidad con el artículo 10 de la Ley 388 de 18 de julio de 1997<sup>16</sup>, la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial de los municipios y distritos deberán tener en cuenta las determinantes que constituyen normas de superior jerarquía, entre las cuales se destaca, el señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía y las directrices de ordenamiento para su área de influencia.

En cuanto al contenido del componente general del Plan de Ordenamiento Territorial -POT, el Tribunal *a quo* igualmente puso de presente que la legislación prevé la clasificación del territorio en urbano, rural y de expansión urbana, con la correspondiente fijación del perímetro del suelo urbano. Añade que también se prevé que en el componente urbano del POT debe efectuarse la localización y el dimensionamiento de la infraestructura para el sistema vial y de transporte así como la disponibilidad de las redes primarias y secundarias de servicios públicos, a corto y mediano plazo.

Advierte que si el fin primordial del Estado es la satisfacción de los servicios públicos esenciales, mal puede el municipio sustraerse a esa obligación constitucional, aduciendo que se trata de un asentamiento ilegal, toda vez que las disposiciones relativas al POT le permiten adelantar, con el concurso del concejo municipal, los estudios técnicos que sean indispensables, para dimensionar y/o redefinir el componente general del POT, en su clasificación urbana, garantizando de esta manera la satisfacción del suministro de agua al conglomerado subnormal que ahora censura por ilegal, siendo que con su omisión propició la constitución y el asentamiento del mismo.

---

<sup>16</sup> “Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones”.

Frente a la imposibilidad de la prestación del servicio por haberse adelantado la construcción de las viviendas sin los trámites correspondientes para la obtención de licencias de urbanismo y construcción, el Tribunal *a quo* señaló que no es aceptable que el Municipio de Ibagué aduzca esa falencia para justificar la falta de prestación de los servicios de acueducto y de alcantarillado, máxime si se tiene en cuenta que el asentamiento subnormal se consolidó, en parte, debido a la omisión de las autoridades públicas competentes frente a suspender o prohibir las obras que se adelantaron sin el cumplimiento de los requisitos. Así las cosas, concluyó que el Municipio de Ibagué está obligado a suplir las necesidades básicas primarias insatisfechas del referido asentamiento.

A propósito de la pretendida improcedencia de la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado a los habitantes del sector dos del Barrio Las Delicias que las entidades recurrentes aducen, el Tribunal *a quo* advirtió que las obligaciones a cargo de los prestadores de servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado de que tratan los artículos 136 y 146 de la ley 142 de 11 de julio de 1994<sup>17</sup> y la Resolución nro. 151 de 23 de enero de 2001<sup>18</sup>, se aplican sin distinción, sea que se trate de zonas urbanas o de zonas rurales.

En lo atinente a la responsabilidad de la **Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA** puso de presente que según el artículo 23 de la Ley 99<sup>19</sup> de 22 de diciembre de 1993, las Corporaciones Autónomas Regionales están encargadas de "*[...] administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible [...]*".

De otra parte, el Tribunal *a quo* consideró que el material fotográfico<sup>20</sup> allegado al proceso y el Informe que el personal especializado de la Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA, rindió el 7 de junio 2012<sup>21</sup>, a solicitud de la Oficina Jurídica del Municipio de Ibagué, luego de practicar visita técnica al sector dos del Barrio Las Delicias, ciertamente demostraron que la falta del sistema de alcantarillado para el manejo de las aguas servidas, de las aguas lluvias y las aguas residuales, comporta amenaza para los derechos colectivos señalados en la demanda y, en particular, para los derechos colectivos a la salubridad y al goce de un ambiente sano.

Respecto de los riesgos a la seguridad causados por el hecho de haberse construido viviendas en la zona de inundación de la Quebrada La Balsa, y que según lo hizo constar la Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA en el precitado Informe, se recomendó la reubicación de las viviendas del sector, el Tribunal sentenciador precisó que si bien es cierto que a los habitantes del Barrio Las Delicias les asiste el derecho indiscutible a gozar de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, con el fin de satisfacer sus necesidades vitales de carácter fundamental, también lo es que a la administración municipal no le es dable disponer de los recursos para la implementación del sistema de alcantarillado y acueducto, sin contar con los estudios previos que diagnostiquen la viabilidad de tales obras, teniendo en cuenta que el sector dos del Barrio Las Delicias se cataloga como zona de alto riesgo de avalanchas y deslizamientos.

---

<sup>17</sup> "*Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones*".

<sup>18</sup> Expedida por la Comisión de regulación de agua potable y saneamiento básico

<sup>19</sup> "*Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones*".

<sup>20</sup> Folios 2 a 12

<sup>21</sup> Folios 216 a 220

Por ello, dispuso que el Municipio de Ibagué, dentro de un término de seis meses (6), en coordinación con la Secretaría de Obras Públicas y la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado IBAL S.A. E.S.P. – OFICIAL adelantaran los estudios técnicos, con miras a establecer la viabilidad de instalar el sistema de acueducto para el suministro de agua potable y la red de alcantarillado en el sector dos del Barrio Las Delicias.

El Tribunal *a quo* indicó que de encontrarse viable la realización de tales obras, las referidas entidades deberían adelantar las gestiones pertinentes y los trámites administrativos para la legalización del Barrio Las Delicias y para incluirlo dentro del perímetro urbano y en el perímetro de servicios; y supervisar que la entidad pública descentralizada del orden municipal encargada de la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado le suministre agua potable a los moradores del citado barrio y les instale la red de alcantarillado.

El Tribunal también encontró acreditado que el deplorable estado de los puentes ubicados sobre la Quebrada La Balsa en el Barrio Las Delicias de la ciudad de Ibagué, representa amenaza para los derechos colectivos a la seguridad y a la prevención de desastres, pues ante la falta de barandas de seguridad y de medidas de protección, la ciudadanía se ve obligada a transitar por los referidos puentes con el riesgo de caer al vacío, poniendo en peligro su integridad física e inclusive la vida.

El sentenciador puso de presente que la circunstancia de que los habitantes del sector hayan construido los referidos puentes sin permiso de la administración municipal, en modo alguno exonera al ente territorial demandado de responsabilidad, porque como lo puso de presente, a éste le compete ejercer control efectivo con miras a la eficaz protección del espacio público; además, el municipio tiene la obligación de construir las obras que demande el progreso municipal, según lo disponen el artículo 311 de la Constitución Política y el artículo 3-2 de la Ley 136 de 2 de junio de 1994<sup>22</sup>.

A este respecto, el *a quo* advirtió que el Municipio de Ibagué tiene la obligación de adelantar las acciones que sean necesarias para prevenir los riesgos de accidentalidad y a la seguridad de los transeúntes, y que con ese propósito, debe construir andenes peatonales, barandas y efectuar la señalización de la vía y de las áreas circundantes.

En aras de proteger los derechos colectivos a la seguridad y a la prevención de desastres previsibles técnicamente, el Tribunal *a quo* le ordenó a la Alcaldía Municipal de Ibagué retirar el puente peatonal, para que de esta forma no exista riesgo de accidente para los peatones que transitan por el sector. Consideró improcedente ordenar la instalación de barandas o la adecuación de una estructura que no es apta para ello; simultáneamente ordenó a la Alcaldía ejercer vigilancia para que no se restablezca esta forma de transitar por dicha zona.

El Tribunal exhortó al Municipio accionado, para que dentro de un término de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia y, en coordinación con la Secretaría de Obras Públicas, estudiara la viabilidad de construir un puente peatonal. Mientras se elaboran los anteriores estudios, dispuso que adoptaran las medidas para que los peatones pudieran transitar en forma segura de un lugar a otro.

---

<sup>22</sup> “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

En relación con el puente vehicular ubicado sobre la Quebrada La Balsa en el Barrio Las Delicias, el Tribunal *a quo* le ordenó a la Alcaldía del Municipio de Ibagué adoptar las medidas administrativas, presupuestales, financieras y técnicas, para que en un término no mayor a seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, efectuara la instalación de barandas de protección o de seguridad y la de las señales de tránsito reglamentarias preventivas e informativas que cumplan con las normas técnicas que rigen la materia.

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

### V.1. El Recurso de apelación presentado por el apoderado del Municipio de Ibagué<sup>23</sup>

En la oportunidad procesal correspondiente, el apoderado del Municipio de Ibagué presentó recurso de apelación en contra de la providencia de primera instancia, solicitando su revocatoria, toda vez que el fallador de primera instancia endilgó a la administración municipal argumentos que esta no esgrimió.

Sostuvo que la declaratoria de *cosa juzgada parcial*, no se compadece con lo probado documentalmente dentro del plenario y que se debió decretar próspera la excepción de *cosa juzgada total*.

Considera que esa declaratoria parcial obedeció a que el presente proceso sólo fue contrastado con la acción popular presentada por la Asociación de Copropietarios del Conjunto Residencial Chicalá, correspondiente al número único de radicación<sup>24</sup> 0471 - 2005; y se dejó de lado la acción popular tramitada con el Número único de radicación 00105-09, promovida por Juan Pablo Castro Chávez, Ricardo García Jiménez y otros contra el Municipio de Ibagué y la Sociedad Comercial Caracol S.A.

Sostuvo que a la fecha existe otra sentencia que guarda íntima relación con lo decidido en la sentencia apelada, que es la proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima el 21 de mayo de 2010 en la acción popular que se tramitó bajo el número único de radicación 73001-23-00-001-2004-01280-00, y que fue promovida por Wilson Leal Echeverry contra el Municipio de Ibagué, la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado de Ibagué IBAL S.A. E.S.P. –OFICIAL, la Junta Administradora del Acueducto de Las Delicias y otros.

Pese a lo anterior, el apoderado del Municipio de Ibagué se abstuvo de analizar los presupuestos de la cosa juzgada respecto de los precitados procesos, en los que según afirma, dicha excepción también se habría configurado.

Por otra parte, sostuvo que las pruebas aportadas demuestran la estructuración de las excepciones denominadas *agotamiento de jurisdicción* y *hecho superado*, las cuales no fueron analizadas por el Tribunal *a quo*, lo cual comportaría violación de la garantía del debido proceso. Sin embargo, se advierte que tampoco sustentó esta acusación.

Finalmente, solicitó revocar la orden de legalización y reubicación que el Tribunal impartió en relación con el *Barrio Calucaima*, pues advirtió que ese asentamiento subnormal denominado nunca fue objeto de la demanda de acción popular en el presente proceso.

---

<sup>23</sup> Folios 338 a 341

<sup>24</sup> No suministra los 23 dígitos

## **V.2. El recurso de apelación presentado por el apoderado de la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado IBAL S.A. ESP. -OFICIAL<sup>25</sup>**

En la oportunidad procesal correspondiente, el apoderado de la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado IBAL S.A. E.S.P. -OFICIAL presentó recurso de apelación en contra de la sentencia, en primera instancia, solicitando su revocatoria, de acuerdo con los siguientes argumentos.

Sostiene que la población afectada por la falta de redes de acueducto y de alcantarillado para conducir sus aguas residuales a lo largo de la Quebrada La Balsa en el sector del Barrio Las Delicias de Ibagué, se puso en condición de ilegalidad al ocupar sitios no solo carentes de redes de conducción sino en zona de riesgo, al invadir las márgenes protectoras de la quebrada en mención.

Asevera que esta comunidad es responsable de haber creado la situación que produce la afectación de los derechos la salubridad pública, al ambiente sano y al acceso a infraestructura de servicios públicos, pues se trata de un asentamiento ilegal.

Por otra parte, alega que el Tribunal *a quo* no tuvo en cuenta los argumentos que expuso en los alegatos de conclusión, en cuanto a que la Junta administradora del acueducto del Barrio Las Delicias es el agente directo a quien es atribuible la responsabilidad por la causación de las circunstancias de las que se derivan amenaza o violación para los derechos colectivos invocados, pues es el agua que suministra a través del acueducto veredal no es apta para el consumo de los habitantes del sector.

Insiste en que la Junta Administradora del Acueducto del Barrio Las Delicias es quien debe responder por no suministrarle agua potable a dicho Barrio y que no es dable a su representada prestar un servicio donde no tiene cobertura hidrosanitaria.

Afirma que no es de recibo que la Junta Administradora del Acueducto del Barrio Las Delicias no hubiese sido llamada a constituirse en parte pasiva de este litigio, siendo que le asiste el deber legal de cumplir la normativa atinente a la prestación eficiente y oportuna del servicio de agua potable y de saneamiento básico.

Reitera que pese a que por años la Junta Administradora del Acueducto del Barrio Las Delicias ha venido prestando el servicio de suministro de agua, que no es apta para el consumo humano, no se ha preocupado ni siquiera por mejorar las condiciones organolépticas del agua que suministra y que cobra a la comunidad.

El apelante asevera que el juzgador no puede eximir de responsabilidad al principal prestador del servicio quien por lo demás, se constituyó legalmente con ese propósito específico.

Por otra parte, argumenta que no existe un verdadero daño ocasionado por acción u omisión que sea atribuible a su representada, pues aun cuando es una realidad ineludible la afectación ambiental por vertimientos directos de aguas residuales a cuerpos de agua sin previo tratamiento, son los mismos habitantes, con sus construcciones carentes de regulación urbanística, los que están causando la contaminación ya referida.

---

<sup>25</sup> Folios 342 a 350

Afirma que estos asentamientos irregulares se han dado a lo largo de varios años por sistema de autoconstrucción sin ninguna condición técnica, como consecuencia del crecimiento sin control de la población ilegal en una zona protectora de la quebrada, en abierto desconocimiento de los parámetros de desarrollo en el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Ibagué.

En esas condiciones, considera que no es posible endilgar responsabilidad a la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado IBAL S.A. E.S.P. – OFICIAL respecto de una afectación ambiental producida por la misma población por omitir ella misma la conexión a redes de alcantarillado y que ahora pretende por la vía de acción popular acceder a la instalación de un servicio que debió ser contemplado en el desarrollo urbanístico del sector.

Sostiene que es el usuario quien debe cumplir con la adecuada conexión a sus servicios públicos domiciliarios básicos, tal como lo establece el artículo 8 del Decreto 302<sup>26</sup> de 25 de febrero de 2000.

Asevera que la obligación de hacer que el Tribunal le impuso, causa impacto negativo en las finanzas de la empresa, al tener que suplir la omisión de los habitantes de las comunidades del Barrio Las Delicias de esta ciudad y aledaños a la Quebrada La Balsa, cuando el ordenamiento jurídico establece claramente que esta actividad será responsabilidad de los urbanizadores y/o constructores; no obstante, la entidad prestadora de los servicios públicos podrá ejecutar estas obras, en cuyo caso el costo de las mismas será asumido por los usuarios del servicio.

Insiste en que se trata de un desarrollo urbanístico ilegal y que si bien debe formularse una alternativa de solución, esta no le compete a su representada sino al ente territorial, pues este es el llamado a generar una política de desarrollo consecuente con la disponibilidad de servicios domiciliarios que garantice al usuario su óptima prestación, en armonía con el medio ambiente.

## **VI. LA ACTUACIÓN PROCESAL EN LA SEGUNDA INSTANCIA**

El Despacho sustanciador, en la segunda instancia, mediante auto de 1 de septiembre de 2014<sup>27</sup>, ordenó vincular al representante legal de la Junta Administradora del Acueducto del Barrio Las Delicias, teniendo en cuenta que en el recurso de apelación el apoderado de la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado IBAL S.A. E.S.P. –OFICIAL insistió en que desde los alegatos que presentó en la primera instancia, había puesto de presente dicha junta era la encargada de prestar el servicio de acueducto en el sector dos del Barrio Las Delicias. El Despacho constató que el Tribunal *a quo*, ciertamente, se abstuvo de emitir pronunciamiento respecto de esta alegación.

Asimismo, encontrándose el expediente al Despacho para decidir el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 22 de junio de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, se consideró necesario allegar pruebas acerca del cumplimiento de las órdenes impartidas en dicho fallo con miras a determinar si la vulneración de los derechos colectivos ya había sido superada, como lo afirmó el apoderado del Municipio de Ibagué al sustentar el recurso de apelación.

---

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

<sup>27</sup> Folios 543 a 547 del expediente.

Por tal motivo, el Despacho Sustanciador mediante providencia<sup>28</sup> de 11 de agosto de 2016, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 169 del Código General del Proceso<sup>29</sup>, ordenó oficiar al Alcalde del Municipio de Ibagué y al Director de la Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA en virtud de lo establecido en el artículo 28<sup>30</sup> de la Ley 472 de 1998, con el propósito de que rindieran informes sobre las gestiones adelantadas para dar cumplimiento a las órdenes impartidas por el Tribunal Administrativo del Tolima en la sentencia de 22 de junio de 2012.

## VII. ALEGATOS EN LA SEGUNDA INSTANCIA

**7.1. El actor, el Municipio de Ibagué, la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado E.S.P. – Oficial, y la Corporación Autónoma Regional del Tolima guardaron silencio.**

**7.2.** La representante legal de la Junta Administradora del Acueducto del Barrio Las Delicias señaló que el acueducto comunitario no cuenta con los recursos necesarios para realizar la instalación de un sistema de acueducto, pues “ [...] *obtiene sus ingresos de los asociados y estos son manejados y administrados para devolverlos a la comunidad en desarrollo de las políticas y las necesidades de la comunidad, en el mantenimiento, pago de empleados y demás daños ocasionales que se presentan en el diario vivir [...]*”.

Informó que el Municipio de Ibagué viene desarrollando un proyecto de mejoramiento integral del Barrio Las Delicias para construir el sistema de acueducto y la planta de tratamiento de agua del sector dos del Barrio. Sin embargo, no dio detalles del referido proyecto.

## VIII. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador Sexto Delegado ante el Consejo de Estado solicitó efectuar la corrección del inciso 3, numeral 4, de la parte resolutive de la sentencia proferida el 22 de junio de 2012 por el Tribunal Administrativo del Tolima, en el sentido de indicar que la orden de reubicación impartida recae en el sector dos del Barrio Las Delicias. Sostuvo que la referencia que el *a quo* hizo al Barrio Calucaima obedeció a un error de transcripción, mas no al deseo de beneficiar con la medida a una población diferente del Barrio Las Delicias, toda vez que en la parte considerativa, al mencionar las medidas que tomaría, se refirió en idénticos términos a la

---

<sup>28</sup> Folios 590 y 591

<sup>30</sup> “[...] Artículo 28.- Pruebas. Realizada la citación para establecer el proyecto de pacto de cumplimiento, sin lograr acuerdo, o citada ésta y no efectuada por ausencia de las partes, el juez decretará, previo análisis de conducencia, pertinente y eficacia, las pruebas solicitará y las que de oficio estime pertinente, señalando día y hora para su práctica, dentro del término de veinte (20) días prorrogables por veinte (20) días más si la complejidad del proceso lo requiere.

*El juez podrá ordenar o practicar cualquier prueba conducente, incluida la presentación de estadísticas provenientes de fuentes que ofrezcan credibilidad.*

*También podrá el juez ordenar a las entidades públicas y a sus empleados rendir conceptos a manera de peritos, o aportar documentos u otros informes que puedan tener valor probatorio. Así mismo, podrá requerir de los particulares certificaciones, informaciones, exámenes o conceptos. En uno u otro caso las órdenes deberán cumplirse en el estricto término definido por el juez.*

*El juez practicará personalmente las pruebas; pero si ello fuere imposible, podrá comisionar en aras de la economía procesal.*

*En los procesos a que se refiere esta ley, el juez podrá ordenar la práctica de pruebas dentro o fuera del territorio nacional [...]*”.

comunidad de Las Delicias a quien le tutela sus derechos colectivos. Solicitó confirmar en lo demás la providencia recurrida.

Señaló que no era procedente declarar las excepciones de cosa juzgada, agotamiento de jurisdicción y hecho superado, pues consideró que las órdenes impartidas en la sentencia de 28 de septiembre de 2007 (M.P. Teófilo María Lozano Enciso) del Juzgado Noveno Administrativo de Ibagué, proferida dentro de la acción popular identificada con el número único de radicación 0471 – 05, y las sentencias de 1 de febrero de 2008 (M.P. Belisario Beltrán Bastidas) y 21 de mayo de 2010 (M.P. Susana Nelly Acosta) del Tribunal Administrativo del Tolima, proferidas dentro de las acciones populares identificadas con los números únicos de radicación 00596 – 05 y 2004-01280, respectivamente, no estudiaron la vulneración al derecho colectivo de acceso a los servicios públicos *“en relación a la falta de canalización de aguas residuales, lluvias y la falta de suministro de agua potable”*.

## IX.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

### IX.1. COMPETENCIA DE LA SALA

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 16<sup>31</sup> de la Ley 472<sup>32</sup> de 5 de agosto de 1998, 13 del Acuerdo 58 de 15 de septiembre de 1999, modificado por el artículo 1<sup>33</sup> del Acuerdo 55 de 5 de agosto de 2003<sup>34</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) se hará el planteamiento de los problemas jurídicos; iii) se examinará el marco constitucional y legal en relación con la obligación de garantizar la prestación de los servicios públicos domiciliarios, entre ellos, los de acueducto y de alcantarillado, así como la de realizar las obras de infraestructura para su funcionamiento y para hacer efectivo el saneamiento ambiental; iv) el marco normativo del servicio público de alcantarillado; v) el marco normativo del servicio

---

<sup>31</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 [...]

Parágrafo. Hasta tanto entren en funcionamiento los juzgados administrativos, de las acciones populares interpuestas ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa conocerán en primera instancia los Tribunales Contencioso Administrativos y en segunda instancia el Consejo de Estado [...].”

<sup>32</sup> *“Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”*.

<sup>33</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>34</sup> *“Por medio del cual se modifica el reglamento del Consejo de Estado”*:

de agua potable; y, finalmente viii) se procederá a resolver los problemas jurídicos.

## **IX.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>35</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 interés colectivo se pretenda impugnar una ley o que se imparta una orden al Legislador, habrá de acudirse a las acciones pertinentes.

---

<sup>35</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).

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.

### **IX.3. PLANTEAMIENTO DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS**

El apoderado del municipio de Ibagué, en su recurso de apelación, argumenta que procedía declarar probada la excepción de cosa juzgada absoluta, pues aparte de la sentencia de 28 de septiembre de 2007 (M.P. Teófilo María Lozano Enciso) del Juzgado Noveno Administrativo de Ibagué, proferida dentro de la acción popular identificada con el número único de radicación 0471 – 2005, el Tribunal *a quo* debió tener en cuenta que las sentencias de 1 de febrero de 2008 (M.P. Belisario Beltrán Bastidas) y 21 de mayo de 2010 (M.P. Susana Nelly Acosta) que el Tribunal Administrativo del Tolima profirió dentro de las acciones populares identificadas con los radicados No. 00596 – 05 y 2004-01280, también versan sobre los mismos supuestos fácticos y tienen el mismo objeto y causa *pretendí*.

También argumenta que la sentencia debe revocarse porque: i) el Tribunal omitió pronunciarse en relación con la existencia de las excepciones de agotamiento de jurisdicción y hecho superado, que también propuso el apoderado del Municipio de Ibagué; ii) el Tribunal le atribuyó argumentos que nunca fueron esgrimidos por el ente territorial y, iii) el conglomerado subnormal del Barrio Calucaima, que es destinatario de las órdenes impartidas en el inciso tres del ordinal cuarto de la parte resolutive de la sentencia, nunca fue mencionado en la demanda.

Por su parte, el apoderado de la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado IBAL S.A. E.S.P. –OFICIAL considera que el fallo apelado debe revocarse en lo que concierne a esta entidad, pues el Tribunal no tuvo en cuenta los argumentos que expuso en sus alegatos, en los cuales puso de presente que la Junta Administradora de Acueducto del Barrio Las Delicias es el operador directo del acueducto veredal que sule de agua no apta para el consumo humano a las unidades habitacionales de esa colectividad.

Asimismo sostuvo que el Tribunal *a quo* pasó por alto que los habitantes del sector dos del Barrio Las Delicias son los responsables de haber causado la problemática que produce la vulneración de los derechos colectivos, debido a que se trata de un asentamiento ilegal que ha invadido la zona de protección de la Quebrada La Balsa y que ha habilitado un sistema de alcantarillado rudimentario que vierte a esa fuente las aguas domésticas servidas, que es causa la contaminación de esta fuente hídrica.

Reitera que en esas condiciones, tanto el Municipio de Ibagué como la referida asociación son los responsables de darle solución a la problemática que es materia de la presente acción popular.

Bajo el anterior contexto los problemas jurídicos que la Sala debe resolver en el presente caso, son los siguientes:

i) Si la sentencia de primera instancia debe revocarse y, en su lugar, declarar la existencia del fenómeno de la cosa juzgada absoluta, respecto de lo decidido en las acciones populares con números únicos de radicación 0471-2005, 00101-2009 y 01280 -2004, presentadas en contra de las mismas entidades que hoy son demandadas, y en las cuales se estudiaron los mismos hechos y pretensiones que hoy son objeto de decisión en este proceso judicial.

ii) Si la sentencia de primera instancia debe revocarse y, en su lugar, declarar la existencia de las excepciones de agotamiento de jurisdicción y hecho superado, propuestas por el Municipio de Ibagué.

iii) Si la sentencia de primera instancia debe revocarse y, en su lugar, negar las pretensiones de la acción popular porque, según lo señala el apoderado del Municipio de Ibagué en el recurso de apelación, el Tribunal Administrativo del Tolima le atribuyó argumentos que nunca fueron esgrimidos por el ente territorial y porque el conglomerado subnormal del Barrio Calucaima, nunca fue mencionado en la demanda y pese a ello, en el inciso tres del ordinal cuarto de la parte resolutive de la sentencia se impartieron órdenes a su favor.

iv) Si se debe exonerar a la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado IBAL S.A. E.S.P de la responsabilidad de asumir la prestación del servicio de acueducto al sector dos del Barrio Las Delicias, por cuanto el prestador directo del servicio es la Junta Administradora del Acueducto del Barrio Las Delicias.

#### **IX.4. SOBRE LA COSA JUZGADA.**

La Sala debe determinar si se configura, para el presente caso, el fenómeno de cosa juzgada respecto a las acciones populares identificadas con los números únicos de radicación 2005 – 0471, 00596 -05 y 2004-01280.

En sentencia de 2 de marzo de 2016 (C.P. María Elizabeth García González) la Sección Primera del Consejo de Estado definió el fenómeno de cosa juzgada y señaló que para su configuración se requiere iniciar un nuevo debate con identidad de objeto, la *causa pretendí* y parte demandada:

**“[...] La cosa juzgada es una institución jurídico procesal mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas. Sus efectos están concebidos para alcanzar un estado de seguridad jurídica e impedir así que por los mismos hechos y causa se adelante un nuevo proceso. De tal manera que, para el operador jurídico aplica como una prohibición de iniciar un nuevo debate dada la identidad en el objeto, en la causa pretendí y en la parte demandada.”**

***No obstante lo anterior, debe tenerse en cuenta que en el ámbito de las acciones populares, en virtud de que su objeto de protección está constituido por derechos cuya titularidad es difusa, lo decidido en la sentencia afecta por igual a toda la comunidad interesada, dentro de la cual puede o no estar el actor popular [...].”<sup>36</sup>*** (Se resalta y subraya)

Al proceso se allegaron copia de los siguientes expedientes:

- Copia de la acción popular identificada con el número único de radicación 0471 – 05 que cursó en el Juzgado Noveno Administrativo de Ibagué y fue interpuesta por la Asociación de Copropietarios del Conjunto Residencial Chicalá contra la Corporación Autónoma Regional del Tolima.<sup>37</sup>

En dicho expediente consta que mediante sentencia de 28 de septiembre de 2007 el Juzgado referido ordenó a la Corporación Autónoma Regional del Tolima y al

<sup>36</sup> Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de 2 de marzo de 2016, C.P. María Elizabeth García González, Expediente: 2010 – 00750 – 01, Actor: Carlos Ángel Cárdenas Acosta.

<sup>37</sup> Cuadernos de pruebas No. 3, 4 y 5.

Municipio de Ibagué elaborar e iniciar la ejecución de un Plan de Manejo Ambiental de las micro cuencas de las Quebradas “La Balsa” y “Las Panelas” y proceder con la reubicación de la población suburbana ubicada en su zona de protección. Al efecto, decidió:

*“1. AMPARAR los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.*

**2. ORDENAR a la Corporación Autónoma Regional del Tolima y al municipio de Ibagué, que en conjunto, y dentro de los dos meses siguientes a la ejecutoria de esta fallo, elaboren e inicien la ejecución del Plan de Ordenamiento y Manejo Ambiental de las micro cuencas de Las Quebradas “La Balsa” y “Las Panelas”, contando con la participación de la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado “IBAL” y los habitantes de la comuna 6 de esta ciudad, en especial la Asociación de Copropietarios del Conjunto Residencial Chicalé y la Fundación Amigos de la comuna 6. Las labores de ejecución del Plan de Ordenamiento y manejo ambiental deberán cumplirse cabalmente en el término que allí se disponga y la Corporación Autónoma del Tolima ejercerá las funciones de autoridad ambiental que le corresponden, sin perder de vista la priorización de las cuencas hidrográficas y el desarrollo sostenible, de conformidad con las consideraciones expuestas en esta providencia.**

**3. ORDENAR al municipio de Ibagué, que de acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de Ordenamiento y Manejo Ambiental que se elabore en cumplimiento del ordinal anterior, en un período máximo de 6 meses, contados a partir de la ejecutoria de este fallo, adopte las medidas administrativas tendientes a la reubicación de la población suburbana ubicada en la zona de protección de la quebrada “La Balsa” y “Las Panelas”, de acuerdo con lo motivado en esta sentencia (...).” (Se resalta)**

- Copia de la acción popular identificada con el número único de radicación 00596 – 05 que cursó en el Tribunal Administrativo de Tolima y fue interpuesta por Juan Pablo Castro Chávez y otros contra el Municipio de Ibagué y la Sociedad Comercial Caracol S.A.<sup>38</sup>

En dicho expediente consta que mediante sentencia de 1 de febrero de 2008 el Tribunal referido ordenó a la Sociedad Comercial Caracol S.A. y al Municipio de Ibagué adoptar las medidas presupuestales tendientes a financiar la construcción de los muros de contención en el Conjunto Residencial Chicalá colindante a la quebrada “Las Panelas”. Al efecto, decidió:

**“ORDÉNASE a la Sociedad Caracol S.A. y al Municipio de Ibagué, para que solidariamente y por el término máximo de 1 mes siguiente a la ejecutoria de esta**

---

<sup>38</sup> Cuaderno de pruebas No. 2.

*sentencia, inicien la adopción de medidas administrativas y presupuestales tendientes a obtener los recursos que se destinarán a la construcción de las obras necesarias relacionadas únicamente con la construcción de muros de contención y gaviones, y así evitar el daño contingente por la acción del agua de la quebrada “Las Panelas”, al margen derecho colindante con el Conjunto Residencial Chicalá, obras que deberán estar totalmente culminadas a más tardar dentro de los 6 meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia.” (Se resalta)*

- Copia de los fallos de primera y segunda instancia proferidos por el Juzgado Quinto Administrativo de Ibagué y el Tribunal Administrativo de Tolima en la acción popular identificada con el número único de radicación 01280 – 01, que fue interpuesta por Wilson Leal Echeverry contra el Municipio de Ibagué, la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado IBAL S.A. E.S.P. –OFICIAL y la Junta Administradora de Acueducto del Barrio Las Delicias.<sup>39</sup>

El Tribunal Administrativo del Tolima, mediante sentencia de 21 de mayo de 2010 ordenó a la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado IBAL S.A. E.S.P. – Oficial y al Municipio de Ibagué poner en funcionamiento un Plan de Tratamiento Compacto de Aguas. Al efecto, decidió:

**“[...] 4. ORDÉNASE a la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado E.S.P. – Oficial y al Municipio de Ibagué suministren, instalen y pongan en funcionamiento un Plan de Tratamiento Compacto de Aguas que cumpla con las exigencias de agua potable, efectivo al Acueducto Comunitario del Barrio Las Delicia de la Localidad de Ibagué [...]**

[...]

**6. ORDÉNASE a la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado E.S.P. – Oficial y a la Junta Administradora del Acueducto del Barrio de las Delicias, suscribir acuerdos y convenios a fin de garantizar la eficiente u oportuna prestación del servicio de suministro de agua potable [...]**  
(Destacado de la Sala).

En el caso *sub examine*, la Sala verifica la existencia de cosa juzgada parcial respecto a las acciones populares identificadas con los números únicos de radicación 2005 – 0471 y 2004-01280, por constatar que se presenta coincidencia en los siguientes elementos:

**(i) Identidad en la parte demandada**, en los citados casos la problemática se presentó por la violación de los derechos colectivos que se atribuye al municipio de Ibagué, a la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado E.S.P. – Oficial, a la Corporación Autónoma Regional del Tolima y a la Junta Administradora del Acueducto de Las Delicias y a la población suburbana ubicada en la zona de protección de las quebradas “La Balsa” y “Las Panelas” y del Barrio Las Delicias.

**(ii) Identidad parcial de causa**, “entendida como la razón o los motivos por los cuales se demanda, y que dichos motivos están contenidos en los hechos de la

---

<sup>39</sup> Folios 284 a 337 del expediente.

demanda, por ser ellos los que dan origen a su interposición y a la formulación de las pretensiones”<sup>40</sup>. Al respecto, los hechos de los procesos en cotejo indican:

[..]

*Hechos relevantes de la acción popular identificada con el radicado número 2005 – 0471*

*“Mediante oficio fechado el 23 de octubre de 1995, radicado en CORTOLIMA el 5 de noviembre bajo el número 7104, las comunidades establecidas en las zonas aledañas a las quebradas “Las Panelas”, “La Arenosa” y “La Balsa” (...) le solicitaron al ente Medio Ambiental elaborar un plan de manejo integral para cada una de las tres quebradas con el fin de determinar el estado de dichas quebradas desde su nacimiento, identificado (sic) explotaciones mineras, vertimientos, construcciones legales e ilegales, desviaciones de las quebradas, procesos de erosión y deforestación de dichas fuentes hídricas.”*

*Hechos relevantes de la acción popular identificada con el radicado número 2004-01280:*

*“7. De esta manera e informándose sobre la calidad del agua suministrada a sus usuarios por el acueducto comunal del Barrio Las Delicias de Ibagué, no supera los estándares requeridos reglamentariamente por el Decreto 475 de 10 de marzo de 1998 y no es apta para el consumo humano.*

[..]

*9. Existe prueba fehaciente de la vulneración de los derechos e intereses colectivos a la seguridad y salubridad pública y al acceso a la infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública de los usuarios del servicio de acueducto comunal de Las Delicias de Ibagué y sin embargo el municipio no ha adoptado ninguna medida efectiva para contrarrestar dicha afectación.” (Se resalta)*

De conformidad con lo anterior, los motivos que dan lugar a la interposición de la demanda en los aludidos procesos son parcialmente similares a los que originan el ejercicio de la acción popular en el presente caso, pues tienen como fundamento la necesidad de un Plan de Ordenación y Manejo Ambiental de la quebrada “La Balsa”<sup>41</sup> y un Plan de Ordenamiento de Tratamiento de Aguas que permita el suministro de agua potable por parte del Acueducto Comunal del Barrio Las Delicias.

**(iii) Identidad parcial de objeto,** “entendidas como las prestaciones o declaraciones que se reclaman a la justicia”<sup>42</sup>. Al respecto, se constata que lo que se pretende en la acción popular identificada con el radicado número 2005 – 0471 es la formulación de un Plan de Ordenación y Manejo Ambiental en las Quebradas “Las Panelas” y “La Balsa”; en la acción popular identificada con el radicado

---

<sup>40</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia de 22 de enero de 2015, C.P. Guillermo Vargas Ayala, Expediente: 2011 – 00256 – 01, Actor: Alejandro Bahamon Cuenca.

<sup>41</sup> “Es un proceso de planificación que permite direccionar la acción de la población asentada en ésta zona, para potenciar las oportunidades de desarrollo humano que el medio le ofrece y prevenir o mitigar los riesgos que atentan contra la vida de dicha población, buscando organizar un proceso de desarrollo económico y social mediante el logro de mejorar la calidad de vida de la población, con equidad y sostenibilidad.”

<sup>42</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia de 22 de enero de 2015, C.P. Guillermo Vargas Ayala, Expediente: 2011 – 00256 – 01, Actor: Alejandro Bahamon Cuenca.

número 2004-01280 es “el suministro de un servicio de agua que cumpla con las exigencias técnicas de calidad del agua potable” y en la presente acción popular las pretensiones se formulan como sigue:

- **La prestación eficiente, óptima, segura y digna del servicio de acueducto y alcantarillado.**
- La canalización de la quebrada “La Balsa”.
- **La recuperación ecológica y paisajística del espacio público anexo a la quebrada “La Balsa”<sup>43</sup>.**
- La señalización, construcción y mantenimiento de los puentes de uso peatonal y vehicular que comunica el sector 1 y 2 del Barrio Las Delicias.
- **La elaboración de un plan integral de manejo de aguas en el sector 2 del Barrio Las Delicias.**
- La construcción de muros de contención en la parte alta del sector que evite los deslizamientos de tierra.

En ese sentido, si bien los procesos en mención presentan algunas pretensiones coincidentes, lo cierto es que difieren en pretensiones tales como las siguientes: (i) la prestación eficiente del servicio de alcantarillado, (ii) la canalización de la quebrada “La Balsa”, (iii) el mantenimiento o construcción de los puentes de uso peatonal y vehicular, y (iv) la construcción de muros de contención en el sector 2 del Barrio Las Delicias.

De otra parte, se constata que no hay configuración de cosa juzgada respecto a la acción popular identificada con el número único de radicación 00596-05, pues teniendo en cuenta que pretende la ejecución de obras de defensa contra inundaciones en la urbanización Chicalá por la erosión de la quebrada “Las Panelas” no se presenta identidad de causa ni de objeto.

De acuerdo al análisis precedente, la Sala considera que contra lo afirmado por el apoderado del Municipio de Ibagué, el Tribunal *a quo* acertó al declarar probada la excepción de cosa juzgada de manera parcial.

Tampoco acertó al sostener que procedía declarar la ocurrencia de hecho superado como quiera que incumplió la carga procesal de así demostrarlo, de donde no era dable al juez popular tener por cierta esta afirmación.

De conformidad con lo solicitado por el Ministerio Público, la Sala modificará el ordinal cuarto de la sentencia apelada, en el sentido de indicar que las órdenes impartidas recaen sobre el sector dos del Barrio las Delicias y no sobre el barrio Calucaima, como allí se mencionó.

#### **IX.5. 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>44</sup> de la Constitución Política dispone que el saneamiento ambiental<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> E s un proyecto consagrado en el Plan de Ordenación y Manejo Ambiental de las Quebradas “Las Panelas” y “La Balsa” del Municipio de Ibagué, que fue expedido de conformidad a la orden impartida en la sentencia de 28 de septiembre de 2007 (M.P. Teófilo María Lozano Enciso), proferida por el Juzgado Noveno Administrativo de Ibagué dentro de la acción popular identificada con el número único de radicación 0471 – 05.

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 de la Constitución 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>46</sup>:

“[...]”

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

---

<sup>44</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>45</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>46</sup> Corte Constitucional. Sentencia C 172 de 2014, Actora: Paula Carolina Tejada Orozco, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

ha conferido una especial importancia a los servicios de saneamiento ambiental básico y agua potable, cuya satisfacción res 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 de la Constitución 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>47</sup>, con miras a garantizar su efectiva prestación y la ampliación de coberturas, con énfasis en la población de escasos recursos. 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,*

<sup>47</sup> La ley 142 de 1994 define el saneamiento básico como “[...] las actividades propias del conjunto de los servicios domiciliarios de alcantarillado y aseo [...]”.

*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.*

*[...].”*

## **IX.6. LAS RESPONSABILIDADES QUE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y LA LEY ASIGNAN A LOS MUNICIPIOS EN MATERIA DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS**

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, se tiene que la Ley 136<sup>48</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;*

[...]

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.*

[...].”

Por su parte, la Ley 142<sup>49</sup> de 11 de julio de 1994, en su artículo 5°, 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

---

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

<sup>49</sup> “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”.

servicios públicos domiciliarios los ordinales 2 y 9 del artículo 8° de la Ley 388<sup>50</sup> de 18 de julio de 1997 disponen:

[...]

*Artículo 8°.- 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:*

[...]

1. *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>51</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. 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

---

<sup>50</sup> Modificado por el artículo 6 de la Ley 1551<sup>50</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>51</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”.

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.

## **IX.7. EL DERECHO FUNDAMENTAL AL AGUA EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL Y SU RELACIÓN CON EL MECANISMO IDÓNEO DE PROTECCIÓN**

En la sentencia de 8 de febrero de 2018 (M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés), con ocasión de una acción popular interpuesta para reclamar el derecho de acceso al servicio público domiciliario de agua potable, la Sala consignó el siguiente análisis, que resulta enteramente pertinente traer a colación en el caso presente:

[...]

*La Corte Constitucional, mediante sentencia T-256 de 5 de mayo de 2015 (M. P (E): Martha Victoria Sáchica Méndez), repasó la evolución de su jurisprudencia con el objeto de recordar aquellas circunstancias ante las cuales el derecho al agua adquiere la connotación de fundamental, así como las facetas de su protección:*

*[...] 95. La Corte Constitucional, en las Sentencias T-578 de 1992, T-140 de 1994 y T-207 de 1995 reafirmó que “el agua constituye **fuente de vida** y la falta del servicio atenta directamente con el derecho fundamental a la vida de las personas. Así pues, el servicio público domiciliario de acueducto y alcantarillado **en tanto que afecte la vida de las personas, salubridad pública o salud, es un derecho constitucional fundamental y como tal debe ser objeto de protección a través de la acción de tutela**”.*

*Siguiendo esta línea jurisprudencial, en la Sentencia T-413 de 1995 esta Corporación explicó el carácter de derecho fundamental del agua en los siguientes términos:*

*“El derecho al agua, para el uso de las personas, en cuanto contribuye a la salud, a la salubridad pública, y, en últimas, a la vida, SI es un derecho fundamental y que, por el contrario, NO lo es cuando se destina a la explotación agropecuaria o a un terreno deshabitado. Sin agua no se puede vivir, luego lo lógico es que un acueducto construido para uso domiciliario del líquido debe tener preferencialmente tal destinación. Lo razonable es atender primero las necesidades domésticas de las familias que son socias o usuarias del acueducto regional y, si hay un excedente de agua entonces sí, de manera reglamentada, se puede aprovechar excepcionalmente para otros usos. Se deja en claro que la orden que se da en esta tutela obedece al presupuesto de que existe escasez de agua para uso doméstico de los usuarios del acueducto”.*

[...]

96. Por su parte, en la Sentencia T-092 de 1995<sup>[62]</sup> la Sala decidió tutelar la protección de los derechos fundamentales a la vida y a la salud de los actores, afectados por la contaminación del agua que consumían. Se comprobó que el agua proveída por el acueducto de la vereda El Pata, municipio de Aipe, se construyó sin estudios previos, y no suministraba agua apta para el consumo humano por tener exceso de hierro, según estudios de la entidad Aguas del Huila. En esta medida, concedió el amparo constitucional en tanto esto “afecta en forma evidente e inminente los derechos fundamentales a la vida y a la salud de quienes se benefician de él, bien por su prestación deficiente o por contener elementos que no permitan su consumo, (...) Así, el hecho de que la comunidad no tenga servicio de acueducto o lo tenga en condiciones que no permitan su utilización en forma adecuada, se constituye en factor de riesgo grande para la salud y la vida de la comunidad expuesta a esa situación”.

Asimismo, en la misma providencia, la Corte aludió al mecanismo adecuado para proceder a amparar el derecho fundamental al agua:

“[...] 98. De otra parte, en Sentencia T-410 de 2003 el accionante, en calidad de ciudadano en ejercicio y concejal del municipio de Versalles –Departamento del Valle del Cauca-, solicitó, en nombre propio y en el de sus “coterráneos”, la protección de los derechos a la vida, a la salud y el saneamiento ambiental, de la niñez, de los derechos sociales y de los derechos colectivos y del ambiente, los cuales estimó vulnerados por parte del Alcalde Municipal y del Gerente de la Empresa de Servicios Públicos de Versalles, quienes suministraban a la población agua no apta para el consumo humano.

La Corte al constatar la vulneración de los derechos fundamentales invocados, decidió ordenar al Alcalde Municipal y al Gerente de la Empresa de Servicios Públicos de Versalles –Valle del Cauca que, en lo de su competencia, en un término máximo de treinta (30) días, iniciara los trámites administrativos, financieros y presupuestales necesarios para que en un plazo no superior a seis (6) meses garantizaran al accionante y a la población del municipio de Versalles el suministro efectivo del servicio público de acueducto, con los niveles de calidad, regularidad, inmediatez y continuidad que exigen la Constitución y la ley.

En este fallo, se precisó que cuando se pretende reclamar el derecho fundamental al agua para una comunidad, se puede hacer por medio de la acción de tutela, dado que, si bien la acción popular es la indicada para reclamar la protección de derechos colectivos, el derecho al agua es un derecho fundamental cuya vulneración causa perjuicios inmediatos e inminentes. Así, las acciones que se presentan como populares para reclamar derechos colectivos pueden dársele trámite de acción de tutela cuando la autoridad judicial evidencie que se está ante la vulneración de un derecho fundamental.

99. Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha analizado otro elemento esencial del derecho al agua, la calidad. En efecto, en la Sentencia T-1104 de 2005, la entidad encargada del suministro se negaba a conectar el servicio a la casa del accionante, por falta de redes de acueducto forzándolo a extender una manguera a la vivienda de su vecino. La Corte Constitucional señaló al respecto:

“...el servicio público de acueducto tiene como finalidad la satisfacción de necesidades vitales de las personas, lo que exige, naturalmente, el suministro de

<sup>52</sup> “Ver en adición la Sentencia T-375 de 1996, sobre tutela de la vida y la salud agua por privación de agua en servidumbre”.

agua apta para el consumo humano pues no podrá considerarse que el servicio se presta con el mero transporte del líquido, sin aplicarle ningún tipo de tratamiento cuando no reúne las condiciones físicas, químicas y bacteriológicas mínimas exigidas para su uso, sin que ponga en riesgo la salud y la vida de sus consumidores (...) la falta de prestación de éste servicio también está llamada a constituir una posible violación del derecho que tienen todas las personas a vivir una vida digna. Se concluye entonces que el servicio público domiciliario de acueducto puede ser objeto de protección judicial a través de la acción de tutela<sup>53</sup> [...]” [Subraya la Sala].

El **Decreto 1575 de 2007** estableció el *Sistema para la Protección y Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano*. Para los fines del presente estudio, conviene destacar la responsabilidad que la norma asignó en tal materia a las direcciones departamentales de salud:

“[...]”

**Artículo 8°. Responsabilidad de las direcciones departamentales, distritales y municipales de salud.** Las direcciones territoriales de salud como autoridades sanitarias de los departamentos, distritos y municipios, **ejercerán la vigilancia sobre la calidad del agua para consumo humano**. Para ello desarrollarán las siguientes acciones:

1. **Consolidar y registrar en el sistema de registro de vigilancia de calidad del agua para consumo humano los resultados de los análisis de las muestras de agua** para consumo humano exigidas en el presente decreto, de acuerdo con los lineamientos que para el efecto expida el Ministerio de la Protección Social.

2. **Correlacionar la información recolectada del control y vigilancia de la calidad del agua para consumo humano** con la información de morbilidad y mortalidad asociada a la misma y determinar el posible origen de los brotes o casos reportados en las direcciones territoriales de salud, de conformidad con lo establecido en el Decreto 3518 de 2006 sobre vigilancia en salud pública o la norma que la modifique, adicione o sustituya.

3. **Realizar la supervisión a los sistemas de autocontrol de las personas prestadoras** de acuerdo con los protocolos que definan los Ministerios de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y de la Protección Social.

4. **Practicar visitas de inspección sanitaria a los sistemas de suministro de agua para consumo humano**, con la periodicidad requerida conforme al riesgo. De cada visita se diligenciará el formulario único de acta, que para su efecto expedirá el Ministerio de la Protección Social, en la cual quede constancia del cumplimiento de las Buenas Prácticas Sanitarias encontradas en el sistema de suministro de agua para consumo humano objeto de la inspección.

5. **Realizar la vigilancia de las características físicas, químicas y microbiológicas del agua**, como también de las características adicionales

<sup>53</sup> “En Sentencia T-888 de 2008. La procedencia de la acción de tutela en materia de agua: “Así las cosas, la Corte ha determinado que procede la acción de tutela para proteger el derecho fundamental al agua potable cuando: i) se demuestre que se requiere para el consumo humano, pues en caso contrario no se trata de un derecho fundamental y, por lo tanto, no debe utilizarse este mecanismo procesal sumarial sino la acción popular; ii) se pruebe que el agua que se ofrece al accionante y/o a una comunidad determinada se encuentra contaminada o no se presta en condiciones aptas para el consumo de las personas y, iii) los usuarios cumplen con los requisitos señalados en la ley y los reglamentos para la instalación del servicio público, pues este derecho también implica el deber de acatar las normas técnicas especializadas para la correcta prestación del servicio”.

definidas en el mapa de riesgo, tanto en la red de distribución como en otros medios de suministro de la misma, según se establezca en la reglamentación del presente decreto.

6. Velar por el cumplimiento de la franja de seguridad para la aplicación de plaguicidas en las cuencas que abastecen los acueductos municipales, de conformidad con lo establecido en el Decreto 1843 de 1991 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya, mediante el cual se regula el uso y manejo de los plaguicidas, en coordinación con las Autoridades Ambientales y las personas prestadoras que suministran o distribuyen agua para consumo humano.

7. **Calcular los índices de Riesgo de Calidad de Agua para Consumo Humano, IRCA, y reportar los datos básicos del Índice de Riesgo Municipal por Abastecimiento de Agua para Consumo Humano, Irabam, al Subsistema de Calidad de Agua Potable, Sivicap, de su jurisdicción**, teniendo en cuenta la información recolectada en la acción de vigilancia, de acuerdo con las frecuencias que para tal efecto se establezcan.

8. Expedir, a solicitud del interesado, la certificación sanitaria de la calidad del agua para consumo humano en su jurisdicción, para el período establecido en la solicitud, teniendo en cuenta los siguientes elementos de análisis:

a) El concepto sanitario a partir de las actas de visita de inspección sanitaria;

b) El análisis comparativo de los resultados analíticos de laboratorio de las características físicas, químicas y microbiológicas del agua, realizado por las prestadoras del suministro y distribución de agua para consumo humano y por las autoridades sanitarias;

c) La evaluación de los índices de riesgo de calidad de agua y por abastecimiento municipal.

9. **Las autoridades sanitarias municipales categorías 1, 2 y 3, deben coordinar las acciones de vigilancia del agua para consumo humano con la autoridad sanitaria departamental de su jurisdicción**. Así mismo, deberán suministrar a la autoridad sanitaria departamental de su jurisdicción, para su consolidación y registro, los resultados de la calidad de agua, de los índices de riesgo de calidad y por abastecimiento de agua y actas de visita de inspección sanitaria a los sistemas de suministro de agua para consumo humano de su competencia.

10. Realizar inspección, vigilancia y control a los laboratorios que realizan análisis físicos, químicos y microbiológicos al agua para consumo humano [...]” (Resaltado fuera del texto original).

En relación con las anteriores disposiciones, la Sala se ha pronunciado<sup>54</sup> en la siguiente forma:

“[...] Salta a primera vista, de acuerdo con el análisis normativo efectuado en la presente providencia, que si bien es cierto que la participación de los departamentos en la prestación de los servicios públicos es de carácter

---

<sup>54</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Bogotá, D. C., veinte (20) de octubre de dos mil diecisiete (2017). Consejera Ponente: María Elizabeth García González. Ref.: Expediente núm. 41001-23-31-000-2011-00470-01. Acción Popular-Fallo. Actora: Procuraduría 11 Judicial II Ambiental Y Agraria-Huila

complementario, en la medida en que el legislador se refiere a unas **funciones de coordinación** respecto de la actividad municipal, no lo es menos que aquellos, a través de sus direcciones de salud, están en la obligación de ejercer control y vigilancia sobre la calidad del agua para consumo humano [...].

A tal conclusión arribó la Sala en la sentencia de 22 de mayo de 2014<sup>55</sup> en la que sostuvo:

*“[...] La norma anterior reitera, por un lado, la responsabilidad de los Municipios en relación con la prestación de servicios públicos, y por el otro, que **la función de los Departamentos frente al asunto, es de carácter complementario**, en la medida en que impone a éstos el deber de **otorgar apoyo y coordinación**, lo cual no configura su responsabilidad en la prestación del servicio como tal más sí en relación con el soporte que deben brindar a los Municipios en la materia. Vislumbra la Sala que al respecto, el a quo determinó que le competía al Municipio de Prado suministrar a los habitantes de la Vereda Peñón Alto, de manera eficiente, el servicio de acueducto y que por tal virtud, no le asistía responsabilidad alguna al Departamento del Tolima. **Sin embargo, dejó en claro que al Departamento le correspondía prestar apoyo de tipo presupuestal, financiero, técnico, administrativo, de vigilancia y control que resultase necesario para garantizar el suministro de agua potable a los habitantes de la mencionada comunidad.**”*

No obstante, se observa que en la parte resolutive del fallo, el Tribunal no impuso la carga mencionada al Departamento del Tolima [...]

Así las cosas, se adicionará la parte resolutive de la sentencia impugnada, en el sentido de **ordenarle al Departamento del Tolima** que le preste al Municipio de Prado y a la Empresa de Servicios Públicos de Prado «EMSERPRADO S.A. E.S.P.» apoyo y coordinación, en el entendido **de otorgarle la asesoría respectiva y la asistencia técnica, administrativa y financiera en la prestación del servicio público de acueducto a los habitantes de la Vereda «Peñón Alto»**, de conformidad con las competencias que para el efecto le ha impuesto la Constitución y la Ley [...].” (Resaltado fuera del texto original).

En igual sentido, en fallo de 24 de enero de 2008<sup>56</sup>, la Sala acotó:

*“[...] Tampoco puede perderse de vista que si bien la solución de las necesidades básicas insatisfechas de agua potable es una obligación básica del municipio, **también lo es subsidiaria o concurrente del Departamento o de la Nación**, y que el gasto social tiene prioridad en las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable, constituyendo los recursos transferidos por la Nación a los municipios a título de Participación de Propósito General, renta de destinación específica de forzosa inversión en agua potable [...]”.*  
(Resaltado fuera del texto original).

Los citados pronunciamientos de la Sala en acciones populares han permitido definir una línea jurisprudencial en la que se destaca, de una parte, la tarea primordial de los **municipios** de asegurar que se preste de manera eficiente el servicio domiciliario de acueducto a sus habitantes y, de otra, las funciones **administrativas, de coordinación y complementariedad** que en tal aspecto deben ejercer los **departamentos** para llevar a cabo dicho cometido constitucional. Este último aspecto ha tenido en materia de protección de los

<sup>55</sup> Expediente nro. 2012 00169 (AP), Consejera ponente: María Elizabeth García González.

<sup>56</sup> Expediente nro. 2003-00426 (AP), Consejero ponente: doctor Marco Antonio Velilla Moreno.

*derechos colectivos, el efecto práctico de ordenar, en algunos casos, y de exhortar, en otros, al departamento con el fin de que ejerza funciones de vigilancia y control; adelante tareas de coordinación en la elaboración de proyectos para superar las deficiencias en el servicio público de agua y apoye labores técnicas y financieras, de conformidad con sus competencias*<sup>57</sup>.

## **IX.8. MARCO NORMATIVO DEL SERVICIO PÚBLICO DE ALCANTARILLADO**

En primer orden, la Sala resalta que 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.

En segundo orden, 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>58</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:

*“[...]”*

*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*

---

<sup>57</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Bogotá, D. C., veinte (20) de octubre de dos mil diecisiete (2017). C.P.: María Elizabeth García González. Ref.: Expediente núm. 41001-23-31-000-2011-00470-01. Acción Popular-Fallo. Actora: Procuraduría 11 Judicial II Ambiental Y Agraria-Huila. Ver sentencias de 13 de septiembre de 2007 (Expediente nro. 2004-00218, Consejero ponente: doctor Marco Antonio Velilla Moreno); 18 de octubre de 2007 (Expediente nro. 2003-01262 (AP), C.P.: doctor Camilo Arciniégas Andrade); 3 de abril de 2014 (Expediente nro. 2011-00210 (AP), C.P.: María Claudia Rojas Lasso) y 22 de mayo de 2014 (Expediente nro. 2012-00169, C.P.: María Elizabeth García González).

<sup>58</sup> *“Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, en materia de prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado”.*

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, como ocurre en el caso *sub-examine*.

Al efecto, el artículo 18 de la Ley 1753<sup>59</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.*

*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.*

---

<sup>59</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.

*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>60</sup> de 26 de mayo de 2015 y 1272<sup>61</sup> de 28 de julio de 2017.

## **IX.9. ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO**

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.

A su juicio, la violación de los derechos colectivos se debe a que en el sector dos del Barrio Las Delicias las entidades demandadas: i) no han hecho mantenimiento preventivo del sistema de alcantarillado ni adoptado las medidas técnicas, administrativas y presupuestales necesarias para gestionar el proyecto de implementación de un sistema que reúna las exigencias técnicas necesarias para asegurar la eficiente prestación del servicio, de modo que no se cauce contaminación a la Quebrada la Balsa; ii) no han canalizado la Quebrada La Balsa ni han acometido las acciones necesarias para contrarrestar su contaminación y para recuperar ecológica y paisajísticamente el sector; iii) no han construido muros de contención o semejantes en la parte alta del sector, en donde existen amenazas latentes de deslizamientos de tierra, y, vii) no prestan el servicio domiciliario de acueducto, de modo que se garantice a los habitantes del sector dos del Barrio Las Delicias el suministro oportuno y continuo de agua apta para el consumo humano.

El Tribunal Administrativo del Tolima, mediante sentencia del 22 de junio de 2012, accedió a las pretensiones del actor popular y amparó los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la seguridad y salubridad públicas, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

El Tribunal Administrativo del Tolima consideró demostrado 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 con la Constitución Política<sup>62</sup>; además, puso de presente que no se allegó evidencia que demostrara que el Municipio de Ibagué, la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado IBAL S.A. E.S.P. -OFICIAL y la Corporación Autónoma Regional del Tolima –CORTOLIMA hubiesen

<sup>60</sup> “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Viviendas, Ciudad y Territorio”.

<sup>61</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.”

<sup>62</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 [...]”.

adelantado acciones efectivamente encaminadas a superar la afectación de los derechos colectivos para cuya protección se presentó la acción popular.

El Municipio de Ibagué y la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado - IBAL S.A. E.S.P. Oficial al sustentar los recursos de apelación contra la decisión del Tribunal Administrativo del Tolima, solicitan que se les exonere de responsabilidad en la vulneración de los derechos colectivos amparados. El ente territorial considera procedente declarar la excepción de cosa juzgada.

La empresa prestadora de los servicios considera que la violación de los derechos colectivos es atribuible a los propios habitantes del sector dos del Barrio Las Delicias y que no está obligada a prestar el servicio a un asentamiento ilegal ubicado por fuera de su perímetro, menos aun cuando la Junta está encargada del suministro de agua a través de un acueducto veredal.

Además, advierten que en caso de quedar ejecutoriado el fallo, no se podría ejecutar la orden contenida en el inciso tercero del ordinal cuarto pues se refiere al Barrio Calucaima, por quien no se ha intervenido en la presente acción.

Visto el marco normativo y los desarrollos jurisprudenciales en la parte considerativa de esta sentencia, la Sala procede a realizar el análisis del acervo probatorio, para posteriormente, en aplicación del silogismo jurídico, concluir el caso concreto.

A esos efectos, se referirá a los hechos que se probaron en el proceso:

#### **IX.9.1. Pruebas que se destacan en el expediente**

Por el Actor Popular:

- Registro Fotográfico del sector 2 del Barrio Las Delicias tomado el 1 de junio de 2011, en el cual se evidencia el deterioro de las viviendas aledañas a la quebrada “La Balsa”, el paso de aguas lluvias por las vías del sector y el vertimiento de aguas residuales de una de las casas a la quebrada<sup>63</sup>.
- Declaración extrajudicial de los señores Omaira Pinzón Varón y Paulo Emilio Peña, residentes en el sector aledaño a la quebrada “La Balsa” que corroboran lo documentado en el registro fotográfico<sup>64</sup>.
- Derecho de petición radicado el 23 de julio de 2010 en la Alcaldía de Ibagué por la comunidad del sector 2 del Barrio Las Delicias, en el cual solicitan la construcción de un puente sobre la quebrada “La Balsa” que comunique el sector 2 con el sector 1 del Barrio Las Delicias<sup>65</sup>.
- Oficio nro. 180 – 72 del 23 de enero de 2012<sup>66</sup> de la División Técnica de Acueducto de la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado E.S.P. – Oficial, por medio del cual se informa que se realizó visita técnica al sector 2 del Barrio Las Delicias, que esta área no hace parte de su perímetro de prestación del servicio público de acueducto y alcantarillado y que es necesaria la construcción de unos sardineles y gaviones para proteger la estructura de la vía y las viviendas. En efecto, señala:

---

<sup>63</sup> Folios 1 a 12 del expediente.

<sup>64</sup> Folios 13 a 17 del expediente.

<sup>65</sup> Folios 18 a 20 del expediente.

<sup>66</sup> Folios 165 a 166 del expediente.

**“1. El sector comprendido por el sector 2 del Barrio Las Delicias no hace parte del perímetro hidráulico de la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado E.S.P. – Oficial y el mismo hace parte de la cobertura del acueducto comunitario que lleva el mismo nombre.**

**2. En lo referente a la canalización de la quebrada “La Balsita”, es importante tener en cuenta que la solicitud generada por la usuaria consiste en encausar las aguas por una red de alcantarillado existente y la cual por falta de mantenimiento colapsó generando represamientos de basuras y en general importantes volúmenes de material grueso que afectaron la condición hidráulica de la estructura generando rebosamientos del caudal hacia la vía existente.**

**3. De igual forma, por la falta del mencionado mantenimiento los sumideros existentes se encuentran en deficientes condiciones para el transporte del agua ocasionando la pérdida de los sardineles de la vivienda de la usuaria Omaira Pinzón Varón, razón por la cual las aguas lluvias golpean de frente a la fachada de la vivienda generando agrietamientos de la misma.**

**(...) con el propósito de solucionar dicha problemática es necesario la limpieza de las estructuras de alcantarillado existentes en el sector, así como el mantenimiento de las mismas para que cumpla técnicamente con su condición hidráulica de conducción de las aguas. Así mismo se recomienda la construcción de los sardineles (...) y de unos gaviones en el descole de la tubería para que de esta manera se proteja la estructura de la vía y de las viviendas que a la fecha se encuentren vulnerables ante la inminente creciente de las quebradas “La Balsa” y “La Balsita”, obras que no son de la competencia de la Empresa en el entendido que no están dentro del perímetro hidrosanitario que atiende la misma.” (Se resalta)**

- Oficio nro. 0385 de 14 de marzo de 2012 expedido por la Secretaría de Infraestructura del Municipio de Ibagué, por medio del cual se recomienda: i) emprender trabajos de canalización de la quebrada “La Balsa” por parte de la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado E.S.P. – Oficial, ii) demoler el puente peatonal construido de forma artesanal y construir uno paralelo al vehicular y iii) hacer mantenimiento al puente vehicular ubicado en el sector 2 del Barrio Las Delicias:

**“En atención a memorando 1807 de 10 de noviembre de 2011, me permito informarle que esta Secretaría de Apoyo Técnico de Grupo de Proyectos realizó visita al sector 2 del Barrio Las Delicias, quebrada “La Balsa”, con el fin de realizar un estudio y análisis a lo solicitado en la acción popular Álvaro León Hincapié Vega contra el municipio de Ibagué.**

**Como resultado de esta visita se observó el agrietamiento en los muros de las casas que se presentan en la parte posterior donde colindan con la quebrada “La Balsa”, debido a que estas construcciones se efectuaron justo sobre el lecho de la quebrada, lo que representa un grave peligro para los habitantes de las viviendas ya que cualquier cambio de caudal de esta podría ocasionar el derrumbe de las casas. Es importante informar a la población sobre la norma de respeto a la zona de protección a ambos lados del eje de la quebrada.**

**También se observa, como en la parte superior de este sector desemboca sobre la vía un canal de drenaje de aguas lluvias lo que ocasiona que cuando llueve se**

**forme un río que constantemente está inundando estas viviendas. Se debe informar a la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado E.S.P. – Oficial para que de forma urgente emprenda los trabajos de canalización de esta agua.**

**En cuanto al puente peatonal, este está construido en forma artesanal con tubos y palos sin ningún tipo de normas técnicas, lo que representa un riesgo para las personas que lo utilizan. Se recomienda su demolición y construcción de uno paralelo al vehicular que se ajuste técnicamente a este tipo de obras.**

**El puente vehicular, aunque fue construido con normas antiguas del Ministerio de Obras Públicas no presenta facturas ni representa un peligro inminente para los vehículos que transitan por lo que se recomiendan trabajos de mantenimiento.”** (Se resalta)

- Informe de Visita Técnica del 7 de junio de 2012 expedido por el Geólogo y el Ingeniero Civil de la Corporación Autónoma Regional del Tolima, por medio del cual se recomienda la reubicación de las viviendas del sector 2 del Barrio Las Delicias y el redireccionamiento de las aguas de la quebrada “La Balsita” a la quebrada “La Balsa”, que de conformidad al Plan de Manejo Ambiental es una zona de amenaza alta por deslizamiento de suelo. Al efecto, señala:

**“El sector visitado está determinado por el Plan de Manejo Ambiental realizado por la Corporación Autónoma Regional del Tolima en convenio con la Alcaldía de Ibagué, como zonas de amenaza alta el sector cercano a la quebrada por avalanchas y las otras viviendas por amenaza alta por remoción de masa (deslizamientos), por lo tanto se determina en el Plan de Manejo que estas viviendas deben ser reubicadas.**

*De acuerdo a la visita las viviendas de la señora Omaira Pinzón y el señor Paulo Peña, se encuentran en zona de alta susceptibilidad de avalanchas por las quebradas “La Balsa” y “La Balsita”.*

**Por el entubamiento de la quebrada La Balsita, las viviendas que se construyeron en esta zona pueden sufrir de inundación, por lo que se considera que estas aguas deben correr por donde iba la quebrada, puesto que con el entubamiento la quebrada puede aumentar súbitamente su caudal y afectar todas las viviendas sin que las personas se den cuenta.**

**De acuerdo a la revisión técnica realizada se considera que las viviendas de este sector deben ser reubicadas, demoler las construcciones y después recuperar estas zonas con obras mecano vegetativas para recuperar el sector; puesto que si el municipio continua haciendo obras nunca se terminaran y estarán siempre estas viviendas en riesgo.**

**Teniendo en cuenta que ya existe el Plan de Manejo Ambiental, se requiere que las entidades cumplan acorde con los proyectos y acciones determinado en dicho Plan.**” (Se resalta y subraya)

#### **IX.9.2. Por el Municipio de Ibagué**

- Memorando nro. 00603<sup>67</sup> del 25 de noviembre de 2010 expedido por la Secretaría de Desarrollo Rural y Medio Ambiental de Ibagué, que precisa las actuaciones realizadas por el municipio de Ibagué después de la orden de reubicación de la población suburbana ubicada en la zona de protección de la quebrada “La Balsa” impartida en la sentencia de 28 de septiembre de 2007 (M.P. Teófilo María Lozano Enciso), proferida por el Juzgado Noveno Administrativo de Ibagué<sup>68</sup> dentro de la acción popular identificada con el número único de radicación 0471 – 05. En efecto, indica:

**“Elaboración del Cronograma de trabajo, para la realización del Plan de Ordenación y Manejo Ambiental de las micro cuencas Las Panelas y “La Balsa”.**

- *Elaboración del presupuesto estimado para la realización del Plan de Ordenación y Manejo del micro cuencas de las quebradas Las Panelas y “La Balsa”.*

- *Sugerencia por parte de los jurídicos de la Corporación Autónoma Regional del Tolima de la elaboración de un convenio con la Alcaldía del municipio de Ibagué y la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado E.S.P. – Oficial, donde se especifique la responsabilidad de cada una de las Instituciones para dar cumplimiento al Plan y al Cronograma de trabajo, con la participación de los directivos de las diferentes instituciones con el fin de elaborar el convenio.*

- *Entrega del documento en medio magnético del Plan de Manejo Ambiental de las quebradas “Las Panelas” y “La Balsa”.*

- **Es de aclarar que esta Secretaría se encargará de lo que corresponde una vez se hayan adquirido los predios por parte del municipio.”** (Se resalta)

- Informe técnico nro. 01025<sup>69</sup> del 31 de mayo de 2011 elaborado por la Secretaría de Planeación Municipal de Ibagué, **que dispone que la ronda hídrica de la quebrada “La Balsa” es considerada zona de protección y conservación ambiental y cuenta con un aislamiento aprobado de 15 a 30 metros.** En el escrito se lee:

**“De conformidad con la cartografía soporte del Acuerdo No. 0116 del 27 de diciembre de 2000, “por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial de Ibagué y se dictan otras disposiciones” particularmente los Mapas U4 Uso y Ocupación del Suelo Urbano y el U8 Tratamientos, se tiene que la fuente y la ronda hídrica de las quebradas “La Balsa” y “Las Panelas”, son consideradas zonas de protección y de conservación ambiental, luego las condiciones de uso y tratamientos están dadas en las normas locales y frente a ello solo resta ejercer actividades de control policivo para contrarrestar los procesos de invasión y de amenaza hídrica aspectos que no son del resorte de esta secretaria toda vez que somos ente de apoyo y asesoría técnica.**

(...)

Quebrada “La Balsa”:

Barrio	Aprobación urbanística	Aislamiento aprobado
--------	------------------------	----------------------

<sup>67</sup> Folios 1 a 5 del Cuaderno de Pruebas de la Parte Demandante.

<sup>68</sup> Acción popular interpuesta por la Asociación de Copropietarios del Conjunto Residencial Chicalá contra la Corporación Autónoma Regional de Tolima. Rad. No. 0471 – 05.

<sup>69</sup> Folio 443 del expediente.

<i>Portal del Vergel</i>	<i>Acuerdo 0116 del 2000</i>	<b>30 metros</b>
<i>Tierra Linda del Vergel</i>	<i>Acuerdo 0116 del 2000</i>	<b>30 metros</b>
<i>Ronda del Vergel</i>	<i>Acuerdo 0116 del 2000</i>	<b>30 metros</b>
<i>La Balsa</i>	<i>Acuerdo 035 de 1990</i>	<b>15 metros</b>
<i>Cond. Ronda el Vergel</i>	<i>Acuerdo 0115 del 2000</i>	<b>30 metros</b>
<i>Caminos del Vergel</i>	<i>Acuerdo 035 de 1990</i>	<b>15 metros</b>
<i>Rincón del Vergel</i>	<i>Acuerdo 035 de 1990</i>	<b>15 metros</b>
<i>Bosques del Vergel</i>	<i>Acuerdo 035 de 1990</i>	<b>15 metros</b>
<i>Eucaliptos</i>	<i>Acuerdo 0115 del 2000</i>	<b>30 metros”</b>

- Plan de Ordenación y Manejo Ambiental de la micro cuenca de las quebradas “Las Panelas” y “La Balsa” del municipio de Ibagué, expedido el municipio de Ibagué, la Corporación Autónoma Regional del Tolima y la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado E.S.P. – Oficial el 1 de julio de 2008 de conformidad a la orden impartida mediante sentencia de 28 de septiembre de 2007 (M.P. Teófilo María Lozano Enciso), proferida por el Juzgado Noveno Administrativo de Ibagué<sup>70</sup> dentro de la acción popular identificada con el número único de radicación 0471 – 05, **que contiene el Proyecto de Recuperación Paisajística y Reubicación de Viviendas Establecidas en Zonas de Alto Riesgo**<sup>71</sup>. Al efecto, dispone:

<p><i>“Localización del proyecto: <b>Área suburbana de la micro cuenca de la Quebrada “La Balsa” Sector Las Delicias II</b></i></p>	<p>Micro cuenca: Las Panelas</p>	<p>municipio: Ibagué</p>
<p style="text-align: center;"><i>Justificación:</i></p> <p><b><i>El desarrollo indiscriminado de construcciones y asentamientos de vivienda informal a través del tiempo sobre la ronda de la micro cuenca de la quebrada “La Balsa”, localizadas en el sector 2 del Barrio Las Delicias, de la Comuna 6, han generado impactos negativos, que afectan a los habitantes tanto del sector como de los barrios localizados alrededor de la quebrada “La Balsa” aguas abajo.</i></b></p> <p><b><i>Para poder iniciar acciones de reubicación, se deben realizar los estudios complementarios que determinen tanto la posesión o la tenencia de los predios, ya que además de la actividad física del desarrollo del proyecto, debemos garantizar que los predios posiblemente reubicados no se vuelvan a ocupar.</i></b></p> <p><i>Igualmente, se contará además del aporte municipal, del concurso del gobierno nacional, a través de los subsidios de vivienda familiar por calamidad pública, ya que sin este aporte el municipio con sus propios recursos no puede dar una solución integral a la problemática existente.</i></p>		
<p style="text-align: center;"><i>Objetivo</i></p> <p><b><i>General: Contribuir a la solución definitiva del problema del asentamiento de las viviendas localizadas en las rondas de la micro cuenca de la quebrada “La Balsa”, para con ello mitigar o reubicar según sea el caso, las viviendas que además de afectar los aspectos ambientales que se puedan convertir en una amenaza para sus ocupantes por encontrarse en zonas de alto riesgo.</i></b></p>		

<sup>70</sup> Acción popular interpuesta por la Asociación de Copropietarios del Conjunto Residencial Chicalá contra la Corporación Autónoma Regional de Tolima. Rad. No. 0471 – 05.

<sup>71</sup> Folios 216 a 218 del Cuaderno No. 2 de Pruebas del municipio de Ibagué.

Específicos:

- **Elaborar los estudios de mitigación de las construcciones, que permitan la recuperación de los cauces y el mejoramiento integral del área consolidada.**
- **Definir las familias a reubicar y la tenencia del terreno.**
- **Implementar el programa de reubicación para las familias que no les sea posible el reasentamiento, incluyendo el plan de recuperación de las zonas indebidamente ocupadas.**
- **Presentar ante el gobierno nacional el censo de las familias, dentro del concurso para la bolsa de desastres naturales.**

*Principales acciones a desarrollar*

**Como acción preventiva se deben definir las familias con mayor vulnerabilidad ante un evento natural, derivado de la actual ola invernal, para presentar ante el gobierno nacional la solicitud de subsidio de arrendamiento, hasta tanto no se les solucione su problema definitivamente.**

**Consolidar el censo de las familias a reubicar y remitirlo a la Dirección Nacional para la Atención y Prevención de Desastres del Ministerio del Interior, para que se declare la calamidad y se puedan obtener los subsidios del gobierno nacional a través de Fonvivienda.**

**Recopilar la información necesaria de las familias para poder participar en las convocatorias, que con el objeto de otorgar subsidios por la calamidad pública abre el Gobierno Nacional.**

*Estrategias para la implementación del proyecto*

- **Participación activa de la comunidad.**
- **Participación del municipio y de las entidades involucradas.**
- **Definir los recursos y aportantes para la implementación del programa de reubicación.**

*Responsables*

**Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, Fonvivienda, Alcaldía Municipal de Ibagué (Secretaría de Infraestructura), Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado E.S.P. – Oficial, ONG's y demás entidades públicas y privadas que se puedan vincular.**

*Plazo de realización*

**Este programa se deberá implementar a un corto y mediano plazo (5 años), período en el que se realizarán los estudios y las actividades correspondientes.**

*Costos aproximados del proyecto*

Ítem	Cantidad	Vlr. Unitario (\$)	Vlr. Total (\$)
Estudios y actividades de mitigación dirigida a las construcciones.	1	100.000.000	100.000.000
Socialización y recolección de información de los habitantes afectados.	1	10.000.000	10.000.000
Adquisición de predios.	12	20.000.000	240.000.000

Programa de reubicación a las familias localizadas en zonas de alto riesgo	45	18.000.000	810.000.000
Programas de recuperación de las zonas ocupadas	1	25.000.000	25.000.000
Costo total			<b>1.185.000.000</b>

Familias beneficiadas:

**Este proyecto beneficiaría a un total de 45 familias, es decir un promedio de 225 habitantes aproximadamente.** (Se resalta y subraya)

- Memorando No. 00423<sup>72</sup> del 1 de agosto de 2011 expedido por la Secretaría de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por medio del cual se informa que el Municipio de Ibagué contrató la “construcción de dos muros en gavión de 100 y 50 ml al margen derecho colindante al Conjunto Residencial Chicalá quebrada Las Panelas.”

#### **IX.9.4. Por la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado E.S.P. – Oficial**

- Oficio No. 190 – 0636<sup>73</sup> de 23 de marzo de 2012 expedido por la Ingeniera Civil de la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado E.S.P. - Oficial, por medio del cual se aclara que si bien la empresa “se encarga de recolectar y tratar las aguas residuales para descontaminar las fuentes hídricas no se encuentra dentro de su competencia realizar obras de infraestructura” y se informa que el sector 2 del Barrio Las Delicias no hace parte de su perímetro de prestación de servicios públicos.

#### **IX.9.5. De oficio en la segunda instancia**

Concepto<sup>74</sup> Técnico de 16 de septiembre de 2016, rendido por la Corporación Autónoma Regional del Tolima –CORTOLIMA, como resultado de la visita practicada al sector el 14 de mismo mes y año. A continuación se transcriben sus apartes más relevantes:

“[...]

#### **V. CONCLUSIONES:**

*En visita de inspección ocular realizada a la Quebrada La Balsa, al sitio de captación del Acueducto de la Asociación de Usuarios Acueducto Rural Las Delicias y el tramo comprendido entre la Calle 68 con carrera 25B en el sector Delicias I hasta el Puente Entrada B/Delicias II Calle 69 Carrera 25 Esquina, se identificaron los siguientes aspectos:*

**1. Asentamientos suburbanos.** *En el recorrido se identificó la invasión de la margen protectora derecha e izquierda, en sentido del flujo de agua de la*

<sup>72</sup> Folio 135 del Cuaderno No. 2 de Pruebas del municipio de Ibagué.

<sup>73</sup> Folio 2 del Cuaderno de Pruebas de la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado E.S.P. – Oficial.

<sup>74</sup> Folios 54 a 50, Cdo 1

quebrada por establecimiento de viviendas, puentes rústicos para el ingreso a las mismas, huertas, y el uso para disposición de escombros y residuos ordinarios, lo que ha ocasionado Impactos frente a la disminución y/o eliminación de la cobertura vegetal e Intervención del cauce de la Quebrada La Balsa.

## **2. inadecuada disposición de Residuos Sólidos Domésticos y Escombros.**

Se identificaron varios puntos en los cuales se realiza la disposición de escombros y residuos sólidos domésticos sobre el cauce y la margen protectora de la Quebrada La Balsa, generando con ello impactos visuales negativos, afectación del recurso hídrico y de la vegetación.

**3. Manejo de Aguas Residuales:** En el recorrido efectuado a la Quebrada La Balsa se identificó un tramo de la quebrada donde se realizan vertimientos individuales de viviendas subnormales y descarga directa de aguas residuales provenientes de la red de alcantarillado.

En el punto inicial se identifica una tubería de descarga de 12 Pulgadas, por donde fluyen aguas residuales y se mezclan con el flujo de agua de la quebrada haciendo un recorrido por el cauce de aproximadamente 150 metros hasta el segundo punto donde se identifica daño y fuga de aguas servidas del colector, el cual recorre la quebrada de forma paralela por la margen izquierda en sentido al flujo. Cabe anotar que en este tramo se perciben olores ofensivos característicos de aguas residuales domésticas.

4. Debido a la identificación de vertimientos individuales, descarga de aguas residuales y daño en la red de alcantarillado del sector Delicias II, se realizó monitoreo de la Quebrada La Balsa, mediante el Laboratorio Ambiental del Tolima - CORCUENCAS, el cual se encuentra acreditado ante el IDEAM en NTG /ISO/IEC 17025, por lo anterior, la interpretación de resultados queda sujeta a la entrega del informe por parte de dicho Laboratorio.

## **VI. RECOMENDACIONES:**

Por lo anterior, se recomienda lo siguiente:

1. La Alcaldía Municipal de Ibagué y la Asociación de Usuarios del Acueducto Rural Las Delicias de Ibagué deben realizar de manera inmediata la reparación de la línea de conducción de aguas residuales, lo que se encuentra generando descarga directa de este tipo de aguas sin previo tratamiento al cauce de la Q. La Balsa, y proliferación de olores pronunciados en el sector.

2. La Alcaldía Municipal de Ibagué y la Asociación de Usuarios del Acueducto Rural Las Delicias de Ibagué deberán implementar las obras necesarias para evitar la descarga directa de aguas residuales sobre la Quebrada La Balsa, procedentes de tubería en concreto de 12 Pulgadas aproximadamente y conducirlos a la red principal (Colector), lugar de referencia Puente de Entrada B/Delicias II Calle 69 Carrera 25 Esquina.

3. La Administración Municipal de Ibagué debe dar una solución definitiva a la problemática por asentamientos suburbanos sobre las márgenes protectoras de la Quebrada La Balsa con el fin de realizar la eliminación de vertimientos individuales al cuerpo hídrico receptor.

4. Oficiar a la Administración Municipal de Ibagué y a la empresa INTERASEO para que conjuntamente con la comunidad del Barrio Delicias II y demás sectores aledaños desarrollen campañas y/o charlas de sensibilización a la comunidad en

torno al manejo adecuado y sostenible de los recursos naturales a fin de prevenir la inadecuada disposición de residuos sólidos domésticos y escombros sobre la fuente hídrica denominada La Balsa.

5. El Municipio de Ibagué y la comunidad del Barrio Delicias II y demás sectores aledaños, deberán promover campañas y jornadas de aseo y limpieza que eviten la continuación de prácticas Inadecuadas tales como la disposición de residuos sólidos domésticos y escombros sobre la zona protectora y cauce de la Quebrada La Balsa.

6. Requerir a la Administración Municipal de Ibagué para que instale avisos con las prohibiciones y sanciones a la ciudadanía por disposición inadecuada de residuos sólidos ordinarios y escombros en la zona de protección y sobre el cauce de la Quebrada La Balsa

7. Como medida correctiva se sugiere requerir a la Administración Municipal de Ibagué para que realice la limpieza de los residuos sólidos domiciliarios y escombros observados en la zona de protección de la fuente hídrica Quebrada La Balsa.

8. Oficiar a la Inspección Ecológica y Ambiental, para que se desarrollen operativos de control y vigilancia en el Barrio Las Delicias II, lugar de referencia Frente a la Calle 69 B con Carrera 25 A, con el fin de efectuar la individualización de las personas infractoras que arrojen escombros y residuos sólidos domiciliarios en zonas de importancia ambiental (zonas protectoras y cauce de la Quebrada La Balsa), teniendo en cuenta la aplicación de la Ley 1259 de 2008 y ordenanza 021 de 2003.

9. La Alcaldía municipal de Ibagué a través de sus respectivos órganos de control deberá implementar las medidas de corrección y/o mitigación correspondientes, específicamente Frente a la Calle 69 B con Carrera 25 A, margen izquierda de la Quebrada aguas abajo, donde el talud de encauzamiento presenta procesos de socavación.

10. El informe respectivo de lo solicitado, tanto de actividades ejecutadas como proyectadas, debe ser remitido con relación al proceso en cuestión por cada una de las instancias requeridas.

11. Remitir copia del concepto técnico a la Alcaldía Municipal, para su conocimiento y fines pertinentes.

12. Remitir copia del informe a la Oficina Jurídica de CORTOLIMA, para su conocimiento y fines pertinentes.  
[...].”

Asimismo, en respuesta, la Jefe de la Oficina Jurídica del Municipio de Ibagué allegó el Oficio de 3 de octubre de 2016 al cual adjunta copia del memorando 40285<sup>75</sup> del 3 de octubre de 2016, remitido por la Secretaria de Infraestructura, en el que informa que “[...] con el fin de dar cumplimiento a la sentencia (se refiere a la proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, en primera instancia) , se dispone de un presupuesto por valor total de \$30.815.947.00, para la instalación de las barandas de protección o seguridad y demás obras que sean necesarias en el puente vehicular ubicado sobre la Quebrada la Balsa frente al Barrio Las

---

<sup>75</sup> Folio 629

*Delicias, así como para el retiro del puente peatonal de madera artesanal, obras que se incluirán para su ejecución dentro del contrato nro. 1199 de agosto 25 de 2016 con el Consorcio El Molino para la construcción de obras de infraestructura vial para el mejoramiento de la movilidad en la ciudad de Ibagué, ... el cual se encuentra en proceso de iniciación para la ejecución de las obras respectivas [...]*”.

#### **IX.10.- ANÁLISIS DE FONDO DEL ASUNTO**

La Sala advierte que tuvo razón el apoderado de la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado IBAL S.A. E.S.P. –OFICIAL, pues ciertamente el Tribunal *a quo* guardó silencio de su alegación en torno a la responsabilidad atribuible a la Junta Administradora del Acueducto del Barrio Las Delicias; sin embargo, esta omisión en nada afecta la validez de las órdenes impartidas comoquiera que, según quedó expuesto, el municipio en este caso, el de Ibagué, es el principal responsable de garantizar la prestación de los servicios públicos domiciliarios, entre ellos el de acueducto, inclusive a las zonas rurales.

La circunstancia de que una junta de acción comunal asuma la prestación del servicio no releva al municipio de la obligación constitucional y legal de cumplir esta principalísima función, tanto más tratándose del servicio público del que depende la efectividad del derecho al agua potable que ha sido reputado inclusive como un derecho fundamental por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, según quedó expuesto en párrafos precedentes.

La Sala advierte que en la forma en que están impartidas las órdenes la concurrencia de la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado IBAL S.A. E.S.P. –OFICIAL se acompasa plenamente con la circunstancia de ser la entidad que en el municipio presta los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado.

En cuanto al argumento expuesto por la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado IBAL S.A. E.S.P. –OFICIAL para exonerarse de responsabilidad alegando que los habitantes del Barrio Las Delicias son responsables de la causación de los supuestos fácticos de los que se derivan la vulneración de los derechos colectivos para cuya protección se instauró la acción, la Sala advierte que en numerosos pronunciamientos, la Sección ha puesto de presente que aun cuando los riesgos a la seguridad y a la prevención de desastres se deban a acciones atribuibles a los ciudadanos quienes con frecuencia ocupan zonas de alto riesgo para construir sus viviendas, inclusive exponiendo sus propias vidas, no exime a las autoridades del cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales, máxime cuando está de por medio la protección de vidas humanas.

Así, en las sentencias de 13 de mayo de 2004 (C.P. Camilo Arciniegas Andrade), a este respecto, la Sección sostuvo:

*[...]*

***Puesto que el municipio demandado no controvierte la ocurrencia de los hechos causantes de la violación a los derechos colectivos para cuya protección se instauró la acción, la controversia se contrae en determinar si la condición de ilegalidad del asentamiento humano del sector de La Balstrera exonera a sus autoridades del deber de proveer condiciones que garanticen su salubridad.***

*[...]*

***A juicio de la Sala, el ente territorial no puede excusar su responsabilidad alegando que los habitantes de las viviendas que sufren el riesgo o amenaza a la salubridad son responsables de su causación por tratarse de un asentamiento ilegal, pues la violación de la ley por los ciudadanos en modo alguno exonera a las autoridades del cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales. Cosa distinta es que también resulte inaceptable que deriven provecho de su proceder ilegal, por lo que deben concurrir con el ente territorial, en la medida de sus posibilidades, a hacer realidad la solución de vivienda que posibilite su reubicación [...]”.***

Cosa distinta es que considerando las especiales circunstancias de cada caso concreto, y en aras a hacer efectivos los principios de solidaridad y de responsabilidad, la jurisprudencia<sup>76</sup> de esta Sección haya puesto de presente que cuando se demuestre que los riesgos a la seguridad, a la prevención de desastres o la vulneración o amenaza a otros derechos e intereses colectivos han sido causados por acciones u omisiones 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<sup>77</sup> de 24 de abril de 2012, concretamente, en materia de prevención del riesgo.

En ese sentido se adicionará la sentencia apelada, como quiera que 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 el **sector dos del Barrio Las Delicias**, la cual tiene sólidos fundamentos en nuestro ordenamiento jurídico.

Recientemente, la Sala tuvo oportunidad de reiterar este lineamiento jurisprudencial en la sentencia<sup>78</sup> de 1 de marzo de 2018, al examinar una problemática análoga a la que se estudia en el caso presente. A continuación se transcriben las consideraciones más relevantes, las cuales son enteramente aplicables al caso *sub judice*. En el pronunciamiento en cita se sostuvo:

“[...]”

***Específicamente, en materia de prevención de desastres, resulta relevante traer a colación el artículo 2º de la Ley 1523 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.***

<sup>76</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.

<sup>77</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”

<sup>78</sup> Número único de radicación: 19001-33-31-005-2011-00294-01. Actor: José de la Cruz Rodríguez Medina. Demandado: Municipio de Popayán

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, 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>79</sup> (Destacado de la Sala).

[...].”

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 del sector dos del Barrio Las Delicias a que concurren con las autoridades del Municipio de Ibagué y coadyuven las gestiones que se requiera adelantar con miras a completar el proceso de legalización como asentamiento urbano del Sector dos del Barrio Las Delicias, 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 Ibagué 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 del sector dos del Barrio Las Delicias 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 Ibagué en los trámites y gestiones que se requiera adelantar con miras a la ejecución del 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.**

---

<sup>79</sup> Corte Constitucional, sentencia T-1094 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa)

## **FALLA:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** el ordinal **PRIMERO** de la sentencia de 22 de junio de 2012 proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima que declaró probada parcialmente la excepción de cosa juzgada, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: CONFIRMAR** el ordinal **SEGUNDO** de la sentencia de 22 de junio de 2012 proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima que amparó los derechos colectivos al goce del espacio público, y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la seguridad pública y salubridad públicas, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, por los motivos expuestos en esta providencia.

**TERCERO: MODIFICAR** el ordinal **CUARTO**, inciso **TERCERO**, de la sentencia apelada, en el sentido de indicar que las órdenes allí impartidas recaen sobre el sector dos del Barrio Las Delicias y no sobre el Barrio Calucaima.

**CUARTO ADICIONAR** el ordinal cuarto de la sentencia apelada, como sigue:

**4.1. EXHORTAR** a los propietarios de las unidades habitacionales del **SECTOR DOS DEL BARRIO LAS DELICIAS** para que concurren con las autoridades del Municipio de Ibagué y coadyuven las gestiones que se requieran adelantar con miras a completar el proceso de legalización como asentamiento urbano de dicho Barrio, 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 Ibagué adelantar, con el fin de determinar el estado actual de la zona.

**4.2.** Para el caso en que los estudios técnicos determinen que el terreno en el que se ubican las unidades habitacionales del sector dos del Barrio Las Delicias 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 Ibagué 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.

**4.3. ORDENAR al Municipio de Ibagué que:**

**4.3.1.** Por conducto de las Secretarías de Educación y de Salud y con la participación activa de la Junta de Acción Comunal del Barrio Las Delicias efectúe, en forma inmediata, una campaña de educación sanitaria sobre el manejo y uso del agua no potable sobre las normas de higiene que deben observar en el tratamiento de desechos y basuras, con el fin de evitar enfermedades y riesgos a la salubridad, y sobre las medidas de prevención a adoptar, principalmente en relación con la población infantil. De igual modo, para que se abstengan de depositar escombros, desechos y basuras en las zonas de protección de la Quebrada La Balsa, en su cauce y zonas aledañas.

**4.3.2.** Conjuntamente con la Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA, adelante un programa de descontaminación y de recuperación ambiental de la Quebrada La Balsa, en especial, en el sector adyacente al Barrio Las Delicias.

**QUINTO CONFIRMAR** en lo demás la providencia apelada.

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

**SÉPTIMO:** 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 la sesión de la fecha.

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Presidente

**MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**