

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA
SALA DE ORALIDAD

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

MAGISTRADA PONENTE: PATRICIA DEL PILAR FEUILLET PALOMARES

RADICACIÓN:	76-109-33-33-002-2018-00134-011
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	ESPERANZA PALACIOS HURTADO, SIXTO ANTONIO QUIÑONES, JOEL CASIERRA ZAMBRANO, YOLIMA IBARGUEN, JEFFERSON BARAHONA, PATRICIA SINISTERRA Y OTROS (abogadosandyjuris@gmail.com)
COADYUVANTES	VÍCTOR ANDRÉS ANGULO TOBAR Y FLAVIO ALEXANDER ANGULO TOBAR (abogadosandyjuris@gmail.com)
DEMANDADOS:	DISTRITO DE BUENAVENTURA (notificaciones_judiciales@buenaventura.gov.co) SOCIEDAD DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BUENAVENTURA S.A. E.S.P. – SAAAB (secretaria@saaab.gov.co) (info@saaab.gov.co) (coord_juridico@saaab.gov.co)
VINCULADOS:	HIDROPACÍFICO S.A. E.S.P. (gustavo_duque@hidropacifico.com) (info@hidropacifico.com) DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co) VALLECAUCANA DE AGUAS S.A. E.S.P. (juridico@eva.gov.co) DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA (njudiciales@valledelcauca.gov.co) MINISTERIO DEL INTERIOR (notificacionesjudiciales@mininterior.gov.co) (tania.herrera@mininterior.gov.co) MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (notificacionesjudiciales@minhacienda.gov.co) MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE (procesosjudiciales@minambiente.gov.co) (grsierrab@minambiente.gov.co)

1 En primera instancia se acumularon al presente expediente, los procesos 76-109-33-33-003-2018-00131-00, 76-109-33-33-003-2018-00128-00 y 76-109-33-33-002-2018-00099-00.

	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL – DPS (notificaciones.juridica@prosperidadsocial.gov.co) (dianamarcela.ortiz@prosperidadsocial.gov.co) DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN – DNP (notificacionesjudiciales@dnpp.gov.co) VICEMINISTERIO DE AGUAS Y SANEAMIENTO BÁSICO DEL MINISTERIO DE VIVIENDA. (notificacionesjudici@minvivienda.gov.co) CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC (notificacionesjudiciales@cvc.gov.co) ACCION SOCIEDAD FIDUCIARIA S.A (notijudicial@accion.com.co)
MINISTERIO PÚBLICO:	PROCURADURÍA 19 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS DE CALI (procjudadm19@procuraduria.gov.co)
TEMA:	PRESTACIÓN INADECUADA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO EN ALGUNOS SECTORES DEL DISTRITO DE BUENAVENTURA. PAVIMENTACIÓN DE ALGUNAS VÍAS DONDE SE PRESTAN ESOS SERVICIOS.

Santiago de Cali, veintiuno (21) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

1. La Sala decide el recurso de apelación presentado por el coadyuvante de la parte demandante, el señor Víctor Andrés Angulo Tobar, contra la sentencia del 23 de noviembre de 2023, proferida por el Juzgado Primero Administrativo Mixto de Buenaventura, que amparó los derechos colectivos invocados en la demanda.

ANTECEDENTES

1. Pretensiones
2. En ejercicio del medio de control previsto en el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, Esperanza Palacios Hurtado y otros, y los coadyuvantes Víctor Andrés Angulo Tobar y Flavio Alexander Angulo Tobar pidieron la protección de los derechos e intereses colectivos previstos en los literales a², g³, h⁴, j⁵ y m⁶ del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, que estimaron vulnerados por el distrito de Buenaventura, la Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Buenaventura S.A. – SAAAB, e Hidropacífico S.A. E.S.P⁷.

² El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias.
³ La seguridad y salubridad públicas.
⁴ El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.
⁵ El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.
⁶ La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.
⁷ La sentencia impugnada ordenó en su numeral séptimo, la desvinculación de Hidropacífico S.A. E.S.P. orden que no fue motivo de apelación, por lo que no se entiende como demandada en esta instancia.

3. Concretamente, solicitaron:

- Que, en el término de 4 meses posteriores a la sentencia, el distrito de Buenaventura y la Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Buenaventura S.A. — SAAAB adelanten los trámites administrativos con el fin de viabilizar las obras de alcantarillado y pavimentación de **i)** la carrera 66 con calle 1B del barrio El Triunfo; **ii)** la calle 2ª con Transversal 90 nro. 25N - 240 Poste 61 del barrio La Libertad; **iii)** la calle 4ª con carrera 79 del barrio El Progreso parte baja etapa 2; **iv)** el alcantarillado de la carrera 43 conocida como calle «tuma» y la calle sur conocida como calle «Las Monjas», bajada Chimany del barrio Olímpico, vías que son de la jurisdicción del distrito de Buenaventura.
- Pidió que las obras inicien 6 meses después del fallo respectivo y que fije competencias a cada ente demandado bajo un término perentorio e improrrogable para su conocimiento.
- Que se ordene a las demandadas que cada 2 meses rindan informes de las gestiones administrativas realizadas para la viabilidad del inicio de las obras objeto del medio de control.

2. Hechos y argumentos de la demanda

2.1. Hechos respecto a la carrera 66 con calle 1B del barrio el Triunfo

4. Refirió que el sector de la carrera 66 con calle 1B del barrio el Triunfo no tiene la infraestructura del servicio de alcantarillado ni pavimentación, lo que trajo amenazas al espacio y salubridad pública, ya que las aguas residuales pasan sobre la calle generando un ambiente tóxico con malos olores, plagas de roedores e insectos. Ello amenaza la salud de los moradores y el tránsito de las personas.

5. Que, el 5 de enero de 2018, se presentó reclamación administrativa a la Alcaldía Distrital de Buenaventura, informando las preocupaciones de la no pavimentación y servicio de alcantarillado, pero, el 2 de abril de 2018, la Alcaldía Distrital de Buenaventura remitió la citada petición a la Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Buenaventura S.A. — SAAAB, pero no obtuvo respuesta.

2.2. Hechos con relación a la calle 2ª con transversal 90, Poste 61 del barrio La libertad

6. Relató que en el sector de la calle 2ª con transversal 90 Poste 61 del barrio La Libertad, la infraestructura del servicio de alcantarillado presenta inundaciones, pues fue destruida por el deslizamiento de la tierra, debido al estado de tiempo y la falta de mantenimiento. Esas circunstancias amenazan la salud de la comunidad, sobre todo de los niños que transitan alrededor de las aguas residuales.

7. Sostuvo que el sector también presenta problemas de movilidad pública entre el barrio La Frontera y La Libertad, ya que no existe un puente peatonal seguro

que atravesase el caño, lo que existe es un puente improvisado por la comunidad y que está en mal estado. Que, el 6 de abril de 2018, la Sociedad de Acueducto y Alcantarillado de Buenaventura S.A. E.S.P. –SAAAB solo se pronunció sobre el mantenimiento de la red de alcantarillado y nunca hizo presencia en el citado sector.

2.3. Hechos con relación a la calle 4ª con carrera 79 del barrio El Progreso, parte baja, etapa 2

8. Adujo que en esta vía no existe pavimentación, lo que ha dificultado la falta de acceso de los vehículos o transporte de rutas escolares que no tienen movilidad en el sector. Ello dificulta el ingreso a la zona y amenaza la salud de la comunidad, sobre todo de niños y ancianos, pues también se forman charcos de aguas residuales que atraen insectos y roedores. Aclaró que el 8 de mayo de 2018 se presentó la respectiva reclamación, pero la entidad no contestó.

2.4. Hechos con relación a la carrera 43 conocida como calle «Tuma» y la calle sur conocida como calle «Las Monjas», bajada Chimany del barrio Olímpico

9. En relación con estas vías manifestó que las redes de alcantarillado se encuentran destruidas, causando olores nauseabundos, filtración de aguas residuales a sus alrededores y proliferación de plagas de roedores y zancudos, entre otras anomalías sanitarias que afectan gravemente a la comunidad.

10. Advirtió que, por lo anterior, las viviendas de los habitantes de la zona se han devaluado e incluso también sufren de inundaciones, y lo que se pretende es la reposición de las redes de alcantarillado existente, situación reconocida por Hidropacífico S.A. E.S.P, que determinó que se debía realizar la reposición de «47 metros de tubería de 12" y 110 metros de tubería».

3. Intervención de las entidades demandadas y vinculadas

11. La apoderada de Hidropacífico S.A. E.S.P.⁸ se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la acción popular. Aseguró que los responsables de solucionar la problemática de la comunidad es el distrito de Buenaventura, como garante de la prestación de servicios públicos, y la Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Buenaventura S.A. SAAAB, conforme a las obligaciones adquiridas en el contrato de operación para el mantenimiento y operación de la infraestructura de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado en el distrito de Buenaventura.

⁸ Índice 72 (expediente de primera instancia –Samai), link del proceso, carpeta 01 CDO PRINCIPAL, archivo 01, folios 82 y siguientes.

12. El distrito de Buenaventura y la Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Buenaventura S.A. —SAAAB no contestaron la demanda⁹. La vinculada, el departamento del Valle del Cauca¹⁰, aunque aportó el poder respectivo y sus anexos, tampoco la contestó.

13. Por su lado, los apoderados de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca —CVC¹¹, la Acción Sociedad Fiduciaria¹², el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social —DPS¹³, el Ministerio del Interior¹⁴, Vallecaucana de Aguas S.A. E.S.P.¹⁵, el Ministerio de Vivienda¹⁶, el Departamento Nacional de Planeación —DNP¹⁷ y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público¹⁸ se opusieron a las pretensiones de la demanda y señalaron que no se encontraban legitimadas para actuar en el presente proceso.

14. De otra parte, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República¹⁹ se opuso a las pretensiones de la demanda. Aclaró que la iniciativa del Gobierno denominada como el Plan Todos Somos Pazcífico —PTSP busca contribuir al desarrollo social, económico y ambiental del litoral pacífico, mediante el diseño de intervenciones en 5 ejes estratégicos transversales: servicios públicos y desarrollo urbano; conectividad y competitividad; medio ambiente, cultura y producción sostenible; educación, empleabilidad y movilidad social, y capacidad institucional, transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, aseguró que no es la entidad competente para resolver la problemática planteada en la demanda, por lo que propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

4. Audiencia de pacto de cumplimiento

⁹ Ver constancia secretarial del 27 de noviembre de 2018, Índice 72 (expediente de primera instancia —Samai), link del proceso, carpeta 01- CDO PRINCIPAL, archivo 01, folio 156.

¹⁰ Índice 72 (expediente de primera instancia —Samai), link del proceso, carpeta 01- CDO PRINCIPAL, archivo 35.

¹¹ Índice 72 (expediente de primera instancia —Samai), link del proceso, carpeta 01 CDO PRINCIPAL, archivo 002, folios 33 — 38.

¹² Índice 72 (expediente de primera instancia —Samai), link del proceso, carpeta 01 CDO PRINCIPAL, archivo 002, folios 41 — 56.

¹³ Índice 72 (expediente de primera instancia —Samai), link del proceso, carpeta 01 CDO PRINCIPAL, archivo 07, folios 41 — 56.

¹⁴ Índice 72 (expediente de primera instancia —Samai), link del proceso, carpeta 01 CDO PRINCIPAL, archivo 10.

¹⁵ Índice 72 (expediente de primera instancia —Samai), link del proceso, carpeta 01 CDO PRINCIPAL, archivo 11.

¹⁶ Índice 72 (expediente de primera instancia —Samai), link del proceso, carpeta 01 CDO PRINCIPAL, archivo 13.

¹⁷ Índice 72 (expediente de primera instancia —Samai), link del proceso, carpeta 01 CDO PRINCIPAL, archivo 14.

¹⁸ Índice 72 (expediente de primera instancia —Samai), link del proceso, carpeta 01 CDO PRINCIPAL, archivo 22.

¹⁹ Índice 72 (expediente de primera instancia —Samai), link del proceso, carpeta 01 CDO PRINCIPAL, archivo 15.

15. El 23 de febrero de 2023²⁰ se llevó a cabo la audiencia de pacto de cumplimiento, pero se declaró fallida, en tanto las entidades demandadas no asistieron a la diligencia.

5. Acumulación de procesos y vinculación de coadyuvantes y entidades de la parte pasiva

16. A través de auto 651 del 19 de junio de 2018²¹, el Juzgado Segundo Administrativo de Buenaventura admitió la demanda y aceptó la vinculación como coadyuvantes de la parte demandante a Víctor Andrés Angulo Tobar y Flavio Alexander Angulo Tobar.

17. Mediante auto interlocutorio 437 del 8 de octubre de 2018²², el extinto Juzgado Segundo Administrativo de Buenaventura ordenó la acumulación de los procesos con radicación 76-109-33-33-003-2018-00131-00 y 76-109-33-33-003-2018-00128-00, que cursaban en el Juzgado Tercero Administrativo de Buenaventura. Posteriormente, en audiencia de pacto de cumplimiento del 6 de diciembre de 2018 (aplazada) se ordenó la vinculación de la Acción Sociedad Fiduciaria y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC.

18. Luego, el 25 de enero de 2021²³, ese juzgado ordenó la acumulación del proceso con radicación 76-109-33-33-002-2018-00099-00.

19. Mediante la actuación referida (25 de enero de 2021) también ordenó la vinculación de Vallecaucana de Aguas S.A. E.S.P., el departamento del Valle del Cauca, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS, el Departamento Nacional de Planeación – DNP y el Viceministerio de Aguas y Saneamiento Básico del Ministerio de Vivienda.

6. Sentencia de primera instancia

20. Mediante sentencia del 23 de noviembre de 2023²⁴ y la sentencia complementaria del 28 de noviembre de 2023²⁵, el Juzgado Primero Administrativo Mixto de Buenaventura declaró la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC, Acción Sociedad Fiduciaria S.A., Vallecaucana de Aguas S.A. E.S.P., departamento del Valle del Cauca, el Departamento Administrativo de la

²⁰ Índice 72 (expediente de primera instancia – Samai), link del proceso, archivo 17.

²¹ Índice 72 (expediente de primera instancia – Samai), link del proceso, carpeta 01 CDO PRINCIPAL archivo 01, folios 37 – 39.

²² Índice 72 (expediente de primera instancia – Samai), link del proceso, carpeta 01 CDO PRINCIPAL, archivo 01, folios 150-151.

²³ Índice 72 (expediente de primera instancia – Samai), link del proceso, carpeta 01 CDO PRINCIPAL archivo 003.

²⁴ Índice 72 (expediente de primera instancia – Samai), link del proceso, archivo 060.

²⁵ Índice 72 (expediente de primera instancia – Samai), link del proceso, archivo 065.

Presidencia de la República, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social—DPS, el Departamento Nacional de Planeación—DNP y el Viceministerio de Aguas y Saneamiento Básico del Ministerio de Vivienda. Igualmente ordenó la desvinculación de Hidropacífico S.A. E.S.P.

21. En lo que respecta al caso concreto, amparó los derechos e intereses colectivos previstos en los literales a²⁶, g²⁷, h²⁸, j²⁹ y m³⁰ del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, pues, a su juicio, estaban siendo vulnerados por el distrito de Buenaventura y la Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Buenaventura S.A. — SAAAB. En virtud del amparo concedido, impartió las siguientes órdenes:

- Al distrito de Buenaventura que, en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, constate, a través de estudios, diseños técnicos y con los soportes pertinentes, las condiciones que hacen ejecutable el proyecto de pavimentación en la calle 2ª Transversal 90 No. 25N - 240 Poste 61 del barrio La Libertad y la calle 4ª con carrera 79 del barrio El Progreso parte baja etapa 2. Se ordenó que, finalizado el plazo y de ser factible el proyecto, el distrito de Buenaventura diseñara, adoptara y ejecutara las medidas administrativas y presupuestales para hacer las obras de pavimentación en las vías mencionadas. Para lo anterior, se le concedió el término de dieciocho (18) meses, contados a partir del vencimiento de los seis (6) meses inicialmente concedidos.
- Al distrito de Buenaventura y a la Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Buenaventura S.A. — SAAAB, que, en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, constate, a través de estudios, diseños técnicos y con los soportes pertinentes, las condiciones que hacen ejecutable el proyecto para la reposición de redes de alcantarillado de la calle 2ª Transversal 90 No. 25N - 240 Poste 61 del barrio La Libertad; la calle 4ª con carrera 79 del barrio El Progreso parte baja etapa 2; y la carrera 43 conocida como calle «Tuma» y la calle sur conocida como calle «Las Monjas», bajada Chimany del barrio Olímpico. Se ordenó que, finalizado el plazo, en caso de no ser factible la reposición del alcantarillado, deberá adoptar las medidas necesarias para cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos, entre estas, la reubicación de los grupos familiares que ostenten el título sobre sus predios, debiendo la entidad demandada allegar prueba de ello al expediente, dentro del término de seis (6) meses inicialmente concedidos.

²⁶ El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias.

²⁷ La seguridad y salubridad públicas.

²⁸ El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.

²⁹ El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

³⁰ La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

22. De manera preliminar, el juzgado se refirió a la naturaleza de la acción popular y a los derechos colectivos invocados: el derecho a un ambiente sano, el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, derecho a la infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

23. Luego, a partir del análisis de las pruebas obrantes en el expediente, dio por acreditados los siguientes hechos:

Vías, calles o sectores del distrito de Buenaventura	Análisis de la juez de primera instancia
Carrera 66 calle 1B del barrio El Triunfo.	Mencionó que se acreditaba que la extensión de redes de alcantarillado, primera fase, estaba viabilizado y ejecutado en un 100%, por lo que consideró la carencia actual de objeto por hecho superado. Respecto a la pavimentación, precisó que no existía prueba que acredite que las entidades demandadas hayan adelantado actuación para ese cometido. Sin embargo, no emitió orden al respecto.
La calle 2ª con transversal 90 nro. 25N - 240 poste 61 del barrio La Libertad.	Refirió que en el plenario obra estudio y diseño de viabilidad para la reparación de alcantarillado. Que, según el « <i>informe de avance nro. 1.</i> », se confirma el grave estado del sector. Además, no se aportó prueba de la pavimentación.
El alcantarillado de la carrera 43 conocida como calle «tuma» y la calle sur conocida como calle «Las Monjas», bajada Chimany del barrio Olímpico,	Advirtió que, de acuerdo con el oficio « <i>nro. HP</i> » suscrito por el gerente de Hidropacífico S.A. E.S.P., las redes de alcantarillado se encuentran deterioradas, sin embargo, no obra prueba de que las entidades demandadas hayan gestionado los trámites para su reposición.
La calle 4ª con carrera 79 del barrio El Progreso parte baja etapa 2.	Aseguró que la construcción del alcantarillado de esta zona se encuentra con estudio y diseño de viabilidad, a través del banco de proyectos de la Alcaldía Distrital, pero a la fecha no se ha ejecutado.

24. La primera instancia advirtió que, según el artículo 136 de la Ley 142 de 1994, las empresas que prestan servicios públicos están obligadas a brindarlos con buena calidad, ya que, si no, la entidad responsable fallaría en la prestación del servicio. Recordó que ello es inherente al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población y se constituye en una finalidad del Estado.

25. En ese sentido, advirtió que, aunque la Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Buenaventura S.A. — SAAAB adelantó — en los sectores mencionados — estudios y diseños de viabilidad para la reposición de redes de alcantarillado, a la fecha no se han ejecutado.

26. En relación con el distrito de Buenaventura, advirtió que, según el artículo 82 de la CP, los municipios y distritos tienen el deber de realizar la planeación, construcción, mantenimiento y protección de las vías públicas. Resaltó que el artículo 82 de la CP también impone al Estado el velar por la protección e integridad del espacio público por su destinación al uso común, que prevalece sobre el interés particular.

27. Por lo anterior, afirmó que al distrito de Buenaventura no solo se ocupa de la vigilancia, mantenimiento, protección y conservación sobre los bienes de uso público, en este caso del alcantarillado, sino también le compete velar por el mantenimiento de las vías, que para este caso no están pavimentadas.

28. Aclaró que los artículos 365, 366 y 370 de la CP consagran lo relacionado con los derechos colectivos del acceso a la infraestructura de servicios públicos, así como su prestación eficiente y oportuna; además, determinan las competencias de la Nación y las entidades territoriales para cumplir las finalidades sociales del Estado. Consideró que las obras deben priorizarse en los planes de presupuesto del gasto público social, es decir, anteponerse ante cualquier inversión del gasto, pues se dirigen a cubrir las necesidades inherentes a la población.

7. Recurso de apelación³¹

29. El señor Víctor Andrés Angulo Tobar, coadyuvante de la parte demandante, pidió que se adicione la parte resolutive de la sentencia para ordenar los trámites necesarios para viabilizar la pavimentación de la carrera 66 calle 1B del barrio El Triunfo.

30. Aclaró que, aunque se declaró la carencia actual de objeto por hecho superado frente a las obras de alcantarillado de la carrera 66 calle 1B del barrio El Triunfo, no se dijo nada sobre las obras de pavimentación, aunque también se solicitó esa pretensión en la demanda. Afirmó que la orden debía concederse, pues el juzgado de primera instancia estudió este punto en su parte considerativa, tras concluir que no existía prueba que acreditara *«que las demandadas hayan adelantado actuación*

³¹ Índice 72 (expediente de primera instancia — Samai), link del proceso, archivo 063.

alguna tendiente al cese de la vulneración de los derechos colectivos invocados por la actora».

CONSIDERACIONES

1. Competencia

31. De conformidad con los artículos 37 de la Ley 472 de 1998 y 153 de la Ley 1437 de 2011, este Tribunal Administrativo es competente para conocer del recurso de apelación presentado contra la sentencia proferida por el Juzgado Primero Administrativo Mixto de Buenaventura.

2. Cuestión previa

32. Solo para aclarar, el recurso contra la sentencia de primera instancia se interpuso como reposición y en subsidio de apelación; sin embargo, por auto del 15 de diciembre de 2023³², la juez de primera instancia rechazó el recurso de reposición por improcedente y concedió el de apelación, sin que se haya analizado la petición concreta de adición de la sentencia. Con todo, la Sala tramitará el memorial como recurso de apelación.

3. Generalidades de la acción popular

33. La Constitución Política de 1991 ordenó al legislador que regulara las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos.

34. Ese mandato se cumplió mediante la Ley 472 de 1998, que definió las acciones populares como medios procesales 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»*.

35. El artículo 4 de la Ley 472 de 1998 establece una lista enunciativa de derechos e intereses colectivos, entre los que se encuentran: **a)** el goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; **b)** la moralidad administrativa; **c)** 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; **d)** el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; **e)** la defensa del patrimonio público; **f)** la defensa del patrimonio cultural de la Nación; **g)** la seguridad y salubridad públicas; **h)** el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; **i)** la libre competencia económica; **j)** el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; **k)** la prohibición de la

³² Índice 72 (expediente de primera instancia—Samai), link del proceso, archivo 067.

fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos; **l)** el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; **m)** la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes y **n)** los derechos de los consumidores y usuarios.

36. A su turno, el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 establece que *«cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible»*.

37. La Sala Plena del Consejo de Estado (2018)³³ destacó los elementos esenciales que definen la naturaleza jurídica de la acción popular. Sobre el particular, expuso:

- a) Es una expresión concreta el derecho de acción. Es decir, le permite a los titulares solicitar ante el juez competente que mediante orden judicial, provea tutela judicial efectiva de los derechos e intereses colectivos vulnerados o cese la amenaza de ello.
- b) Es principal: La acción popular es de carácter principal y en consecuencia autónoma, lo cual implica que no depende de la inexistencia de otras acciones para solicitar la protección del derecho o interés invocado. Muy diferente, por ejemplo, a la acción de tutela, que es eminentemente residual.
- c) Es preventiva: Porque procede, incluso, cuando el derecho o interés colectivo no ha sido vulnerado si se concluye que está amenazado y que es necesario evitar un daño contingente o hacer cesar el peligro. Lo anterior, pese a que las acciones u omisiones sean remotas, ya que lo determinante es que sus efectos persistan frente a la amenaza o puesta en peligro.
- d) Es eventualmente restitutiva: Porque el juez de la acción popular puede ordenar que las cosas vuelvan al estado anterior cuando fuere posible.
- e) Es actual, no pretérita. Ello significa que habrá carencia de objeto si ha cesado la vulneración o amenaza del derecho colectivo. Por el contrario, procederá este mecanismo de protección -aunque el hecho generador sea anterior y se haya consumado-, si la violación, amenaza o puesta en peligro del derecho o interés colectivo, persiste, sea actual o inminente, o imprescriptible, inalienable, como ocurre con la conservación del patrimonio cultural.
- f) La vulneración o amenaza debe ser real, inminente, concreta. Tal como lo ha precisado el Consejo de Estado la amenaza y vulneración denunciadas, deben ser reales y no hipotéticas, directas, inminentes, concretas y actuales, de manera tal que en realidad se perciba la potencialidad de violación del derecho colectivo o la verificación del mismo.
- g) Es excepcionalmente indemnizatoria. Es decir, en aquellos casos en los cuales se ha probado el daño a un derecho o interés colectivo, el juez podrá condenar al pago de perjuicios en favor de la entidad pública no culpable, que tenga entre sus funciones la vigilancia o protección del derecho o interés colectivo vulnerado (artículo 34 de la L 472).

³³ Sentencia del 13 de febrero de 2018, expediente 25000-23-15-000-2002-02704-01.

38. En esa misma providencia, el Consejo de Estado definió los parámetros que debe considerar el juez de la acción popular para resolver el asunto:

- a) Tiene en cuenta los principios consagrados en normas constitucionales, convencionales, o legales, que expresan valores superiores, o bien, como norma programática o directriz, que orienta la función pública y la administrativa.
- b) Constata la efectiva vulneración o agravio, o el daño contingente, o la amenaza de uno o varios derechos e intereses colectivos invocados o que, de oficio, encuentre vulnerados o en riesgo.
- c) Identifica la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, causante de la violación o amenaza.
- d) Definidos los supuestos fácticos y jurídicos, en la sentencia se ordenan las medidas pertinentes, oportunas y procedentes conforme a lo indicado en el artículo 34 de la Ley 472.

4. Problema jurídico

39. Según el recurso de apelación, la Sala deberá determinar si la sentencia de primera instancia debe modificarse y/o adicionarse, para ordenar al distrito de Buenaventura que adelante las gestiones presupuestales y contractuales para determinar la viabilidad de la pavimentación de la carrera 66 con calle 1B del barrio El Triunfo de Buenaventura, y deberá iniciar las mismas gestiones y cumplir los requisitos legales, para pavimentar esa vía en ese sector.

5. Solución del caso

40. La sentencia de primera instancia debe adicionarse, pues, aunque en la carrera 66 calle 1B del barrio El Triunfo las obras de alcantarillado se ejecutaron en un 100%³⁴ ³⁵ (motivo por el que la primera instancia declaró el hecho superado), lo relativo a la pretensión de pavimentación no fue ordenado, aun cuando sí lo hizo con respecto a otras vías con idénticas circunstancias fácticas y frente a lo cual las demandadas no tuvieron objeción.

41. En este asunto, está acreditado que el distrito de Buenaventura ha padecido durante años una estructura de alcantarillado inadecuada, acompañada de un desarrollo socioeconómico y de infraestructura limitada.

³⁴ Según oficio del 28 de marzo de 2023 suscrito por la Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Buenaventura S.A. –Saaab, visible a Índice 72 (expediente de primera instancia –Samai), link del proceso, archivo 27, folio 7.

³⁵ Frente a ello, el 22 de noviembre de 2022, Hidropacífico S.A. informó que desde el 31 de diciembre de 2021 no funge como operador de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado en Buenaventura, que esa atribución le correspondía a la Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Buenaventura S.A. –Saaab. Para el efecto se aportó el acta de entrega del 31 de diciembre de 2021. Ver Índice 72 (expediente de primera instancia –Samai), link del proceso, carpeta 01 CDO PRINCIPAL, archivo 061, folios 10–13.

42. Y es que, según el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República³⁶, por mandato presidencial del 30 de julio de 2014, se declaró la región Pacífico como máxima prioridad en materia de equidad para el gobierno de la época y de allí nació el Programa de Desarrollo del Litoral Pacífico.

43. Así, el Gobierno Nacional ha desarrollado acciones e iniciativas para mejorar de forma integral las condiciones socioeconómicas del Litoral Pacífico Colombiano, destacando las ciudades de esta vasta zona, como el Distrito de Buenaventura.

44. En ese sentido, el Gobierno Nacional formuló un plan integral para el desarrollo del Litoral Pacífico «*Plan Todos Somos PAZcífico*», fundamentado en los principios del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 «*Todos Por un Nuevo País*». Para ello, mediante el artículo 185 de la Ley 1753 de 2015, se creó el Fondo para el Desarrollo del Plan Todos Somos PAZcífico, cuyo objeto es la financiación y/o la inversión en el Litoral Pacífico, en proyectos de agua potable, infraestructura, educación, vivienda, y en general en las necesidades más urgentes para promover el desarrollo integral de esos territorios, entre los que se encuentra el Distrito de Buenaventura.

45. La problemática es palpable, pues desde hace más de 20 años (diciembre de 2001) se suscribió el contrato³⁷ de «*operación y mantenimiento de la infraestructura de los servicios públicos acueducto y alcantarillado del Distrito de Buenaventura*» entre la Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Buenaventura S.A. – SAAAB (contratante) e Hidropacífico S.A. E.S.P. (operadora), cuyo objeto social era el mantenimiento y operación de la infraestructura de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado del distrito de Buenaventura.

46. Y en noviembre de 2019, Hidropacífico S.A. elaboró el proyecto de «*Alcantarillado – Extensión de redes de Alcantarillado del barrio el Triunfo*»³⁸. El documento demostró la grave problemática de la infraestructura de alcantarillado de ese sector, pues se constató que «*1371 viviendas del barrio El Triunfo que conducen las aguas residuales y lluvias de la Calle 1B, no cuentan con el servicio del alcantarillado, en la actualidad no existen conectores en la zona descargando las aguas residuales a campo abierto*».

47. Para lo que nos ocupa, aunque el proyecto analizó la extensión de redes de alcantarillado del barrio El Triunfo de Buenaventura, también dejó entrever que esas obras deben atemperarse a una adecuada estructura vial, parte de un sistema adecuado de drenaje de aguas lluvias y residuales. En el documento de ese proyecto se lee que esos sistemas deben construirse sobre «*vías vehiculares con una profundidad a la clave del colector de 1.20 m*». Igualmente se anotó que el sistema de

³⁶ Índice 72 (expediente de primera instancia – Samai), link del proceso, archivo 15.

³⁷ Índice 72 (expediente de primera instancia – Samai), link del proceso, carpeta 04 PROCESOS ACUMULADOS, carpeta 2018-00099, archivo CDO N°1, folios 35 - 64.

³⁸ Índice 72 (expediente de primera instancia – Samai), link del proceso, Carpeta 02 PRUEBAS HIDROPACIFICO, archivo CDO N°4 PRUEBAS.

drenaje debe tener una velocidad adecuada en las tuberías («10 m/s»), pero también en superficies de concreto («5 m/s») con el fin de evitar el deterioro de los materiales³⁹.

48. Así mismo, en el «anexo 2. Cantidades de obra y presupuesto- Reposición de redes de alcantarillado»⁴⁰ se describieron diversos ítems, como i) servicios preliminares, ii) señales y protección, iii) excavación, iv) rellenos, v) retiro de sobrantes y disposición de materiales, vi) entibados, obras varias y misceláneos y vii) la instalación de tuberías con sus respectivos accesorios. En este último ítem se discriminaron, entre otros, el pavimento en concreto con un valor estimado de \$1.777.466 (ítem 8.12) y más adelante señala que para ello se necesitaban los materiales de cemento gris, arenón, gravilla, agua, gasolina, desperdicio y aditivos.

49. Ahora, según la Actualización del Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (PSMV) de 2022⁴¹ del distrito de Buenaventura, elaborado por Vallecaucana de Aguas S.A. E.S.P. y la Unión Temporal Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (contrato de consultoría), se concluyó, entre varios asuntos, que se presentan continuos episodios de precipitaciones y las aguas negras escurren sobre varias viviendas del sector.

50. Llama la atención de la Sala la actitud desinteresada del distrito de Buenaventura, pues durante cada etapa procesal surtida en el trámite de primera instancia guardó silencio, lo que refleja un total desinterés en solucionar las preocupaciones y problemáticas planteadas en este asunto por parte de sus habitantes. Similar situación ocurrió con la Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Buenaventura S.A. – SAAAB que no contestó la demanda ni presentó alegatos de conclusión.

51. De modo que, más allá de que, por oficio del 28 de marzo de 2023⁴², la Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Buenaventura S.A. – SAAAB haya certificado que en la carrera 66 calle 1B del barrio El Triunfo, las obras de alcantarillado se ejecutaron en un 100%, para la Sala es necesario que el Distrito de Buenaventura adelante las gestiones presupuestales y contractuales para determinar la viabilidad de la pavimentación de la carrera 66 con calle 1B del barrio El Triunfo de Buenaventura, y de ser así, deberá igualmente iniciar los trámites con el cumplimiento de los requisitos legales, para que se pavimente la vía en ese sector.

³⁹ Índice 72 (expediente de primera instancia – Samai), link del proceso, Carpeta 02 PRUEBAS HIDROPACIFICO, archivo CDO N°4 PRUEBAS, folio 22.

⁴⁰ Índice 72 (expediente de primera instancia – Samai), link del proceso, Carpeta 02 PRUEBAS HIDROPACIFICO, archivo CDO N°4 PRUEBAS, folio 29 y 68.

⁴¹ Buenaventura S.A. – Saaab, visible a Índice 72 (expediente de primera instancia – Samai), link del proceso, archivo 27, folios 8 – 133.

⁴² Según oficio del 28 de marzo de 2023 suscrito por la Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Buenaventura S.A. – Saaab, visible a Índice 72 (expediente de primera instancia – Samai), link del proceso, archivo 27, folio 7.

52. Lo anterior tiene fundamento en lo previsto en el artículo 3, numeral 23, de la Ley 136 de 1994, que dice que los municipios tienen la obligación de velar por el mantenimiento de vías urbanas y rurales del rango municipal: *«En materia de vías, los municipios tendrán a su cargo la construcción y mantenimiento de vías urbanas y rurales del rango municipal (...)»*. Así mismo, el Consejo de Estado (2014)⁴³ determinó que los municipios tienen la obligación legal de velar por la conservación y el sostenimiento de las vías públicas *«destinadas a la circulación de personas, vehículos o cosas, en particular, tratándose de los elementos que hacen parte de las redes de acueducto y alcantarillado ubicados en dichas vías»*.

53. La orden también tiene justificación en el artículo 2, inciso segundo, de la Ley 472 de 1998 (en desarrollo del artículo 88 de la CP) y en el pronunciamiento unificado del Consejo de Estado (citado precedentemente), donde se dispone que las acciones populares 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.

54. En este asunto, la orden que emite este Tribunal es preventiva, porque el sistema de drenaje no solamente se compone de alcantarillado y redes hidráulicas, sino también de las superficies de concreto en la zona afectada. De modo que, al no analizarse la conducencia de la pavimentación, podría retrotraer la problemática inicial, ante el posible deterioro del sistema de alcantarillado y drenaje. Con todo, ello deberá ser analizado, viabilizado y, en dado caso, ejecutado por el Distrito de Buenaventura dentro del marco de sus competencias.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: ADICIONAR los numerales tercero y cuarto de la sentencia del 23 de noviembre de 2023, proferida por el Juzgado Primero Administrativo Mixto de Buenaventura, que quedarán así:

TERCERO: ORDENAR al Representante Legal del DISTRITO DE BUENAVENTURA que, por conducto de las dependencias respectivas, constate, a través de estudios y diseños técnicos con los soportes pertinentes, las condiciones que hacen ejecutable el proyecto de pavimentación en la carrera 66 calle 1B del barrio El Triunfo; en la Calle 2ª Transversal 90 No. 25N - 240 Poste 61 del barrio La Libertad y la calle 4ª con carrera 79 del barrio El Progreso parte baja etapa 2. Para tal fin, se le otorgará un término de seis (6) meses. Una vez finalizado dicho plazo, la entidad remitirá los documentos que den cuenta de lo ordenado en el presente proveído, para que obren en el plenario.

⁴³ Consejo de Estado, Sección Tercera, consejero ponente: Ramiro de Jesús Pazos Guerrero, veintisiete (27) de marzo de dos mil catorce (2014), Radicación número: 17001-23-31-000-2000-00188-01.

CUARTO: En caso de ser factible el proyecto referido en el numeral anterior, el Distrito de Buenaventura, a través de las dependencias respectivas, diseñarán, adoptarán y ejecutarán todas las medidas administrativas y presupuestales, en aras de darle viabilidad a las obras de pavimentación en la carrera 66 calle 1B del barrio El Triunfo; en la Calle 2ª Transversal 90 No. 25N - 240 Poste 61 del barrio La Libertad y la calle 4ª con carrera 79 del barrio El Progreso parte baja etapa 2. Para tales fines, se les otorgará un término de dieciocho (18) meses, contados a partir del vencimiento de los seis (6) meses inicialmente concedidos. Una vez finalizado dicho plazo, la aludida entidad remitirá dentro de los quince (15) días siguientes los documentos respectivos para que obren en el plenario.

SEGUNDO: CONFIRMAR en lo demás la sentencia apelada.

TERCERO: NOTIFICAR esta sentencia, según lo dispuesto en el artículo 203 de la Ley 1437 de 2011.

CUARTO: REMITIR copia de esta providencia a la Defensoría del Pueblo, en los términos del artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

QUINTO: Ejecutoriada la presente decisión, devuélvase al despacho de origen, previa las anotaciones de rigor.

Los magistrados

(firmado electrónicamente por Samai)

PATRICIA DEL PILAR FEUILLET PALOMARES

(firmado electrónicamente por Samai)

LUZ ELENA SIERRA VALENCIA

(firmado electrónicamente por Samai)

ÓSCAR ALONSO VALERO NISIMBLAT