



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE PASTO**

Pasto, veinticinco (25) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024)

RADICACIÓN: 52001-33-33-003-2023-00171-00
DEMANDANTE: MIRIAM MARGOTH MARTINEZ DIAZ
DEMANDADOS: MUNICIPIO DE PASTO – EMPRESA METROPOLITANA DE ASEO DE PASTO S.A. E.S.P. by VEOLIA
MEDIO DE CONTROL: ACCION POPULAR

Tema: - Sentencia de Primera Instancia.

Teniendo en cuenta que el presente juicio se encuentra en la etapa procesal correspondiente, y sin que se advierta que en el mismo se configuren causales de nulidades constitucionales ni procesales, entra el Despacho a decidir por medio de sentencia el asunto bajo examen, de la siguiente manera:

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda.

La señora MIRIAM MARGOTH MARTINEZ DIAZ presentó la acción popular de la referencia, en contra del Municipio de Pasto y la Empresa Metropolitana de Aseo de Pasto S.A. E.S.P. by VEOLIA, en adelante EMAS S.A. E.S.P., solicitando lo siguiente:

"PRIMERA. Que se declare que el Municipio de Pasto y la Empresa Metropolitana de Aseo de Pasto SA ESP by Veolia son infractores de los siguientes derechos de intereses colectivos, así: la moralidad administrativa; el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, en condiciones de eficiencia, eficacia y economía; el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; y, los derechos de los consumidores y usuarios de conformidad con los supuestos fácticos de la presente acción popular.

SEGUNDA. Que como consecuencia de la declaración anterior se le ordene al Municipio de Pasto y a la Empresa Metropolitana de Aseo de Pasto S.A. E.S.P. by Veolia que corrijan de forma inmediata en la tarifa de aseo, el cálculo del componente de barrido y limpieza de la ciudad de Pasto, y disminuyan el cobro de la tarifa a los usuarios y consumidores, estableciendo las medidas necesarias para rembolsar o compensar en la facturación futura, el cobro que fue realizado en exceso, y desde que se cometió la infracción, adoptando todas las medidas necesarias para que dicha situación no se presente a futuro.

TERCERA. A la sentencia que defina la presente acción popular se deberá dar cumplimiento en la forma prevista por la Ley 472 de 1998 en

concordancia con las previsiones de la Ley 1437 de 2011 y las normas que las modifiquen, desarrollen, amplíen, adiciones o sustituyan...".

1.2. Supuestos fácticos de la demanda.

Manifiesta la parte actora que la Ley 142 de 1994 y la Resolución No. 720 de 2015 – expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA – regulan las tarifas de aseo para el territorio colombiano.

Aduce que, en la precitada resolución, se establece el régimen de regulación tarifaria al que deben someterse las prestadoras del servicio público de aseo en entidades territoriales con más de 5.000 suscriptores en áreas urbanas, fijando la metodología que se debe utilizar para realizar el cálculo de las tarifas, y discriminando los diferentes componentes que las conforman.

Precisa que, la tarifa de servicio público de aseo se encuentra integrada por 7 componentes, además de un factor de subsidio/contribución, incluyendo el componente de barrido y limpieza, que hace alusión a los costos de personal y operativos que se requieren para las cunetas de las calles y el barrido de las zonas duras (plazoletas o plazas).

Expone que, los municipios tienen la obligación de establecer el número de frecuencia de barrido y los kilómetros de barrido en el Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS – de acuerdo con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 21 de la Resolución No. 720 de 2015, y de definir todos los aspectos operativos de las diferentes actividades del servicio que atienda el operador, en concordancia con lo definido en el PGIRS, la regulación vigente y lo demás aspectos contemplados en el Decreto No. 1077 de 2015 y las normas que la modifican, reforman, amplían o sustituyen.

Advierte que, el Plan Integral de Gestión de Residuos Sólidos – PGIRS – del Municipio de Pasto fue actualizado en el año 2015, y que al verificar las condiciones del componente de barrido y limpieza, se observa que la entidad territorial trasladó su competencia respecto de la fijación de la longitud de kilómetros de barrido en favor de EMAS S.A. E.S.P., quedando a su criterio tal determinación, y permitiendo que de los 20.028 kilómetros de barrido fijados inicialmente en el PGIRS en el año 2015, se ascienda a 38.326 en el año 2021, proyectando un incremento progresivo en los años 2022 y 2023.

Relata la parte libelista que, el 4 de agosto de 2021, se presentó ante el Concejo Municipal de Pasto, el "*Informe de actualización y avances del PGIRS*" en el que se dejó por sentado el número de kilómetros por barrido en un total 36.900, cantidad que fue determinada, sin ningún análisis técnico y sólo tomando los datos dados por el prestador del servicio público, cuando por mandato legal, la responsabilidad en la formulación, implementación, evaluación, seguimiento, control y actualización del PGIRS es del Municipio y es indelegable a las empresas prestadoras del servicio públicos.

Pone de manifiesto que, para la elaboración y presentación de la acción popular, la Universidad de Nariño realizó un concepto técnico en el que se hizo la revisión de los kilómetros lineales de cada macrorruta, teniendo en cuenta los kilómetros de cunetas - dejando la misma área de zonas duras fijada por EMAS S.A. E.S.P. y respetando las frecuencias de barrido fijadas en el programa de prestación de servicios -, y se obtuvo que, para el mes de marzo de 2023 el número de kilómetros de barrido en la ciudad de Pasto fue de 25.989 km, no obstante, EMAS S.A. E.S.P. reportó en el Programa para la Prestación del Servicio 2021 38.316,18 km, y en el informe de gestión y ajuste del PGIRS – que consta en acta No. 127 de fecha 4 de agosto de 2021 expedida por el Concejo Municipal de Pasto-reportó 36.900 km, luego, las diferencias existentes inciden en las tarifas cobradas a los usuarios del servicio público de aseo en el Municipio de Pasto.

Argumenta además que, con el apoyo del programa de investigación Semillero - ICARO de la Universidad de Nariño, se realizó la verificación de los kilómetros de cunetas de todas las calles de la ciudad de Pasto, y que, considerando los kilómetros de cunetas más los kilómetros lineales de zonas duras y aplicando los 25.989 km del dictamen pericial, se concluye con la aplicación de la fórmula, que el valor del componente de barrido y limpieza debería ascender a la suma de \$11.494 y no al valor cobrado por EMAS S.A. E.S.P. para el año 2021 esto es, la suma de \$12.023, e igualmente, en los años subsiguientes, se detectó un sobrecosto en dicho componente, que en total ascienden al valor \$7.529.516.544 M/cte.

Por lo anterior, señala que EMAS S.A. E.S.P. ha vulnerado los derechos colectivos invocados en la demanda, pues realiza un cobro irregular del componente de barrido y limpieza, es decir, por encima de su valor real, por lo que está en el deber legal de realizar el reajuste del valor en la tarifa del servicio público de aseo, y reintegrar la diferencia cobrada en exceso, equivalente a \$7.529.516.544 M/cte.

II. TRÁMITE PROCESAL

En auto de fecha 11 de agosto de 2023¹, se admitió la demanda. Dicha providencia se notificó, mediante mensaje de datos remitido al correo electrónico de notificaciones judiciales de las entidades, el 16 de agosto de 2023².

Con auto del 12 de septiembre de 2023, se requirió a la parte actora para que allegue la prueba de la publicación del aviso que entere a la comunidad del Municipio de Pasto (N), sobre la presente acción popular, a través de una emisora local³.

¹ Archivo 008 Samai

² Archivo 010 y 011 Samai

³ Archivo 014 Samai

Con providencia del 20 de noviembre de 2023 se fijó fecha para la celebración del pacto de cumplimiento⁴, la cual se llevó a cabo el 8 de febrero de 2024 y se declaró fallida⁵.

Con auto del 19 de febrero de 2024 se dio apertura al periodo probatorio y se decretaron las pruebas correspondientes⁶.

Por problemas técnicos la audiencia de pruebas no se pudo realizar, por lo que se decretó prueba por informe⁷.

Con providencia del 7 de junio de 2024 se corrió traslado de la prueba por informe⁸.

Con auto del 21 de agosto de 2024, se negó la petición elevada por la parte actora, se dispuso el cierre del periodo probatorio y se corrió traslado a las partes para que presenten sus alegatos de conclusión⁹.

2.1 Contestación de la demanda.

- **EMPRESA METROPOLITANA DE ASEO DE PASTO -EMAS- S.A. E.S.P. by VEOLIA¹⁰.**

Se opuso a las pretensiones de la demanda de acción popular argumentando que, la tarifa de aseo que se ha venido cobrando a los suscriptores y/o usuarios del Municipio de Pasto nunca ha sobrepasado el precio techo establecido por la metodología tarifaria vigente expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico -CRA-, y que la cuantificación de los kilómetros de barrido base del cobro de esta actividad complementaria, se ha realizado conforme a lo establecido en ella y en el PGIRS del Municipio de Pasto.

Alega la improcedencia de la acción popular, toda vez que no se demostró que exista alguna acción u omisión por parte de EMAS S.A E.S.P. que conlleve a la vulneración de los derechos colectivos cuya protección se solicita, puesto que la empresa siempre ha actuado dentro del marco legal de la prestación del servicio públicos de aseo, su regulación tarifaria y los lineamientos, obligaciones y restricciones planteadas en los contratos de condiciones uniformes.

Precisa que, en el marco de la actualización del PGIRS, el Decreto único reglamentario No. 1077 de 2015 y la Resolución No. 0754 del 25 de noviembre de 2014, establecen el programa de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, en el que se deben definir por barrios, las frecuencias mínimas de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, de manera que se garantice la prestación de esta actividad en el marco del servicio público de aseo en el perímetro urbano del Municipio de Pasto.

⁴ Archivo 020 Samai

⁵ Archivo 024 Samai

⁶ Archivo 029 Samai

⁷ Archivo 036 Samai

⁸ Archivo 042 Samai

⁹ Archivo 045 Samai

¹⁰ Archivo 013 Samai

Niega que el Municipio de Pasto, sea quien deba definir en el PGIRS los kilómetros de barrido, ya que conforme a la Resolución 288 de 2015 "Por la cual se establecen los lineamientos para la formulación de los programas para la prestación del servicio público de aseo", es en el Programa para la Prestación de Servicios – (PPS) establecido por el prestador, donde se fijan los kilómetros de barrido siempre y cuando se contemplen las vías y áreas públicas ubicadas en los barrios definidos en el programa de barrido y limpieza de vías y áreas públicas y las frecuencias asignadas a cada barrio por el ente territorial en dicho programa, es decir que, le corresponde al prestador del servicio, definir, cuantificar y establecer en el Programa de Prestación del Servicio, el promedio de kilómetros a los que debe realizar la actividad de barrido y limpieza.

Señala que, el artículo 2.3.2.2.1.10 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, establece que las personas prestadoras del servicio público de aseo deben formular e implementar el Programa para la Prestación del Servicio (PPS) acorde con el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) del municipio o distrito y/o región, según el caso, con lo establecido en el mismo decreto y en la regulación vigente; y resaltó que EMAS S.A E.S.P. siempre ha implementado y actualizado el Programa para la Prestación del Servicio de Aseo (PPSA) basado en estudios y análisis técnicos que permiten determinar los kilómetros de barrido, esto de acuerdo a lo contemplado en el PGIRS.

Advierte que, ningún prestador en Colombia puede cobrar una tarifa más alta de aquella que resulte de aplicar en su integridad la metodología vigente, que para el caso de aseo y por el número de usuarios que tiene EMAS S.A E.S.P. es la Resolución CRA 720 de 2015, es decir, que las empresas atendiendo sus particularidades, pueden calcular su tarifa con base en la metodología de la CRA pero siempre por debajo del precio techo.

Resalta que respecto al número de kilómetros de vías y áreas públicas que se debe incluir en el cálculo de las tarifas del servicio público de aseo, la Resolución CRA 720 de 2015 establece que deben corresponder a lo definido en el Programa Prestación del Servicio, con base en las zonas y frecuencias definidas en el PGIRS del municipio, es por ello que EMAS S.A E.S.P. realiza el proceso técnico para el levantamiento, actualización y verificación de vías y áreas públicas del municipio y con ello y se realiza el cálculo de los kilómetros de barrido y limpieza.

Advierte que, el proceso de actualización constante de las zonas de barrido, permite mantener al día la información referente a la malla vial de la ciudad, situación que justifica las diferencias entre la cantidad de kilómetros de cuneta tomadas para el estudio pericial y el total de kilómetros expuestos en el documento PPSA.

Arguye además que, el total de kilómetros de barrido y limpieza a incorporar en la fórmula tarifaria debe contener la sumatoria de kilómetros de vías públicas, pavimentadas, sin pavimentar, y los

kilómetros de zonas duras que incluyen: andenes, parques, plazas, separadores viales, glorietas, zonas verdes del Municipio de Pasto.

- **Municipio de Pasto**¹¹.

El ente territorial se opuso a las pretensiones de la demanda, manifestando que de conformidad con la Resolución No. 151 de 2000, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliario y la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico son las entidades encargadas de la aprobación y aplicación del régimen tarifario del servicio público de aseo, y que en virtud de la Ley 142 de 1994, le corresponde a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliario supervisar su cumplimiento e impartir las correspondientes sanciones ante su inobservancia.

Precisa que, el artículo 21 de la Resolución No. 720 de 2015 expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, establece la fórmula para determinar el costo mensual del servicio de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, y que la longitud de las vías y áreas barridas debe corresponder a lo definido en el programa de prestación del servicio de aseo según el PGIRS.

Señala que, el Municipio de Pasto no es la autoridad competente para realizar el cálculo de los kilómetros de barrido y limpieza de zonas urbanas de esta ciudad, puesto que el ente regulador del servicio público domiciliario, ha determinado que es una función que debe realizar el operador del servicio de aseo, en este caso, EMAS S.A. E.S.P., a partir de la información por ella recaudada, y por esa razón, en la actualización del PGIRS realizada mediante el Decreto No. 225 de 2021 y sustentada ante el Concejo Municipal de Pasto en acta No. 127 del 4 de agosto de 2021, se estableció un incremento por concepto de barrido y limpieza de las zonas urbanas partiendo de la información suministrada por la empresa de aseo.

Concluye diciendo que, no existe un precepto de carácter legal que imponga a las entidades territoriales, la obligación de definir los kilómetros lineales que determinan la longitud de vías y áreas barridas, y que no es competente para el cálculo de los kilómetros de barrido y limpieza de zonas urbanas de la ciudad de Pasto, de acuerdo lo establecido en la Resolución No. 0754 de 2014 y los conceptos 3421 y 29091.

2.2 Audiencia especial de pacto de cumplimiento¹².

Cumplida la publicación prevista en el artículo 21 de la Ley 472 de 1998 y surtidos los traslados, el Despacho en cumplimiento a lo ordenado en el artículo 27 de la citada ley, convocó a la audiencia de Pacto de Cumplimiento el día 8 de febrero de 2024 y se declaró fallida.

¹¹ Archivo 012 Samai

¹² Archivo 024 Samai

2.3. Alegatos de conclusión.

Durante el término para presentar alegatos de conclusión las partes se pronunciaron así:

2.3.1 Parte demandante¹³.

La parte actora reiteró los argumentos de hecho y de derecho expuestos en la demanda, y agregó que, conforme a los artículos 315 y 365 de la Constitución Política de 1991, le corresponde a los municipios la prestación de los servicios públicos, como es el caso del aseo, y cuando se presten por particulares, debe asegurar su prestación eficiente y ejercer control y vigilancia atendiendo lo previsto en la Ley 142 de 1994, luego, dado que EMAS S.A. E.S.P. realiza un cobro irregular del componente de barrido y limpieza en la factura de aseo, sin que el Municipio de Pasto asuma sus competencias legales, se configura una clara vulneración de los derechos colectivos invocados en el libelo introductor.

2.3.2 Parte demandada.

- **EMPRESA METROPOLITANA DE ASEO DE PASTO -EMAS- S.A. E.S.P. by VEOLIA¹⁴.**

Insistió en los argumentos planteados al contestar la demanda, y señaló también que, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios durante los días 22 al 25 de agosto de 2023, realizó visita de inspección y vigilancia a EMAS PASTO, con el fin de verificar las condiciones de prestación de la actividad del servicio público de aseo en la Ciudad, en el componente de Barrido y limpieza no se arrojaron observaciones relevantes, hecho que permite concluir que la empresa actúa bajo el parámetro legal correspondiente.

- **Municipio de Pasto¹⁵.**

El ente territorial accionado ratificó los argumentos plasmados en la contestación de la acción popular.

2.4. Concepto del Ministerio Público¹⁶.

El señor Agente del Ministerio Público manifiesta que la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico -CRA-, autoridad que expidió la Resolución No. 720 de 2015, mediante Concepto 29091 de 13 de mayo de 2021, indicó que no es correcto afirmar que la cantidad de kilómetros lineales del componente de barrido y limpieza de vías y áreas públicas debe estar incluido en el PGIRS, pero sí debe estar contenido en el Programa de Prestación del Servicio Público de Aseo, por lo que, no se advierte un desconocimiento de la norma precitada y tampoco una

¹³ Archivo 048 Samai

¹⁴ Archivo 051 Samai

¹⁵ Archivo 046 Samai

¹⁶ Archivo 052 Samai

vulneración de los derechos colectivos invocados en la demanda.

No obstante, aduce que, no ocurre lo mismo con la definición de los barrios del Municipio de Pasto que deben estar incluidos en el programa de barrido y limpieza de vías y áreas públicas del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS), cuya actualización de 2015, carece de la citada información (Págs. 131-148 Archivo 012 SAMAI), a pesar de que las frecuencias si se encuentran contempladas (Págs. 132-133 Archivo 012 SAMAI), y advierte que, dicho acontecimiento, si puede resultar lesivo para los derechos colectivos señalados por la parte actora, pues a diferencia de la cantidad de kilómetros lineales del componente de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, los barrios y por ende las vías y áreas que lo integran, si deben ser incorporado en el PGIRS del Municipio de Pasto y con fundamento en dicha información, es que el operador EMAS incorpora la cantidad de kilómetros lineales de vías y áreas públicas que fueron objeto del servicio de barrido y limpieza en su Programa de Prestación del Servicio Público de Aseo.

Por lo anterior, el Ministerio Público, solicita se protejan los derechos colectivos a la moralidad administrativa, el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, y el acceso a los servicios públicos, su prestación eficiente y oportuna y la protección de los derechos de los consumidores y usuarios de los habitantes del Municipio de Pasto, y se ordene al Municipio de Pasto, para que realice los trámites administrativos pertinentes para actualizar el PGIRS incorporando la información reciente de los barrios y por ende las vías y áreas que los integran, así como la frecuencia del servicio de barrido y limpieza de aquellas, para que con fundamento en el citado PGIRS debidamente actualizado, se ordene a la Empresa Metropolitana de Aseo de Pasto S.A E.S.P. By Veolia, proceda a realizar la incorporación de la cantidad de kilómetros lineales del componente de barrido y limpieza de vías y áreas en su Programa de Prestación del Servicio Público de Aseo, según lo reglado en el PGIRS del Municipio de Pasto.

III. CONSIDERACIONES

La presente acción constitucional fue instaurada por la señora MIRIAM MARGOTH MARTINEZ DIAZ, a nombre propio, con el propósito de amparar los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa, el goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público, en condiciones de eficiencia, eficacia y economía, el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, y, de los consumidores y usuarios del Municipio de Pasto.

3.1. Problema jurídico.

Debe determinar el Juzgado si se presenta vulneración a los intereses y derechos colectivos invocados por la parte demandante y si resulta procedente, de conformidad con las facultades del juez popular **(i)** proteger los derechos colectivos a la moralidad administrativa, el goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público, en

condiciones de eficiencia, eficacia y economía, el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, y, de los consumidores y usuarios del Municipio de Pasto, y **(ii)** disponer las órdenes respectivas en aras de garantizar su protección.

3.2. Naturaleza y carácter de la acción ejercida.

Según el inciso primero del artículo 88 Constitucional, reglamentado por la Ley 472 de 1998, la finalidad de las acciones populares es la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de autoridades públicas o de particulares.

3.3. Naturaleza preventiva y resarcitoria de la acción popular.

La naturaleza de la acción popular es **preventiva** habida cuenta que el artículo 2 de la Ley 472 de 1998 establece que *"... se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos..."*. No obstante, puede tener también un carácter **resarcitorio**, en cuanto el mismo artículo estipula *"...o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible..."*.

3.4. Legitimación en la causa de quien demanda y caducidad de la acción.

Las acciones populares pueden ser ejercidas por cualquier persona natural o jurídica, organizaciones no gubernamentales, organizaciones populares, cívicas de índole similar y entidades públicas con funciones de control, vigilancia o intervención, según lo establecido en el artículo 12 de la Ley 472 de 1998. La titularidad de la acción es conferida por el derecho colectivo que se intenta proteger, y faculta a cualquier persona, natural o jurídica a interponer la acción, gracias al carácter público que tienen las acciones populares. En tal sentido la parte actora está legitimada para demandar.

De otra parte, la acción popular podrá ser promovida durante el tiempo en que subsista la amenaza o peligro del derecho colectivo amenazado, encontrando que de los hechos expuestos en la demanda no se puede predicar la configuración de caducidad.

3.5. De la normatividad aplicable al caso.

Para comenzar, debe recordarse que el juez en el trámite de las acciones populares, debe garantizar el respeto al debido proceso, las garantías procesales y el equilibrio entre las partes. Así mismo, por disposición del artículo 34 de la Ley 472 de 1998, la sentencia que acoja las pretensiones del demandante deberá contener una orden de **hacer o de no hacer**, condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés

colectivo, cuando fuere físicamente posible. En ese sentido, la orden de hacer o de no hacer deberá definir de manera precisa la conducta a cumplir con el fin de proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado y de prevenir que se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron lugar a acceder a las pretensiones del demandante.

El H. Consejo de Estado, Sección Primera, en sentencia de 8 de mayo de 2006, Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Radicación número: 54001-23-31-000-2003-01170-01(AP), señaló:

*"Acerca de la incongruencia planteada por el censor entre la pretensión del demandante, y lo ordenado en la sentencia de primera instancia al alcalde de ese ente territorial, conviene recordar que en **tratándose de acciones constitucionales como la presente al fallador le compete proferir la orden que dentro de la razonabilidad fáctica, probatoria, constitucional y legal, resulte adecuada para proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado (art. 34 Ley 472 de 1998), lo que en modo alguno le impone la obligación invariable de proferir la propuesta por el demandante, aunque pueden resultar semejantes. (...)**"*

Una vez definido lo anterior, el Despacho procede a realizar las siguientes consideraciones:

La Ley 1437 de 2011 reguló de manera especial este medio de control, en los siguientes términos:

"Artículo 144. Protección de los derechos e intereses colectivos.

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.

Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.

Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda."

En este orden, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo reguló la acción popular como un medio de control, por ello el juez que conoce de la acción deberá efectuar una integración normativa entre la Ley 1437 de 2011 y la Ley 472 de 1998, en esta última en todos aquellos aspectos que no estén regulados en la primera, esto es, de manera concreta en los tópicos relativos a la pretensión considerada en sí misma y a las competencias funcionales para su conocimiento.

Ahora bien, la Ley 472 de 1998 en su artículo 4º señaló:

"Artículo 4º.- *Derechos e Intereses Colectivos. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:*

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 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;

n) *Los derechos de los consumidores y usuarios.*

Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia.

PARÁGRAFO. - *Los derechos e intereses enunciados en el presente artículo estarán definidos y regulados por las normas actualmente vigentes o las que se expidan con posterioridad a la vigencia de la presente Ley."*

3.6. De los derechos colectivos invocados:

▪ Derecho colectivo a la moralidad administrativa.

En la Ley 472 de 1998, no existe una definición precisa del derecho colectivo a la moralidad administrativa, sin embargo, a escala constitucional, se la menciona como principio que debe regir la administración pública; al respecto, el artículo 209 Superior, dice:

"La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones". "Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley."

En igual sentido, el artículo 3º de la Ley 489 de 1998, dispone que:

"La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia."

Las normas que se refieren a la moralidad administrativa, son textos abiertos y en blanco, en consecuencia, no existe un supuesto de hecho específico para su concreción, sino que aquella debe examinarse en cada caso, se trata de un principio.

El H. Consejo de Estado, ha definido la moralidad administrativa como:

"Conjunto de principios, virtudes y valores fundamentales aceptados por la generalidad de los individuos, que deben informar permanentemente las actuaciones del Estado, a través de sus organismos y agentes con el fin de lograr la convivencia de sus miembros, libre, digna y respetuosa, así como la realización de sus asociados tanto en el plano individual como en su ser o dimensión social"¹⁷.

Ha precisado igualmente que, la moralidad administrativa no se circunscribe al fuero interno de los servidores públicos, sino que abarca toda la gama del comportamiento que la sociedad en un momento dado

¹⁷ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 9 de febrero de 2001. C.P. GÓMEZ LEYVA, Delio. Radicación: AP-054.

espera de quienes manejan los recursos de la comunidad y que no puede ser otro que el de absoluta pulcritud y honestidad, por lo tanto, es un principio que se relaciona con el problema de la corrupción, pero no agota necesariamente su contenido.

Así mismo, se conecta con la diligencia que debe tener el funcionario que tiene bajo su custodia y manejo recursos públicos, en ese sentido el Consejo de Estado, Sección cuarta. Sentencia del 20 de abril de 2001. C.P. María Inés Barbosa Ortiz, expresó que la moralidad administrativa es:

“el derecho que tiene la comunidad a que el patrimonio público sea manejado de acuerdo a la legislación vigente, con la diligencia y cuidado propios de un buen funcionario”.

El acto y la omisión, sometidos a juicio pueden o no transgredir el ordenamiento jurídico, sin embargo, no toda ilegalidad atenta contra el derecho colectivo a la moralidad administrativa, es menester además que en el quebranto a las reglas que rigen la actividad de la administración en el cumplimiento de la función pública, se advierta una inobservancia que riña con los postulados de la honradez, pulcritud, rectitud, buena fe, primacía del interés general y honestidad.

Sobre el particular, el H. Consejo de Estado¹⁸ ha manifestado:

*“En lo atinente a la moralidad administrativa debe destacarse que se trata de un concepto jurídico indeterminado, previsto en la Carta Política de 1991 con una doble connotación, esto es, **por un lado, tiene el carácter de derecho colectivo y, por otro, el de un principio que orienta la función administrativa.***

Esta Sección, en diversas oportunidades, ha pretendido auscultar el contenido y alcance del concepto de moralidad administrativa y, en ese propósito, ha discurrido así:

*“existe amenaza o vulneración de la moralidad administrativa, entre otros, en los siguientes supuestos: **cuando la transgresión de la legalidad obedece a finalidades de carácter particular –noción que la aproxima a la desviación de poder–; cuando existen irregularidades y mala fe por parte de la Administración en el ejercicio de potestades públicas; cuando se desconocen los valores y principios que inspiran la actuación administrativa y que determinan la expedición de las normas correspondientes al tiempo que orientan su adecuada interpretación –concepción que reconoce la importancia axiológica y principalista del ordenamiento, en un contexto eminentemente jurídico que, por tanto, no coincide con el mero desconocimiento de los parámetros éticos y morales aceptados por los asociados–; cuando se aplique o interprete por parte de una autoridad administrativa un precepto legal o una decisión judicial en un sentido que se aparte de manera ostensible y contraevidente de su correcto entendimiento.***

¹⁸ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera Subsección A. Consejero Ponente: Hernán Andrade Rincón Bogotá, D.C. Quince (15) de marzo de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 68001-23-31-000-2011-00148-01(AP).

También ha dicho la Sala que los intentos de definir la moralidad administrativa no la limitan sino que simplemente la explican, en vista de que en relación con este tipo de conceptos es el caso concreto el que brinda el espacio para que la norma se aplique y para que se proteja el correspondiente derecho colectivo..." (Negrillas y subrayado fuera del texto).

Y en un pronunciamiento más reciente¹⁹, la Corporación, advirtió:

"Respecto del concepto de moralidad administrativa, esta Corporación ha señalado que se trata de una norma de textura abierta, motivo por el cual no se puede tener una noción exacta y serán las condiciones de cada caso, las que permitan llenar su contenido; sin embargo, se han precisado ciertas temáticas para aproximar la conceptualización de ese derecho:

*"En efecto, sobre el papel del juez al analizar el concepto de moralidad administrativa, es importante que la determinación de su vulneración, o no, **no dependa de la concepción subjetiva de quien deba decidir, sino que debe estar relacionada con la intención o propósito que influye el acto frente a la finalidad de la ley. En esa dirección y para la comprensión del motivo del actuar del funcionario, sirven como parámetros la desviación de poder; el favorecimiento de intereses particulares alejados de los principios que fundamentan la función administrativa; la inobservancia grosera, arbitraria y alejada de todo sustento legal; la conducta antijurídica o dolosa, en el entendido de que el servidor tiene la intención manifiesta y deliberada de vulnerar el mandato legal que rige su función. Se trata entonces de una concepción finalista de la función administrativa, siempre reglada y de la que siempre se espera esté al servicio del interés general y para el cumplimiento de los fines del Estado"**.*

*También se consideró que según lo estipulado en la Constitución la moralidad administrativa tiene dos concepciones: **i)** "como derecho colectivo" según lo preceptuado en el artículo 88 de la carta y **ii)** "como principio de la función pública" de conformidad con en el artículo 209 constitucional...". (Negrillas fuera del texto).*

- **Derecho colectivo al goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público, en condiciones de eficiencia, eficacia y economía.**

Al referirse al uso y goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ha manifestado²⁰:

"54. Vistos: los artículos i) 63, 82 y 315 numeral 1.º de la Constitución Política; ii) el artículo 5.º de la Ley 9.º del 11 de enero de 1989 y el artículo 2.º de la Ley 769 de 6 de julio de 2002; y, iii) el artículo 5.º del Decreto 1504 de 4 de agosto de 1998 y el Decreto 1538 de 17 de mayo 2005, sobre el uso y goce del espacio público.

¹⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Magistrado Ponente: Luis Alberto Álvarez Parra. Sentencia del veinticuatro (24) de noviembre de dos mil veintidós (2022).

²⁰ Extractado de la sentencia Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero Ponente: Hernando Sánchez Sánchez. Bogotá D.C., trece (13) de diciembre de dos mil veintitrés (2023). Referencia: Acción Popular. Número único de radicación: 680012333000201200001-01.

55. La protección del derecho al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público encuentra sustento en normas anteriores a la Constitución Política de 1991. Esto, en tanto el marco normativo sobre los bienes de uso público se remite al Código Civil. El artículo 674 *ibidem* establecía que los bienes de uso público corresponden a aquellos cuyo "[...] uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos [...]".

56. Por su parte, el artículo 5.º de la Ley 9.º de 1989, incorporó el concepto de espacio público al definirlo como el conjunto de inmuebles destinados por su naturaleza, por su uso o afectación a la satisfacción de las necesidades urbanas colectivas que trascienden a los límites de los intereses individuales, tal como se transcribe a continuación:

"[...] [A]rtículo 5º. Entiéndase por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.

Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación, y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyen, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo [...]"

57. Posteriormente, el Constituyente de 1991 consideró necesario brindar una protección expresa de rango constitucional al espacio público, compatible con el Estado Social de Derecho. Al respecto, la Corte Constitucional consideró que "[...] [s]in duda, una de las manifestaciones del principio constitucional que identifica a Colombia como un Estado Social de Derecho guarda relación con la garantía de una serie de derechos sociales y colectivos como la recreación (artículo 52 C.P.), el aprovechamiento del tiempo libre (*Ibíd.*), y el goce de un medio ambiente sano (artículo 79 C.P.) que dependen de la existencia de un espacio físico a disposición de todos los habitantes..."

58. El artículo 63 de la Constitución Política señala que "[...] [L]os bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables [...]"

59. Por su parte, el artículo 82 de la Constitución Política, prevé que el derecho al goce del espacio público implica el deber del Estado de “[...] velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular [...]”.

60. Asimismo, el artículo 88 *ibidem* establece que “[...] La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con (...) el espacio [...]”. 60.1. En tal sentido, el derecho constitucional al espacio público, instituido expresamente en los artículos 82 y 88 de la Constitución Política bajo el título de los “Derechos Colectivos y del Ambiente” impone al Estado y, por ende, a sus autoridades, el deber de proteger la integridad del espacio público y su destinación al uso común. A su vez, le exige ejercer la facultad reguladora en materia de ordenamiento territorial.

61. En oportunidades anteriores, la Sala se ha referido a los elementos que componen el espacio público y al deber que surge de los municipios de garantizar la circulación libre y segura a nivel peatonal y vehicular, por lo cual, ha indicado lo siguiente: “[...] tanto las calles, carreras, y en general las vías públicas, como los andenes, constituyen espacio público, respecto del cual el Estado tiene la obligación de resguardar, preservar al uso común, y mantener en óptimas condiciones, tarea que a nivel territorial compete a los municipios en pro de garantizar la libre y segura circulación tanto peatonal como vehicular por las respectivas zonas, y su utilización para los fines previstos, de conformidad con su particular reglamentación [...]”.

62. En lo que respecta al andén como un elemento puntual del espacio público, el artículo 2.º de la Ley 769, lo define como la “[...] franja longitudinal de la vía urbana, destinada exclusivamente a la circulación de peatones, ubicada a los costados de ésta [...]”.

63. Sobre el particular, la Sala ha considerado que los municipios deben garantizar la circulación de los peatones al transitar por los andenes, dado que son zonas de uso público. Así, ha precisado que: “[...] Es claro que los andenes son zonas de uso público destinadas al tráfico peatonal, cuyo uso y goce adecuado están garantizados por el Estado y a nivel territorial le[s] corresponde a los municipios garantizar la libre y segura circulación peatonal por la respectiva zona, por lo cual forman parte del derecho colectivo al espacio público [...]”.

64. De acuerdo con lo expuesto, es dable concluir que, a los alcaldes, como primera autoridad de policía de sus municipios, les corresponde proteger el uso y goce del espacio público, que incluye la utilización de andenes, en el marco de las normas constitucionales de los artículos 82 y 315 numeral 1.º, legales –entre otras, el artículo 5.º de la Ley 9 de 1989– y reglamentarias –como el artículo 5.º del Decreto 1504 de 1998 y el Decreto 1538 de 2005–.

65. De igual manera, es oportuno señalar que el buen uso, el libre acceso y la preservación del espacio público son aspectos que en una sociedad contribuyen a mejorar la calidad de vida y a garantizar la existencia de un escenario de convivencia libre que acerca a todos los habitantes de una ciudad en condiciones de igualdad...”. (Negrillas fuera del texto).

- **Derecho colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.**

El artículo 365 de la Constitución Política, establece:

"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..."

La Ley 472 de 1998, establece que uno de los derechos colectivos, es la prestación eficiente y oportuna de los servicios públicos. El Consejo de Estado, ha considerado que el servicio de aseo es un servicio de tal categoría susceptible de ser protegido a través de la acción popular.

A escala normativa, los artículos 365 y 366 de la Constitución Política, se ocupan de regular el tema concerniente a los servicios públicos, preceptivas con fundamento en las cuales es factible concluir que, **i)** los servicios públicos son inherentes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, finalidades sociales del Estado. No obstante, lo anterior, pueden ser prestados directamente o indirectamente por comunidades organizadas o por particulares, **ii)** En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, control y vigilancia de los servicios públicos, y **iii)** Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Al pronunciarse sobre los límites y alcances de aludido derecho colectivo, la misma Corporación²¹, señaló:

*"(...) El derecho de acceso a los servicios públicos en este sentido, está esencialmente constituido por la capacidad que detentan los miembros de una comunidad de convertirse en usuarios o receptores o beneficiarios de aquellas actividades susceptibles de catalogarse como servicios públicos. Esta sola condición, sin embargo, no basta; a esta capacidad debe agregársele el cumplimiento de unos requisitos que deben cumplir los prestadores de estos servicios: eficiencia y oportunidad. **Por eficiencia, que como se anotó es un imperativo constitucional de los servicios públicos, debe entenderse la prestación de estos utilizando y disponiendo del mejor modo posible los instrumentos o recursos necesarios para cumplir los fines propuestos; por oportunidad, en cambio, se debe entender la respuesta dentro de un plazo razonable que debe tener un usuario cuando requiera estos servicios, así como la permanencia de la prestación de los mismos.***

²¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López. Sentencia del veintiocho (28) de junio de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 68001-23-31-000-2010-00930-01(AP).

La vulneración de este derecho colectivo entonces se manifiesta cuando se lesione el interés subjetivo de la comunidad a que le presten servicios públicos de manera eficiente y oportuna..." (Negrillas fuera del texto).

En otro pronunciamiento, la Alta Judicatura²², manifestó:

"El derecho colectivo al acceso a los servicios públicos y a su prestación eficiente no se está frente al desarrollo de una función administrativa en los términos del artículo 209 Constitucional, **sino de una actividad económica intervenida por el Estado, cuya prestación debida se relaciona directamente con la consecución de sus fines** (art. 2 C. N.). El modelo constitucional económico de la Carta Política de 1991 está fundado en la superación de la noción "francesa" de servicio público, conforme a la cual éste era asimilable a una función pública, para avanzar hacia una concepción económica según la cual su **prestación está sometida a las leyes de un mercado fuertemente intervenido**; así se deduce del artículo 365 constitucional cuando dispone que es deber del Estado asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos y que estos pueden ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares.

Nótese que la norma es clara en señalar que **el Estado debe asegurar la prestación (no prestar forzosamente) al tiempo que permite la concurrencia de Agentes (públicos, privados o mixtos) en su prestación**. De acuerdo con tal disposiciones se destaca, jurídicamente, que **los servicios públicos "son inherentes a la finalidad social del Estado", pues contribuyen al bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de la población (arts. 2 y 366 ibídem.) y es por ello que su prestación comporta la concreción material de la cláusula Estado Social de Derecho (art. 1 ibídem)**; así lo ha indicado la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, como mecanismo auxiliar en la administración de Justicia (art. 230).

De manera que los derechos colectivos que se involucran en la prestación de los servicios públicos no aluden a la función pública propia del Estado, sino a una actividad económica que, por implicar el tráfico de servicios inherentes a la finalidad social del Estado, que la doctrina colombiana, con base en expresión foránea, llama "bienes meritorios", exige la intervención del mismo a través de los instrumentos tradicionales de policía administrativa: regulación y control (inc. 2 art. 365 C. N). En otras palabras, el bien jurídico colectivo por proteger no refiere a la función administrativa, sino a los derechos propios de los consumidores y usuarios particularmente en lo relativo a la calidad del servicio y a su precio. (Negrillas fuera del texto).

De otro lado, la misma Magistratura²³, precisó:

"En tal sentido, la Ley 142 de 1994, en su artículo 2º, **determinó que la ampliación permanente de la cobertura de los servicios públicos**

²² Consejo de Estado. Providencia del diez (10) de febrero de dos mil cinco (2005). C.P. María Elena Giraldo Gómez.

²³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del veinticuatro (24) de junio de dos mil veintiuno (2021). Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés. Radicación número: 66001-23-33-000-2018-00106-01.

domiciliarios y el acceso a los mismos, eran objetivos de la intervención Estatal en este mercado, en los siguientes términos:

[...] ARTÍCULO 2o. INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS. El Estado intervendrá en los servicios públicos, conforme a las reglas de competencia de que trata esta Ley, en el marco de lo dispuesto en los artículos 334, 336, y 365, a 370 de la Constitución Política, para los siguientes fines:

2.1. Garantizar la calidad del bien objeto del servicio público y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios.

2.2. Ampliación permanente de la cobertura mediante sistemas que compensen la insuficiencia de la capacidad de pago de los usuarios. (...)

2.4. Prestación continua e ininterrumpida, sin excepción alguna, salvo cuando existan razones de fuerza mayor o caso fortuito o de orden técnico o económico que así lo exijan.

2.5. Prestación eficiente. (...)

2.8. Mecanismos que garanticen a los usuarios el acceso a los servicios y su participación en la gestión y fiscalización de su prestación...". (Negrillas fuera del texto).

- **Derechos colectivos de los consumidores y usuarios.**

Sobre el particular, el H. Consejo de Estado²⁴ ha dicho:

"Aun cuando el artículo 88 de la Constitución no alude expresamente a los derechos de los consumidores como susceptibles de protección por vía de las acciones populares, en desarrollo de la habilitación al legislador para reconocer otros derechos de esta índole contenida en esta disposición, el literal n) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998 les otorga esta calidad. Se trata, con todo, de una decisión legal que tiene un firme sustento constitucional. **El reconocimiento que hacen los artículos 78 y 369 de la Constitución de los consumidores y usuarios como un segmento específico de la población, al cual se reconoce un conjunto de derechos y en relación con el cual se encomienda al Estado y a los productores y distribuidores de bienes y servicios una serie de responsabilidades y deberes, envuelve una decisión del constituyente estructurante del orden constitucional económico, a la par que ofrece cobertura suficiente y explica esta determinación del legislador.** Su finalidad, en últimas, es hacer de la acción popular un canal más para la protección de los intereses de un colectivo tan significativo dentro del funcionamiento del sistema económico social de mercado instaurado por la Constitución como los consumidores y usuarios, caracterizado por su vulnerabilidad y posición de desigualdad en las relaciones de consumo. De aquí que como ha sido señalado por la jurisprudencia de esta Sala de Decisión "los instrumentos que el ordenamiento jurídico contempla para la protección de los derechos de los consumidores, pueden ser individuales o colectivos"

²⁴ Extractado de la sentencia Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala. Sentencia del quince (15) de mayo de dos mil catorce (2014). Radicación número: 25000-23-24-000-2010-00609-01(AP).

De acuerdo con lo previsto por el artículo 78 Superior:

"Artículo 78. La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización. Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios. El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos."

En este orden de ideas, se tiene que el reconocimiento de este derecho colectivo busca establecer una suerte de contrapeso a la libertad de empresa proclamada por la Carta como uno de los pilares del sistema económico, en tanto que apunta a focalizar la atención de las autoridades no solo en la promoción de la libre competencia y el eficiente funcionamiento del mercado, sino también en este segmento de la población que por sus características (lega, y por lo tanto, desprovisto de información y conocimiento profundo del bien o servicio que se adquiere) y la posición que ocupa (carente de un poder de negociación significativo en el mercado) tiende a ser la parte débil de las transacciones que tienen lugar con productores, comercializadores y distribuidores de bienes y servicios. La proclamación del Estado social y democrático de Derecho resulta incompatible con una visión del sistema económico que centre la protección constitucional de las relaciones económicas solo en dirección de amparar la libertad de emprender, de contratar y la libre competencia. A causa de la desigualdad propia de las relaciones de consumo, la consideración de la comunidad de personas a quienes se dirige la actividad desarrollada por los sujetos que actúan en ejercicio de las libertades que proclama el artículo 333 de la Constitución y de sus particularidades resulta imperativa.

Dada su posición de inferioridad y necesidad de protección el artículo 78 Superior es explícito en señalar ámbitos que involucran a consumidores y usuarios en los cuales el Estado debe centrar su atención. Es el caso de la regulación del control de calidad de bienes y servicios ofrecidos a la comunidad y de la información que se debe suministrar al público en su comercialización, así como del régimen de responsabilidad imputable a quienes atenten contra la salud, la seguridad o el adecuado abastecimiento de los consumidores y usuarios en la producción y comercialización de bienes y servicios. De aquí el carácter tuitivo del Derecho del Consumo y su preocupación por modular principios clásicos del Derecho Privado como la igualdad y la autonomía de la voluntad, que aun cuando aplicables, son permeados y atemperados por las normas constitucionales que sustentan esta materia.

La protección de los consumidores no es, pues, un asunto que constitucionalmente pueda resultar indiferente para las autoridades. En desarrollo de esta responsabilidad se han expedido normas como el Decreto 3466 de 1982 o, recientemente, la Ley 1480 de 2011 (Estatuto del Consumidor), **en virtud de las cuales se establece que los**

consumidores y usuarios tienen, entre otros, derecho a: (i) que los productos no causen daño en condiciones normales de uso y a la protección contra las consecuencias nocivas para la salud, la vida o la integridad de los consumidores; (ii) a obtener información completa, veraz, transparente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea, respecto de los productos que se ofrezcan o se pongan en circulación; o (iii) a recibir protección contra la publicidad engañosa. Igualmente, y en paralelo con este último derecho, se ha establecido la prohibición de publicidad engañosa, entendida como “[a]quella cuyo mensaje no corresponda a la realidad o sea insuficiente, de manera que induzca o pueda inducir a error, engaño o confusión”; y se ha impuesto una especial carga de advertencia en cabeza de los productores y distribuidores de bienes nocivos para la salud de las personas. El desconocimiento de estas reglas y de todas aquellas estatuidas en aras de proteger a este grupo conlleva una afectación del derecho colectivo proclamado por el literal n) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998 susceptible de ser amparado en sede de acción popular...”.
(Negrillas fuera del texto).

IV. Caso concreto.

De regreso al caso *sub examine*, afirma la parte actora que el Municipio de Pasto tiene el deber legal de establecer la longitud de las vías y áreas públicas y el número de frecuencias de barrido y limpieza que debe ejecutar el operador del servicio público de aseo sobre aquellas, no obstante, sostiene que en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos - PGIRS correspondiente al año 2015, el ente territorial trasladó dicha competencia a EMAS S.A. E.S.P., dejando de esa manera, a su discreción, la fijación de la tarifa de aseo en lo que respecta al componente de barrido y limpieza de las zonas públicas.

Aduce que tal situación, contraría los mandatos legales, y transgrede los derechos colectivos a la moralidad administrativa, al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, en condiciones de eficiencia, eficacia y economía, al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; y los derechos de los consumidores y usuarios, puesto que, EMAS S.A. E.S.P. ha venido incrementando excesivamente y de forma injustificada el costo del servicio de aseo en el componente de barrido y limpieza de las zonas públicas, desbordando así el ámbito de su competencia, sin que exista control y vigilancia de la administración.

A su turno, las entidades accionadas, Municipio de Pasto y EMAS S.A. E.S.P. manifestaron que fijar la longitud de las vías y áreas públicas y el número de frecuencias de barrido y limpieza es una competencia atribuida a los operadores o prestadores del servicio público de aseo, de conformidad con el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos - PGIRS y el Programa para la Prestación del Servicio Público de Aseo – PPSPA, y que tal atribución la ha venido ejecutando EMAS S.A. E.S.P. con apego a la ley.

Para dilucidar si existe una afectación a los derechos colectivos invocados en la demanda, el Despacho pasa a analizar la normatividad que rige la prestación del servicio público de aseo, el régimen tarifario del mismo, y la competencia de las entidades accionadas en la determinación de la longitud de las vías y áreas públicas, de la siguiente manera:

- **De la prestación del servicio público de aseo. Régimen tarifario. Barrido y limpieza de las vías y áreas públicas. Determinación de la longitud o kilómetros de barrido de las vías y áreas públicas.**

El artículo 367 de la Constitución Política de 1991 determina que la ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, **el régimen tarifario y las entidades competentes para fijar las tarifas.**

En desarrollo del anterior mandato, la Ley 142 de 1994 "Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones", deposita en los Municipios la obligación de garantizar la prestación efectiva y eficiente de los servicios públicos domiciliarios, directa o indirectamente, obsérvese:

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

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

5.2. Asegurar en los términos de esta Ley, la participación de los usuarios en la gestión y **fiscalización de las entidades que prestan los servicios públicos en el municipio.**

5.3. Disponer el otorgamiento de subsidios a los usuarios de menores ingresos, con cargo al presupuesto del municipio, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 60/93 y la presente Ley.

5.4. Estratificar los inmuebles residenciales de acuerdo con las metodologías trazadas por el Gobierno Nacional.

5.5. Establecer en el municipio una nomenclatura alfa numérica precisa, que permita individualizar cada predio al que hayan de darse los servicios públicos.

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

5.7. *Las demás que les asigne la ley.*" (Negrilla y subrayado fuera del texto).

El artículo 14.10 de la norma precitada dispone que la libertad regulada, es el régimen de tarifas mediante el cual **la Comisión de Regulación respectiva fija los criterios y la metodología con arreglo a los cuales las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios pueden determinar o modificar los precios máximos para los servicios ofrecidos al usuario o consumidor.**

Por su parte, el artículo 73 *ibidem* establece las funciones y facultades generales de las Comisiones de Regulación y en la misma disposición se establece que estas Unidades Administrativas Especiales:

*"(...) tienen la función de regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea, de hecho, posible; y, en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o de los competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de la posición dominante, y produzcan servicios de calidad. Para ello tendrán las siguientes funciones y facultades especiales: (...) **73.11.- Establecer fórmulas para la fijación de las tarifas de los servicios públicos, cuando ello corresponda según lo previsto en el artículo 88; y señalar cuándo hay suficiente competencia como para que la fijación de las tarifas sea libre...**".* (Negrilla y subrayado fuera del texto).

Por último, al referirse al régimen tarifario de las empresas de servicios públicos, el artículo 88 del mismo compendio normativo, prevé:

"(...) EL RÉGIMEN TARIFARIO DE LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS

Artículo 88. Regulación y libertad de tarifas. *Al fijar sus tarifas, las empresas de servicios públicos se someterán al régimen de regulación, el cual podrá incluir las modalidades de libertad regulada y libertad vigilada, o un régimen de libertad, de acuerdo a las siguientes reglas:*

88.1. Las empresas deberán ceñirse a las fórmulas que defina periódicamente la respectiva comisión para fijar sus tarifas, salvo en los casos excepcionales que se enumeran adelante. De acuerdo con los estudios de costos, la comisión reguladora podrá establecer topes máximos y mínimos tarifarios, de obligatorio cumplimiento por parte de las empresas; igualmente, podrá definir las metodologías para determinación de tarifas si conviene en aplicar el régimen de libertad regulada o vigilada.

88.2. Las empresas tendrán libertad para fijar tarifas cuando no tengan una posición dominante en su mercado, según análisis que hará la comisión respectiva, con base en los criterios y definiciones de esta Ley.

88.3. Las empresas tendrán libertad para fijar tarifas, cuando exista competencia entre proveedores. Corresponde a las comisiones de regulación, periódicamente, determinar cuándo se dan estas condiciones,

con base en los criterios y definiciones de esta Ley...". (Negrilla y subrayado fuera del texto).

De otro lado, la Resolución CRA 720 del 9 de julio de 2015 "Por la cual se establece el régimen de regulación tarifaria al que deben someterse las personas prestadoras del servicio público de aseo que atiendan en municipios de más de 5.000 suscriptores en áreas urbanas, la metodología que deben utilizar para el cálculo de las tarifas del servicio público de aseo y se dictan otras disposiciones", contempla:

"(...) **ARTÍCULO 2. Régimen de regulación tarifaria.** El régimen de regulación tarifaria para las personas prestadoras incluidas en el ámbito de aplicación de la presente resolución será el de **libertad regulada**.

ARTÍCULO 3. Metodología tarifaria. La metodología tarifaria que se adopta mediante la presente resolución es de precio techo, lo cual implica que las personas prestadoras del servicio público de aseo podrán, en cualquier momento, y con observancia de las disposiciones relativas a la competencia, a la información y a los suscriptores, cobrar hasta el límite que constituye su precio máximo calculado con base en lo aquí establecido, siempre que éste sea el adoptado por la Entidad Tarifaria Local.

(...) **ARTÍCULO 21. Costo de Barrido y Limpieza de Vías y Áreas Públicas por suscriptor (CBLs).** El Costo de Barrido y Limpieza de Vías y Áreas Públicas mensual dentro del perímetro urbano por suscriptor será:

$$CBLs = \frac{\sum_{j=1}^m (CBL_j + LBL_j)}{N}$$

Donde:

CBLs: Costo de Barrido y Limpieza de Vías y Áreas Públicas por suscriptor (pesos de diciembre de 2014/suscriptor-mes).

CBL_j: Costo de Barrido y Limpieza de Vías y Áreas Públicas, que será como máximo de \$28.985 por la longitud de vías y áreas barridas de la persona prestadora *j* (pesos de diciembre de 2014/kilómetro).

LBL_j: Longitud de vías y áreas barridas por la persona prestadora *j*, en su APS, según las frecuencias definidas para el municipio y/o distrito en el PGIRS y el Programa para la Prestación del servicio y corresponde al promedio de los últimos seis (6) meses (kilómetros/mes), de acuerdo con lo establecido en el ARTÍCULO 4 de la presente resolución.

N: Promedio de los últimos seis (6) meses del número de suscriptores totales en el municipio y/o distrito, de acuerdo con lo establecido en el ARTÍCULO 4 de la presente resolución.

j: Número de personas prestadoras de la actividad de barrido y limpieza en un mismo perímetro urbano donde $j = \{1, 2, 3, 4, \dots, m\}$.

Parágrafo 1. La longitud de vías y áreas barridas por la persona prestadora *j* debe corresponder a los definidos en el Programa para

la Prestación del Servicio de Aseo, con base en lo establecido en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS).

Parágrafo 2. Las áreas públicas a barrer deberán ser convertidas a kilómetros lineales, multiplicando el área (m²) total a barrer por 0,002 km/m².

Parágrafo 3. El aumento de frecuencias de barrido deberá ser solicitado al prestador por parte del municipio y/o distrito, siempre y cuando haya modificado el PGIRS, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1077 de 2015 o aquel que lo modifique, adicione o sustituya.

Parágrafo 4. Costo de Barrido y Limpieza de Vías y Áreas Públicas por suscriptor con Aporte Bajo Condición (CBLABC). Cuando el valor total de los equipos y/o activos asociados a esta actividad es aportado por una entidad pública, la proporción de costo de capital en que se reduciría el costo por kilómetro barrido para el CBL es del 32%.

ARTÍCULO 22. Frecuencias de barrido y limpieza de vías y áreas públicas. Las frecuencias de barrido serán como mínimo las que establece el artículo 2.3.2.2.4.53 del Decreto 1077 de 2015 o aquel que lo modifique, adicione o sustituya.

ARTÍCULO 23. Responsabilidad de la prestación del barrido y limpieza de áreas públicas. Las labores de barrido y limpieza de vías y áreas públicas son responsabilidad de la persona prestadora del servicio público de aseo en el APS donde realice las actividades de recolección y transporte de residuos no aprovechables. Dicha obligación quedará consignada en el respectivo contrato de condiciones uniformes.

Parágrafo. Cuando en un municipio y/o distrito exista más de una persona prestadora, éstas deberán celebrar acuerdos de barrido conforme a la regulación establecida en la Resolución CRA 709 de 2015 con base en el artículo 2.3.2.2.4.52 del Decreto 1077 de 2015 o aquel que lo modifique, adicione o sustituya. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 2.3.2.2.4.51 del mismo decreto respecto de la responsabilidad de la persona prestadora de recolección y transporte en el barrido y limpieza de vías y áreas públicas...". (Negrillas fuera del texto).

De acuerdo a lo anterior, el régimen de regulación tarifaria que rige la prestación del servicio público de aseo en los municipios con más de 5.000 suscriptores en áreas urbanas -como el Municipio de Pasto-, es el de libertad regulada, conforme al cual, le corresponde a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico -CRA- fijar los criterios y metodologías para que el prestador del servicio determine o modifique los precios o la tarifa que se cobrará a los usuarios, observando para ello las fórmulas establecidas y los precios máximos o "precio techo".

En ese entendido, la Comisión de Regulación de Aseo -CRA- estableció en la Resolución CRA 720 del 9 de julio de 2015, la formula correspondiente al costo del barrido y limpieza de vías y áreas públicas por suscriptor -CBLS-, **y dispuso que la longitud de vías y áreas barridas por el operador del servicio de aseo, debe fijarse o establecerse por**

aquel, y corresponder a las frecuencias de barrido definidas para el municipio en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos - PGIRS- y en el Programa para la Prestación del Servicio de Aseo.

Ahora bien, la Resolución No. 754 del 25 de noviembre de 2014, "Por la cual se adopta la metodología para la formulación, implementación, evaluación, seguimiento, control y actualización de los planes de gestión integral de residuos sólidos" expedida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, consagra:

"Artículo 4. Responsabilidades en la formulación, implementación, evaluación, seguimiento, control y actualización del PGIRS. Es responsabilidad de los municipios, distritos, esquemas asociativos territoriales, la formulación, implementación, evaluación, seguimiento, control y actualización del PGIRS en el ámbito local o regional, según el caso. La formulación o actualización del PGIRS deberá realizarse con la participación de los actores involucrados en la gestión integral de residuos sólidos.

Los PGIRS formulados a la fecha de expedición de la presente resolución se tendrán como insumo para realizar la formulación o actualización de conformidad con la metodología definida en esta norma.

Parágrafo. En ningún caso el municipio podrá delegar esta responsabilidad en la empresa prestadora del servicio público de aseo.

Artículo 5. Adopción del PGIRS. El PGIRS será adoptado por el Alcalde municipal o distrital mediante acto administrativo.

En los actos administrativos de adopción del PGIRS deberán precisarse los responsables de la coordinación, implementación y seguimiento de cada uno de los programas y proyectos del PGIRS.

(...) Artículo 7. Articulación de la Prestación del Servicio Público de Aseo con los PGIRS. Una vez adoptado el PGIRS por parte de la entidad territorial, las personas prestadoras del servicio público de aseo deberán articular sus Programas de Prestación del Servicio Público de Aseo con los objetivos, metas, programas, proyectos y actividades definidos en el PGIRS del municipio, distrito o región donde presten el servicio.

Parágrafo. En los PGIRS no se podrán imponer obligaciones a los prestadores del servicio público de aseo cuya financiación no esté asegurada de acuerdo con las metodologías tarifarias o con los recursos que sean asignados por el municipio, distrito o región...". (Negrilla y subrayado fuera del texto).

A su turno, el Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio" proferido por esa cartera ministerial, preceptúa:

"ARTÍCULO 2.3.2.1.1. Definiciones. Adáptense las siguientes definiciones:

(...) 9. Barrido y limpieza de vías y áreas públicas. Es la actividad del servicio público de aseo que consiste en el conjunto de acciones tendientes a dejar las áreas y las vías públicas libres de todo residuo sólido, esparcido o acumulado, de manera que dichas áreas queden libres de papeles, hojas, arenilla y similares y de cualquier otro objeto o material susceptible de ser removido manualmente o mediante el uso de equipos mecánicos.

(...) ARTÍCULO 2.3.2.2.2.4.51. Responsabilidad en barrido y limpieza de vías y áreas públicas. Las labores de barrido y limpieza de vías y áreas públicas son responsabilidad de la persona prestadora del servicio público de aseo en el área de prestación donde realice las actividades de recolección y transporte.

La prestación de este componente en todo caso deberá realizarse de acuerdo con la frecuencia y horarios establecidos en el programa para la prestación del servicio público de aseo, y cumpliendo con las exigencias establecidas en el PGIRS del respectivo municipio o distrito. La determinación de los kilómetros a barrer deberá tener en cuenta las frecuencias de barrido.

En calles no pavimentadas y en áreas donde no sea posible realizar el barrido por sus características físicas, se desarrollarán labores de limpieza manual.

(...) ARTÍCULO 2.3.2.2.2.4.53. Frecuencias mínimas de barrido y limpieza de vías y áreas públicas. La frecuencia mínima de barrido y limpieza del área de prestación a cargo del prestador será de dos (2) veces por semana para municipios y/o distritos de primera categoría o especiales, y de una (1) vez por semana para las demás categorías establecidas en la ley. El establecimiento de mayores frecuencias definidas en el PGIRS para la totalidad del área urbana del municipio y/o distrito o partes específicas de la misma, deberá ser solicitado por el ente territorial al prestador y su costo será reconocido vía tarifa.

PARÁGRAFO. El prestador de la actividad de recolección y transporte de residuos sólidos deberá garantizar la frecuencia mínima de barrido y limpieza, o la que determine el PGIRS en toda el área de prestación a su cargo.

(...) ARTÍCULO 2.3.2.2.3.87. Plan para la gestión integral de residuos sólidos, PGIRS. Los municipios y distritos, deberán elaborar, implementar y mantener actualizado un plan municipal o distrital para la gestión integral de residuos o desechos sólidos en el ámbito local y/o regional según el caso, en el marco de la gestión integral de los residuos, el presente decreto y la metodología para la elaboración de los PGIRS.

El PGIRS deberá incorporar y fortalecer de manera permanente y progresiva las acciones afirmativas a favor de la población recicladora.

Así mismo, el PGIRS tendrá en cuenta entre otros, los siguientes lineamientos estratégicos:

1. Reducción en el origen: Implica acciones orientadas a promover cambios en el consumo de bienes y servicios para reducir la cantidad de residuos generados por parte de los usuarios. Incluye el desarrollo de acciones que

fomenten el ecodiseño de productos y empaques que faciliten su reutilización o aprovechamiento, la optimización de los procesos productivos, el desarrollo de programas y proyectos de sensibilización, educación y capacitación.

2. Aprovechamiento: Implica el desarrollo de proyectos de aprovechamiento de residuos para su incorporación en el ciclo productivo con viabilidad social, económica y financiera que garanticen su sostenibilidad en el tiempo y evaluables a través del establecimiento de metas por parte del municipio o distrito.

3. Disposición final de los residuos generados que no puedan ser aprovechados.

La implementación de los programas y proyectos establecidos en el PGIRS deberá incorporarse en los planes de desarrollo del nivel municipal y/o distrital y con la asignación de los recursos correspondientes.

La formulación e implementación del Plan para la Gestión Integral de Residuos Sólidos, PGIRS, estará en consonancia con lo dispuesto en los planes de ordenamiento territorial y lo establecido en este decreto. La revisión y actualización es obligatoria y deberá realizarse dentro de los doce (12) meses siguientes al inicio del período constitucional del alcalde distrital o municipal.

PARÁGRAFO 1. *En los estudios de factibilidad para la elaboración del Plan de Gestión Integral de los Residuos Sólidos, las autoridades distritales y municipales deberán garantizar la participación de los recicladores de oficio en la formulación, implementación y actualización.*

PARÁGRAFO 2. **El ente territorial no podrá delegar en la persona prestadora del servicio público de aseo la elaboración, implementación y actualización de los PGIRS.**

PARÁGRAFO 3. *Los Ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio y Ambiente y Desarrollo Sostenible deberán adoptar la metodología para la elaboración de los PGIRS. Mientras se expide la norma de metodología, se seguirá aplicando la Resolución 1045 de 2003, en lo que no sea contrario..." (Negrillas fuera del texto).*

Por otra parte, la Resolución 288 del 27 de abril de 2015 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio "por la cual se establecen los lineamientos para la formulación de los programas de prestación del servicio público de aseo" dispone que, el programa para la prestación del servicio público de aseo, debe formularse e implementarse de forma articulada con los objetivos, metas, programas, proyectos y actividades establecidos en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) del municipio, distrito o región en el que la persona prestadora suministre el servicio, **y contener el acuerdo de barrido, limpieza de vías y áreas públicas, indicando el número total de kilómetros a barrer en el área de confluencia y el número total de metros cuadrados de parques y zonas de áreas públicas a barrer en el área de confluencia.**

De las normas precitadas se infiere que, el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos -PGIRS-, es el instrumento de planeación municipal o regional que contiene un conjunto ordenado de objetivos, metas, programas, proyectos, actividades y recursos definidos por uno o más entes territoriales para el manejo de los residuos sólidos, basado en la política de gestión integral de los mismos, el cual se ejecutará durante un período determinado, basándose en un diagnóstico inicial, en su proyección hacia el futuro y en un plan financiero viable que permita garantizar el mejoramiento continuo del manejo de residuos y la prestación del servicio público de aseo a nivel municipal o regional, evaluado a través de la medición de resultados.

Así mismo, se deduce que, la responsabilidad en la formulación, implementación, evaluación, seguimiento, control y actualización de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos -PGIRS- es **exclusiva** de los municipios, **y no puede delegarse en las empresas prestadoras del servicio público de aseo. A los operadores del servicio por su parte, les corresponde establecer en su Programa de Prestación del Servicio Público de Aseo el número de kilómetros a barrer de las vías y áreas públicas, de manera articulada con los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos -PGIRS-.**

Finalmente, es pertinente referenciar el Concepto 29091 del 13 de mayo de 2021 expedido por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA-, que, sobre el tema en cuestión, señala:

"a. Es posible, bajo este marco normativo, que un Municipio defina en la línea base del PGIRS el número de kilómetros y/o las áreas a barrer, o contemple alguna restricción o conversión adicional de m² a km, diferente a la estipulada en el Parágrafo 2 del Artículo 21 de la Resolución 720 de 2014?"

b. De tener el Municipio dicha competencia, ¿cuál sería la norma que la otorga?"

*En primer lugar, es importante precisar que en virtud de lo dispuesto en el numeral 4.4.3 de la "Metodología para la formulación, implementación, evaluación, seguimiento, control y actualización de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS)" contenido en la Resolución 0754 de 2014 [2], **dentro del Programa de barrido y limpieza de vías y áreas públicas que deben contener los PGIRS, únicamente se definen por barrios las frecuencias mínimas de barrido y limpieza de vías y áreas públicas y no los kilómetros lineales a atender. En ese entendido, si bien en la línea base del PGIRS se presenta información asociada a la cobertura de barrido en el área urbana, esta información no se debe considerar para el cálculo de kilómetros a atender puesto que para dicho fin se deberá utilizar la información consignada en el Programa de barrido y limpieza de vías y áreas públicas.***

Conforme con lo anterior, los kilómetros objeto de barrido y limpieza que el prestador atiende deberán ser calculados a partir de su propia información operativa, siempre y cuando el cálculo de dichos kilómetros contemple las vías y áreas públicas ubicadas

en los barrios definidos en el Programa de barrido y limpieza de vías y áreas públicas y las frecuencias asignadas a cada barrio por el ente territorial en dicho programa. Esta información deberá estar consignada en el Programa de Prestación del Servicio Público de Aseo como lo indica el inciso 3.5 del Anexo de la Resolución 0288 del 2015^[3].

Al respecto, el parágrafo 1 del artículo 21 de la Resolución CRA 720 de 2015^[4] precisa lo siguiente:

"(...) Parágrafo 1. La longitud de vías y áreas barridas por la persona prestadora j debe corresponder a los definidos en el Programa para la Prestación del Servicio de aseo, con base en lo establecido en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS)."

Además, el parágrafo 2 del ibídem establece:

"(...) Parágrafo 2. Las áreas públicas a barrer deberán ser convertidas a kilómetros lineales, multiplicando el área (m2) total a barrer por 0,002 km/m2."

Así, para convertir el área (m2) total a barrer en kilómetros lineales, la persona prestadora deberá contemplar las vías y áreas públicas ubicadas en los barrios definidos en el PGIRS por el ente territorial y utilizar la regla definida en el parágrafo 2 del artículo 21 de la Resolución CRA 720 de 2015. En ese sentido, el municipio define por barrios las frecuencias mínimas de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, pero no es de su competencia definir una regla de conversión de m2 a kilómetros lineales diferente a la establecida en la resolución ibídem.

(...) Así las cosas, el prestador podrá cobrar vía tarifa la cantidad de kilómetros que haya establecido en su Programa de Prestación del Servicio Público de Aseo siempre y cuando estos hayan contemplado para su cálculo las frecuencias y los barrios determinados en el Programa de barrido y limpieza de vías y áreas públicas del PGIRS municipal.

Ahora bien, en caso que en el PGIRS municipal no se determinen las condiciones básicas de prestación de la actividades de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, esto es establecer los barrios y frecuencias a atender en el Programa de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, la persona prestadora de recolección y transporte de residuos no aprovechables tiene la responsabilidad de llevar a cabo las labores de barrido y limpieza de vías y áreas públicas en su Área de Prestación del Servicio – APS^[5] garantizando el cumplimiento de las frecuencias mínimas establecidas en el artículo 2.3.2.2.2.4.53 del Decreto 1077 de 2015^[6].

Para este caso, la persona prestadora de recolección y transporte trasladará los costos por dicho concepto vía tarifa al suscriptor, considerando para ello el cálculo de los kilómetros de vías y áreas objeto de barrido y limpieza atendidos con las frecuencias mínimas indicadas en el decreto ibídem...". (Negritas fuera del texto).

Acogiendo lo expuesto, resulta claro inferir que, la longitud o la cuantificación de los kilómetros o metros cuadrados de área de las vías y áreas públicas que deben ser objeto de barrido y limpieza por parte de las empresas que prestan el servicio público de aseo, debe fijarse, determinarse o establecerse por el operador del servicio en el programa para la prestación del servicio público de aseo, a partir de su propia información operativa, teniendo en cuenta las frecuencias mínimas de barrido por barrios y zonas definidas en el Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos -PGIRS- del municipio, esto es, los kilómetros lineales a atender dentro del programa de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, y aplicando las fórmulas establecidas por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA.

De regreso al caso concreto, se encuentra acreditado que, con el Decreto 794 del 18 de diciembre de 2015, el Municipio de Pasto, adoptó el "*Plan de gestión integral de residuos sólidos "PGIRS"*"²⁵ para los años 2015 a 2027²⁶, en el que al referirse al barrido y limpieza de vías y áreas públicas", preceptúa:

"Actualmente el Gobierno Nacional, mediante la Resolución 0754 de 2014, presenta dentro de la estructura propuesta, el programa "Barrido y Limpieza de vías y áreas públicas" que contribuye en el aseguramiento de la prestación del servicio público de aseo, así mismo establece los parámetros de línea base.

(...) Según informe 2015 del Operador en: La frecuencia de la prestación de servicio de barrido y limpieza es de dos veces por semana. En la zona centro se atiende dos jornadas al día durante los siete días y para el caso de las avenidas y vías principales la prestación del servicio es de una vez al día durante los siete días de la semana. En el año 2015 se cubre un total de 20.028 Kilómetros al mes, en los cuales se recogieron en promedio 350,1 Toneladas producto de la prestación de este servicio. En lo sucesivo el número de kilómetros de barridos que se tendrá en cuenta corresponderá a los datos que se incorporen en el Programa de Prestación del Servicio y/o sus correspondientes actualizaciones realizado (s) por el prestador del servicio público de aseo.

*(...) Frecuencia de barrido: El barrido y limpieza no se aplica diferenciado por estratos, se presta con frecuencia de dos veces por semana en barrios y zonas residenciales dos; en el centro de la ciudad se atiende 2 veces al día durante 7 días a la semana y 6 días a la semana se atiende las vías principales y avenidas de la ciudad. El micro ruteo de barrido y limpieza para la ciudad de Pasto y los metros de cuneta atendidos al día, el acumulado de la semana y el total de 20.028 kilómetros de cuneta atendidos al mes, **cifra que, como se expresó anteriormente se tomará de acuerdo a los datos que se incorporen en el Programa de Prestación del Servicio y/o sus correspondientes actualizaciones realizado (s) por el prestador del servicio público de aseo...**"²⁷*
(Negrillas fuera del texto).

²⁵ Archivo 002 Samai, folios 393 a 395 y archivo 012 Samai, folios 38 a 40

²⁶ Archivo 002 Samai, folios 54 a 372 y archivo 012 Samai, folios 41 a 365

²⁷ Archivo 002 Samai, folios 139 a 141

Que con el Decreto No. 225 del 8 de junio de 2021, suscrito por el Alcalde del Municipio de Pasto, se actualizó el plan de gestión integral de residuos sólidos del Municipio de Pasto.²⁸

Se demostró además que, en el programa para la prestación del servicio público de aseo expedido por EMAS S.A. E.S.P. en el año 2021²⁹, al referirse a las frecuencias diarias y semanales de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, se anota:

*"En el sector residencial se presta el servicio de barrido y limpieza dos veces por semana, en el sector del Centro la frecuencia es de 2 veces por día durante 7 días a la semana, en las avenidas y vías principales de la ciudad la prestación se hace con una frecuencia de 7 veces por semana. **El total de kilómetros barridos promedio mes actualmente oscila en el rango de 34.289,32 y 38.316,18 kilómetros/mes, dependiendo de la variación de días de cada mes...**"³⁰. (Negrillas fuera del texto).*

Así mismo, en el programa para la prestación del servicio público de aseo expedido por EMAS S.A. E.S.P. en el año 2023³¹, sobre dicho componente se consagra:

*"En el sector residencial se presta el servicio de barrido y limpieza dos veces por semana, en el sector del centro la frecuencia es de 2 veces por día durante 7 días a la semana, en las avenidas y vías principales de la ciudad la prestación se hace con una frecuencia de 7 veces por semana. **El total de kilómetros barridos promedio mes actualmente oscila en el rango de 59.430,75 y 66.600,29 kilómetros/mes, dependiendo de la variación de días de cada mes.***

Kilómetros de Barrido = frecuencia diaria x frecuencia semanal x 4,34 (semanas del mes) ...". (Negrillas fuera del texto).

Al plenario fue aportada también la certificación expedida por la Secretaria de Gestión Ambiental del Municipio de Pasto que data del 25 de julio de 2023³², en la que se da cuenta, entre otras cosas:

"Que los barrios y/o zonas definidos para la ejecución y cumplimiento del programa de barrido y limpieza de vías y áreas públicas y las frecuencias asignadas a cada barrio por el ente territorial en el área de prestación del servicio declarada por la Empresa Metropolitana de Aseo de Pasto S.A. E.S.P. son los definidos en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos actual (PGIRS) de la vigencia 2015-2027 que fue adoptado mediante Decreto 0794 del 18 de diciembre de 2015, el cual fue actualizado, modificado, aclarado y adicionado por medio del Decreto 225 del 8 de junio de 2021.

(...) Si como consecuencia del desarrollo urbanístico del municipio de Pasto, aparecen cambios de uso en las zonas descritas en el Programa de Barrido y Limpieza, o nuevas vías y áreas públicas como parques, plazoletas,

²⁸ Archivo 002 Samai, folios 387 a 392 y archivo 012 Samai, folios 41 a 365

²⁹ Archivo 012 Samai, folios 366 a 405 y Archivo 013, folios 33 a 73

³⁰ Archivo 012 Samai, folio 386

³¹ Archivo 013, folios 74 a 113

³² Archivo 012 Samai, folios 407 a 410 y Archivo 013, folios 114 a 116

bulevares o paseos peatonales, los prestadores responsables del barrido deberán actualizar su Programa de Prestación del Servicio Público de Aseo – PPS e incluir dichas zonas para que sean objeto de barrido, en cumplimiento del numeral 2 de la presente comunicación”. (Negrillas fuera del texto).

También reposa en el proceso el informe pericial elaborado por el Geógrafo Carlos Alberto Torres Burbano³³ en junio de 2023, en el que se indican los kilómetros de barrido en las calles de la ciudad de Pasto, teniendo como fundamento la Resolución CRA 720 de 2015 “*Para la medición y cobro de los kilómetros de barrido y limpieza por parte de los operadores de aseo*”, calculando los kilómetros de las cunetas y manteniendo los kilómetros de zonas duras y las frecuencias de barrido por zonas del programa para la prestación del servicio público de aseo, **arrojando 25.989 kilómetros lineales de barrido para el año 2021.**

Fue allegado igualmente el informe de medición de zonas duras en el servicio de barrido y limpieza de Pasto realizado por EMAS S.A. E.S.P.³⁴, en el que se indicó:

“Una vez se tenga el consolidado total de los kilómetros lineales, resultado de la medición de vías públicas pavimentadas y sin pavimentar y multiplicado por el número de cunetas, en conjunto con los kilómetros de áreas públicas obtenidos, se asignan a las respectivas macro y microrutas, las cuales poseen el número de frecuencias establecido en el PGIRS vigente de Pasto (2015-2027).

Posteriormente los kilómetros totales de cada microruta se multiplican por el número de frecuencias respectivos, esta información se encuentra consolidada en el Programa para la Prestación del Servicio Público de Aseo (PPSA)...”.

Finalmente, obra el informe rendido el 10 de abril de 2024, por Catalina María Cifuentes David, Líder de Regulación para el Segmento de Residuos Municipales para la empresa Veolia Holding Colombia, en el que, al referirse a la metodología tarifaria aplicable al servicio público de aseo, precisó:

“De acuerdo a lo anterior expuesto, me permito aclarar que la ciudad de Pasto se encuentra dentro del ámbito de aplicación del marco tarifario establecido en la Resolución CRA 720 de 2015 dado que la ciudad cuenta con más de 5.000 suscriptores en el área urbana.

*(...) De acuerdo con lo anterior, **los prestadores deben tomar del PGIRS las frecuencias de barrido definidas para cada uno los diferentes barrios del municipio y/o distrito conforme las áreas que atienda, y, partir de dicha información, calcular la longitud de vías y áreas barridas por el prestador e incluirla en su Programa para la Prestación del Servicio de aseo.***

Ahora bien, si el PGIRS no establece barrios y frecuencias, la persona prestadora deberá tener en consideración las frecuencias

³³ Archivo 002 Samai, folios 373 a 385

³⁴ Archivo 033 Samai.

mínimas de barrido y limpieza de vías y áreas públicas que se encuentran definidas en el artículo 2.3.2.2.4.53 del Decreto 1077 de 2015.

(...) Precisdado lo anterior, los kilómetros de la longitud de vías que deben tenerse en cuenta para el cálculo del costo de barrido y limpieza se obtienen de la información operativa del prestador, adhiriéndose y teniendo como base para su cálculo las zonas y frecuencias que se hayan establecido en el PGIRS del Municipio. Esto por supuesto, deberá reflejarse en el Programa para la Prestación del Servicio del prestador...".

En el mismo sentido se pronunciaron los señores Juan Pablo Morales Quintas³⁵ y Angela Milena Botina Villarreal³⁶, en los informes rendidos el 10 de abril de 2024.

Como se indicó, la normatividad es clara en establecer que, las empresas que prestan el servicio público de aseo son las que deben determinar la longitud de las vías y áreas públicas que deben ser objeto de barrido y limpieza, y estipularlo en el programa para la prestación del servicio público de aseo, mandato que ha sido observado por EMAS S.A. E.S.P., pues en los programas correspondientes al año 2021³⁷ y 2023³⁸ expresamente estableció el total de kilómetros barridos por mes y sobre aquel calculó el valor o tarifa del servicio.

Se advierte que, la parte accionante hace una interpretación errónea de las normas que rigen el régimen tarifario del servicio público de aseo, puesto que tal obligación no recae en las entidades territoriales, en este caso, en el Municipio de Pasto.

Luego, a la luz del parágrafo del artículo 4 de la Resolución No. 754 del 25 de noviembre de 2014 en armonía con el parágrafo 2 del artículo 2.3.2.2.3.87 del Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015, lo que se encuentra proscrito es que la administración municipal delegue en las empresas prestadoras del servicio público de aseo, la responsabilidad en la formulación, implementación, evaluación, seguimiento, control y actualización de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos - PGIRS-, situación que no se advierte en el *sub judice*, dado que, fue el Municipio de Pasto quien adoptó³⁹ y actualizó⁴⁰ el "*Plan de gestión integral de residuos sólidos "PGIRS"*" para los años 2015 a 2027, a través del Decreto 794 del 18 de diciembre de 2015 y el Decreto 225 del 8 de junio de 2021 respectivamente.

Es decir, que, al señalar en el Decreto 794 del 18 de diciembre de 2015 que "*En lo sucesivo el número de kilómetros de barridos que se tendrá en cuenta corresponderá a los datos que se incorporen en el Programa de Prestación del Servicio y/o sus correspondientes actualizaciones realizado (s) por el prestador del servicio público de aseo"*, el ente municipal

³⁵ Archivo 041, páginas 15 a 22

³⁶ Archivo 041, páginas 15 a 22 a 41

³⁷ Archivo 012 Samai, folios 366 a 405 y Archivo 013, folios 33 a 73

³⁸ Archivo 013, folios 74 a 113

³⁹ Archivo 002 Samai, folios 393 a 395 y archivo 012 Samai, folios 38 a 40

⁴⁰ Archivo 002 Samai, folios 54 a 372 y archivo 012 Samai, folios 41 a 365

simplemente asignó una competencia previamente establecida por el ordenamiento jurídico.

Ahora, la normatividad precitada, deposita en la entidad territorial la obligación de establecer **por barrios** las frecuencias mínimas de barrido y limpieza de las vías y áreas públicas en el programa de barrido y limpieza de vías y áreas públicas contenido en el Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos -PGIRS- del municipio, mandato que el Municipio de Pasto inobservó, toda vez que, esa información no fue consignada en el "*Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos "PGIRS"*" implementado con el Decreto 794 del 18 de diciembre de 2015 y el Decreto 225 del 8 de junio de 2021.

En ese orden de ideas, el Juzgado comparte el concepto del señor Agente del Ministerio Público, dado que, la omisión de la administración municipal, al no definir los barrios y por ende las vías y áreas que lo integran y que son objeto de barrido y limpieza por parte de EMAS S.A. E.S.P. en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos -PGIRS- del Municipio de Pasto, afecta los derechos colectivos invocados en la demanda, puesto que, con fundamento en dicha información, es que el operador del servicio de aseo define la longitud de las vías y áreas públicas objeto del servicio de barrido y limpieza en su Programa de Prestación del Servicio Público de Aseo, y determina el valor o tarifa que cobra a los usuarios en dicho componente.

Así las cosas, el Juzgado amparará los derechos colectivos a la moralidad administrativa, al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, en condiciones de eficiencia, eficacia y economía, al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna y los derechos de los consumidores y usuarios, vulnerados por la omisión del Municipio de Pasto, y ordenará al ente territorial que, en el término perentorio de seis (6) meses, actualice el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos -PGIRS- incluyendo la información de los barrios y por ende las vías y áreas que lo integran y que serán objeto de barrido y limpieza por parte de EMAS S.A. E.S.P. y definiendo la frecuencia de barrido y limpieza de las vías y áreas públicas, cumplido lo cual, EMAS S.A. E.S.P. deberá con esa información, establecer en el Programa de Prestación del Servicio Público de Aseo, la longitud de las vías y áreas públicas que deben ser objeto de barrido y limpieza, en el lapso de un (1) mes

Finalmente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, el Juzgado conservará la competencia para tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de conformidad con las normas contenidas en el Código General del Proceso y conformará un comité, para la verificación del cumplimiento de la sentencia así como también, se comunicará a las entidades o autoridades administrativas para que, en lo que sea de su competencia, colaboren en orden a obtener el cumplimiento del presente fallo.

V. EXCEPCIONES.

En temáticas de las acciones populares, el artículo 23 de la Ley 472 de 1998, aborda el tema de las excepciones, siendo muy categórico en establecer que, en la contestación de la demanda, sólo se podrá proponer las excepciones de mérito y las previas de falta de jurisdicción y cosa juzgada, las cuales serán resueltas por el juez en la sentencia.

Siendo así y tal como se ha reseñado con anterioridad en los acápite específicos, no solo por parte del municipio de Pasto y la Empresa Metropolitana de Aseo - EMAS S.A. E.S.P., propusieron diferentes excepciones de mérito para enervar las pretensiones de la demanda; razón por la cual, se podría decir que, en lo atinente a las de mérito, habría una amplitud para su formulación siempre y cuando encuentren el mérito probatorio para su prosperidad mas no ocurre con las previas; porque se limitan única y exclusivamente a las de falta de jurisdicción y cosa juzgada, la primera, aparece enlistada en el artículo 100 del C.G.P. y la segunda, en el artículo 175-7 del CPACA (Modificado por el Art. 37 de la Ley 2080 de 2021), conocida como mixta, pues los aspectos no regulados en los procesos por acciones populares se aplican las disposiciones del hoy C.G.P. y del CPACA, dependiendo de la jurisdicción que le corresponda, en los aspectos no regulados en la Ley 472 de 1998, mientras no se opongan a la naturaleza y la finalidad de estas acciones.

Teniendo en cuenta lo expuesto, y dado que se acreditó la vulneración de los derechos colectivos invocados en el escrito introductorio, así como la competencia de cada una de las entidades que conforman el extremo pasivo, no se declarará probada ninguna de las excepciones propuestas.

VI. COSTAS PROCESALES

A estos efectos se observa que el artículo 38 de la Ley 472 de 1998 regula el reconocimiento de costas en acciones populares de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 38.- Costas. *El juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas. Sólo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar...".*

De conformidad con la citada norma, con los criterios de unificación establecidos por el Consejo de Estado y atendiendo las reglas previstas en el artículo 365 del Código General del Proceso, teniendo en cuenta que no obra en el expediente evidencia de su causación, no se condenará al pago de éstas.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO TERCERO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE PASTO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: Amparar los derechos colectivos a la moralidad administrativa, al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, en condiciones de eficiencia, eficacia y economía, al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna y los derechos de los consumidores y usuarios, invocados por la señora **MIRIAM MARGOTH MARTINEZ DIAZ**, por las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Ordenar al **MUNICIPIO DE PASTO**, a través de las dependencias que correspondan, que en el **término perentorio de seis (6) meses**, actualice el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos - PGIRS- incluyendo la información de los barrios y por ende las vías y áreas que lo integran y que serán objeto de barrido y limpieza por parte de EMAS S.A. E.S.P. y defina la frecuencia de barrido y limpieza de las vías y áreas públicas.

TERCERO: Ordenar a **EMAS S.A. E.S.P.**, que una vez el Municipio de Pasto haya actualizado el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos - PGIRS-, en el **término perentorio de un (1) mes**, establezca en el Programa de Prestación del Servicio Público de Aseo, la longitud de las vías y áreas públicas que deben ser objeto de barrido y limpieza en el Municipio de Pasto, teniendo en cuenta la información incorporada en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos -PGIRS-, de conformidad en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: Ordenar la conformación de un **comité para la verificación del cumplimiento** de lo decidido, el cual estará integrado por el señor Juez Tercero Administrativo del Circuito de Pasto, la actora popular, el Municipio de Pasto a través del Alcalde, o sus respectivos delegados, y EMAS S.A. E.S.P. a través de su Gerente, y el Ministerio Público, integrado para efectos del presente asunto por las siguientes entidades representadas por las respectivas autoridades: Procuraduría General de la Nación: Representada por el Procurador Judicial para Asuntos Administrativos delegado ante este Juzgado, y la Defensoría del Pueblo Regional Nariño: Representada por la Defensora Pública delegada para este proceso, de conformidad con lo establecido por el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, quienes deberán hacer seguimiento a lo ordenado en el fallo e informarán sobre las acciones que se adopten y ejecuten para el cabal cumplimiento de la sentencia.

El Comité deberá dejar constancia en el expediente trimestralmente sobre las decisiones y acciones que se tomen y realicen al respecto de las órdenes impartidas.

RADICACIÓN: 52001-33-33-003-2023-00171-00
DEMANDANTE: MIRIAM MARGOTH MARTINEZ DIAZ
DEMANDADO: MUNICIPIO DE PASTO Y OTRO
MEDIO DE CONTROL: ACCIÓN POPULAR

QUINTO: Ordenar la publicación de la sentencia dentro de los ocho (8) días siguientes a su ejecutoria, en un micrositio de la página web del **Municipio de Pasto**, y en sus efectos, todas las actas y reuniones del comité de verificación.

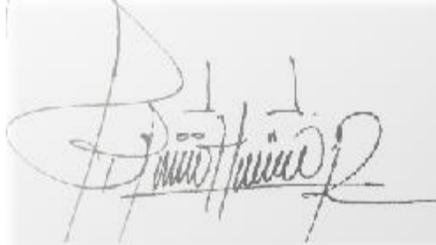
SEXTO: Declarar no probadas las excepciones propuestas por el Municipio de Pasto y por EMAS S.A. E.S.P.

SÉPTIMO: Sin lugar a condenar en costas a la parte demandada, dadas las razones anteriormente explicadas.

OCTAVO: Remitir copia de la demanda, auto admisorio de la misma y de la presente sentencia, al **REGISTRO PÚBLICO DE ACCIONES POPULARES Y DE GRUPO** que organiza la **DEFENSORÍA DEL PUEBLO**, conforme a lo reglado en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, para lo de su cargo.

NOVENO: Una vez en firme esta sentencia, las entidades condenadas deberán dar cumplimiento a la misma en los términos señalados, con la advertencia de que en caso de no cumplirse se tomarán las medidas necesarias de conformidad con lo establecido en el penúltimo inciso del artículo 34 de la Ley 472 de 1998 en concordancia con el artículo 41 de la misma Ley.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



LEIDER MAURICIO HERRERA RENGIFO
JUEZ