



REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE POPAYÁN
Calle 4 No 2- 39 Popayán

Popayán, Veintitrés (23) de Agosto de dos mil dieciséis (2016)

Sentencia No. 163

Expediente No.	19001-33-363-006-2015-00405-00
Actor	CRISTIAN STERLING QUIJANO LASSO
Demandado	MUNICIPIO DE POPAYAN
Medio de control	ACCION POPULAR

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

Procede el Despacho a dictar sentencia de primera instancia dentro de la Acción Popular, instaurada por el señor CRISTIAN STERLING QUIJANO LASSO, tendiente a la protección de los derechos e intereses colectivos de acceso a los servicios públicos y a que su protección sea eficiente y oportuna.

PARTES:

Actor: CRISTIAN STERLING QUIJANO LASSO

Demandado: MUNICIPIO DE POPAYAN – CAUCA

PRETENSIONES:

Solicita el actor, se profiera sentencia tendiente a emitir los siguientes pronunciamientos:

1. Se protejan los derechos e intereses colectivos de acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.
2. Se ordene al Municipio de Popayán – Cauca tomar las medidas necesarias para que no se siga aplicando las normas que rigen la nueva estratificación

Expediente No.	19001-33-363-006-2015-00405-00
Actor	CRISTIAN STERLING QUIJANO LASSO
Demandado	MUNICIPIO DE POPAYAN
Medio de control	ACCION POPULAR

urbana en esa ciudad, especialmente los que causaron el alza o modificación de las tarifas de los servicios públicos domiciliarios en un término inmediato.

3. Se ordene al Municipio de Popayán – Cauca aplicar la estratificación vigente al 10 de noviembre de 2014, con el fin de no vulnerar derechos colectivos de los usuarios de servicios públicos.

HECHOS:

Por medio del decreto 20141900009265 de 7 de noviembre de 2014, el Municipio de Popayán adoptó nuevo sistema de estratificación en la zona urbana, el cual se aplicó a partir del 11 de noviembre de 2014.

Conforme al artículo 13 de la ley 505 de 1999, el Alcalde Municipal tenía hasta el 12 de diciembre de 2014 (1 mes) para trasladar el decreto de estratificación a la Superintendencia de Servicios Públicos.

El Municipio de Popayán omitió notificar a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios el decreto de estratificación, por tanto éste no podía entrar en vigencia para la zona urbana del Municipio de Popayán.

La falta de comunicación del decreto de estratificación a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios imposibilita a esta entidad de control, ejercer efectivamente sus funciones

Mediante oficio 20158000527151 de 15 de septiembre de 2015, la Superintendencia de Servicios Públicos informó que el Municipio de Popayán, no ha reportado la nueva estratificación por tanto las funciones de vigilancia se vienen adelantando de conformidad con los parámetros del antiguo sistema de estratificación, reportado a la Superservicios el 1º de noviembre de 1995.

DERECHOS COLECTIVOS VULNERADOS

El actor popular señala que la omisión en la cual ha incurrido el municipio consistente en la falta de remisión del nuevo Decreto de Estratificación a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios constituye una violación de los derechos e intereses colectivos de acceso a los servicios públicos y a que su protección sea eficiente y oportuna

Expediente No.	19001-33-363-006-2015-00405-00
Actor	CRISTIAN STERLING QUIJANO LASSO
Demandado	MUNICIPIO DE POPAYAN
Medio de control	ACCION POPULAR

ACTUACIONES PROCESALES:

- La demanda fue presentada el 13 de octubre de 2015 (folio 16)
- Previo trámite de su corrección, la demanda fue admitida el día 26 de octubre de 2015 (Folio 29)
- La notificación a la entidad demanda se llevó a cabo a través del buzón de notificaciones judiciales de la entidad (Folio 30), al Ministerio Público según oficio visible a folio 32, al Defensor del Pueblo (Folio 33)
- Mediante providencia de 12 de enero de 2016 se dispuso la citación a audiencia de pacto de cumplimiento (Folio 45)
- A folio 60 se observa el certificado emitido por la Emisora Mil Cuarenta, sobre la publicación del Edicto a la comunidad.
- El 4 de febrero de 2016 se llevó a cabo audiencia de pacto de cumplimiento (Folio 53)
- Mediante providencia de 29 de junio de 2016 se corrió traslado para alegar.
- A través de auto de 25 de julio de 2016 se dispuso la práctica de prueba de oficio consistente en solicitar a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, certificar si el Municipio de Popayán, remitió a dicha entidad el Decreto 20141900009265 de 7 de noviembre de 2014.
- La respuesta a la prueba de oficio fue puesta en conocimiento de las partes a través de fijación en lista del día 17 de agosto de 2016.

Contestación de la demanda

- *Municipio de Popayán*

Manifiesta que no son ciertos los hechos expresados en la demanda, se opone a la prosperidad de las pretensiones, propone la excepción de inexistencia de afectación de los derechos colectivos invocados, ausencia de demostración de los elementos fácticos y jurídicos que sustentan la aplicación de una norma dentro del trámite administrativo y judicial.

Concluye que el Municipio de Popayán no ha desconocido los derechos e intereses colectivos mencionados en la demanda y señala que son meras apreciaciones subjetivas efectuadas por el actor en su escrito introductorio.

Expediente No.	19001-33-363-006-2015-00405-00
Actor	CRISTIAN STERLING QUIJANO LASSO
Demandado	MUNICIPIO DE POPAYAN
Medio de control	ACCION POPULAR

Alegatos de Conclusión de la parte actora

Reitera que es una obligación del Municipio de Popayán remitir a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el Decreto de Estratificación de la zona urbana.

Allega Concepto SSPD OJ 2016-244 de 18 de abril de 2016 emitido por la Superintendencia de Servicios Públicos, conforme al cual se explica que es obligación de los Municipios notificar la estratificación en los términos establecidos por la ley, ya que si no se realiza, ello constituye una trasgresión al ordenamiento jurídico y una causal de falta disciplinaria.

Concluye que el nuevo Decreto de Estratificación del Municipio de Popayán es ilegal y por tanto se encuentran llamadas a la prosperidad las pretensiones formuladas, especialmente deben tomarse medidas de suspensión de los efectos del acto ilegal aunque ello no implique la declaratoria de su ilegalidad.

Expone que si bien es cierto no puede declararse la ilegalidad del acto administrativo, el Juez Popular goza de plenas facultades para tomar las medidas necesarias para evitar que un acto administrativo siga vulnerando derechos colectivos, medida que para este caso lo constituyen la suspensión de los efectos jurídicos del decreto hasta que se surta su notificación a la Superintendencia de Servicios Públicos.

Alegatos de Conclusión del Municipio de Popayán

A través de apoderado judicial la entidad territorial señala que el señor CRISTIAN STERLING QUIJANO LASSO mediante el ejercicio de la presente acción pretende la inaplicación del Decreto 20141900009265 de 7 de noviembre de 2014 y en consecuencia se aplique lo dispuesto en el Acto Administrativo de Octubre de 1995, que adoptó la estratificación Urbana en el Municipio de Popayán según la Ley 142 de 1994. Sin embargo, desconoce el actor que este medio de control, no es idóneo para obtener la nulidad de actos administrativos, los cuales gozan de presunción de legalidad.

Anota que existe falta de unidad y conformidad de las pretensiones respecto de la acción utilizada y la protección de derechos pretendidos, tampoco hay claridad en la determinación respecto de la forma en que el Municipio de Popayán ha vulnerado los derechos colectivos señalados

Expediente No.	19001-33-363-006-2015-00405-00
Actor	CRISTIAN STERLING QUIJANO LASSO
Demandado	MUNICIPIO DE POPAYAN
Medio de control	ACCION POPULAR

Agrega que deben despacharse negativamente las pretensiones de la demanda.

Intervención del Ministerio Público

Conceptúa que en el presente caso no existen elementos suficientes que demuestren la amenaza o vulneración de derechos e intereses de carácter colectivo, por falta de fundamento probatorio respecto de que el Municipio haya atentado gravemente el disfrute del derecho de acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

Sostiene que no está demostrado cómo la supuesta falta de notificación del pluricitado decreto vulnera los derechos colectivos, pues la sola argumentación sin respaldo probatorio no es suficiente para darle prosperidad a la acción.

CONSIDERACIONES:

PROBLEMA JURIDICO PRINCIPAL

Corresponde establecer si el Municipio de Popayán ha vulnerado los derechos e intereses colectivos de acceso a los servicios públicos y a que su protección sea eficiente y oportuna por falta de notificación a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios del Decreto 20141900009265 de 07 de noviembre de 2014.

TESIS QUE SUSTENTARA EL DESPACHO

El Despacho considera que en el presente caso las pretensiones de la demanda no están llamadas a prosperar, pues como resultado del ejercicio de la facultad oficiosa que tiene el Juez Popular para el decreto de pruebas de oficio que permitan establecer la vulneración de los derechos e intereses colectivos, se obtuvo certificación por parte de la Directora General Territorial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, respecto del reporte de radicación de Decreto 20141900009265 de 07 de noviembre de 2014 por medio del cual se adopta la Revisión General de la Estratificación Urbana del Municipio. Por tanto el trámite de notificación que echa de menos por el actor popular se encuentra satisfecho y no se advierte vulneración de las preceptivas de la Ley 142 de 1993.

Expediente No.	19001-33-363-006-2015-00405-00
Actor	CRISTIAN STERLING QUIJANO LASSO
Demandado	MUNICIPIO DE POPAYAN
Medio de control	ACCION POPULAR

FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA

ANALISIS DE LAS PRUEBAS

A folio 3 del cuaderno principal corre copia del Decreto 20141900009265 de 7 de noviembre de 2014 por el cual se adopta la estratificación urbana en el Municipio de Popayán efectuada por esta Alcaldía durante los meses de febrero a noviembre de 2014.

Con la presentación de la demanda se aportó oficio 20158000527151 de 15/09/2015, suscrito por la Directora General Territorial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, cuyo tenor literal es el siguiente:

"...en cumplimiento del artículo 101 numeral 3 de ley 142 de 2004 (sic), la alcaldía de Popayán (Cauca) en cabeza de su secretario de planeación Pablo Adolfo Hernández Londoño remitió bajo Radicado 008547 de 1ro de noviembre de 1995 los siguientes soportes técnicos de la estratificación del área urbana del municipio:

- 1. Copia del plano mapificado de estratos por lado de manzana. Escala 1:5000*
- 2. Copia del plano de zonificación de la ciudad.*
- 3. Programa de estratificación, dos diskettes de 2 ½. La clave de acceso es 1536.*
- 4. Copia del Decreto de Adopción de la estratificación*
- 5. Copia del Decreto de conformación del Comité de estratificación".*

De la respuesta emitida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios queda claro que el Municipio de Popayán, remitió en el año 1995 los documentos sobre estratificación de esta entidad territorial, y evidentemente no se hace ninguna alusión a documentos relativos al Decreto 20141900009265 de siete (7) de noviembre de 2014.

El juzgado estimó que el documento aportado con la demanda no conllevaba al convencimiento pleno del incumplimiento en las obligaciones de la entidad territorial porque si bien el oficio alude a la existencia del antiguo Decreto de Estratificación, ello no es indicación directa de la falta de remisión del nuevo Decreto de Estratificación del mes de noviembre de 2014.

Expediente No.	19001-33-363-006-2015-00405-00
Actor	CRISTIAN STERLING QUIJANO LASSO
Demandado	MUNICIPIO DE POPAYAN
Medio de control	ACCION POPULAR

Con el propósito de aclarar la situación, mediante providencia de 25 de julio de 2016, se decretó Prueba de Oficio, consistente en solicitar a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios que certificara si el Municipio de Popayán había comunicado el Decreto 20141900009265 de siete (7) de noviembre de 2014 y que se allegaran los documentos soportes de dicho trámite.

La Coordinadora Grupo Defensa Judicial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios informó al Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Popayán, que la petición elevada fue resuelta por la doctora JENNY LINDO DIAZ, en calidad de Directora General Territorial (Folio 92).

En efecto en Memorando 2016000072243 la Directora General Territorial, doctora YNNY LINDO DIAZ, informó:

“Al respecto la Dirección General Territorial se permite informar que el municipio de Popayán del Departamento del Cauca, reportó a esta superintendencia (sic) a través del sistema de gestión documental ORFEO el oficio con radicado SSPD No. 20155290502642 del día 08 de septiembre de 2015, copia del Decreto Nro. 20141900009265 del 07 de noviembre de 2014 por medio del cual se adopta la Revisión General de la Estratificación Urbana del municipio y copia del decreto 20141900005695 de 07 de julio de 2014 por medio del cual se adopta la Metodología para la Estratificación de fincas y viviendas dispersas y de algunos centros poblados en la zona rural del municipio.”

De igual manera, el día 12 de abril de 2016 se registra en el Sistema Único de Información SIU, aplicativo Inspector, copia del Decreto Nro. 20141900009265 de 07 de noviembre de 2014 por medio del cual se adopta la Revisión General de la Estratificación Urbana del municipio de Popayán, Cauca.”

El Caso Concreto

El señor CRISTIAN STERLING QUIJANO LASSO, en ejercicio de acción popular, pretende que se suspendan los efectos del Decreto Nro. 20141900009265 de 07 de noviembre de 2014, por medio del cual se adopta la Revisión General de la Estratificación Urbana del municipio de Popayán, Cauca, aduciendo que la Alcaldía Municipal incumplió las obligaciones contempladas en el artículo 101 numeral 3 de la ley 142 de 1994.

Expediente No.	19001-33-363-006-2015-00405-00
Actor	CRISTIAN STERLING QUIJANO LASSO
Demandado	MUNICIPIO DE POPAYAN
Medio de control	ACCION POPULAR

Se afirma en la demanda que el Municipio de Popayán incumplió la obligación de remitir a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el Decreto 20141900009265 de siete (7) de noviembre de 2014, quebrantando así las previsiones del artículo 101 numeral 3 de la ley 142 de 1994, que reza:

ARTÍCULO 101. RÉGIMEN DE ESTRATIFICACIÓN. La estratificación se someterá a las siguientes reglas.

101.3. El alcalde adoptará mediante decreto los resultados de la estratificación y los difundirá ampliamente. Posteriormente los notificará a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

A través de los actos administrativos, la Administración adopta decisiones unilaterales, de carácter individual, general y a veces de carácter colectivo. También es claro que el acto administrativo es producto del ejercicio del poder público por tanto en cumplimiento del principio democrático que funda el Estado Social de Derecho, los asociados deben contar con la posibilidad de controlar el ejercicio de ese poder, para asegurar el derecho al debido proceso y hacer prevalecer el interés general.

Uno de los requisitos para el controlar el poder público lo constituye la publicidad de las decisiones de la administración, tal como lo pregona el artículo 209 de la Constitución Política. Por estos motivos la notificación de los actos administrativos reviste trascendencia para la supervisión de la actividad administrativa y su ausencia afecta el presupuesto de eficacia final del acto administrativo.

Ahora, debe aclararse que la falta de notificación no constituye presupuesto ni de existencia ni de validez del acto administrativo, al tratarse de un presupuesto de eficacia final.

Resulta así que para el adecuado control del poder de la administración, se hace necesario garantizar la publicidad de las decisiones de la administración, para el caso concreto lo es la decisión respecto de la Estratificación Socioeconómica.

Hemos de precisar que la estratificación se realiza principalmente para cobrar los servicios públicos domiciliarios con tarifas diferenciales por estrato, y para asignar subsidios y cobrar contribuciones. De esta manera, quienes tienen más capacidad económica contribuyen para que los estratos bajos

Expediente No.	19001-33-363-006-2015-00405-00
Actor	CRISTIAN STERLING QUIJANO LASSO
Demandado	MUNICIPIO DE POPAYAN
Medio de control	ACCION POPULAR

puedan pagar sus tarifas, ello en cumplimiento de los principios constitucionales de solidaridad y redistribución de ingresos.

De conformidad con las previsiones del numeral primero del artículo 101 de la ley 142 de 1994, es deber de cada municipio clasificar en estratos los inmuebles residenciales que deben recibir servicios públicos y es deber indelegable del alcalde realizar la estratificación respectiva.

Desarrolladas las labores de estratificación, conforme con en el numeral 3 del artículo 101 de la Ley 142 de 1994, el alcalde adoptará mediante decreto los resultados de la estratificación y los difundirá ampliamente. Estos resultados deben ser notificados a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Para establecer si en el presente caso el Municipio de Popayán había cumplido con las disposiciones contempladas en el artículo 101 de la Ley 142 de 1994, se dispuso la práctica de prueba de oficio con destino a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, para que certificara si a dicha entidad se había notificado el Decreto 20141900009265 de siete (7) de noviembre de 2014 emitido por la Alcaldía del Municipio de Popayán.

En respuesta a la petición, la Directora General Territorial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, certificó que con fecha 08 de septiembre de 2015, el Municipio de Popayán remitió el Decreto 20141900009265 de siete (7) de noviembre de 2014.

Señala el actor popular que la adopción de la nueva estratificación ha conllevado a un detrimento económico para los usuarios de los servicios públicos, dicha situación no fue acreditada en el presente proceso y además ello no constituye por sí sola una causal de vulneración de los derechos colectivos, pues como se explicó, el sistema de estratificación permite cobrar más a los estratos altos con el fin de subsidiar los estratos más bajos, por tanto un incremento en tarifas no necesariamente implica la vulneración de derechos colectivos.

Ahora, si los usuarios se encuentran en desacuerdo con la estratificación realizada pueden elevar las respectivas reclamaciones, en efecto el artículo 5 de la Ley 732 de 2002, establece que cualquier persona natural o jurídica puede manifestar sus dudas sobre la correcta realización de las estratificaciones, esto es, sobre la forma como fueron aplicadas de manera general las metodologías.

Expediente No.	19001-33-363-006-2015-00405-00
Actor	CRISTIAN STERLING QUIJANO LASSO
Demandado	MUNICIPIO DE POPAYAN
Medio de control	ACCION POPULAR

Las dudas que presenten las personas naturales o jurídicas sobre la realización de las estratificaciones se presentarán ante el Departamento Nacional de Estadística quien emitirá un concepto técnico y si lo considera necesario, ordenará al alcalde la revisión general o parcial de las estratificaciones fijando los plazos para la realización, adopción y aplicación e informando a las autoridades de control y vigilancia competentes.

El artículo 6 de la Ley 732 de 2002 prescribe: *"Toda persona o grupo de personas podrá solicitar a la Alcaldía, en cualquier momento, por escrito, revisión del estrato urbano o rural que le asigne. Los reclamos serán atendidos y resueltos en primera instancia por la respectiva Alcaldía y las apelaciones se surtirán ante el Comité Permanente de Estratificación de su municipio o distrito. En ambos casos y también para mantener actualizadas las estratificaciones, se procederá de acuerdo a la reglamentación que establezca el Departamento Nacional de Planeación atendiendo a las metodologías. La instancia competente deberá resolver el reclamo en un término no superior a dos (2) meses, de lo contrario operará el silencio administrativo positivo."*

Si con la decisión tomada por la alcaldía la persona o grupo de personas que reclaman continúan inconformes, podrá interponerse recurso de apelación que se surtirá ante el Comité Permanente de Estratificación del respectivo municipio

Una vez resueltos por la alcaldía municipal y por el Comité Permanente de Estratificación los recursos de reposición y de apelación y si quien reclama no se encuentra satisfecho con las decisiones, puede acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para impugnar el acto mediante el cual se adoptó la estratificación a través del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

Lo anterior, teniéndose en consideración que el artículo 144 del CPACA, establece que: *"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..."*, de esta forma no es procedente para esta instancia judicial, declarar la nulidad del acto administrativo de estratificación del Municipio de Popayán y al observarse, según certificación emitida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, que la

Expediente No.	19001-33-363-006-2015-00405-00
Actor	CRISTIAN STERLING QUIJANO LASSO
Demandado	MUNICIPIO DE POPAYAN
Medio de control	ACCION POPULAR

Alcaldía Municipal remitió a dicha entidad el Decreto 20141900009265 de siete (7) de noviembre de 2014, no es dable la emisión de ninguna orden tendiente al cumplimiento de las disposiciones del artículo 101 numeral 3 de la ley 142 de 1994

Así las cosas, el despacho considera que se han cumplido con los requisitos de publicidad establecidos legamente, por tanto carece de objeto cualquier orden que pueda emitirse a través de este medio de control, por tal motivo es del caso proceder con la negativa de las pretensiones incoadas.

III. DECISIÓN

Por lo expuesto el **JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DE POPAYAN**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: COMUNIQUESE a las partes lo resuelto

TERCERO: Por secretaría **REMÍTASE** copia de la sentencia a la Defensoría del Pueblo, de conformidad con el ordenamiento contenido en el artículo 80 de la ley 472 de 1998.

CUARTO: REMITASE copia de la presente providencia a la PROCURADURIA 73 JUDICIAL 1 EN ASUNTOS ADMINISTRATIVOS.

QUINTO: Si la presente providencia no fuere recurrida dentro del término legal para ello, **ORDENAR** el archivo definitivo del expediente.

SEXTO: La Secretaría del Despacho realizará las anotaciones respectivas en el sistema de registro judicial siglo XXI.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

MARIA CLAUDIA VARONA ORTIZ
JUEZA
 (FIRMADA EN EXPEDIENTE)