

Santiago de Cali, 28 de abril de 2026

Señor

JUEZ ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CALI (REPARTO)

E. S. D.

Referencia: **ACCIÓN POPULAR CON MEDIDA CAUTELAR DE URGENCIA**

Demandante: **SEBASTIAN BEJARANO LEDESMA**

Demandado: **EMPRESA DE SERVICIO PÚBLICO DE ASEO DE CALI EN LIQUIDACIÓN - EMSIRVA EN LIQUIDACIÓN**

SEBASTIAN BEJARANO LEDESMA, con C.C. No.1.006.435.982, actuando en nombre propio y en calidad de Ciudadano Colombiano en ejercicio, de manera formal presento **DEMANDA DE MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS**, consagrado en el artículo 144 de la Ley 1437 del 2011, en contra de la **Empresa de Servicio Público de Aseo de Cali en Liquidación - EMSIRVA en Liquidación**, identificada con el NIT No. 890.399.030-3, siendo su representante legal la señora Adriana Betancourt Ortiz o quien haga sus veces, por la evidente vulneración y amenaza a los derechos e interés colectivos a la **MORALIDAD ADMINISTRATIVA, PATRIMONIO PÚBLICO, LIBRE COMPETENCIA ECONÓMICA, EL ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y A QUE SU PRESTACIÓN SEA EFICIENTE Y OPORTUNA, Y LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS**, ocasionada con las acciones y omisiones de la mencionada entidad, las cuales resultan contrarias al interés general y a los principios que regulan la Función Administrativa y la Contratación de las entidades públicas definidos en la Ley 472 de 1998, demanda que presento con base en los siguientes

I. HECHOS

PRIMERO. EMSIRVA en Liquidación es una empresa de servicios públicos domiciliarios oficial que tiene un régimen de contratación especial, pero que debe seguir los principios de la contratación estatal y de la función pública; como debe estar definido en su manual de contratación.

SEGUNDO. Como “hecho notorio” que es, en el año 2008 EMSIRVA firmó contratos de operación para la prestación del servicio de aseo y sus actividades complementarias definidas en la Ley 142 de 1994 con las empresas CIUDAD LIMPIA, PROMOAMBIENTAL CALI, PROMOAMBIENTAL VALLE y EMAS CALI (hoy Veolia Aseo Cali) en cuatro zonas en que fue “dividida” la ciudad, aunque no son los únicos prestadores por ser el servicio de aseo un mercado en “libre competencia”

TERCERO. Por lo anterior, soy usuario de la empresa Aseo Serviambientales Valle SA ESP desde hace más de 10 años, y siempre ha sido quien me suministra el servicio de aseo al sector donde vivo. Anexo factura del servicio de aseo.

CUARTO. Que el contrato de EMSIRVA con los prestadores tuvo varias prórrogas, hasta que terminó en enero de 2026.

QUINTO. En efecto, el día 29 de enero de 2026 todos los ciudadanos de Cali conocimos por ser publicado ampliamente un comunicado de prensa de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios con el titular “**Libre competencia, esquema para la prestación del servicio de aseo en Cali**”, donde señaló:

*“De acuerdo con la reglamentación técnica y tarifaria vigente (Decreto 1077 de 2015 y Resolución CRA 943 de 2021), así como la Ley 142 de 1994, que determinan el derecho de los usuarios a recibir un servicio público de aseo adecuado, con calidad, cobertura y continuidad, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios **informa a la ciudadanía de la Capital del Valle del Cauca que, una vez terminen los contratos con los operadores actuales del servicio de aseo en Enero, el servicio continuará prestándose en la modalidad de libre competencia.***

La libre competencia es el esquema general y aplicable por defecto, en el cual los prestadores de servicios públicos domiciliarios pueden ofrecer sus servicios en cualquier lugar del territorio nacional, siempre que esté dentro de su objeto social, sin requerir una autorización especial previa, y el usuario tiene el derecho de escoger libremente el prestador del servicio público de aseo de acuerdo con la oferta que se presente en la ciudad por parte de cualquiera de las empresas prestadoras”.

Se aporta copia de este comunicado.

SEXTO. Del comunicado de la entidad estatal encargada de la inspección, control y vigilancia en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, entiendo que puedo seguir con mi empresa prestadora de servicios como hasta la fecha, garantizando mi derecho a la “libre elección del prestador” establecido a mi favor en la ley 142 de 1994, citada por la propia Superintendencia en su comunicación.

SÉPTIMO. Sin embargo, a pesar de lo comunicado por la SuperServicios, el día 22 de abril de 2026 EMSIRVA publicó en su página web unos términos de referencia para una **INVITACIÓN A PRESENTAR PROPUESTAS No. 001 - 2026** y cuyo objeto es (imagino que es firmar un) “*Contrato para la operación del servicio de aseo en las actividades de recolección y transporte de residuos, el barrido y la limpieza de vías y áreas públicas, la limpieza urbana y otras actividades en las zonas Nos. 1, 2, 3 y 4 del mercado atendido por EMSIRVA E.S.P. EN LIQUIDACIÓN en el Distrito de Santiago de Cali. No hace parte del presente objeto la gestión de residuos aprovechables en cabeza de las asociaciones de recicladores de oficio (ORO) o quien haga sus veces.*”, bajo las condiciones establecidas en los Anexos del proceso.

Igualmente, “*EMSIRVA E.S.P. EN LIQUIDACIÓN, mediante la invitación a presentar propuesta,*

tiene por objeto seleccionar personas jurídicas idóneas que asuman, por su cuenta y riesgo, la operación del servicio público de aseo en cada una de las cuatro (4) zonas mediante las cuales se encuentra organizada operativamente para la celebración de contratos de operación.” Se anexa copia de los términos de referencia publicados.

OCTAVO. Como aparece en los términos de referencia publicados por la demandada, el proceso está basado en el Manual de Contratación adoptado por EMSIRVA “mediante la Resolución No. 100-27-040 del 02 de julio de 2025 y modificado por la Resolución No. 100-27-003 del 02 de enero de 2026 para que todas las personas jurídicas interesadas que cumplan con los requisitos establecidos en estos términos de referencia atiendan esta invitación a presentar sus propuestas para la operación del servicio público de aseo en las zonas indicadas, de conformidad con las condiciones técnicas, jurídicas, financieras y operativas allí señaladas...”: Manual de Contratación para esa empresa preparado muy recientemente para lanzar este proceso.

NOVENO. Que en la página de EMSIRVA no se encuentran estos documentos:





Búsqueda en la página web

<https://emsirvaenliquidacion.com.co/web/?s=manual+de+contrataci%C3%B3n>

DÉCIMO. Que el cronograma para este proceso de contratación y definido en los términos de referencia, es:

12. CRONOGRAMA

ETAPA	ACTIVIDAD	FECHA
Previo	Aviso de convocatoria	22 de abril de 2026
	Publicación proyectos de términos de referencia, estudios previos y documentos	Del 22 al 28 de abril de 2026
	Presentación de observaciones	Del 22 al 28 de abril de 2026
Apertura	Análisis de observaciones	29 de abril de 2026
	Publicación respuestas a observaciones	4 de mayo de 2026
	Acto de apertura + TR definitivos + Minuta y demás documentos pertinentes	4 de mayo de 2026
Presentación de propuestas	Plazo para presentación de ofertas	Del 4 al 6 de mayo de 2026
	Audiencia de aclaración de términos y riesgos (si aplica)	5 de mayo de 2026
	Expedición de adendas (si aplica)	Hasta el 5 de mayo de 2026
	Cierre del proceso (límite de presentación de propuestas)	6 de mayo de 2026 – 5:00 p.m.
Evaluación	Audiencia de apertura de propuestas	6 de mayo de 2026 (posterior al cierre)
	Designación del comité evaluador	6 de mayo de 2026

ETAPA	ACTIVIDAD	FECHA
	Evaluación de propuestas	Del 7 al 11 de mayo de 2026
	Publicación del informe de evaluación	11 de mayo de 2026
Traslado	Traslado del informe a oferentes	11,12 y 13 de mayo de 2026
	Subsanaciones y observaciones	11,12 y 13 de mayo de 2026
Decisión	Respuesta a observaciones e informe final	14 de mayo de 2026
	Audiencia de adjudicación	15 de mayo de 2026
Contratación	Suscripción del contrato	19 de mayo de 2026
	Expedición de pólizas	Hasta el 20 de mayo de 2026
	Acta de inicio	21 de mayo de 2026

DÉCIMO PRIMERO. De este cronograma se puede concluir que:

1. El proceso se publica días siguientes a la adopción y modificación del nuevo manual de contratación de EMSIRVA elaborados últimamente por la entidad.
2. Sólo dan cinco días hábiles para que los interesados puedan presentar observaciones a los términos de referencia publicados sin que para un contrato tan amplio hubiera siquiera unos prepliegos, y dan cinco días calendario para presentar las propuestas definitivas por los interesados.
3. No hay visita a las condiciones de la ciudad para que los interesados en ser prestadores puedan hacer su propuesta ¿Cómo pueden los interesados estructurar una propuesta válida si no se les da ni la oportunidad ni el tiempo suficiente para conocer la infraestructura?
4. **Para entregar la propuesta** de prestación del servicio de aseo las empresas interesadas tendrían **dos días calendario**. ¿Realmente pueden presentarse ofertas bien elaboradas en ese plazo, cuando lo que está en juego es la prestación del servicio de aseo en la ciudad?
5. La audiencia de aclaraciones a las observaciones y elaboración de adendas es **un día después de comenzar el plazo para presentar propuestas**.
6. Hay **seis días para evaluar las propuestas**. ¿Es ajustado a la realidad que pueden evaluarse ofertas en ese plazo, cuando lo que está en juego es la prestación del servicio de aseo en la ciudad?
7. Es decir, **todo el proceso de contratación se surte en 24 días calendario** ¿Acaso no son

necesarios tiempos más amplios para un proceso tan complejo como este en el que está en juego la prestación de un servicio de saneamiento ambiental para **2'700.000 habitantes** que tiene la ciudad, según una cifra que aparece en los mismos términos de referencia?

DÉCIMO SEGUNDO. Pero lo más grave no son sólo estas irregularidades que tiene el proceso de contratación y que demuestran un afán por adjudicarlo a mitad del próximo mes (lo que es un indicio de que estamos frente a procesos en los que ya se sabe quién va a ganar), sino que por este afán se está poniendo en riesgo la prestación de este servicio público porque:

1. Si como dijo la Superintendencia en su comunicado de enero, estamos en Cali en libre competencia en aseo, **¿puede Emsirva adelantar un proceso de contratación buscando operadores cuando la superintendencia dijo que unos contratos transitorios de operación habrían terminado en enero, y como sucede en mi caso, tengo un contrato de condiciones uniformes vigente con mi prestador del servicio?**

Si es lo que se está haciendo, considero que aparte de ser ilegal, están cometiendo un delito: porque en documentos públicos hacen constar que pueden hacer algo que legalmente no pueden hacer, ya que sin contratos de servicios públicos (que son de los diferentes prestadores en la ciudad), Emsirva no tiene qué ofrecer a los interesados en el proceso.

2. Como lo pediré como medida cautelar, si el contrato o los contratos son adjudicados por Emsirva, **¿quién va ser mi prestador si no quiero cambiarme de empresa en mi “zona” como aparece en los términos de referencia?**

3. Si se adjudican los contratos, al estar mi empresa prestándome el servicio y llegan otros, se está poniendo en riesgo una prestación eficiente de un servicio público esencial de saneamiento; ¿quién va a recoger mi basura para llevársela a un relleno?

DÉCIMO TERCERO. Como si lo anterior no fuera poco, y devolviéndome al proceso de contratación en la experiencia técnica que se pide a los interesados (si es que los hay, porque con tan poco tiempo que hay según el cronograma no me queda claro) NO es clara la experiencia solicitada. Dicen los pliegos o términos:

- Certificación de zonas de prestación atendidas y/o contratos ejecutados a partir del 1 de enero de 2016 que acrediten experiencia en recolección y transporte de residuos sólidos, barrido y limpieza de vías y áreas públicas, limpieza urbana y gestión comercial, en los que se demuestre como mínimo: 10.000 ton/mes de recolección, transporte y disposición final; 17.000 km cuneta/mes de barrido; 1.200.000 m²/mes de corte de césped; 1.500 árboles/mes de poda; y gestión comercial de al menos 100.000 usuarios en servicios públicos domiciliarios.

CRITERIO DIFERENCIAL	CANTIDAD	CUANTÍA	OBJETO	ACTIVIDADES QUE DEBERÁN ACREDITAR
NO MIPYME	Deberá acreditar vía RUP y/o certificación expedida por entidad contratante y/o información reportada en la SSPD de todas las áreas de prestación que se pretendan acreditar certificada por el Representante legal y el revisor fiscal.	N/A.	Experiencia relacionada en, recolección y transporte, el barrido y la limpieza de vías y áreas públicas, limpieza urbana (Corte de césped, poda de árboles, lavados de áreas públicas y recolección de Residuos de Construcción y Demolición (RCD) conforme al	Recolección y transporte de al menos diez mil (10.000) ton/mes. Servicio de barrido mensual de al menos 17.000 km cuneta/mes Acreditar corte de césped de al menos 1.200.000 m2/mes Acreditar poda de árboles de al menos 1.500 individuos/mes Gestión comercial, en los componentes de manejo del catastro de usuarios y atención a los mismos, en contratos o proyectos en el que haya atendido al menos 100.000 usuarios en el servicio público de aseo.

Si el interesado es una MIPYME (ni siquiera un prestador de servicios públicos robusto) se pide:

- Certificación de zonas de prestación atendidas y/o contratos ejecutados a partir del 1 de enero de 2016 que acrediten experiencia en recolección y transporte de residuos sólidos, barrido y limpieza de vías y áreas públicas, limpieza urbana y gestión comercial, en los que se demuestre como mínimo: 10.000 ton/mes de recolección, transporte y disposición final; 17.000 km cuneta/mes de barrido; 1.200.000 m²/mes de corte de césped; 1.500 árboles/mes de poda; y gestión comercial de al menos 100.000 usuarios en servicios públicos domiciliarios.

MIPYME	Deberá acreditar vía RUP y/o certificación expedida por entidad contratante y/o información reportada en la SSPD de todas las áreas de prestación certificadas por el Representante Legal y el revisor fiscal	N/A	Experiencia relacionada en, recolección y transporte, el barrido y la limpieza de vías y áreas públicas, limpieza urbana (Corte de césped, poda de árboles, lavados de áreas públicas y recolección de Residuos de Construcción y Demolición (RCD) conforme al Reglamento Técnico Operativo) y	Recolección, transporte y disposición final de al menos nueve mil toneladas (9.000) ton/mes. Servicio de barrido mensual de al menos 15.000 km cuneta/mes Acreditar corte de césped de al menos 1.200.000 m2/mes Acreditar poda de árboles de al menos 1.500 individuos/mes Gestión comercial, en los componentes de manejo del catastro de usuarios y atención a los mismos, en contratos o proyectos en el que haya atendido al menos 100.000 usuarios en el servicio públicos de aseo.
--------	---	-----	--	---

De estos textos se puede concluir que piden a los interesados experiencia contada desde el 1 de enero de 2016 recogiendo 10000 toneladas de basura al mes y para mipymes 9000 toneladas al mes; pero NO se dice si desde esa fecha de forma continua e ininterrumpida, o si en los dos, tres, cinco, diez años anteriores, etc.

Es decir, señor Juez, que con esta amplitud y ligereza por Emsirva, si alguien acredita recoger 10.000 toneladas en un mes ya cumpliría el requisito; ratificando que cualquiera puede llegar a prestar un servicio sin tener una verdadera experiencia, insistiendo en que se desconoce que ya hay prestadores en libre competencia según dijo la superintendencia en enero, y Emsirva quiere es entregar algo que no le pertenece, que es el servicio en competencia. EMSIRVA no tiene un solo usuario para entregar. Los contratos los tenemos actualmente con los prestadores que están en libre competencia.

DÉCIMO CUARTO. Es decir, señor Juez, que si eso es todo lo que necesita alguna empresa que quiera venir a Cali a prestarme el servicio quitándome a mi empresa son esos requisitos que **no son claros**, pues no dice que las 10.000 toneladas por mes sean en un año, últimos 5 años o desde el 1 de enero de 2016 como dice en los pliegos, puede llegar cualquiera (o el que ya tengan en mente) sin conocer cómo es la prestación del servicio de aseo en mi zona: poniendo incluso en riesgo a toda la población con esta y evidente falta de planificación.

DÉCIMO QUINTO. De los hechos narrados, es claro que puedo fundamentar y demostrar que con este proceso de contratación de EMSIRVA se están violando o amenazando los derechos colectivos invocados de su protección inmediata, e incluso, se amenaza no sólo mi derecho a la vida en condiciones dignas, un buen servicio de saneamiento ambiental y una correcta

prestación del servicio de aseo no solo a mí sino de toda Cali; pero además quiebra el derecho fundamental a la igualdad entre participantes, el debido proceso, la buena fe y especialmente pone en riesgo los principios fundamentales de nuestra Constitución Política tales como el interés general y los fines del estado, en los que se encuentra el cumplimiento de principios y derechos y la misma obligación constitucional de la primacía del interés general sobre el particular, las cuales en sede judicial se convertirían en irrecuperables e insalvables, ya que, se daría paso a que una posible corrupción triunfe bajo el pretexto de una justicia lenta, la cual cuando falle en derecho resulte tan tardío que en nada afecta al futuro contratista elegido bajo este sospechoso mecanismo y hasta podría inducirse a una doble facturación.

DÉCIMO SEXTO. Por ello, Usted debe actuar de inmediato sobre graves afectaciones que me afectan como persona y por extensión a los demás habitantes de Cali, y no alejarse de suministrar una verdadera justicia, sin que se señale que esto es de una acción popular, o que toca ir a otro juez: la necesidad de protección de mis derechos es YA, por los plazos que la misma EMSIRVA se dio para firmar un nuevo contrato, y amenazar mis derechos fundamentales y colectivos citados y a los que me referiré a continuación.

DÉCIMO SÉPTIMO. Los cuestionamientos que realizo a este proceso de contratación, y las consecuencias que en la prestación eficiente del servicio público de aseo en la ciudad (disminución en calidad y continuidad de la prestación) se puede causar si se sigue adelante con el proceso, no son solo de mi creación sino que están basados además en las claras ineficiencias y deficiencias que presenta Emsirva y que han sido puestos en conocimiento de la opinión pública nacional y local EN ESTE AÑO.

Para demostrar este hecho, me permito citar dos noticias:

1. Del periodico El Tiempo, donde resaltó el 23 de abril de 2026 las dudas que le asaltan al actual alcalde de la ciudad ante los problemas e imposibilidad que tiene Emsirva para asumir la prestación del servicio de aseo y/o contratar operadores bajo el anterior esquema que la misma entidad demandada dejó terminar:



EL TIEMPO SUSCRÍBETE AHORA

COLOMBIA | CALI • MEDELLÍN • BARRANQUILLA • SANTANDER • OTRAS CIUDADES

NOTICIA

El alcalde de Cali, con interés en devolución de Emsirva por el Estado, pero teme que sea con deudas y sin 900.000 usuarios: 'Puede haber problema'

El alcalde Alejandro Eder se refirió al anuncio realizado durante la Comisión Sexta de la Cámara sobre la devolución de la empresa pública de aseo.

La empresa pública de aseo de Cali es una compañía que desde el año 2005 quedó en posesión de la Superintendencia de Servicios Públicos, por razón de su liquidación, debido a las fallas que había presentado el servicio, así como las deudas con los acreedores.

LEA TAMBIÉN



Antiguo comandante del frente 'Jaime Martínez' habría ordenado masacre de siete personas por una caleta en Jamundí: solo dos sobrevivieron

CAROLINA BOHÓRQUEZ RAMÍREZ

“Dejaron vencer los contratos con los operadores y eso, se puede configurar como un detrimento patrimonial que asciende al billón de pesos”, sostuvo el congresista Hernando González.

La gerente Betancourt afirmó que dicho detrimento no se ha consumado y que existe toda la voluntad de continuar con la entrega de la empresa pero que, así como cuando una persona arrienda su casa, espera que le sea devuelta en las mismas condiciones, de la misma manera Emsirva les exige a los operadores privados que entreguen el catastro de usuarios.

La noticia completa se encuentra en el siguiente enlace:
<https://www.eltiempo.com/colombia/cali/queremos-que-cali-vuelva-a-recibir-emsirva-pero-si-nos-van-a-devolver-una-empresa-con-deudas-y-sin-sus-900-000-usuarios-puede-haber-problema-3550343>

2. A nivel local, los caleños conocimos el 5 de febrero de 2026 de una investigación adelantada por la Contraloría General de la República en donde ha encontrado posibles hallazgos de detrimento patrimonial cercano a los \$9.000'000.000, así:

Cali

Contraloría de Cali detectó hallazgos fiscales por casi \$10.000 millones en Emsirva en liquidación

Los hallazgos de la Contraloría evidenciarían problemas en el control y seguimiento de contratos de aseo en Cali.

Por Redacción CW+ Noticias

jueves, 05 febrero 2026

La Contraloría de Cali identificó hallazgos fiscales por cerca de \$9.698 millones relacionados con la gestión y liquidación de EMSIRVA E.S.P., la empresa de aseo en liquidación, en coordinación con la UAESP, entidad encargada de supervisar y controlar la prestación de los servicios públicos en la ciudad. La revisión abarcó la gestión de residuos sólidos durante 2023, 2024 y hasta el 30 de abril de 2025, evaluando contratos, supervisión y uso de los recursos públicos.

Entre los principales hallazgos se detectaron irregularidades en varios contratos. Por ejemplo, en el contrato para el mantenimiento y control ambiental del antiguo vertedero de Navarro se evidenció que no se incluyó la determinación del AIU (Administración, Imprevistos y Utilidad), un requisito que, según la Contraloría, es obligatorio en los estudios previos.

Sobre ese mismo contrato, la auditoría encontró además que fue modificado posteriormente mediante otrosíes que incrementaron su valor en más de \$350 millones e incorporaron actividades que no guardaban relación técnica ni funcional con el objeto inicial, situación que fue calificada como un hallazgo con posible incidencia disciplinaria, fiscal y penal.

Otros hallazgos

La revisión también evidenció deficiencias en la selección del personal vinculado a **contratos de vigilancia**, donde las hojas de vida reportadas no coincidían con el personal que efectivamente prestó el servicio. La supervisión no documentó los cambios ni verificó la idoneidad del personal.

Además, en procesos de contratación para mantenimiento de zonas verdes, se observó que el comité evaluador no estuvo conformado correctamente. **Firmas de personas que no fueron formalmente designadas generaron inconsistencias en la validez de los actos de adjudicación, afectando la transparencia y legalidad del proceso.**

La Contraloría también detectó que en un contrato de asesoría en comunicación por \$125,6 millones no hay pruebas claras de que el trabajo se haya hecho. Aunque EMSIRVA pagó el contrato, los documentos no muestran resultados ni productos que respalden las actividades contratadas, lo que revelaría fallas en la supervisión y un posible detrimento de recursos públicos.

A estos hallazgos se suman fallas en los informes de supervisión de la UAESP, donde se habrían registrado actividades sin fechas precisas ni soportes completos, lo que impide verificar si los contratos se cumplieron como estaba previsto.

Lea también: ¿Doble cobro por basuras en Cali? UAESP aclara situación tras presencia de nuevos operadores

En total, se revisaron **215 contratos** suscritos entre 2023 y 2025, por un valor de más de **\$14.000 millones**, incluyendo asesorías jurídicas, financieras y técnicas. La auditoría confirmó que los informes de gestión y estados financieros se encuentran publicados y disponibles para consulta pública, garantizando transparencia y rendición de cuentas.

Esta noticia se puede encontrar en el siguiente enlace: <https://cwmas.com.co/cali/2026/02/05/contraloria-hallazgos-fiscales-por-casi-10-000-millones-en-emsirva/>

DÉCIMO OCTAVO. Es por estas irregularidades que el Juez Popular debe intervenir, y prevenir no solo las afectaciones a los derechos colectivos que pretendo que sean protegidos con este proceso de contratación, sino por el impacto en la calidad de la prestación del servicio de aseo en nuestra ciudad.

II. PRETENSIONES

De conformidad con el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, solicito al Honorable Juez que se sirva ordenar el amparo de los derechos e intereses colectivos relacionados con la **VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS A LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA, PATRIMONIO PÚBLICO, LIBRE COMPETENCIA ECONÓMICA, EL ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y A QUE SU PRESTACIÓN SEA EFICIENTE Y OPORTUNA, Y A LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS**, los cuales han sido y están siendo amenazados y vulnerados por las acciones narradas en el anterior capítulo; por lo cual se solicita se sirva hacer las siguientes declaraciones e impartir las subsiguientes órdenes:

1. Se declare que la EMPRESA DE SERVICIO PÚBLICO DE ASEO DE CALI EN LIQUIDACIÓN - EMSIRVA EN LIQUIDACIÓN ha vulnerado los derechos colectivos a la moralidad administrativa y Patrimonio público, libre competencia económica, el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, y a los derechos de los consumidores y usuarios, y los principios que rigen la contratación de las entidades públicas así tengan régimen exceptuado o especial, en especial el de selección objetiva, transparencia y planeación propios de la función administrativa.

2. Que para la protección de los derechos colectivos invocados, se sirva ORDENAR a la EMPRESA DE SERVICIO PÚBLICO DE ASEO DE CALI EN LIQUIDACIÓN - EMSIRVA EN LIQUIDACIÓN que declare la TERMINACIÓN INMEDIATA Y ARCHIVO del proceso de contratación denominado INVITACIÓN A PRESENTAR PROPUESTAS No. 001 - 2026 y cuyo objeto es (imagino que es firmar un) *“Contrato para la operación del servicio de aseo en las actividades de recolección y transporte de residuos, el barrido y la limpieza de vías y áreas públicas, la limpieza urbana y otras actividades en las zonas Nos. 1, 2, 3 y 4 del mercado atendido por EMSIRVA E.S.P. EN LIQUIDACIÓN en el Distrito de Santiago de Cali. No hace parte del presente objeto la gestión de residuos aprovechables en cabeza de las asociaciones de recicladores de oficio (ORO) o quien haga sus veces.”*, bajo las condiciones establecidas en los Anexos del proceso.

3. Que apenas conozca de la presente acción popular, **SE DECRETE LA MEDIDA PROVISIONAL DE URGENCIA** que se expone a continuación.

III. MEDIDA CAUTELAR DE URGENCIA

Atendiendo la facultad establecida en el artículo 234 del CPACA, y por la gravedad de las irregularidades que rodean la INVITACIÓN A PRESENTAR PROPUESTAS No. 001 - 2026 que adelanta EMSIRVA, me permito solicitar se decrete mientras se resuelve de fondo este proceso y se prueben en debida forma las irregularidades existentes en el proceso de contratación y las demás violaciones a los derechos colectivos invocados y que motivaron la presentación de mi demanda como **MEDIDA CAUTELAR DE URGENCIA**, la siguiente:

Se ordene a la EMPRESA DE SERVICIO PÚBLICO DE ASEO DE CALI EN LIQUIDACIÓN - EMSIRVA EN LIQUIDACIÓN que declare la **SUSPENSIÓN INMEDIATA** del proceso de contratación denominado INVITACIÓN A PRESENTAR PROPUESTAS No. 001 - 2026 y cuyo objeto es (imagino que es firmar un) *“Contrato para la operación del servicio de aseo en las actividades de recolección y transporte de residuos, el barrido y la limpieza de vías y áreas públicas, la limpieza urbana y otras actividades en las zonas Nos. 1, 2, 3 y 4 del mercado atendido por EMSIRVA E.S.P. EN LIQUIDACIÓN en el Distrito de Santiago de Cali. No hace parte del presente objeto la gestión de residuos aprovechables en cabeza de las asociaciones de recicladores de oficio (ORO) o quien haga sus veces.”*, bajo las condiciones establecidas en los Anexos del proceso., por vulnerar los derechos colectivos a la moralidad administrativa, al óptimo uso del patrimonio público, libre competencia económica, el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, y a los derechos de los consumidores y usuarios, que han sido claramente amenazados o violados con el proceso exprés de adjudicación de este contrato; todo de conformidad con los hechos narrados a lo largo de esta demanda

Sobre esta medida, de amplio arraigo en la jurisdicción contencioso administrativa, el Consejo de Estado ha señalado:

“3.1.- Los artículos 229 y siguientes del CPA y CA instituyen un amplio y novedoso sistema de medidas cautelares en el procedimiento contencioso administrativo que son aplicables en aquellos casos en que se consideren “necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia”, conforme a las notas del mismo artículo, de donde se infiere que la institución cautelar es una manifestación legislativa concreta de la garantía de efectividad del derecho al acceso a la administración de justicia¹ 2-13; comoquiera que se busca evitar que la duración del proceso afecte a quien que acude a la jurisdicción, a tal punto que para el momento de obtener una decisión favorable se torne en ilusorio el ejercicio del derecho reconocido, pues al decir de Chiovenda “la necesidad de servirse del proceso para conseguir la razón no debe convertirse en daño para quien tiene la razón”¹⁴ . 3.2.- El anterior aserto se sustenta en que a través de la tutela cautelar se protege de manera provisional e inmediata una posición jurídica en concreto (bien sea particular o general) que es objeto de litigio ante la jurisdicción contenciosa administrativa y que encuentra en entredicho su ejercicio a plenitud en razón a la amenaza que supone, en general, la acción de la administración pública, bien sea a partir de una decisión administrativa, una acción u omisión, etc.; por citar algunas manifestaciones particulares del accionar de la administración...

...3.9.- Criterio de aplicación. Por otro lado, en cuanto a los criterios que debe seguir el juez contencioso administrativo para determinar la procedencia de una medida cautelar, es preciso reconocer que éste cuenta con un espacio de discrecionalidad para adoptarla así como para modular sus efectos en el caso concreto. En este contexto, debe el Juez tener en cuenta el principio de proporcionalidad como, de hecho, se desprende, además de las exigencias constitucionales y convencionales, de la normativa sobre las medidas cautelares al establecer como uno de los requisitos para el decreto de la cautela que “el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla” (artículo 231 CPA y CA) (Resaltado propio).

3.10.- Lo anterior quiere significar que el marco de discrecionalidad del Juez no debe entenderse como de arbitrariedad, razón por la cual le es exigible a éste la adopción de una decisión judicial suficientemente motivada, conforme a los materiales jurídicos vigentes y de acuerdo a la realidad fáctica que la hagan comprensible intersubjetivamente para cualquiera de los sujetos protagonistas del proceso y, además, que en ella se refleja la pretensión de justicia, razón por la cual es dable entender que en el escenario de las medidas cautelares, el Juez se enfrenta a la exposición de un razonamiento en donde, además de verificar los elementos tradicionales de procedencia de toda cautela, es decir el *fumus boni iuris* y el *periculum in mora*, debe proceder a un estudio de ponderación y sus subprincipios integradores de idoneidad, necesidad y proporcionalidad *stricto sensu*, ya que se trata, antes que nada, de un ejercicio de razonabilidad...”¹ (subrayas fuera del texto original)

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del veintiséis (26) de febrero de dos mil dieciséis (2016) Radicación: 11001-03-26-000-2015-00174-00 (55953), C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa

Como se desprende del extracto jurisprudencial que ahora se comenta, es claro que con la entrada en vigencia del CPACA se morigera la tradicional exigencia al Juez de detectar una *clara, abierta, flagrante, evidente u ostensible* incongruencia entre la norma cuestionada y el ordenamiento jurídico aplicable al momento de su expedición, como lo ordenaba el Decreto 01 de 1984. Ahora no; como lo expone la posición de la Sección Tercera citada, ya el Juez cuenta con una discrecionalidad y/o razonabilidad para decretar la medida cautelar solicitada atendiendo no solo las normas violadas y el concepto de la violación, sino además lo que evidencie en el material probatorio arrojado sin que implique un prejuzgamiento.

Incluso, señor Juez, en sentencia de Unificación proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado y que es de obligatorio cumplimiento por parte de todos los jueces y magistrados, se ordenó que cuando hay medidas cautelares de urgencia, se debe prescindir incluso de los 5 días que deben darse a las entidades demandadas para que se pronuncien sobre peticiones de medidas cautelares como la mía, pues por la urgencia (no basta sino mirar el cronograma) se hace necesario que se acceda a la mayor brevedad posible a esta medida; para evitar que el contrato de adjudique, se siga favoreciendo intereses particulares, y la colectividad que represento ya no pueda hacer nada. Dijo el Consejo de Estado:

“(V) El traslado de la medida cautelar contenido en las normas del proceso ordinario, también contempló en el artículo 234 de la Ley 1437 de 2011, la alternativa de prescindir del mismo en situaciones de urgencia, en salvaguarda de los derechos que se encuentran en riesgo ante situaciones graves e inminentes que requieren decisiones impostergables por parte del juez, opción que podría tener lugar en los asuntos que se ventilan en el medio de control de nulidad electoral.”²

Esta petición se presenta, debido a que, como se ha expuesto suficientemente en esta demanda, el proceso de contratación INVITACIÓN A PRESENTAR PROPUESTAS No. 001 - 2026 que adelanta la demandada presenta las siguientes dudas, inquietudes y/o vacíos que tiñen de irregular su inicio y adelantamiento:

1. Por la terminación de los contratos de operación en enero de este año como se manifestó por la SuperServicios, es claro que estamos en un régimen de libre competencia económica establecido en el artículo 333 Constitucional. Así las cosas, ¿cuál es la habilitación legal de EMSIRVA en Liquidación para iniciar esta INVITACIÓN A PRESENTAR PROPUESTAS No. 001 - 2026?
2. ¿En Colombia una entidad pública como EMSIRVA puede entregar la prestación de servicios públicos en procesos de contratación cuando no tiene usuarios, pues nosotros tenemos contratos de condiciones uniformes con nuestros prestadores, restringiendo la libre

² Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia Unificación, Exp No. 4400123330002020000220120201126 del 26 de noviembre de 2020, C.P. Dra. Rocío Araujo Oñate.

competencia económica?

3. ¿Dónde están los estudios previos, justificación de la necesidad y demás documentos precontractuales que demuestren jurídica, técnica y financieramente la habilitación legal o la posibilidad de iniciar este proceso de contratación o siquiera de segmentar el mercado?

4. ¿En un mercado en libre competencia, puede EMSIRVA arrogarse la potestad de limitarla otorgando zonas de la ciudad para la prestación del servicio de aseo cuando ni siquiera tiene contratos de condiciones uniformes y/o usuarios?

5. ¿Si EMSIRVA no ha sido devuelta a Cali como dicen las noticias sino que sigue intervenida por la SuperServicios, y ésta señaló en enero de 2026 que (i) los contratos de operación habían terminado y (ii) que por tanto Cali está en libre competencia, puede jurídicamente EMSIRVA ser sujeta de derechos y de obligaciones al estar en Liquidación?

6. No hay como comparar si el proceso de contratación cumple con los requisitos del nuevo manual de contratación ajustado dos veces en los últimos meses.

7. En los pliegos se presentan los siguientes términos hasta la adjudicación:

a). No hubo pre-pliegos del proceso.

b) Sólo dan cinco días hábiles para presentar observaciones a los términos de referencia publicados.

c). Dan cinco días calendario para presentar las propuestas definitivas por los interesados.

d). No hay visita a las condiciones de la ciudad para que los interesados en ser prestadores puedan hacer su propuesta.

e). Dan dos días calendario para entregar la propuesta de prestación del servicio de aseo para cada zona.

f). La audiencia de aclaraciones a las observaciones y elaboración de adendas es un día después de comenzar el plazo para presentar propuestas.

g). La demandada se toma seis días calendario para evaluar las propuestas.

h). Es decir, todo el proceso de contratación se surte en 24 días calendario.

8. Con la premura en adjudicar el contrato, se pone en riesgo la prestación del servicio público

de aseo en la ciudad de Cali, ante la evidente falta de claridad en las condiciones en que se va a prestar, y el qué va a pasar con los operadores actuales a los que el Estado a través de la SuperServicios les confirmó en enero de este año que podrían seguir prestando normalmente el servicio a sus usuarios.

9. Si se adjudican los contratos, se crean unas expectativas legítimas para otros operadores que decidan participar y les sean adjudicadas 1 o 2 zonas en la ciudad, pero si EMSIRVA no tiene usuarios, pueden demandar al Estado en ejercicio de la cláusula general de responsabilidad al sufrir un daño antijurídico: confiaron en Emsirva, les adjudican Zonas y si no pueden prestar el servicio? Puede haber con estas demandas y condenas otro detrimento patrimonial en el erario que es de todos.

Como con en el presente medio de control no se busca la satisfacción de un interés particular, sino se actúa con el mero interés de salvaguardar la legalidad de las actuaciones de la Administración y la protección del ordenamiento jurídico, es que solicito a Su Señoría que atendiendo las potestades a Usted investidas por el artículo 234 del CPACA; proceda a la mayor brevedad a DECRETAR LA PRESENTE MEDIDA CAUTELAR DE URGENCIA aun antes de proceder a dictar el Auto Admisorio de la demanda; advirtiéndole a la EMPAS sobre el impacto que su declaración tenga sobre el proceso de Invitación Pública ya comentada; pues en definitiva, está debidamente demostrado el daño inminente y peligro que se causaría a la moralidad administrativa y al erario público, con este proceso de contratación claramente viciado.

IV. DERECHOS COLECTIVOS VULNERADOS

1. MORALIDAD ADMINISTRATIVA (Ley 472 de 1998, artículo 4o, literal b)

La Sala Plena del Consejo de Estado mediante Sentencia de Unificación de fecha 1 de diciembre de 2015, señaló que la moralidad administrativa tiene una doble naturaleza, por cuanto es al mismo tiempo un principio de la función administrativa, consagrado así desde la misma Constitución Política, pero también un derecho colectivo susceptible de protección mediante acción popular; reiterando además que la determinación de la vulneración de la moralidad administrativa no puede depender de la “concepción subjetiva” del juez sino que debe estar relacionada con “la intención o propósito que influye el acto frente a la finalidad de la ley”. Al respecto, se manifestó en esta sentencia:

“...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...”

La moralidad administrativa está ligada al ejercicio de la función administrativa, la cual debe cumplirse conforme al ordenamiento jurídico y de acuerdo con las finalidades propias de la función pública, ésta, determinada por la satisfacción del interés general. Ese interés general puede tener por derrotero lo que la Constitución Política enseña como fines esenciales del Estado, es decir, cuando quien cumple una función administrativa no tiene por finalidad servir a la comunidad o promover la prosperidad general o asegurar la convivencia pacífica y la vigencia del orden justo, sino que su actuar está dirigido por intereses privados y particulares y guiado por conductas inapropiadas, antijurídicas, corruptas o deshonestas, se puede señalar tal comportamiento como transgresor del derecho colectivo a la moralidad pública. Y es colectivo, porque en un Estado Social de Derecho administración y administrados, es decir, la comunidad en general tiene derecho a que los servidores que cumplen la función administrativa realmente lo hagan guiados por el principio de moralidad, que se repite, es conforme al ordenamiento jurídico y a las finalidades propias del cumplimiento de las funciones públicas, con total honestidad y transparencia. Así las cosas, el bien jurídico tutelado por la acción popular es la moralidad administrativa o, lo que es lo mismo, la lealtad del funcionario con los fines de la función administrativa mediante el actuar recto y honesto en el desarrollo de sus actuaciones...”³.

En esta sentencia de unificación, también se estableció que para que exista una vulneración al derecho colectivo a la moralidad administrativa no sólo se requiere que se quebrante el ordenamiento jurídico (a partir de la evaluación de dos criterios -subjetivo y objetivo definidos en ella-, esto es, esa acción u omisión del funcionario en el desempeño de las funciones administrativas debe acusarse de ser inmoral; debe evidenciarse que el propósito particular del servidor se apartó del cumplimiento del interés general, en aras de su propio favorecimiento o del de un tercero) sino que además se debe evaluar el comportamiento del funcionario para determinar si el mismo se apartó o no de los fines de la función pública. Adicionalmente se requiere que el demandante cumpla con una carga argumentativa y probatoria mínima que permita al juez determinar los elementos básicos para identificar la afectación o vulneración del derecho colectivo en mención y que el Consejo de Estado llamó “*una imputación directa, seria y real de conductas que afecten el ordenamiento jurídico y que atenten contra la moralidad administrativa*”

Esta carga argumentativa es lo que hemos expuesto a lo largo de esta demanda; pues ya hemos reiterado (i) las irregularidades que rodean el proceso de contratación desde su planificación, y (ii) la incertidumbre que nos queda como ciudadanos frente al esquema de libre competencia confirmada por la SuperServicios en enero de 2026 circunstancias éstas que considero que son suficientes y pertinentes para que se proteja por este Juzgado, este derecho colectivo.

2. DEFENSA DEL PATRIMONIO PÚBLICO (Ley 472 de 1998, artículo 4, literal e)

³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, M.P. Luis Rafael Vergara Quintero, Rad. 11001-33-31-035-2007-00033-01.

También el Consejo de Estado dictó una sentencia de Unificación en este 2022, donde definió este derecho colectivo así:

«El patrimonio público es el conjunto de los bienes y recursos, cualquiera que sea su naturaleza, que son propiedad del Estado y que le sirven para el cumplimiento de sus cometidos, conforme a la legislación positiva. En ellos se incluyen, además del territorio, los bienes de uso público y los fiscales, los inmateriales y los derechos e intereses que no son susceptibles de apreciación pecuniaria cuyo titular es toda la población, los valores tangibles e intangibles o no fácilmente identificables, tales como el patrimonio cultural de la Nación, el patrimonio arqueológico, los bienes que conforman la identidad nacional y el medio ambiente.

«La garantía colectiva a la defensa del patrimonio público propugna por la protección del patrimonio estatal, en orden a resguardar la totalidad de bienes, derechos y obligaciones públicas y procura porque su administración sea eficiente, proba y transparente, de acuerdo a la legislación vigente y con el cuidado y diligencia propios de un buen servidor, de modo que se evite cualquier detrimento.»⁴

Así las cosas, y habiendo repetido a lo largo de mi demanda que la entrega de Zonas de la ciudad para la prestación del servicio público de aseo en un proceso contractual claramente irregular, no nos da tranquilidad como ciudadanía que sea imparcial: por el contrario, lo que queda en evidencia es la falta de respuesta a las dudas planteadas en el capítulo de la “Medida Cautelar de Urgencia” sobre la capacidad jurídica y técnica de EMSIRVA para surtir este proceso: todo esto atenta contra el buen uso y operación de bienes públicos asociados a la prestación de dichos servicios, que es lo que el Consejo de Estado buscó en esa sentencia de unificación, que se protegiera por los jueces de la república, y es lo que solicito con esta demanda.

3. LIBRE COMPETENCIA ECONÓMICA (Ley 472 de 1998, artículo 4, literal i)

El artículo 333 constitucional establece:

“Artículo 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades....”

⁴ Consejo de Estado, Sala de Decisión Especial No. 10, sentencia del 1 de febrero de 2022, Radicación No. 73001-33-31-006-2008-00027-01

Citando este artículo de nuestra Constitución, salta a la vista que el proceso de Invitación de EMSIRVA es abiertamente inconstitucional, ya que desconoce que la misma SuperServicios ya indicó en enero de este año que Cali estaba para la prestación del servicio público de aseo, bajo el esquema de “libre competencia” desde esa fecha porque los contratos que tenía EMCALI habían terminado, y el pretender asignar zonas de la ciudad para una operación exclusiva por cada adjudicatario, va en abierta contravía de esta libre competencia; máxime que como lo he señalado de manera insistente,. EMSIRVA ni siquiera tiene usuarios para que sean atendidos por los adjudicatarios.

No obstante, y para reafirmar mi tesis sobre lo irregular de este proceso y demostrar la vulneración a este derecho colectivo, transcribo lo que ha dicho la Corte Constitucional sobre la libre competencia como derecho colectivo:

“En su faceta colectiva, por su parte, el derecho a la libre competencia tiene como objeto proteger “la competencia en sí misma considerada” y “el funcionamiento eficiente de los diferentes mercados”. Lo anterior, bajo el entendido de que la existencia de mercados en competencia conduce a

(i) garantizar la facultad de los consumidores de “contratar con quien ofrezca las mejores condiciones dentro del marco de la ley y, de esta forma, beneficiarse “de las ventajas de la pluralidad de oferentes en términos de precio y calidad de los bienes y servicios”;

(ii) evitar la creación de monopolios,

(iii) reducir “los precios de los productos” y

(iv) asegurar la innovación tecnológica.

La libre competencia, en su faceta colectiva, “garantiza tanto el interés de los competidores, el colectivo de los consumidores y el interés público del Estado”⁵

Es tan importante este derecho colectivo, que incluso, mediante la Resolución 5216 de 16 de febrero de 2017, la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) realizó una intervención sin precedentes al imponer una medida cautelar que ordenaba la terminación inmediata y la liquidación de un contrato de concesión, producto del proceso de Licitación Pública No. SEA-LP-001-2009 que culminó con la suscripción del Contrato de Concesión No. 001 de 14 de enero de 2010 junto con sus modificaciones, adiciones y otrosés (específicamente, Ruta del Sol Tramo II), por haberse suscrito dicho contrato en presunta violación de una prohibición legal por razón de la vulneración de las normas de protección de la libre competencia económica, como claramente aquí sucede: en varias oportunidades he indicado a Su Señoría que EMSIRVA está violando este precepto y derecho colectivo, al desconocer que

⁵ Sentencia C-056 de 2021, Exp. D-13541

(i) existen operadores que como el mío, tienen contratos de condiciones uniformes con sus usuarios desde hace años y vienen prestando el servicio de aseo; y

(ii) pretende con la Invitación a Presentar Propuestas 001 de 2026, asignar zonas de la ciudad de forma exclusiva a quienes resulten adjudicatarios del proceso.

Por tanto, surge de forma clara la necesidad de amparar este derecho ante la arbitraria actuación promovida por EMSIRVA.

4. EL ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y A QUE SU PRESTACIÓN SEA EFICIENTE Y OPORTUNA

El ámbito de este derecho colectivo específicamente en servicios públicos domiciliarios ha sido delimitado por el Consejo de Estado por ejemplo, en el siguiente extracto jurisprudencial:

“En lo que respecta al derecho o interés colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, se trata también de un derecho o interés colectivo de origen constitucional; en efecto, el artículo 365 si bien no hace alusión a su naturaleza colectiva, establece que es deber del Estado garantizar la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Así mismo, hace parte de la lista enunciativa del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 (literal j) que indiscutiblemente le atribuye su dimensión colectiva y en numerosas disposiciones legales relativas a los servicios públicos en general.

En lo que respecta a los servicios públicos domiciliarios de manera particular, se establece (artículo 9.3 de la Ley 142 de 1994) sobre derechos de los usuarios, el derecho de éstos a “obtener los bienes y servicios ofrecidos en calidad o cantidad superior a las proporcionadas de manera masiva, siempre que ello no perjudique a terceros y que el usuario asuma los costos correspondientes.”.

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.

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. Para ello se hace necesario una acción o una omisión frente al requerimiento de la comunidad

de convertirse en usuaria del respectivo servicio; también acciones precisas pueden atentar contra los atributos de eficiencia y oportunidad que deben caracterizar a los servicios públicos.

Para evitar efectivas lesiones a este derecho o interés colectivo, el juez de la acción popular ordenará prestar el servicio determinado a quienes detentan esta expectativa, o impondrá algunas medidas o requerimientos que redunden en eficiencia y oportunidad y consecuentemente en un mejor estado de cosas para los usuarios⁶. (subrayas fuera del texto original)

Como se ha afirmado en todo este escrito, la actuación de EMSIRVA atenta contra la eficiencia y oportunidad en la prestación del servicio de aseo en la ciudad: si hay operadores que tienen contratos de condiciones uniformes y sus formas de prestar el servicio, si se adjudican contratos en zonas exclusivas de la ciudad donde no entran otros prestadores, ¿como se va a prestar el servicio? Es claro que se afecta la actual condición de prestación de un servicio público esencial de saneamiento básico.

5. LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS.

En la sentencia citada en el numeral inmediatamente anterior, el Consejo también definió este derecho colectivo en servicios públicos domiciliarios en los siguientes términos:

“Finalmente en lo atinente al derecho o interés colectivo de los consumidores o usuarios, vale la pena advertir que el artículo 78 constitucional atribuye naturaleza colectiva a los consumidores de bienes y servicios y el 369 hace énfasis en la protección de los derechos de los usuarios de los servicios públicos. De esta dualidad normativa se deriva que los usuarios de los servicios públicos son una especie del género de los consumidores y si bien unos y otros merecen una protección y sus derechos alcanzan una dimensión colectiva susceptible de amparo a través de las acciones populares, el Estado debe atender más la situación de los primeros, toda vez que estos son consumidores de actividades “inherentes a la finalidad social del Estado” (artículo 369 constitucional). Esta disposición (Ley 472 de 1998 artículo 4 literal n) es de enorme importancia para el amparo del derecho colectivo de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios.

En efecto, el ya nombrado artículo 369 constitucional contiene una “reserva de ley” en materia de “régimen de protección de los usuarios de los servicios públicos” y en desarrollo de ello, la Ley 142 de 1994 ha construido este único referente sustantivo y subjetivo sobre los usuarios de estos servicios; existen otras disposiciones pertinentes en materia de usuarios que en la mayoría de casos, son definitivas para garantizar la protección de estos sujetos; verbigracia las disposiciones procedimentales sobre defensa a los usuarios en sede de la empresa (capítulo VII del Título VIII) y otras normas dispersas en la ley y que guardan relación directa con los usuarios, como las atinentes al contrato de servicios públicos (artículos 128 y ss) y falla en la prestación del servicio (artículos 136 y ss), entre otras.

⁶ Sección Tercera, sentencia del 19 de abril de 2007, Radicación número: 54001-23-31-000-2003-00266-01(AP)

La efectiva garantía que del derecho colectivo a la protección de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios debe brindársele a la comunidad, como se observa, no puede desatender los requerimientos legales; en este sentido afirmar como violado o amenazado este derecho implica identificar una afectación a un usuario que se provoca, como consecuencia de una trasgresión legal, en virtud de lo establecido en el artículo 369 constitucional.

No puede limitarse la acción popular como instrumento para la protección de este derecho, a la verificación de la violación de derechos de connotación subjetiva y sustantiva; como se indicó existen otras manifestaciones legales de índole procedimental o si se quiere procesal que pueden ser trasgredidas y como consecuencia de ello, resulta pertinente esta acción constitucional; baste pensar a título de ejemplo, en la procedencia de una acción popular cuando quiera que se le niegue a la comunidad la posibilidad de presentar las reclamaciones a los prestadores conforme a lo establecido en la Ley 142 de 1994.

Garantizar estos derechos colectivos implica entonces la capacidad del juez de la acción popular de tomar medidas a través de las cuales se atienda el sentido de las disposiciones legales que lo desarrollan y se “haga cesar el peligro” o “se restituyan las cosas su estado anterior”, en caso de resultar posible. Esto, siempre que se verifique, una acción u omisión, principalmente de los prestadores, a través de los cuales se atente contra los bienes jurídicos de los usuarios de los servicios públicos.⁷”

También es evidente la vulneración de este derecho colectivo, ya que la actuación de EMSIRVA sume en una total incertidumbre a los usuarios del servicio de aseo en la ciudad: no se respeta la libre competencia corroborada por la SuperServicios, ni mi derecho como usuario a la libre elección de mi prestador del servicio en armonía con el artículo 9o de la Ley 142 de 1994: si se adjudican las Zonas, el adjudicatario puede exigirme que en virtud de este proceso me “cambie” de empresa por ser la única habilitada por EMSIRVA; lo cual atenta contra este derecho.

V. PRUEBAS

Aporto las siguientes:

Me permito allegar los siguientes documentos como pruebas:

1. Comunicado No. 4 de la Superintendencia de servicios públicos domiciliarios de enero de 2026.
2. Aviso de convocatoria de la publicación de la Invitación a presentar propuesta No. 001 de 2026.

⁷ Íbidem

3. Pliegos de condiciones o términos de referencia de la Invitación a presentar propuestas No. 001 de 2026, donde se evidencia (entre otros) el cronograma del proceso y la experiencia técnica que no es clara como se indicó.

4. LINK SECOP II:
<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/ContractNoticeManagement/Index?currentLanguage=es-CO&Page=login&Country=CO&SkinName=CCE>

VI. CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS LEGALES Y JURISPRUDENCIALES PARA QUE SE CONFIGURE LA EXCEPCIÓN AL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD CONSAGRADA EL ARTÍCULO 144 DEL C.P.A.C.A.

Lo manifestado en esta demanda tanto en los hechos, la medida cautelar de urgencia y la forma de violación de los derechos colectivos enunciados, cumple con los requisitos para que se configure la excepción al requisito de procedibilidad consagrada el Artículo 144 del CPACA, pues se SUSTENTÓ con suficiencia la inminencia y gravedad del perjuicio irremediable, así como se expuso y defendió sobre la urgencia e impostergabilidad de las medidas que se deben tomar para conjurar el perjuicio inminente, todo lo cual configura el perjuicio irremediable.

En efecto, se puede prescindir de dicho requisito si existe un inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de esos derechos, lo cual debe sustentarse en la demanda, esto es, para exceptuar la reclamación previa como requisito de procedibilidad. En palabras del Consejo de Estado:

“(...) De manera pues que ante la existencia de un perjuicio irremediable, en la demanda se deberán sustentar los presupuesto de inminencia, urgencia, gravedad e impostergabilidad respecto a la amenaza que se cierne sobre el derecho colectivo y las medidas requeridas para conjuntarlo (...)”⁸ Subrayado y negrilla fuera de texto

Nótese en el texto transcrito, que la alta corporación no reprocha la ausencia de prueba sobre los presupuestos del perjuicio irremediable, sino que se limita al estudio de las razones invocadas para sustentarlos, *“que la exigencia consiste en que se acredite la existencia del perjuicio irremediable, pese a que en la normatividad aplicable, solo se exige en que sustenten”*.

La medida cautelar es:

INMINENTE: toda vez que el cronograma del proceso de contratación pretende adjudicar en máximo 24 días calendario un contrato que viola la libre competencia como principio constitucional, con las irregularidades tantas veces repetida aquí.

⁸ CONSEJO DE ESTADO. Sección primera. AUTO del 10 de Noviembre del 2017. C.P OSWALDO GIRALDO LOPEZ. Rad. 68001-23-33-000-2016-01074-01 Acto: Johana Iyonne Merchan Cano. Demandado: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros.

URGENTE: por las mismas razones anteriores: por los tiempos del proceso, es necesario que el proceso de contratación sea detenido ya: pues si se adjudica el contrato, ya poco se podrá hacer para evitar que el que pueda elaborar una propuesta tan compleja en plazos tan cortos y se requiere su intervención.

IMPOSTERGABLE: toda vez que la misma es adecuada para que se evite la vulneración de los artículos previstos en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998 y que se invocan en el presente escrito pues de no efectuarse se podría cumplir los hechos que generan la vulneración de los derechos colectivos.

La premura del tiempo se debe a que nos encontramos frente a una situación que de continuar en el tiempo se puede concretar en un perjuicio irremediable del patrimonio público que no podría ni enmarcarse in natura ni se recuperado en su integridad, por ende en aplicación del artículo 144 del CPACA por prevenir la ocurrencia de un perjuicio irremediable, dicha requisito resulta relevado.

VII. PROCEDIMIENTO A IMPLEMENTAR

Se establece que el proceso a continuar, es el DE PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS, consagrado en el artículo 144 del Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

VIII. COMPETENCIA

Los Jueces Administrativos del Circuito Judicial de Cali son competentes para conocer en primera instancia del presente medio de control, por dirigirse contra autoridades del orden municipal o local de acuerdo con lo establecido en el numeral 10° del Artículo 155 del CPACA.

IX. DEL REQUISITO PREVIO DE PROCEDIBILIDAD

En virtud de lo dispuesto en la excepción contenida en el inciso final del artículo 144 del CPACA y ante el inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos de los usuarios y la comunidad en general y patrimonio público del Municipio, como claramente se sustentó en el acápite respectivo número 4 “CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS LEGALES Y JURISPRUDENCIALES PARA QUE SE CONFIGURE LA EXCEPCIÓN AL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD CONSAGRADA EL ARTÍCULO 144 DEL C.P.A.C.A. ”, es necesario prescindir del requisito correspondiente.

X. ANEXOS

1. Los documentos citados en el acápite de pruebas
2. Prueba de envío previo del escrito de la demanda y pruebas al demandado.

XI. DIRECCIONES PARA NOTIFICAR

El Demandante: El suscrito podrá ser notificado al correo electrónico: sbledesma2002@gmail.com

La empresa demandada, en el correo electrónico: comunicaciones@emsirvaenliquidacion.com.co o en la dirección: Calle 6 No 44 - 110 Central Telefónica Tequendama de EMCALI. Teléfonos: (602) 316 6633 - (+57) 323 2881784

De Usted, Cordialmente;



SEBASTIAN BEJARANO LEDESMA

C.C. No. 1.006.435.982