

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, once (11) de mayo de dos mil veintiséis (2026)

Auto interlocutorio No. 103

MEDIO CONTROL:	DE	Protección de los derechos e intereses colectivos
EXPEDIENTE:		76001-23-33-000-2026-00353-00
DEMANDANTE:		SEBASTIÁN BEJARANO LEDESMA sbledesma2002@gmail.com
DEMANDADO:		Empresa de Servicio Público de Aseo de Cali en Liquidación – Emsirva, en liquidación comunicaciones@emsirvaenliquidacion.com.co
VINCULADOS:		Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) notificacionesjudiciales@superservicios.gov.co Alcaldía Santiago de Cali
DECISIÓN:		Admisión de Demanda

1. El señor Sebastián Bejarano Ledesma, actuando en nombre propio, promovió acción popular contra EMSIRVA E.S.P., en Liquidación, con el propósito de obtener la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con la moralidad administrativa, la defensa del patrimonio público, el goce de un ambiente sano y la prestación eficiente y continua del servicio público de aseo.

En consecuencia, formuló las siguientes pretensiones (transcripción de forma literal):

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 LOSSERVICIOS 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.

2. Mediante auto del 29 de abril de 2026¹, el Juzgado Catorce Administrativo Oral del Circuito de Cali declaró su falta de competencia y ordenó remitir el expediente a esta Corporación, al considerar necesaria la vinculación de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (entidad del orden nacional), pues es la entidad que tiene a cargo la liquidación de EMSIRVA E.S.P.

3. Hechos

Señaló el demandante que, en el 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, contratos que después de varias prórrogas terminaron en enero de 2026.

Que, mediante comunicado de prensa del 29 de enero de 2026, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios informó públicamente que una vez terminaran los contratos con los operadores actuales del servicio de aseo, el servicio continuaría prestándose en la modalidad de libre competencia.

No obstante lo anterior, el 22 de abril de 2026, EMSIRVA -en liquidación- publicó en su página web unos términos de referencia de la invitación a presentar

¹ Samai, índice 03, Anexo 03.

propuestas No. 001 – 2026, cuyo objeto es *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; y que lo hizo con base en manuales de contratación ajustados recientemente por la empresa².*

Sostuvo que, según los términos de referencia, el cronograma para llevar a cabo el anterior proceso de selección es el siguiente:

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

² Resolución No. 100-27-040 del 02 de julio de 2025, modificado por la Resolución No. 100-27- 003 del 02 de enero de 2026.

Considera el actor popular que el plazo de 24 días que durará el procedimiento para la contratación no es suficiente, habida consideración de la complejidad del asunto, pues se trata de la prestación de un servicio de saneamiento ambiental para 2'700.000 habitantes que tiene el distritito de Santiago de Cali, lo que denota irregularidades y un "afán" de adjudicación que a la postre pondrá en riesgo la prestación del servicio.

Agregó que los términos de referencia no son claros en cuanto a la experiencia técnica solicitada a los interesados, lo cual se puede prestar para diversas interpretaciones, por lo que podría llegar una empresa que desconozca cómo se presta el servicio en una zona determinada, poniendo en riesgo a toda la población por falta de planificación.

Que EMSIRVA no tiene un solo usuario para entregar, pues los contratos los tienen actualmente los usuarios con los prestadores que están en libre competencia, lo que podría inducir a una doble facturación.

4. Elevó petición de medida cautelar de urgencia, la cual será resuelta en auto separado.

Para resolver, se considera:

1. Revisado el escrito introductorio, se observa que la demanda cumple con los requisitos formales previstos en el artículo 18 de la Ley 472 de 1998³, toda vez que el accionante identificó los derechos e intereses colectivos presuntamente amenazados, expuso los hechos que sustentan la solicitud de amparo, formuló las pretensiones correspondientes e indicó las autoridades y entidades contra las cuales dirige la demanda.

Así mismo, aportó los documentos que estimó pertinentes para sustentar la demanda y señaló las circunstancias que, en su criterio, generan riesgo de afectación a la moralidad administrativa, al patrimonio público, al ambiente sano y a la prestación eficiente y continua del servicio público de aseo, derivadas del

³ **ARTÍCULO 18.-** *Requisitos de la Demanda o Petición. Para promover una acción popular se presentará una demanda o petición con los siguientes requisitos:*

- a) *La indicación del derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado;*
- b) *La indicación de los hechos, actos, acciones u omisiones que motivan su petición;*
- c) *La enunciación de las pretensiones;*
- d) *La indicación de la persona natural o jurídica, o la autoridad pública presuntamente responsable de la amenaza o del agravio, si fuere posible;*
- e) *Las pruebas que pretenda hacer valer;*
- f) *Las direcciones para notificaciones;*
- g) *Nombre e identificación de quien ejerce la acción.*

La demanda se dirigirá contra el presunto responsable del hecho u omisión que la motiva, si fuere conocido. No obstante, cuando en el curso del proceso se establezca que existen otros posibles responsables, el juez de primera instancia de oficio ordenará su citación en los términos en que aquí se prescribe para el demandado.

procedimiento contenido en la invitación pública No. 001-2026 adelantado por EMSIRVA E.S.P., en Liquidación.

2. En relación con el requisito de procedibilidad, previsto en el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, en la demanda se indicó:

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 Ivonne 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.

Bajo ese entendido, el Despacho considera que, conforme a lo expuesto en el escrito introductorio, el actor sustentó la existencia de un eventual riesgo inminente de afectación a los derechos e intereses colectivos invocados, circunstancia frente

a la cual el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011⁴ permite prescindir excepcionalmente del requisito previo de procedibilidad relacionado con la reclamación ante la autoridad o el particular correspondiente.

En efecto, el accionante afirmó que el proceso de selección No. 001-2026 adelantado por EMSIRVA E.S.P., en Liquidación, se encontraba próximo a su adjudicación y ejecución, situación que —en su criterio— torna urgente la intervención judicial para evitar la consolidación de posibles afectaciones sobre la prestación del servicio público de aseo, el patrimonio público y las condiciones ambientales y sanitarias de la ciudad.

En consecuencia, el Despacho encuentra razonablemente justificada, para esta etapa procesal, la excepción contemplada en el inciso final del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, máxime que, como se decidirá en auto separado, la medida cautelar será decretada.

Por lo expuesto, se

RESUELVE

PRIMERO: ADMITIR la demanda de protección de los derechos e intereses colectivos promovida por el señor Sebastián Bejarano Ledesma contra la Empresa de Servicio Público de aseo de Cali – EMSIRVA E.S.P., en liquidación.

SEGUNDO: VINCULAR a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y al Distrito Especial de Santiago de Cali.

TERCERO: NOTIFICAR personalmente el presente auto y la demanda como dispone el artículo 21 de la Ley 472 de 1998 a la parte accionada, a los entes vinculados y al Ministerio Público.

⁴ **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** (se destaca).*

CUARTO: COMUNICAR a la Defensoría del Pueblo como dispone el inciso 2 del artículo 13 de la Ley 472 de 1998.

QUINTO: ORDENAR a las entidades demandada y vinculadas que en las páginas web institucionales cuelguen un enlace sobre la demanda de la referencia que dirija (hipervínculo) al extracto de la demanda que será elaborado y enviado por la Secretaría del Tribunal.

El enlace deberá permanecer disponible en la página web de las entidades y redirigir al extracto de la demanda durante al menos 15 días entre la fijación y su desfijación, de ello dará cuenta al Tribunal el administrador del sitio web, con lo anterior, se entenderá superado la fijación del aviso que trata el artículo 21 Ley 472 de 1998.

A los miembros de la comunidad se informará sobre la admisión de esta acción, mediante avisos que para tal efecto se elaborará en la Secretaría de la Corporación, para que sean publicados en la página web de la Rama Judicial (art. 21 Ley 472 de 1998) y de las entidades demandadas.

SEXTO: DISPONER, de conformidad con el artículo 22 de la Ley 472 de 1998 y la Ley 1437 de 2011, el traslado a la empresa accionada y a los entes vinculados de la demanda por el término de diez (10) días para que la contesten.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JUAN PABLO DOSSMAN CORTEZ
(Firma electrónica SAMAI)

VF