

**MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE LOS INTERESES Y DERECHOS COLECTIVOS (ACCIÓN POPULAR) / EL DERECHO A LA SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES – Este derecho colectivo tiene una naturaleza preventiva protectora – PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN – Definición / EL DERECHO AL ACCESO A UNA INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS QUE GARANTICE LA SALUBRIDAD PÚBLICA – Este derecho colectivo está íntimamente relacionado con la vida en condiciones dignas / DERECHO COLECTIVO AL ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y QUE SU PRESTACIÓN SEA EFICIENTE Y OPORTUNA – Este derecho es una garantía para lograr un nivel de vida adecuado que permita el desarrollo de las personas y la sociedad / PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL A LAS COMUNIDADES AFRODESCENDIENTES – La protección de los derechos colectivos debe armonizarse con los derechos de diversidad étnica que tienen las poblaciones ancestrales sin que se puedan afectar sus valores y principios propios / COMUNIDAD DEL ISLOTE DE SANTA CRUZ – Entidades responsables de la vulneración de derechos colectivos al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y el acceso a los servicios públicos y a su prestación eficiente y oportuna, y a la prevención de desastres**

**Problema jurídico:** *Le Corresponde a la Sala determinar conforme los planteamientos del medio de control, y debido a la situación que se presenta en Santa Cruz del Islote, ¿si las entidades accionadas han vulnerado los derechos colectivos invocados en la demanda?*

**“(…) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente**

(…)

De conformidad con lo anterior (Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala. Bogotá, D. C, 26 de marzo del dos mil quince (2015). Rad. Núm.: 15001- 23-31-000-2011-00031-01. Actor: José Amado López Malaver. Demandado: Ministerio de Vivienda y Desarrollo Rural, Ministerio de Medio Ambiente, CORPOBOYACÁ y Otros. Nota de relatoría), este derecho colectivo tiene una naturaleza preventiva protectora, y por lo tanto, las entidades obligadas a su protección deben estar dispuestas a adoptar de manera anticipada las medidas, programas y proyectos que resulten necesarias para la consumación de los distintos tipos de riesgo que afecten derechos e intereses.(…)

**Principio de precaución (…)**

(…)

El H. Consejo de Estado en sentencia del veintiocho (28) de marzo de dos mil catorce (2014), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno definió el principio de precaución *“como una visión de gestión de los riesgos que se ejerce en una situación de incertidumbre científica, expresando una exigencia de acción frente a un riesgo potencialmente grave sin esperar los resultados de la investigación científica”*, (…)

**El derecho al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.**

(…)

De conformidad con lo anterior (Sentencia CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 4 de febrero de 2010, Consejero ponente: Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta. Radicación número: 76001233100020040021201(AP). Nota de relatoría), tanto la Nación como las entidades territoriales, tienen el deber de garantizar a los ciudadanos una infraestructura de servicios, que proteja su derecho a los servicios públicos, de lo que se sigue que este derecho colectivo está íntimamente relacionado con la vida en condiciones dignas, lo que tiene por consecuencia que el Estado debe realizar acciones afirmativas, por medio de las cuales se otorgue a todas las personas los medios necesarios para la satisfacción de las necesidades básicas relacionadas con la salubridad pública.

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

(…)

Conforme al precepto anterior (Artículo 365 de la Constitución Política. Nota de relatoría), los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, y su prestación debe ser eficiente para todos los habitantes del territorio nacional, sometidos al régimen jurídico que fije la ley encaminados a procurar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, (...)

(...)

Dada la obligatoriedad en prestación a todos los habitantes del territorio nacional este derecho es una garantía para lograr un nivel de vida adecuado que permita el desarrollo de las personas y la sociedad, y que debe asegurarlo el Estado en concurrencia de otros agentes públicos, privados o mixtos, y así asegurar la finalidad y el cumplimiento de un estado social de derecho que el artículo 1 de Carta Política pregona.(...)

### **Protección constitucional a las comunidades afrodescendientes.**

(...)

Entonces, el diseño de políticas y demás decisiones que afecten a las comunidades afrodescendientes debe hacerse con su participación, a fin que respondan a sus necesidades particulares; y por ello, la protección de los derechos colectivos debe armonizarse con los derechos de diversidad étnica que tienen las poblaciones ancestrales sin que se puedan afectar sus valores y principios propios. (...)

(...) la Constitución Política es clara en señalar que “los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional”, y las competencias para su prestación de los mismos se encuentra establecidas por Ley 142 de 1994 y las directrices dadas por la Comisión de Regulación en cada uno de los servicios públicos.

(...)

En consecuencia, de conformidad con los artículos 334 y 365 de la Constitución Política y la Ley 142 de 1994, los municipios y distritos tienen la obligación de garantizar la prestación eficiente y el acceso a la infraestructura para la prestación de servicios públicos de agua, alcantarillado, electricidad.

En el presente asunto observa la Sala que de acuerdo con la ubicación geográfica del Islote de Santa Cruz señalada en los mapas aportados al expediente por CARDIQUE y Parques Naturales, el Plan de Gestión del Riesgo de Cartagena de Indias allegado por el Distrito (folio 356 y 469 ) y la Resolución 4242 del 22 de julio de dos 2001 por medio de la cual la Alcaldía de Cartagena reconoce a la comunidad negra de Santa Cruz e indica que hace parte del Distrito de Cartagena de Indias (fl. 1907); se tiene que la garantía del acceso a una infraestructura y la prestación de servicios públicos le corresponde a este ente territorial.

(...)

En ese orden de ideas es el Distrito de Cartagena de Indias la entidad responsable por omisión frente a la vulneración de los derechos colectivos de la comunidad que habita en el Islote de Santa Cruz, y es a esta autoridad a quien le corresponde en primera medida poner a disposición de la comunidad isleña la infraestructura necesaria para la prestación de los servicios públicos domiciliarios a que tiene derecho la población del islote.

(...)

De conformidad con lo anterior (Artículo 4 de la Ley 60 de 1993. Nota de relatoría) el Distrito Cultural y Turístico de Cartagena tiene la competencia para financiar y realizar las acciones de fomento de la prevención de la enfermedad y garantizar la prestación de los servicios de salud correspondientes al primero, segundo y tercer nivel de

atención de salud de la comunidad, directamente, o a través de entidades descentralizadas, de conformidad con los artículos 4o y 6o de la Ley 10 de 1990, así mismo tiene el deber de financiar la construcción, ampliación y remodelación de obras civiles, la dotación y el mantenimiento integral de las instituciones de prestación de servicios a cargo del distrito. (...)

(...)

De conformidad con lo anterior (Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionados con el disfrute de un ambiente sin riesgos, limpio y saludable y sostenible de la Asamblea General de la ONU de febrero de 2016 y documento de gestión del riesgo aportado por el Distrito de Cartagena. Nota de relatoría.) y soportado en el material probatorio que obra en el proceso para la Sala es claro que el Islote Santa Cruz por su posición geográfica, las condiciones socioeconómicas de su población de bajos ingresos (se desconoce la existencia de fuentes de empleo), la alta tasa demográfica del archipiélago, el alto índice de hacinamiento, además de la precaria situación de saneamiento básico, baja cobertura en la prestación de los servicios públicos, la dependencia casi por completo de la oferta natural del área para la generación de ingreso y subsistencia, se convierte en una comunidad con alto riesgo de vulnerabilidad frente al cambio climático y demás desastres naturales.”

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUB-SECCIÓN “A”**

Bogotá D.C., dos (2) de agosto de dos mil dieciocho (2018)

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

<b>Radicación No.</b>	<b>25000-23-24-000-2012-00278-00</b>
<b>Accionante:</b>	<b>ALEXANDER ATENCIA Y OTROS</b>
<b>Accionado:</b>	<b>NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y OTROS</b>

---

**MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE LOS INTERESES Y  
DERECHOS COLECTIVOS**

**Asunto: Fallo de primera instancia**

Alexander Atencia, Rocio Barrios, Robinson Hidalgo, Lina Marina Hoyos, Blas Enrique Meza y Juvenal Julio promovieron acción popular –ahora medio de control de protección de los intereses y derecho colectivos en contra del Departamento de Bolívar, el Distrito Turístico y Cultura de Cartagena de Indias, el Establecimiento Publico Ambiental de Cartagena – EPA, la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique – CARDIQUE, EL Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio del Interior, la Superintendencia de Servicios Públicos, y el Ministerio de Protección Social por la presunta violación de los derechos colectivos a la prevención y atención de desastres técnicamente previsibles, la salud pública, la disponibilidad, el acceso a una infraestructura que garantice la salubridad pública y la prestación efectiva de los servicios públicos domiciliarios y al acceso a servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna

**I. ANTECEDENTES**

## 1. Pretensiones

Los accionantes solicitan lo siguiente:

1. *Que se ordene a la Dirección de Gestión del Riesgo para la Prevención y Atención de Desastres (DGR), a la Gobernación de Bolívar, al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, al Establecimiento Público Ambiental de Cartagena (EPA), a la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (CARDIQUE), Ministerio del Interior, Secretaría del interior, adscrita al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y a los demás que correspondan, diseñar, promocionar y ejecutar un plan integral para la prevención de desastres técnicamente previsibles en la comunidad del Islote. Adicionalmente, que se capacite a la comunidad del Islote sobre la gestión y ejecución del mismo.*
2. *Que se ordene al Ministerio de Minas y Energía, Secretaría De Obras Públicas de la Gobernación de Bolívar, a la Gobernación de Bolívar, al Distrito Turístico y cultural de Cartagena de Indias, Secretaría distrital de infraestructura, adscrita al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y a los demás que correspondan, garantizar el establecimiento de una infraestructura básica y necesaria para la salubridad pública y la prestación de servicios públicos domiciliarios.*
3. *Que se ordene al Ministerio de Minas y Energía, a la Gobernación de Bolívar, al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, adscrita al Departamento Nacional de Planeación y a los demás que correspondan, garantizar en el menor tiempo posible el suministro de energía de manera permanente y continua a toda la comunidad de Santa Cruz del Islote.*
4. *Que se ordene al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a la Gobernación de Bolívar y al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, al Establecimiento Público Ambiental de Cartagena (EPA), a la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (CARDIQUE), a la Secretaría de agua potable y saneamiento básico, dependencia adscrita al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, a la Superintendencia de Servicios Públicos domiciliarios, adscrita al Departamento Nacional de Planeación y a los demás que correspondan, garantizar en el menor tiempo posible la prestación efectiva de los servicios públicos de agua potable y acueducto; recolección, manejo y disposición final de residuos sólidos y alcantarillado.*
5. *Que se ordene al Ministerio de la Protección Social, a la Gobernación de Bolívar y al Departamento Administrativo Distrital de Salud del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, que se adecúe el puesto de servicio médico en el Islote para que se garantice un servicio integral, oportuno, permanente e idóneo para los habitantes de esta comunidad.*
6. *Que se establezca un Comité de Verificación y Seguimiento a la sentencia destinado a constatar y verificar el cumplimiento de los compromisos adquiridos y de aquellos que están por adquirirse, por parte de los diferentes responsables.*

## 2. Hechos

Exponen en síntesis los siguientes:

Afirman que Santa Cruz del Islote es un corregimiento de Cartagena de Indias que se encuentra ubicado al noroeste de Colombia dentro del Golfo de Morrosquillo,

archipiélago de San Bernardo, con una extensión de aproximadamente 0.01 kilómetros cuadrados.

En el insular, viven hace más de doscientos años una colectividad negra, en condiciones de hacinamiento, ya que el número de habitantes, asciende aproximadamente a mil doscientas (1200) personas divididas entre noventa y ocho (98) familias, de las cuales cuatrocientas (400) son población flotante y trescientos (300) son niños.

La colectividad negra de Santa Cruz del Islote fue reconocido como Consejo Comunitario por la Alcaldía Mayor de Cartagena mediante la Resolución No. 4242 del 22 de julio de 2011.

#### Hechos relacionados con el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente

La población de Santa Cruz del Islote, vive en condiciones precarias de hacinamiento, pues, en algunos casos, dentro del mismo espacio habitacional conviven de dos (2) a tres (3) familias con una cantidad de miembros que oscila alrededor de las diez (10) personas por vivienda.

De acuerdo a los resultados de un muestreo realizado por el Sistema de Parques Naturales, existen alrededor de noventa y un (91) viviendas que se caracterizan por ser construcciones rudimentarias, la mayoría con paredes de concreto, algunas con paredes de madera y techos de palma.

Al estar el Islote rodeado por mar, se encuentra ubicado en una zona donde existe el riesgo de que ocurran desastres naturales, además las viviendas no cuentan con materiales sismo resistente, ni la infraestructura para resistir cualquier catástrofe.

Frente a estos hechos, no se han realización ni materializado planes, estrategias, proyectos o programas en donde se haga un inventario de riesgos y se capacite a los habitantes sobre los mismos.

#### Hechos relacionados con el derecho colectivo al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad publica

La población masculina suple sus necesidades del servicio de baño a través del uso directo del mar. Por su parte, la población femenina hace uso de bacinillas, o bolsas en las viviendas, cuyos residuos son posteriormente arrojados al mar.

La isla no cuenta con una infraestructura idónea para la recolección y el almacenamiento de residuos sólidos. Las basuras se encuentran en lugares inadecuados causando en el ambiente un olor constante de putrefacción, causando, además, un daño al medio ambiente.

No hay agua dulce ni potable en el Islote y la limpieza general de las personas de la comunidad, se hace, en la mayoría de los casos, en el mar, el agua que se encuentra en el Islote para el consumo y aseo, es, en su mayoría, agua de mar o "agua de lluvias" que se estancan o son recolectadas por la comunidad.

Los pobladores tienen un sistema de recolección de agua lluvia que es canalizada por medio de unos canales metálicos (en algunos casos) instalados en los techos de las casas, y debido al estancamiento de estas aguas lluvias, a los constantes aumentos del nivel del mar y las permanentes inundaciones, los niños y adultos mayores que habitan el Islote están más expuestos a sufrir infecciones y múltiples enfermedades por la proliferación de cucarachas y bacterias.

El Islote no cuenta con una infraestructura de alcantarillado, ni con una infraestructura que garantice a sus habitantes una prestación adecuada y eficiente del servicio de salud. El puesto de salud está desabastecido, sus implementos están oxidados y no hay médicos ni enfermeras que estén allí permanentemente.

En la isla hay una edificación que servía como centro de salud; sin embargo, el servicio se encuentra suspendido porque no hay recursos económicos para surtirlo de los elementos necesarios para su normal funcionamiento tales como, guantes quirúrgicos, medicamentos, camillas, etc., sumado a que la construcción del edificio que servía para la atención médica carece de techo, agua y energía.

### Hechos relacionados con el derecho colectivo vulnerado consistente en el acceso a los servicios públicos y su prestación eficiente y oportuna

El Islote, carece por completo de prestación de Servicios Públicos, ya que no cuenta con infraestructura alguna para ello, y en cuanto al servicio de energía eléctrica, es generada por una planta donada por iniciativa privada.

La operación de dicha planta, es el producto de la administración que le da la gente de este lugar, para lo cual cada vivienda aporta una cuota diaria para su funcionamiento, representada en el combustible necesario para cada noche de servicio comprendido entre el horario de las 7:00pm a 12:00 a.m., en el mejor de los eventos.

Respecto al servicio de agua y alcantarillado, existe un mecanismo de almacenamiento de aguas lluvias; y en épocas de verano, el agua es transportada por medio de unos bongos provenientes de Cartagena, toda vez que la comunidad de Santa Cruz del Islote no cuenta con el servicio de agua potable.

La época de lluvia es escasa y para satisfacer su necesidad de agua, la Armada Nacional esporádicamente, les lleva un bongo de agua que se deposita en un tanque para luego ser suministrado a la población.

El líquido llevado por la Armada nacional no cubre las necesidades de la población. Por tal razón, el único medio de recolección de agua dulce es a través de los canales de lluvia mencionados. La única fuente apta para el consumo humano, ante la irregularidad del suministro de los bongos por la compra de botellones y similares en el mercado.

### **3. Actuación Procesal**

En auto del dieciséis (16) de marzo de dos mil doce (2012) se dispuso la admisión de la demanda ordenando notificar la decisión al Gobernador de Bolívar, Secretario de Obras Públicas de la Gobernación de Cartagena de Indias, Alcalde Mayor de

Cartagena, Secretario de Agua Potable y Saneamiento Básico; Secretario del Interior, Secretario de Infraestructura del Distrito Turístico de Cartagena de Indias/ Director del Departamento Administrativo Distrital de Salud de la Alcaldía Mayor del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, 'Director del Establecimiento Público Ambiental de Cartagena EPA, Director de la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique -CARDIQUE; Ministro de Minas y Energía,' Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio Ministro el Interior/Superintendente de Servicios Públicos, Ministro de Protección Social a sus delegados o a quienes hagan sus veces.

En el mismo auto se accedió al amparo de pobreza solicitado por los accionantes, y se decretaron las medidas cautelares pedidas en la demanda, de las cuales se hará referencia más adelante.

#### **4. Contestación de la demanda**

##### **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio**

El apoderado de la Cartera Ministerial se opone a las pretensiones de la demanda argumentando que no son procedentes respecto al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio porque lo solicitado no se encuentra dentro de sus funciones y/o competencias.

En lo que se refiere a cada uno de los hechos descritos en la acción el Ministerio se opuso a los mismos pues señala que no tiene conocimiento acerca de estos, y se encuentran fuera de sus funciones y competencias.

Propuso las siguientes excepciones:

##### 1. Falta de legitimación en la causa por pasiva.

Considera que de conformidad con el régimen de competencias establecido en la Constitución y la Ley, se desprende cualquier vínculo obligacional de la administración frente a los administrados tratándose de la prestación de servicios públicos y de la ejecución de obras, la entidad no es la llamada a satisfacer las pretensiones de los actores, por tratarse de asuntos fuera del marco de sus funciones y competencias, que para el presente son de resorte del Distrito de Cartagena y/o de la Empresa Prestadora de Servicios Públicos correspondiente.

La falta de legitimación en la causa no impide desatar el litigio en el fondo, pero si se reclama un derecho frente a quien no es el llamado a responder, deben negarse las pretensiones de los accionantes.

Precisa las funciones del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio contenidas en el Decreto 3571 del 27 de septiembre de 2011 las cuales se orientan de forma general a formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulaciones, entre otras materias, las referidas a agua potable y saneamiento básico, pero no es responsable de garantizar la-prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, ni de ejecutar obras con tal fin.

De conformidad con el artículo 311 de la Constitución a los municipios les corresponde prestar los servicios que determine la ley y construir las

obras que demanda el progreso local, así mismo, el artículo 367 de la CP dispone que de ser necesario, los municipios prestarán directamente tales servicios, cuando las características técnicas y económicas lo aconsejen. Es decir, que constitucionalmente los municipios tienen una responsabilidad directa en la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

La ley 142 de 1994, le asigna funciones precisas a los municipios en relación con los servicios públicos. En efecto, el artículo 5 de la norma señala que corresponde a los municipios asegurar la prestación eficiente de servicios públicos a todos los habitantes

Desde el punto de vista constitucional los ministerios, bajo la dirección del Presidente de la República, son los encargados de formular las políticas sectoriales teniendo en cuenta que el Decreto 3571 de 2011, señala que las funciones de este Ministerio se orientan de forma general a formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulaciones, entre otras materias las referidas a agua potable y saneamiento básico.

Conviene señalar que, cuando los servicios públicos son prestados por una empresa de servicios públicos, el Artículo 136 de la Ley 142 de 1994, dispone que la prestación continua de un servicio de buena calidad, es la obligación principal de la empresa.

De conformidad con el Artículo 1 de la ley 388 de 1998, es función de los municipios en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.

La Ley 46 de 1998 por medio de la cual se crea y organiza el Sistema Nacional, Regional y Local de Prevención y Atención de Desastres, establece en su artículo 3 que el plan incluirá y determinará todas las orientaciones, acciones, programas y proyectos tanto de carácter sectorial, como del orden nacional, regional y local, incluyendo las fases de prevención, atención inmediata, temas de orden técnico económico de financiación, jurídico e institucional, recurso humanos, coordinación interinstitucional e intersectorial y los sistemas y procedimientos de control y evaluación de los procesos de prevención y atención.

La ley 472 de 1998 impone una carga para el actor popular de probar los hechos de los cuales se deriva la amenaza o vulneración de los derechos colectivos que ha alegado en la demanda y de otra parte se encuentra la obligación para el juez de verificar que de los hechos planteados sea posible deducir la amenaza o vulneración.

Para el Ministerio no se acredita vulneración alguna de los derechos colectivos invocados; habida cuenta que el actor se limita a señalar un sin número de supuestas irregularidades de forma abstracta, siendo que debe probar la vulneración o amenaza de los derechos colectivos los hechos constitutivos con el apoyo del acervo probatorio.

Afirma que el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio en ningún momento ha vulnerado los derechos colectivos señalados, por los accionantes, habida cuenta de que éste no tuvo injerencia en los hechos materia de la acción, por lo tanto se opone a

cada una de las pretensiones, toda vez que no existen ni presupuestos fácticos ni jurídicos que las fundamenten.

## **Ministerio de Transporte**

El Ministerio de Transporte en su contestación de demanda se opuso a todas las pretensiones formuladas por los accionantes.

En cuanto a los hechos manifiesta que ninguno de los supuestos facticos descritos indican responsabilidad alguna predicable al Ministerio de Transporte, ni dan muestra alguna de cuál fue el actuar o la omisión en que incurrió dentro del ámbito de las funciones legalmente establecidas.

El Ministerio de Transporte es un órgano de la Nación elaborador de políticas, planificador y programático más no ejecutor, y sus funciones se encuentran contenidas en el Decreto 087 del 17 de enero de 2011, y por tanto frente a las pretensiones estimadas por los actores el Ministerio de Transporte carece de legitimación en la causa por pasiva.

Formulo las siguientes excepciones:

### 1. Excepción genérica que resulte probada

Solicita se decida en Sentencia sobre las excepciones que el tallador encuentre probadas.

### 2. Falta de legitimación en la causa por pasiva

No existen pruebas en el acervo probatorio de la demanda que logren demostrar la relación del Ministerio de Transporte con los hechos denunciados por los actores, en tanto, no es el sujeto o parte legitimada o llamado a responder a las pretensiones de la Acción Popular incoada, porque no existe legitimación en la causa, ya que se trata de una conducta material, especificada en la Ley y en los reglamentos que precisan las funciones de cada Ente Administrativo.

El diseño, promoción y ejecución de un plan integral para la prevención de desastres técnicamente previsibles en la comunidad del islote, actividad que corresponde a la Gobernación del Departamento de Bolívar, según lo contempla la Ley 142 del 11 de julio de 1994.

### 3. Inexistencia de la obligación

El Ministerio de Transporte al no tener dentro de sus funciones legales la competencia para garantizar el establecimiento de una estructura básica y necesaria para la salubridad pública y la prestación de servicios públicos domiciliarios, garantizar el suministro de energía de manera permanente y continua a toda la comunidad, y en el menor tiempo posible la prestación efectiva de los servicios públicos de agua potable y acueducto, recolección, manejo y disposición final de residuos sólidos y alcantarillado, adecuación del puesto de servicio médico en el Islote, no le es atribuible la obligación que pretenden los accionantes.

### 4. Acción popular como instrumento para decretar obras públicas

La Acción Popular es un mecanismo judicial de protección que no puede estar encaminado a imponer al Estado la ejecución ni adopción de políticas nacionales o gubernamentales, pues con ello se desconoce el principio constitucional de la separación de poderes, y no es en virtud del principio de la separación de poderes que la autoridad jurisdiccional ingresa en el ámbito de las decisiones administrativas de tal manera que dirijan ordenes encaminadas a la planificación y administración de los recursos propios de las autoridades administrativas, según lo dicho por el H. Consejo de Estado en auto de febrero 26 de 2004.

#### 5. Inexistencia del elemento imputación del daño al demandado

Si se aceptara la existencia de un daño, este no es imputable a la actividad del Ministerio de Transporte.

#### **Ministerio de Salud y Protección Social**

El Ministerio de Salud y Protección Social pone de presente el decreto de creación y organización de la entidad, precisando que desde 1995 se puso en marcha el proceso de Descentralización del Sistema Nacional de Salud, con el ánimo de poner en cabeza de los entes sectoriales, la responsabilidad de prestar los servicios de salud indispensables para toda la comunidad dentro de su radio de acción.

La Ley 10 de 1990 señaló a las entidades responsables de la dirección y prestación del servicio de salud; así: i) a los municipios, distritos y área metropolitanas se les asignó la dirección y prestación de servicios de salud del primer nivel de atención, ii) a los departamentos, intendencias y comisarías la dirección y prestación de servicios de salud de segundo y tercer nivel de atención, y iii) la Nación continuó prestando servicios a través del Instituto Nacional de Cancerología.

Ley 60 por la cual se dictan normas orgánicas sobre distribución de competencias y recursos al tenor de los artículos 151 y 288 de la Constitución Política de 1991, y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357, frente a lo cual debe advertirse que al Ministerio de la Protección Social se le asignó la función de Dirección del Sistema Nacional de Salud, pero se excluyeren las funciones referidas a la prestación de tales servicios, los cuales debían ser asumidos por las entidades territoriales o descentralizadas.

Con la creación del Ministerio de la Protección Social, surgió un nuevo concepto conocido como el Sistema de Protección Social que se definía como el conjunto de políticas públicas orientadas a aminorar la vulnerabilidad especialmente de los más desprotegidos, para obtener como mínimo el derecho a la salud, la pensión y el trabajo.

El artículo 6 de la Ley 144 de 2011 dispuso escindir del Ministerio de Protección Social los objetivos y funciones asignadas al Viceministerio de Salud y Bienestar, y los temas relacionados al mismo, recordando cómo tiene objetivos, dentro del marco de sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública, y promoción social en salud, y participar en la formulación en materia de políticas de pensiones, beneficios económicos periódicos y riesgos profesionales, lo cual se desarrollará a través de la institucionalidad que comprende el sector administrativo.

Concluye que no le corresponde a la cartera Ministerial la adecuación del puesto de servicio médico de Santa Cruz del Islote, pues dicha competencia radica en cabeza de la entidad territorio.

### **Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios**

Indico frente al goce de un ambiente sano que la ley 9 de 1979 -Código Sanitario Nacional - establece que el Ministerio de Salud está facultado para establecer las características deseables y admisibles que deben tener las aguas para efectos del control sanitario, reglamentar el almacenamiento y distribución de las aguas de consumo humano y dictar las disposiciones sobre la potabilización de dicho recurso.

El Decreto 1594 de 1984 señala en el artículo 30 que se entiende por uso del agua para consumo humano y doméstico, el que se emplea en actividades tales como: a. Fabricación o procesamiento de alimentos en general y en especial los destinados a su comercialización o distribución; b. Bebida directa y preparación de alimentos para consumo inmediato; c. Satisfacción de necesidades domésticas, individuales o colectivas, tales como higiene personal y limpieza de elementos, materiales o utensilios y d. Fabricación o procesamiento de drogas, medicamentos, cosméticos, aditivos y productos similares.

El artículo 2 del Decreto 1575 de 2007 dispone que el sistema de suministro de agua para consumo humano es el conjunto de estructuras, equipos, materiales, procesos, operaciones y el recurso humano utilizado para la captación, aducción, pretratamiento, tratamiento, almacenamiento, conducción y distribución del agua para consumo humano; y define como agua potable o para consumo humano aquélla que por cumplir las características físicas, químicas y microbiológicas, en las condiciones señaladas en dicho decreto y demás normas que la reglamenten, es apta para consumo humano.

En relación con la violación de este derecho colectivo teniendo en cuenta que se refiere a las condiciones mínimas de seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad que deben existir en el seno de la comunidad para garantizar el normal desarrollo de la vida en sociedad, se tiene que la Superintendencia de servicios Públicos Domiciliarios no es la entidad competente ya que atendiendo su ámbito funcional, no tiene el deber de prestar servicios públicos.

Frente al derecho colectivo a la seguridad y salubridad pública manifiesta que la ausencia en la prestación del servicio público de suministro de agua apta para el consumo humano en condiciones de continuidad y eficiencia, no es un asunto de competencia de la Superintendencia toda vez que no es la entidad obligada según su ámbito funcional, que se encargue de prestar servicios públicos domiciliarios.

Sobre el acceso a la infraestructura que garantice la salubridad pública reitera que la entidad carece de funciones relacionadas con la implementación de una infraestructura, ya que no le corresponde la prestación directa de servicios públicos domiciliarios.

Respecto a la prestación eficiente de servicios públicos indica que la Constitución Política de Colombia de 1991, en su artículo 365 determina que "los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y en ese sentido es su deber asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional."

De acuerdo con lo establecido en el artículo 75 de la Ley 142 de 1994, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios ejerce la función presidencial de

inspección, control y vigilancia sobre las entidades que presten servicios públicos domiciliarios y/o actividades complementarias, la actividad de control, consiste en la atribución de la Entidad para ordenar los correctivos necesarios con el fin de subsanar una situación crítica de orden jurídico, contable, económico o administrativo de cualquier entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios.

Le corresponde a la Superintendencia de Servicios Públicos, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 45 de la Ley 142 de 1994, supervisar el cumplimiento del balance promovido y regulado por las Comisiones de Regulación. Así mismo, debe velar por la progresiva incorporación y aplicación del control interno en las empresas de servicios públicos. Para ello, vigilará que se cumplan los criterios, evaluaciones, indicadores y modelos que definan las comisiones de regulación, y podrá apoyarse en otras entidades oficiales o particulares.

La función de inspección, consiste en la atribución de ésta Superintendencia para solicitar, confirmar y analizar de manera ocasional, y en la forma, detalle y términos que ella determine, la información que requiera sobre la situación jurídica, contable, económica, administrativa de cualquier entidad prestadora de Servicios Públicos.

La vigilancia consiste en la atribución de la Entidad para velar por que las entidades sometidas a su vigilancia se ajusten y cumplan con lo establecido en la Ley y en las resoluciones que para el efecto expida la Comisión de Regulación respectiva.

En síntesis, frente a los hechos relatados en la acción, la Superintendencia tiene la función de: I) Artículo 79 numeral 25 ley 142 de 1994: "Sancionar a las empresas que no respondan en forma oportuna y adecuada las quejas de los usuarios." II) Artículo 79 numeral 29 de la Ley 142 de 1994. Resolver los recursos de apelación que interpongan los usuarios conforme a lo establecido en el artículo 159 de la Ley 142 de 1994, y III) Artículo 81 Ley 142 de 1994. Imponer las sanciones a quienes violen las normas a las que se encuentren sujetas.

De conformidad con el artículo 4 del decreto 1575 del 9 de mayo de 2007, "por el cual se establece el Sistema para la Protección y Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano", los responsables por la implementación y desarrollo de las actividades de control y calidad del agua para consumo humano, son los Ministerios de la Protección Social y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el Instituto Nacional de Salud, las Direcciones Departamentales, Distritales y Municipales de Salud, las personas prestadoras que suministran o distribuyen agua para consumo humano y los usuarios.

De conformidad con el artículo 5 de la ley 142 de 1994 es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, ejecutarlos en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos, y así con base en el artículo 6 del decreto 1575 de 2007, así como con el artículo 79 de la ley 142 de 1994 (modificado por el artículo 13 de la ley 689 de 2001) y el artículo 81 de la ley 142 de 1994 y normas concordantes, "la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios es la autoridad competente para iniciar investigaciones administrativas e imponer sanciones a que haya lugar a las personas prestadoras que suministren o distribuyan agua para consumo humano por incumplimiento de las disposiciones normativas, sin perjuicio de la competencia de la autoridad sanitaria en dicha materia.

La violación de normas sobre control y calidad del agua por parte de las entidades prestadoras del servicio, impone el deber a la SSPD de iniciar la investigación administrativa correspondiente e imponer las sanciones a que haya lugar, sin perjuicio de las responsabilidades de las autoridades sanitarias. La responsabilidad de la Superintendencia se limita a ejercer acciones de control, esto es, a velar por el cumplimiento de las normas legales en estos asuntos por parte de las personas prestadoras del servicio (artículo 9 del decreto 1575 de 2007), pero no puede extenderse frente a la vigilancia y control de las actuaciones de las demás entidades involucradas en la prestación del servicio.

Según el artículo 136 de la ley 142 de 1994, "La prestación continua de un servicio de buena calidad, es la obligación principal de la empresa en el contrato de servicios públicos". De manera que la responsabilidad por el suministro o distribución de agua para el consumo humano de buena calidad, corresponde en primera instancia a los prestadores del servicio, así mismo los prestadores del servicio tiene la obligación entre otras de realizar el control de las características físicas, químicas y microbiológicas del agua para consumo humano, como también de las características adicionales definidas en el mapa de riesgo o lo exigido por la autoridad sanitaria de la jurisdicción.

Por lo tanto, son los municipios y las empresas que ellos contraten, los que tienen la principal responsabilidad frente al manejo de la calidad del agua, para que la misma sea apta para el consumo humano. En ese sentido, la jurisprudencia que mencionamos a continuación también corrobora dicha situación.

Frente al vertimiento y tratamiento de aguas residuales la SSPD indica que de conformidad con el artículo 64 La ley 99 de 1993 corresponde a los Departamentos en materia ambiental, además de las funciones que le sean delegadas por la ley o de las que se le deleguen a los Gobernadores por el Ministerio del Medio Ambiente, I) Dar apoyo presupuestal técnico, financiero y administrativo a las Corporaciones Autónomas Regionales, a los municipios y a las demás entidades territoriales que se creen en el ámbito departamental, en la ejecución de programas y proyectos y en las tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, II) Ejercer en coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

La Ley 715 de 2001 fija como competencia de los Departamentos en materia de salud pública ejecutar las acciones de inspección, vigilancia y control de los factores de riesgo del ambiente que afectan la salud humana.

Por su parte le corresponde a los Municipios en los términos de la Ley 142 de 1994 de la Ley 99 de 1993, el artículo 3 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 311 de la Constitución Política, I) ejercer la vigilancia y control del saneamiento ambiental, y de los factores de riesgo del consumo, las cuales podrán realizarse en coordinación con otros municipios y con el departamento, II) Solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos, domiciliarios, vivienda, recreación y deporte, con especial énfasis en la niñez, la mujer, la tercera edad y los sectores discapacitados, directamente y, en concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales y la Nación, en los términos que defina la ley.

Pone de presente las competencias de las Corporaciones autónomas y de las entidades del nivel central, indicando que la Superintendencia de Servicios Públicos no tiene facultades funcionales que estén relacionadas directamente con el medio ambiente y en consecuencia con la protección del derecho colectivo al goce de un ambiente sano.

No obstante advierte, que en atención al artículo 79 de la ley 142 de 1994, las personas prestadoras de servicios públicos y aquellas que, en general, realicen actividades que las haga sujetos de aplicación de las Leyes 142 y 143 de 1994, están sujetos al control y vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos.

Frente al caso específico de Santacruz de Islote informa que la prestación del servicio de energía en el Archipiélago de San Bernardo cuenta con el registro en el RUPS de la Asociación de Usuarios Comité proelectrico archipiélago de San Bernardo e islote, con NIT 900132936-1, cuya última actualización se realizó el 10 de julio de 2007.

La Superintendencia de Servicios Públicos realizó visita para adelantar actividades de Vigilancia y control el 15 de marzo de 2011 a la Asociación de Usuarios Comité Proelectrico Archipiélago de San Bernardo del Islote y se le brindó capacitación en reporte de información al SUI, y fue sancionada en la resolución SSPD 20112400033975 del 1 de noviembre de 2011 con una multa de \$ 5.356.000,00 por no reportar información financiera al Sistema Único de Información en los formatos y plazos señalados por la Superservicios.

Se requirió al Comité Proelectrico para que actualizará los reportes al Sistema Único de Información - SUI con el propósito que pueda ser beneficiaria de los subsidios del Ministerio de Minas y Energía.

Con ocasión de la notificación de esta demanda la Delegada de Acueducto Alcantarillado y Aseo de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios requirió al Alcalde Distrital de Cartagena a través de oficio radicado SSPD No. 20124200262691 del 26 de abril de 2012, con el fin de que informe las acciones adelantadas por el Distrito con el fin de garantizar el acceso a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo a los habitantes de Santa Cruz del Islote, considerando que la Superintendencia no ha lesionado ni puesto en peligro los derechos colectivos invocados en la demanda, por lo que solicita se denieguen las suplicas de la demanda.

### **Departamento de Bolívar**

El Departamento de Bolívar a través de su apoderado se opuso a todas las pretensiones de la demanda y manifiesta que estas no tienen ningún tipo de relación directa, ni indirecta con el Departamento.

La entidad llamada a responder por las necesidades de la comunidad es el municipio correspondiente del que haga parte el Islote, en este caso es el Distrito de Cartagena, señalando que dentro de las competencias del de coordinación y complementariedad se prestará la colaboración al Distrito de Cartagena en lo que sea pertinente, sin que sea posible asumir la responsabilidad del directo obligado.

Respecto a la prestación eficiente y oportuna de servicios públicos, manifiesta que estos servicios públicos se caracterizan por: (i) tener una connotación eminentemente social, en tanto que pretenden el bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de las personas y por ello su prestación debe ser eficiente; (ii) el régimen jurídico al cual estarán sometidos es el que fije la ley; (iii) pueden ser prestados no solamente por el Estado, directa o indirectamente, sino también por comunidades organizadas o por particulares; (iv) el Estado mantendrá siempre su regulación, control y vigilancia; (v) su régimen tarifario consultará, además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos; (vi) deberán ser prestados directamente por los municipios, en tratándose de los servicios públicos.

La Ley 142 de 1994 estableció en su artículo 10 el derecho de las personas a organizar y operar empresas que tengan objeto la prestación de los servicios públicos domiciliarios, las cuales tienen que cumplir con los requisitos allí señalados, y en el particular, no es el Departamento de Bolívar quien tiene la obligación de prestar los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, el control, manejo, ni coordinación de dichos servicios, pues en este caso la obligación recae en el Distrito de Cartagena, a través de la empresa Aguas de Cartagena S.A. E.S.P. (ACUACAR), con quien se suscribió el contrato conocido como GISA (Contrato para la Gestión Integral de Servicios de Acueducto y Alcantarillado), informando que el servicio de energía en la ciudad de Cartagena lo presta la empresa Electricaribe S.A. E.S.P., y es el Distrito de Cartagena es quien lleva la vigilancia y control del mencionado servicio público, y no el Departamento.

Propone como excepciones:

#### Falta de legitimidad en la causa por pasiva

El Departamento de Bolívar en ningún momento amenazó o vulneró derecho o interés colectivo alguno pues no la entidad territorial que presta los servicios públicos de que trata esta acción, razón por la cual la demanda no está llamada a prosperar respecto del Departamento, siendo el Distrito de Cartagena la entidad encargada de la prestación de servicios públicos de una manera oportuna y eficiente, toda vez que el Islote se encuentra en su jurisdicción.

#### Improcedencia de la acción

Considera que la acción popular es improcedente para obtener la viabilidad del servicio de acueducto y alcantarillado para el desarrollo de un proyecto urbanístico, como quiera que no están en riesgo derechos colectivos sino derechos particulares.

#### **Establecimiento Público Ambiental - EPA Cartagena**

El EPA – Cartagena a través de su apoderado contestó la demanda manifestando que la entidad no tiene la obligación legal de responder por ninguno de los hechos que dieron origen a esta acción pública.

Como lo manifiestan los accionantes, Santa Cruz del Islote es un corregimiento del Distrito de Cartagena de Indias, ubicado al noroeste de Colombia dentro del Golfo de Morrosquillo, archipiélago de San Bernardo, considerado y establecido dentro del actual Plan de Ordenamiento Territorial (P.O.T), por lo que el corregimiento no se encuentra contemplado dentro del perímetro urbano del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, por ser en la actualidad un corregimiento de Cartagena de Indias.

El POT de manera específica considera a Santa Cruz del Islote de carácter Corregimental, circunstancia esta que deja por fuera de la competencia funcional al Establecimiento Público Ambiental EPA. -, quien solo tiene la competencia ambiental en el perímetro urbano de la Ciudad de Cartagena.

Pone de presente el Decreto 977 de 2001, por medio del cual se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, reiterando que Santa Cruz del Islote es un Corregimiento del Distrito de Cartagena de Indias, razón por la cual quien tiene la competencia ambiental en dicho corregimiento es la Corporación Autónoma Regional del Dique "CARDIQUE" de acuerdo con la Ley 99 de 1993.

Precisando que en la Sentencia del Tribunal de Administrativo de Bolívar, de fecha 02 de Noviembre de 2006, se declaró nula la delegación que el Concejo Distrital realizó de las funciones del Alcalde Mayor en Materia Ambiental dentro del área de la jurisdicción del Distrito.

### **Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique-CARDIQUE**

La Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (CARDIQUE) a través de su apoderado se opuso a las pretensiones de la demanda toda vez que la entidad es la encargada de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturaleza renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.

CARDIQUE no ha incurrido en actuación u omisión alguna que vulnere derechos colectivos como el de atención y prevención de desastre que se genere por estar cumpliendo con las facultades establecidas en la ley 99 de 1993, siendo el papel de las corporaciones autónomas regionales complementario y subsidiario respecto a la labor de alcaldías y gobernaciones, enfocado al apoyo de las labores de gestión del riesgo que corresponden a la sostenibilidad ambiental del territorio sin que se exima a los alcaldes y gobernadores de su responsabilidad primaria en la implementación de los procesos de gestión del riesgo de desastres.

Considera que la presente acción Popular adolece del tecnicismo establecido en la ley puesto que en la misma se hace una referencia general del problema, relacionando supuestas violaciones a la ley, en lo referente a la atención y prevención de desastre técnicamente previsible, a la salud pública a las disponibilidad y acceso a una infraestructura que garantice la salubridad pública y la prestación efectiva de los servicios públicos pero en ninguno de sus aparte se indica con claridad cuáles son los hechos u omisión de la presente Acción en la que ha incurrido la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique "CARDIQUE".

La Corporación se ha reunido con la comunidad del islote y ha dictado capacitaciones de educación ambiental en coordinación con Eco progreso, trabajando con la formación de dos docentes para incluir en el PEI, el componente de los manglares, como ecosistema fundamental en la preservación de la isla.

El Islote, está ubicado en bienes baldíos reservados de la nación por hacer parte del Parque Marino Nacional Natural Isla del Rosario y San Bernardo las cuales tienen un área marina protegida, y en lo que tiene que ver con el pan de manejo de residuos sólidos, esto le corresponde al ente Territorial el cual mediante resolución No 0981 de

diciembre 26 de 2007, adopto el plan, siendo recibido por CARDIQUE, mediante Resolución No 0512 de junio 10 de 2008.

Mediante Resolución No 0042 de enero 17 de 2011, Cardique, hace unos requerimientos y se dictan otras disposiciones, y se requiere al Distrito para que ponga en ejecución e implemente los proyectos contentivos del Plan de gestión Integral de Residuos Sólidos PGIRS relacionado en el concepto técnico No. 1218 de 2010 emitido por la Subdirección ambiental de Cardique.

La prestación de servicio público, en este caso específico está relacionada con el servicio de aseo, el cual el distrito mediante licitación pública realiza el proceso de contratación con los operadores.

En lo referente al Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos del Distrito de Cartagena. CARDIQUE, mediante Resolución No. 0512 de 2008, resolvió tener por recibido el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos del Distrito de Cartagena de Indias y a través de la Resolución No. 042 se adoptó el citado Plan.

Formuló las siguientes excepciones:

#### Falta de los requisitos legales de la acción

El medio de control fue presentada sin el lleno de los requisitos establecidos en la ley, ya que en la misma se hace una referencia general del problema, relacionando supuestas violaciones a los derechos colectivos pero en ninguno de sus aparte se indica con claridad cuáles son las acciones u omisiones en la que ha incurrido la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique "CARDIQUE".

#### Denegación de la solicitud de la vinculación de la Corporación Aautónoma Regional del Canal del Dique (CARDIQUE) por inexistencia de responsabilidad en la causa de origen de la acción popular

Manifiesta que Cardique ha cumplido con su rol dentro de sus funciones y competencia, poniendo de presente el memorando técnico emanado de la Subdirección de Gestión Ambiental, el cual reproduce en la contestación de la demanda.

Afirma que el Islote es parte integrante de las 10 islas que componen el Archipiélago de San Bernardo, el cual se encuentra localizado a 9o 45' 0", de latitud norte y los 75° 51' 0" de longitud oeste, en el Departamento de Bolívar, en el Municipio de Cartagena, y es reconocida como una isla construida, a pesar de los antecedentes anteriores no existen evidencias de que las islas fueran habitadas de manera permanente antes del presente siglo.

En cuanto a la condición de propiedad se observa la condición de ocupación indebida de los globos de terreno que conforman las islas en mención que fue definida mediante las resoluciones 4698/84 y 4393/86 del INCORA en las que al concluir un procedimiento de clarificación de títulos se concluye que estas no han salido del patrimonio de la Nación y tienen condición de Baldíos Reservados.

Pone de presente la sentencia ACU 935 del 6 de Julio de 2001 del H. Consejo de Estado donde se determinó que el islote se trata de baldíos de la Nación especialmente protegidos por la Constitución y la ley, que les da el carácter de inalienables, Imprescriptibles e inembargables, por lo que cualquier permiso o autorización que se otorgue y que contribuye a consolidación de esta ocupación *contra lege*.

Respecto a la estructura administrativa se observa que Distrito de Cartagena, Corregimiento del Archipiélago de San Bernardo está compuesto por las Islas Cabruna, San Bernardo, Palma, Panda, Ceypén, Maravilla, Tintinan, Múcura, Mangle y el Islote; ubicadas en latitud 9°.45' Norte y Longitud 75°. 52' Suroeste.

Del área marina correspondiente al Parque Nacional Natural Corales del Rosario y San Bernardo cuya administración directa está relacionada con la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales- UAESPNN-, según la Resolución No. 1425 de 20 de diciembre de 1996, se realinderó nuevamente el Parque, en su mayor parte, submarino a excepción del área territorial de la Isla Rosario y sus islotes adyacentes e Isla Tesoro ubicadas en el archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, y el área territorial de la Isla Maravilla e Isla Mangle en el Archipiélago de San Bernardo, quedando excluidos del área de jurisdicción del Parque los demás globos de terreno ubicados dentro de los límites del mismo.

En cuanto a las zonas de amortiguamiento señala que a partir de la promulgación del Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del protección al medio ambiente, se ha contado con una definición de zonas de amortiguamiento, como aquella zona periférica donde se atenúan las perturbaciones que pueda causar la actividad antrópica en los Parques Nacionales Naturales (PNN), donde se pueden imponer restricciones y limitaciones al dominio.

Indica que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el año 2003, mediante la Resolución 0456 de 2003, dispuso la elaboración de un Modelo de Desarrollo Sostenible para los Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo con el objetivo de adoptar medidas que permitan la restauración, conservación manejo y uso sostenible de los ecosistemas presentes en el área como apoyo a las comunidades locales, con el fin de lograr el aprovechamiento sostenible y alternativo de los recursos ambientales.

Cardique en el año 2010, desarrolló el Sistema de Gestión Ambiental Insular -SIGAM INSULAR -, en el cual se construye una agenda concertada, la cual es una actualización de la agenda concertada del año 1997, con acercamiento al 2006, y en desarrollo de la cual se realizan los talleres correspondientes, y para el caso específico del Islote.

Excepción genérica de declaración oficiosa de excepción de fondo y de las exonerantes de responsabilidad que tenga como probadas el despacho

### **Distrito Turístico y Cultural de Cartagena**

Contestó la demanda oponiéndose a la prosperidad de todas y cada una de las pretensiones formuladas considerando que las pretensiones ameritan una erogación significativa por parte de la autoridad que por competencia funcional le corresponda su atención, y por lo tanto no son susceptible su satisfacción mediante acción popular toda vez que las autoridades administrativas deben sujetar sus gastos al respectivo presupuesto.

Se debe tener en cuenta lo dispuesto por el artículo 339 de la C. P. el cual establece que: "*Las entidades territoriales elaboran y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas*".

En el caso concreto se trata de una comunidad que por su propia iniciativa se encuentra asentada en dicha zona insular, y que pretende mediante la Acción Popular, que se le garantice una infraestructura básica y necesaria para la salubridad pública y la prestación de servicios públicos domiciliarios, siendo que en el Distrito de Cartagena la prestación de los servicios públicos domiciliarios se encuentran concesionado a la Empresa Aguas de Cartagena S.A E.S.P.

En cuanto a la recolección de basuras, por ser zona insular, corresponde la prestación del servicio en la comunidad de Santa Cruz del Islote, a la empresa Aseo Urbano de la Costa.

En cuanto el servicio de energía esta es prestada por la empresa ELECTRICARIBE S.A. E.S.P. quien es la empresa concesionaria del servicio con ocasión al monopolio ejercido por el Estado - Ministerio de Minas y Energía, quien es un ente diferente al Distrito de Cartagena, y que en ejercicio de esta competencia por parte de dicho Ministerio instaló en esa comunidad una planta que le presta los servicios de energía.

En lo atinente a la prevención de desastres, corresponde al Sistema Nacional de Prevención y atención del Desastres, cuya misión es Orientar la gestión y coordinar las entidades del Sistema Nacional que permitan la prevención y mitigación de los riesgos y la organización de los preparativos para la atención de emergencias, la rehabilitación y reconstrucción en caso de desastre; incorporando el concepto de prevención en la planificación, educación y cultura del país, que conduzca a la disminución de la vulnerabilidad y los efectos catastróficos de los desastres naturales y atóxicos.

En cuanto al tema de vivienda, corresponde al Ministerio de Vivienda Ciudad y Turismo, que en coordinación con el Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del Distrito de Cartagena "CORVIVIENDA", la cual es un ente diferente al Distrito de Cartagena, creado por el Concejo Distrital mediante Acuerdo N° 37 del 19 de Junio de 1991. Reglamentado por el Decreto 822 del 15 de Noviembre, a su vez modificado por el Decreto 717 del 23 de Junio de 1992.

El Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del Distrito de Cartagena "CORVIVIENDA" tiene como fin principal ejecutar en todo el territorio del Distrito de Cartagena, la aplicación de reforma urbana en los términos previstos en la ley 9 de 1989, ley 3 de 1991, ley 388 de 1997, y promover las organizaciones populares de vivienda.

Formuló la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva por cuanto las pretensiones de los accionantes están dirigida a entidades distintas al Distrito de Cartagena, solicitando se nieguen las suplicas de la demanda.

### **Dirección General Marítima - DIMAR**

La Dirección General Marítima – DIMAR a través de su apoderado dio respuesta al medio de control, indicando que el Islote de Santa Cruz corresponde a un bien baldío de la Nación, fuera de los límites de jurisdicción de la DIMAR y la competencia relacionada con los programas de salubridad pública y obras de infraestructura no le corresponden a la entidad.

Indica que el Comité Técnico Nacional de alerta por Tsunami, del cual hacer parte la DIMAR ha elaborado un Plan Nacional para la Gestión de Riesgo de Tsunami, ante la ocurrencia de este fenómeno que pudiera afectar las zonas costeras e insulares,

conforme a los criterios establecidos en la Ley 1523 de 2012 por las cuales se adoptó la Política de Gestión del Riesgo.

Se ha fortalecido el Centro Nacional de Tsunami (CAT), y se ha propuesto designar a la DIMAR como punto focal de alerta contra tsunamis y a través de la cual se establece el contacto todos los días del año para recibir boletines y avisos de alerta en caso que se presente el fenómeno.

La DIMAR es una dependencia interna del Ministerio de Defensa de naturaleza administrativa sin personería jurídica encargada de ejecutar la política del gobierno en materia marítima, y a través de las capitanías de puerto, los puertos marítimos ejerce las funciones de autoridad marítima.

En relación con los hechos y pretensiones del medio de control señala que el Islote de Santa Cruz hace parte de las islas del Archipiélago del Rosario y San Bernardo, y en virtud de lo establecido en el Código Fiscal es un bien baldío reservado de la Nación fuera de la jurisdicción de la autoridad marítima, de manera que al ser un bien de uso público, no es susceptible de prescripción adquisitiva, además es inalienable e inembargable.

En el presente asunto no le corresponde a la DIMAR adelantar acciones relacionadas con las medidas de salubridad pública ni la ejecución de obras de infraestructura para la prestación de servicios públicos domiciliarios, ya que le compete autorizar los proyectos de construcción y obras de ingeniería oceanográfica que pretendan desarrollarse en los bienes de uso público en los términos del Decreto Ley 2324 de 1984, y para este asunto en particular sobre las áreas marítimas aledañas al Islote de Santa Cruz.

Desde el año 2008 la DIMAR ante la necesidad de contar con un sistema de alerta integral que permita monitorear la actividad del mar y sísmica, con el fin de mitigar los daños materiales y las pérdidas de vidas ante un posible tsunami en las zonas costeras del país, elaboró un anteproyecto para la creación de un centro de alerta de tsunami en Colombia (CAT) y en marzo de 2009 se puso en funcionamiento la red mareografica para el Pacífico y la central de monitoria del CAT.

El objetivo del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo es llevar un proceso de gestión del riesgo con el propósito de ofrecer protección a la población en el territorio colombiano, además el Comité Técnico Nacional de Alerta por Tsunami del cual hace parte la DIMAR ha elaborado del Plan Nacional para la Gestión del Riesgo por Tsunami, y se ha fortalecido el CAT.

De conformidad con lo anterior los derechos colectivos supuestamente vulnerados no se concretan en las actuaciones adelantadas por la autoridad marítima que ha actuado en el marco de sus competencias. Por lo que solicita se desvincule la DIMAR del presente medio de control.

### **Ministerio de Minas y Energía**

La Cartera Ministerial a través de su apoderado se opuso a las pretensiones que sean desfavorables a la entidad, precisando que no le constan los hechos expuestos en la demanda.

Formuló las siguientes excepciones:

### Falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio de Minas y Energía.

El artículo 311 de la Constitución Política de 1991 establece que el municipio como la entidad fundamental de la división política administrativa de Colombia le corresponde "prestar los servicios públicos que determine la ley", por lo que la responsabilidad mediata se encuentra en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena, ya que Santa Cruz del Islote pertenece a dicho distrito, igualmente el artículo 5o de la ley 142 de 1994, establece que los municipios tienen competencia como garante y gestor en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, por lo que también el Alcalde es gestor, y es responsable para que los servicios sean prestados efectiva y eficientemente a su comunidad.

Es la autoridad municipal quien debe otorgar el permiso para que las líneas de transmisión y distribución de energía eléctrica y gas combustible, conducción y distribución de acueducto, alcantarillado y redes telefónicas de empresas de servicios públicos, puedan atravesar ríos, caudales, líneas férreas, puentes, calles, caminos y cruzar acueductos, oleoductos, y otras líneas o conducciones, cuando no exista ley expresa que indique otra entidad que lo otorgue (artículo 57 de la Ley 142 de 1994), y los municipios directa o indirectamente, con recursos propios del Sistema General de Participaciones u otros recursos, deben promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial, realizar directamente o a través de terceros en materia de servicios públicos, la construcción, ampliación, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de los mismos.

El alcalde municipal no cuenta con funciones de regulación, vigilancia y control de las personas que prestan los servicios públicos domiciliarios. Sin embargo, tiene que asegurar que las comunidades a su cargo - la ciudadanía, reciban los servicios domiciliarios en condiciones eficientes y oportunas, incluyendo la zona rural.

Para el presente asunto es el Distrito Turístico de Cartagena el encargado de garantizar la prestación los servicios públicos, y para ello le es obligatorio expedir el Plan de Ordenamiento Territorial como un instrumento de planeación y gestión del desarrollo siendo uno de sus objetivos el de satisfacer las necesidades de los ciudadanos para que puedan acceder más fácilmente a los servicios públicos domiciliarios, como se conoce el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) es el instrumento establecido por la Ley 388 de 1997.

En cuanto a la prevención de desastres en Colombia existe un Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD), creado mediante la Ley 46 de 1988 y reglamentado en su organización y funcionamiento por el Decreto-Ley 919 de 1989, y en dicha normatividad el Ministerio de Minas y Energía, no tiene como función efectuar estudios e investigaciones sobre amenazas, vulnerabilidad y situaciones de riesgo, ni asumir la coordinación de todas las actividades necesarias para atender una situación de desastre.

Con relación a la salubridad pública, no es competencia del Ministerio de Minas y Energía la construcción de planes de salud territoriales, adelantar campañas de salud en las comunidades, crear hospitales, ni centros de atención en salud.

### Falta de vulneración o amenaza de derechos colectivos por parte del Ministerio de Minas y Energía.

La Cartera ministerial no está vulnerando ni ha amenazado los derechos colectivos, ya que la presunta vulneración de derechos colectivos, y las competencias para su mitigación se encuentra en las entidades territoriales que son independientes del Ministerio de Minas y Energía, proponiendo también las excepciones genéricas demostradas en el proceso y que sean a favor de Ministerio de Minas y Energía.

### **Aguas de Cartagena S.A. ESP**

Solicita sean desestimadas todas y cada una de las pretensiones por carecer el petitum de fundamento legal y táctico.

Formula las siguientes excepciones:

#### Falta de legitimación de la causa por pasiva

Aguas de Cartagena S.A. E.S.PA es una empresa de Servicios Públicos domiciliarios mixta encargada de operar y mantener la infraestructura de acueducto y alcantarillado de la ciudad, entregada mediante contrato suscrito con el Distrito de Cartagena, para el mencionado fin; y no se encuentra las funciones de realizar obras tendientes expansión del sistema de acueducto y alcantarillado de la ciudad de Cartagena.

Las acciones populares deben ser dirigidas en contra de quien vulneró el derecho colectivo, por lo que debe tenerse como sujeto pasivo de la acción, a la autoridad pública, persona natural o jurídica pública o privada, que con su actuar pasivo u activo, ha violado o amenace violar el derecho o interés colectivo, reiterando que la empresa de servicios públicos no es la encargada de ejecutar las obras necesarias para la expansión y mejora del sistema de acueducto y alcantarillado del Distrito de Cartagena.

Aguas de Cartagena S.A. E.S.P., como operador de los servicios públicos de Acueducto y Alcantarillado Sanitario le corresponde el estudio de las alternativas de solución de los problemas o carencias de prestación de estos servicios en la ciudad, afirmando que para el caso en estudio el año 2009 adelantó los estudios pertinentes para la prestación del servicio de acueducto en la isla de Santa Cruz del Islote, con un costo aproximado del proyecto de tres mil millones de pesos para ese año. Además desde octubre del año en mención, remitió a la alcaldía de Cartagena los resultados de dicho estudio con los diseños respectivos para la construcción de la infraestructura para la prestación del servicio de acueducto en Santa Cruz del Islote, tal como se acredita con el oficio GER-ACT-16254 de 13 de Octubre de 2009.

Como solución a la problemática del sistema de acueducto de la isla Santa Cruz del Islote, se planteó al Distrito de Cartagena, la instalación de una planta desalinizadora ubicada en este corregimiento, que contara con una estación de bombeo, un tanque bajo y un tanque alto y redes de distribución a la población, y hasta la fecha no se le ha informado a la empresa Aguas de Cartagena S.A. E.S.P., sobre la existencia de financiación que permita la ejecución de estas obras.

La empresa ha cumplido con la presentación de los diseños para la solución de la problemática planteada en la demanda referente a la prestación del servicio de acueducto, y poniendo de presente la sentencia del H. Consejo de Estado del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), advierte que no existe ninguna relación jurídica sustancial que lleven al juez a imponer una condena a Aguas de Cartagena por la supuesta vulneración de los derechos colectivos.

#### Inexistencia de la vulneración de derechos a los accionantes

Señala que la empresa ha cumplido con sus deberes contractuales, como empresa de servicios públicos domiciliarios encargada de operar y mantener la infraestructura de acueducto y alcantarillado sanitario de la ciudad de Cartagena. Infraestructura, que le fue entregada mediante contrato suscrito con el Distrito para el mencionado fin.

Dentro de las responsabilidades de Aguas de Cartagena SA ESP no se encuentra la financiación de obras de expansión de los servicios de acueducto y alcantarillado, sino que la misma es de resorte de la Administración Distrital quien tiene la responsabilidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 311, 315, 365 y 367 de la Constitución Política, 3o de la Ley 136 de 1994, 8o de la Ley 388 de 1997 y 76 de la Ley 715 de 2001, de construir, ampliar, rehabilitar y mejorar la infraestructura de los servicios públicos de la ciudad y se indicaron que igualmente se encuentra consagrada en la Cláusula 20 del contrato GISAA.

Para el caso en cuestión ha adelantado los diseños para la solución a la prestación del servicio de acueducto en la isla Santa Cruz del Islote, es decir ha cumplido a cabalidad con sus deberes contractuales, por lo tanto, del actuar de ACUACAR no se desprende conducta activa u omisiva que vulnere los derechos colectivos de la comunidad de Santa Cruz del Islote.

### **Electrificadora del Caribe S.A. Esp. - ELECTRICARIBE**

La Empresa de Servicios Públicos en su contestación de demanda se opuso a todas las pretensiones advirtiendo que la acción no se encuentra dirigida en contra de la empresa.

Precisa que en el área geográfica que el actor cataloga como corregimiento: SANTA CRUZ DEL ISLOTE, nunca ha existido infraestructura eléctrica; Electricaribe recibió la infraestructura de redes de Alta, Media y Baja tensión, de la ciudad de Cartagena de Indias, como consecuencia de la transferencia de activos que la Nación, actuando como representante de Electrificadora de Bolívar S.A. E.S.P., en liquidación, le entregó a Electricaribe S.A. E.S.P.,

Debido a la seria crisis financiera que atravesaban las empresas prestadoras del servicio público de energía en la Costa Atlántica Colombiana fueron intervenidas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios con fines de liquidación; por tanto, el Gobierno Nacional consideró llevar a cabo una completa reorganización y capitalización del sector señalando que el servicio de energía eléctrica en la Costa Atlántica fuera prestado por el sector privado, sin incluir el indicado Islote.

En consecuencia se constituyó la sociedad anónima de carácter privado Electrificadora de la Costa Atlántica S.A. E.S.P - Electrocosta S.A. E.S.P. - para prestar el servicio de energía eléctrica en los Departamentos de Bolívar, Córdoba y Sucre, sin incluir el indicado Islote, mediante escritura pública N° 2275 de 6 de julio de 1998, otorgada en la Notaría 45 del Circuito Notarial de Bogotá.

Las antiguas electrificadoras suscribieron con Electrocosta S.A E.S.P un contrato de transferencia por medio del cual las primeras transfirieron a la segunda, y esta recibió de buena fe, los bienes destinados a la distribución de energía, incluyendo, sin limitación todos sus componentes, mejoras y anexidades los cuales hoy pertenecen a Electricaribe S.A. E.S.P., en virtud de la fusión de ambas compañías, pero no hay transferencia de activos ubicados en el Islote porque no ha existido infraestructura para la prestación del servicio de distribución de energía eléctrica.

De conformidad con el ejercicio de la función pública estatal, la responsabilidad de la planeación de la urbe recae directamente en el Distrito de Cartagena, antes Municipio de Cartagena, y más específicamente en su Secretaría de Planeación según lo previsto en el artículo 63 del decreto 1469 de 2010, "Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas: al reconocimiento de edificaciones: a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones".

Propuso como excepciones:

#### Falta de legitimación en la causa por pasiva

La sociedad no tiene legitimación en la causa para ser demandada, en tanto, la responsabilidad política, administrativa jurídica y económica en la gestión pública de planificación radica, dentro de sus niveles oficiales de competencia, en las entidades indicadas por el actor, no en Electricaribe A. E.S.P

Afirma que incluso la parte actora acepta que no existe legitimación en la causa para demandar a la empresa de servicios públicos en tanto son las estas entidades públicas las competentes para el desarrollo y la planeación del territorio.

La prestación del servicio público de distribución de energía eléctrica, por parte de ELECTRICARIBE S.A. E.S.P. solo sería obligatoria para el operador de red en la medida en que estén de acuerdo con el Plan Estratégico, el Plan de Acción y el Plan Financiero reglamentado en la Resolución CREG 005 de 1996, en armonía con lo dispuesto en la ley 142 de 1994.

No es cierto lo que indica la Gobernación de Bolívar al contestar la acción popular, cuando afirma que ELECTRICARIBE S.A. E.S.P es la empresa encargada de la prestación del servicio público de energía, razón por la cual se dispuso su vinculación procesal.

Con fundamento en los artículos constitucionales 365 a 370 y en la Ley 142 de 1994, Electricaribe SA ESP está regulada en un esquema de libre competencia para la prestación de los servicios públicos domiciliarios, el cual debe ser garantizado por los municipios y distritos y supervisado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Electricaribe SA ESP no distribuye ni comercializa el servicio público domiciliario de energía en la Isla Santa Cruz del Islote del Distrito de Cartagena, nunca ha estado dentro de su mercado de clientes o usuarios y sólo sería obligatoria la vinculación a dicha comunidad—de conformidad con el numeral 3.2.2 de la Resolución CREG 070 de 1998, "Por la cual se establece el Reglamento de Distribución de Energía Eléctrica, como parte del Reglamento de Operación del Sistema Interconectado Nacional"— en la medida en que esté de acuerdo con el plan que trata la Resolución CREG 005 de 1996, precisando que la viabilidad financiera de cualquier proyecto energético depende de la concurrencia de la Nación, el Departamento y el Municipio en los costos de la inversión a realizar, de conformidad con lo dispuesto en los Planes Nacionales de Desarrollo vigentes.

#### Inexistencia del nexo causal por concurso exclusivo de una causa extraña

Deben denegarse las pretensiones y absolverse a Electricaribe S.A. E.S.P. por no haber incurrido en falla en el servicio que presta y por no serle imputable hecho u omisión alguna que pueda ser catalogada como violatoria de derechos colectivos.

Inexistencia de la vulneración por ausencia de obligación y de responsabilidad de parte de Electricaribe S.A. E.S.P., e inexistencia de violación de derechos colectivos

Electricaribe S.A. E.S.P no ha construido activos, como tampoco suministra plantas eléctricas, a través de los cuales se suministra el servicio de energía a las zona geográfica detalladas en la demanda popular, el suministro de energía se realiza sin las condiciones técnicas necesarias, es por voluntad de los mismos habitantes, por conductas de terceros, o por hecho u omisión, de la autoridad Distrital o Estatal competente, anomalías que pudieron haber surgido por falta de planeación pública y que no pueden imputarse a Electricaribe S.A E.S.P.

Excepción Innominada

Solicita se declare cualquier otra excepción que resulte probada durante el transcurso del presente proceso.

**Parques Nacionales Naturales de Colombia**

La Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia se pronunció frente a la demanda, manifestado que no ha vulnerado ni se encuentra vulnerando los derechos colectivos enunciados por los accionantes.

Pone de presente la naturaleza y funciones de la entidad consignadas en el Decreto 3572 de 2011, siendo su principal objetivo la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la Coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Parques Nacionales es una autoridad ambiental del orden nacional cuya competencia se suscribe a las áreas que constituyen el sistema de parques nacionales naturales, en los términos del Capítulo V del Código de Recursos Naturales Renovables, y de conformidad con lo anterior la competencia de la Unidad se sustenta en proteger las áreas delimitadas en la Resoluciones de creación del sistema de parques nacionales, vigilando que los habitantes de la zona no contravengan las normas que regulan las actividades y sancionando a aquellos ciudadanos que no ajusten sus conductas y actividades al marco normativo.

Citando la sentencia del 30 de abril de 2009 del H. Consejo de Estado indica que de conformidad con el mapa de georreferenciación del Grupo de Sistema de Información y Radiocomunicaciones de Parques Nacionales de Colombia, se evidencia que Santa Cruz del Islote esta por fuera de los límites del Parque Nacional Natural de los Corales del Rosario y de San Bernardo, y por lo tanto, la entidad carece de competencia funcional para cumplir con las órdenes que se lleguen a adoptar en la acción popular, reiterando que a Parques Nacionales Naturales no le concierne la implementación de infraestructura para la salubridad y prestación de servicios públicos, ni la implementación de planes para la prevención de desastres naturales.

**Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**

A través de su apoderado el Ministerio solicitó no se acceda a las pretensiones de los accionantes por cuanto la cartera ministerial no es el competente para conocer ni

responder por temas relacionados con prevención y atención de desastres, salud pública, servicio de agua y alcantarillado, disponibilidad y acceso a una infraestructura que garantice la salubridad pública y acceso a servicios públicos.

Conforme a las competencias que le atribuyo la ley, el Ministerio no tiene inferencia en los hechos narrados en la demanda, toda vez que frente a los mismos la responsabilidad se encuentra en cabeza otras entidades públicas y por ello, solicita la desvinculación del Ministerio ya que es clara la falta de legitimación en la causa por pasiva material, dado que la entidad no tiene a su cargo funciones de vivienda, desarrollo territorial, agua y saneamiento básico, las cuales fueron asignadas al creado Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

El Decreto Ley 3570 de 2011 fija los objetivos y funciones del Ministerio de Ambiente, el cual advierte no es un ente ejecutor, atendiendo que es el organismo rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación.

Le compete a las corporaciones autónomas regionales la atención y prevención de desastres de conformidad con la Ley 1523 de 2012, señalando que la Autoridad Ambiental es la obligada para el conocimiento, la reducción del riesgo y manejo de desastres es el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales, los Gobernadoras y los Municipios en el área de su jurisdicción, sumando a la competencia en materia ambiental, de acuerdo con la Ley 99 de 1993.

Recuerda que de conformidad con el artículo 311 de la Constitución Política y la Ley 1551 de 2012 los municipios deben prestar los servicios públicos que determine la ley, así como garantizar la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico a los habitantes de la jurisdicción de acuerdo con la normatividad vigente en materia de servicios públicos domiciliarios; así, el Municipio debe garantizar que la construcción de las Plantas de Tratamiento de Agua Residuales cumpla con las normas y lineamientos establecidas en la ley, con el fin de no generar un impacto ambiental negativo en su territorio; y para el presente asunto es la Gobernación de Bolívar, el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y los demás que correspondan, quienes tienen a su cargo los temas de una adecuada prestación de servicios públicos en la población de Islote corregimiento de Cartagena de Indias.

Propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva por cuanto, el Ministerio no es la entidad competente para conocer ni responder por temas relacionados con prevención y atención de desastres, salud pública, servicio de agua y alcantarillado, disponibilidad y acceso a una infraestructura que garantice la salubridad pública y acceso a servicios públicos, y en esa medida no le asiste ningún tipo de responsabilidad, por acción u omisión.

### **Departamento Nacional de Planeación -DPN**

El DPN a través de su apoderado contestó la demanda indicando el marco de competencias de la entidad establecido en el Decreto 1382 de 2012, y precisando que los hechos descritos en la demanda vinculan asuntos de competencia de entidades territoriales distintas.

Se opone a la prosperidad de las pretensiones elevadas por no ser el responsable de la protección de los derechos colectivos alegados por el extremo actor.

De conformidad con lo establecido en la ley 1523 de 2012 existen los Consejos Municipales de Atención del Riesgo en donde con la intervención de varias entidades públicas se establecen las acciones correctivas y necesarias para mitigar y prevenir la afectación que indican los hoy accionantes, razón por la cual el pretendido amparo debe ser negado frente al Departamento Nacional de Planeación, toda vez que no es la entidad responsable en la toma de decisiones o en la ejecución de acciones tendientes a mitigar el riesgo.

La Carta Política señala que el municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos, y el artículo 3 de la ley 136 de 1994, entre otras, establece como funciones del municipio las de administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la Ley, y solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda recreación y deporte, con especial énfasis en la niñez, la mujer, la tercera edad y los sectores discapacitados, directamente y en concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales y la Nación, en los términos también de la Ley 142 de 1993.

Lo solicitado en la presente demanda no es de competencia del Departamento nacional de Planeación, dado que el aseguramiento en la prestación del servicio público domiciliario de acueducto, alcantarillado y saneamiento básico, se encuentra en cabeza de los municipios o distritos quienes pueden prestarlo de manera directa o a través de empresas de servicios públicos de naturaleza pública, mixta o privada, para garantizar que el suministro sea eficiente, permanente, con calidad y potabilidad es responsabilidad de dicha entidad territorial.

Advierte que la parte actora no ha demostrado cuál es el nexo causal entre la supuesta conducta imputable al Departamento Nacional de Planeación a título de omisión o de acción, razón por la cual no puede buscar en estas acciones un mecanismo para cambiar los distintos ámbitos de competencia administrativa.

### **Coadyuvantes**

Natalia Cárdenas Marín, Laura Amaya Cantor y Sebastián Senior Serrano coadyuvaron el medio de control de la referencia acogiendo a los hechos planteados por los demandantes.

Ponen de presente el concepto de servicios públicos señalado en el artículo 367 de la Constitución y precisando los señalados en el artículo 1o de la Ley 142 de 1994 a saber: (i) acueducto, (ii) alcantarillado, (iii) aseo, (iv) energía eléctrica, (v) distribución de gas combustible, (vi) telefonía pública básica conmutada y (vii) telefonía local móvil del sector rural.

Consideran que en el presente asunto se vulneran los derechos e intereses colectivos al acceso a los servicios públicos, toda vez que la población de Santa Cruz del Islote no recibe los servicios mencionados, de manera que se vulnera derecho al acceso a los mismos, así como su prestación sea eficiente y oportuna.

Recuerdan que el derecho colectivo a la salubridad pública es conexo con otros derechos fundamentales como la vida y la niñez, lo que igual se encuentra consignado

en una Observación General sobre el derecho a la salud del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas adoptado en el 2000.

Advierten que en la Comunidad del Islote no se han realizado las labores necesarias para la satisfacción del derecho a la salud, debido a la ausencia de establecimientos ni utensilios necesarios para atender a la población; y no hay médicos ni enfermeras que estén allí permanentemente, lo cual impide la prestación de un servicio de calidad.

## **Defensoría del Pueblo**

La Defensoría del Pueblo a través de su representante coadyuvó el proceso de la referencia en los términos del artículo 24 de la Ley 472 de 1998.

Indica que el artículo 365 de la Constitución Política determina que el Estado tiene el deber de asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional, los cuales estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley y podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares.

En cumplimiento de lo anterior, el Congreso de la República expidió la Ley 142 de 1994 "por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones". Tal disposición legal se aplica a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía [fija] pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural.

El Decreto 302 de 2000 "*por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, en materia de prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado*" fija las normas que regulan las relaciones que se generan entre la entidad prestadora de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado y los suscriptores y usuarios, actuales y potenciales, del mismo. Además define el servicio público domiciliario de alcantarillado como la recolección municipal de residuos, principalmente líquidos y/o aguas lluvias, por medio de tuberías y conductos. Las actividades complementarias de transporte, tratamiento y disposición final de tales residuos hacen parte de este servicio, considerando que para efectos de determinar si existe prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado resulta pertinente, acudir a las definiciones técnicas que trata el artículo 3 del Decreto 302 de 2000

La construcción de redes locales para conectar los inmuebles al sistema de acueducto y alcantarillado es responsabilidad de los urbanizadores y/o constructores. Sin embargo, la empresa prestadora del servicio podrá encargarse de tales obras, pero para ello los costos serán a cargo de los usuarios de tales servicios.

Sobre la potabilidad del agua para el consumo humano, se remite al artículo 2 del Decreto 475 de 1998, el cual dispone que las normas técnicas que regula tal disposición son de orden público y de obligatorio cumplimiento y en ese orden de ideas, el prestador del servicio público de acueducto debe brindarles a los usuarios agua apta para el consumo humano, independientemente de las características del agua cruda y de su procedencia; definiendo el agua potable como "*aquella que por reunir los requisitos organolépticos, fisicoquímicos y microbiológicos, en las condiciones señaladas en el presente decreto, puede ser consumida por la población humana sin producir efectos adversos a su salud*". Mientras que el agua cruda es aquella que no se ha sometido al proceso de tratamiento.

Refiriéndose al artículo 311 de la Constitución Política advierte que el municipio como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determina la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes, entre otras funciones.

Lo anterior lo reitera el artículo 5o de la Ley 142 de 1994 al disponer que al municipio le corresponde la prestación eficiente de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y telefonía pública conmutada, y de otra parte, el régimen de los servicios públicos domiciliarios permite la expropiación de inmuebles o la imposición de servidumbres para garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos, y para ello de ser necesaria la expropiación para la ejecución de obras que sean necesarias.

Pone de presente la Ley 136 de 1994 y Ley 388 de 1997 y solicita:

*PRIMERA: Se protejan los derechos e intereses colectivos que trata el literal "g, h, j, 1" del artículo 4o de la Ley 472 de 1998, como lo es: "La seguridad y salubridad públicas, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes" , pues son estos el fin primordial de la Constitución Nacional.*

*SEGUNDA: Consecuencialmente con la pretensión anterior se ordene a la(S) demandada(S) representadas por sus gerentes, y/o quien haga las veces de representante legal en el momento de la notificación, la adopción de las medidas administrativas y operativas con el fin de que CESE LA CONCULCACIÓN a los derechos colectivos invocados en la demanda y los que su señoría considere se están vulnerando.*

*TERCERA: Se ordene a los demandados la ejecución en corto plazo la realización de las respectivas OBRAS. CONSTRUCCIONES NECESARIAS, respetando las normas o disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.*

*CUARTA: Ordenar a las demandadas prestar eficazmente (directa o indirectamente) el servicio público de acueducto y alcantarillado en Santa Cruz del Islote corregimiento de Cartagena de Indias ubicado en el Golfo de Morosquillo, archipiélago de san Bernardo. El servicio se garantizará con una cobertura superior al 90% y se prestará oportunamente.*

*QUINTA: Ordenar a las demandadas prestar eficazmente (directa o indirectamente) el servicio público de aseo en Santa Cruz del Islote corregimiento de Cartagena de Indias ubicado en el Golfo de Morosquillo, archipiélago de san Bernardo. El servicio se garantizará con una cobertura superior al 90% y se prestará oportunamente.*

*SEXTA: Ordenar a las demandadas prestar eficazmente (directa o indirectamente) el servicio público de energía en Santa Cruz del Islote corregimiento de Cartagena de Indias ubicado en el Golfo de Morosquillo, archipiélago de san Bernardo. El servicio se garantizará con una cobertura superior al 90% y se prestará oportunamente.*

*SEPTIMA: Ordenar a las demandadas prestar eficazmente (directa o indirectamente) el servicio público de salud en Santa Cruz del Islote corregimiento de Cartagena de Indias ubicado en el Golfo de Morosquillo, archipiélago de san Bernardo. El servicio se garantizará con una cobertura superior al 90% y se prestará oportunamente.*

*OCTAVA: En cumplimiento de las precedentes pretensiones se ordene la construcción de las obras que sean necesarias para asegurar eficazmente el servicio de agua potable y de alcantarillado, evitando que las aguas residuales inunden las calles y residencias y desemboquen en lugares inadecuados, controlando la contaminación y garantizando el ambiente sano, al tiempo que garantizan el servicio de alcantarillado.*

*Asimismo, se realicen las obras necesarias para asegurar la prestación eficaz de los servicios públicos de aseo, energía, salud.*

*NOVENA: Que se ordene a las entidades demandadas que dentro de un término perentorio que fije el señor magistrado a partir de la ejecutoria de la sentencia para presentar en forma mancomunada al Tribunal el cronograma de actividades que desarrollaran para el cumplimiento de la sentencia, debiendo incluir allí los respectivos rubros presupuestales que permitirán el cumplimiento del fallo.*

*DECIMA: Ordenar al Departamento Nacional de Planeación participar en forma positiva y activa, para el cumplimiento de la sentencia y evitar así la vulneración de los derechos colectivos.*

*DECIMA PRIMERA: Se ordene a las demandas establecer un plan de trabajo con el fin de establecer los programas de prevención de desastres en la zona donde habita la comunidad, y asimismo, capacitar a la población con el fin de que conozcan los planes de prevención.*

En caso de prosperar la presente acción se integre un cuerpo colegiado para auditar y vigilar el cumplimiento efectivo del fallo favorable, al tenor de lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 34 de la Ley 472 de 1998.

## **5. AUDIENCIA ESPECIAL DE PACTO DE CUMPLIMIENTO.**

Vencido el término de traslado de la demanda, mediante auto del dieciséis (24) de julio de dos mil catorce (2014), se citó a las partes a celebrar la audiencia especial prevista en el artículo 27 de la ley 472 de 1998, con la finalidad de lograr un pacto de cumplimiento; la diligencia prevista para el 25 de agosto de 2014 (fl. 974), no se llevó a cabo toda vez que no se surtieron correctamente la notificación a las entidades accionadas.

Por auto del dos (2) de septiembre de 2014 se convocó a una nueva diligencia de pacto de cumplimiento, la cual se llevó a cabo el seis (6) de octubre 2014 y fue suspendida para vincular al Departamento Nacional de Planeación.

Luego de la nueva convocatoria mediante auto del ocho (8) de mayo de dos mil quince (2015) se surtió la audiencia especial de pacto de cumplimiento el 9 de junio de 2015, la cual fue declarada fallida toda vez que no fue propuesta ninguna fórmula de pacto de cumplimiento.

## **6. MEDIDAS PROVISIONALES**

En el auto del dieciséis (16) de marzo de dos mil doce (2012), por el cual se admitió la demanda en el ordenamiento cuarto se decretaron las medidas cautelares solicitadas por la parte demandante en el escrito de demanda, determinando:

*“4. DECRÉTASE la medida cautelar solicitada por la parte demandante en la demanda, para lo cual se dispone:*

*5. Ordénase al Alcalde Mayor de Cartagena de Indias adelantar por intermedio de sus correspondientes Secretarías y Departamentos, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del auto admisorio de la presente acción popular las siguientes medidas preventivas.*

*a) El envío semanal de agua potable a la población que reside en corregimiento de Cartagena de Indias, denominado Santa Cruz de El Islote, mediante bongos de agua potable o cualquier otro medio.*

*b) Adelantar una campaña de difusión en esta comunidad sobre los peligros que se pueden presentar por el consumo indebido de agua no potable, e ilustrarlos sobre la forma más adecuada de utilizar el agua lluvia para evitar riesgos de salud.*

*c) Por lo menos una vez al mes, llevar a cabo brigadas de salud para la atención de los habitantes de El Islote, con el fin de mitigar el riesgo de afectación a la salud, dadas las condiciones en que tal población vive y la falta de servicio médico.*

*d) levantar un censo en el corregimiento de Santa Cruz de El Islote, para determinar “cuales familias habitan en vivienda con un alto deterioro y con riesgo inminente de colapsar”, y en caso de encontrarse familias en estas circunstancias, ser beneficiadas con obras que permitan adecuar de manera estable sus viviendas, mientras se adelantan todos los estudios pertinentes y se realiza un plan de atención a los riesgos técnicamente previsibles para esta comunidad.*

*e) Se adelanten estudios con el fin de subsidiar el costo de funcionamiento de la Planta Eléctrica de Santa Cruz de El Islote con base de A.C.P.M., de manera que la comunidad pueda tener acceso a un servicio eléctrico por más tiempo, sin que tal servicio asuma costos superiores a los actuales, hasta tanto no se construya la infraestructura requerida y se garantice la prestación continua y eficiente del servicio público de electricidad.”*

La decisión en cita, fue confirmada en su integridad por la Sección Primera del H. Consejo de Estado en providencia del treinta (30) de mayo de dos mil trece (2013).

En auto del 8 de octubre de 2014, el Despacho sustanciador a solicitud del señor Sebastián Sénior Serrano, en su calidad de coadyuvante en la presente actuación, y vistos los documentos allegados por las autoridades accionadas, ordenó la apertura del incidente de desacato de que trata el artículo 41 del Decreto 472 de 1998, contra la Directora del Departamento Administrativo Distrital de Salud, el Secretario de Infraestructura, el Secretario General, y el Coordinador de Gestión del Riesgo Distrital

de la Alcaldía Mayor del Distrito de Cartagena de Indias, considerando que no se había dado cabal cumplimiento a las órdenes impartidas en la providencia del dieciséis (16) de marzo de dos mil doce (2012).

En providencia del veinte (20) de agosto de dos mil quince (2015) que resolvió el incidente de desacato se encontró que hasta el momento se han cumplido las siguientes actividades en el Islote de Santa Cruz:

-Se adelantó el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI), de la estrategia AIEPI, efectuando visitas para valorar el estado de salud de los habitantes de la comunidad, y se llevaron a cabo charlas de educación sexual y de prevención de VIH e ITS

-Se capacitó a los profesionales en salud que se encuentran en la comunidad, sobre el estado de instalaciones y equipamientos médicos y la identificación de problemas que requieren de mayor y mejor tratamiento

- La Directora del DADIS informó que se suscribió el contrato No. 007 del 30 de abril de 2014<sup>1</sup> con el objeto de realizar la movilización del personal que hace el acompañamiento en las campañas de salud.

-Se levantó un censo en Santa Cruz de El Islote, para determinar “cuales familias habitan en vivienda con un alto deterioro y con riesgo inminente de colapsar”, llevado a cabo por parte del Coordinador de Gestión del Riesgo Distrital de la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, de conformidad con la inspección técnica de gestión del riesgo llevada a cabo los días 10 y 11 de febrero de 2014<sup>2</sup>.

No obstante, frente a las órdenes que no fueron plenamente cumplidas, se resolvió:

*PRIMERO: DECLÁRASE el incumplimiento de las órdenes contenidas en el numeral 5º del auto del 16 de marzo de 2012.*

*SEGUNDO: IMPONGÁSE sanción de multa equivalente a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a favor del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos a cargo de la Defensoría del Pueblo, al Secretario General de la Alcaldía Mayor del Distrito de Cartagena de Indias, Carlos Coronado Yances por el incumplimiento del literal a) del numeral 5º del auto del 16 de marzo de 2012, y en el mismo monto a la Coordinadora del Proyecto Gestión de Riesgo de Desastre de la Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana de la misma entidad, Laura Marcela Mendoza Bernett, por el incumplimiento del literal d) del numeral 5º de la misma providencia.*

*TERCERO: IMPONGÁSE sanción de multa equivalente a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a favor del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos a cargo de la Defensoría del Pueblo, al Secretario de Infraestructura de la Alcaldía Mayor del Distrito de Cartagena de Indias, Iván Martínez Ibarra, por incumplimiento de la orden contenida en el literal e), numeral 5º del auto del 16 de marzo de 2012.*

...

*QUÍNTO: ORDÉNASE a la Directora del Departamento Administrativo Distrital de Salud, el Secretario de Infraestructura, el Secretario General, y el Coordinador de Gestión del Riesgo Distrital de la Alcaldía Mayor del Distrito de Cartagena de Indias, mantener estricto e inmediato cumplimiento de las ordenes contenidas en el auto que decretó las medidas cautelares en el presente proceso.*

---

<sup>1</sup> Ibíd. folios 80 a 82.

<sup>2</sup> EXPEDIENTE. Cuaderno principal No. 2. folios 887 a 889.

*SEXO: REQUÍERASE al Alcalde Mayor del Distrito de Cartagena de Indias, para que dé cumplimiento a lo siguiente: i) acompañe los procedimientos que debe adelantar la DADIS, en aras de que se realicen las brigadas de salud en la comunidad de Santa Cruz de El Islote de forma mensual, y tome las medidas que sean pertinentes para que se realice inmediatamente la campaña de difusión a esa comunidad sobre los peligros que se pueden presentar por el consumo indebido de agua no potable, y la ilustración sobre la forma más adecuada de utilizar el agua lluvia para evitar riesgos de salud; y ii) dentro de los términos de su competencia, coordine, vigile, y tome las medidas que considere pertinentes para que se acaten debidamente las ordenes proferidas en el numeral 5º del auto del 16 de marzo de 2012.*

*SÉPTIMO: REQUIÉRASE al Alcalde Mayor del Distrito de Cartagena de Indias, para que remita un informe mensual al Despacho sustanciador con sus respectivos anexos, y con destino al cuaderno del incidente de desacato, sobre las medidas que se lleven a cabo por parte de la Alcaldía para dar cumplimiento a las ordenes contenidas en el auto que decretó la cautela en el presente asunto, con estricta atención de las disposiciones que implican la ejecución de actividades con regularidad mensual o semanal, tales como las contenidas en los literales a) y c) del numeral 5º del auto del 16 de marzo de 2012.*

La anterior providencia fue confirmada por el H. Consejo de Estado según providencia del veintiséis (26) de noviembre de dos mil quince (2015) disponiendo que la Personería de Cartagena debía hacer seguimiento de las órdenes impartidas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y compulsó copias a la Procuraduría Provincial de Cartagena, a la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la Republica para que investiguen las responsabilidades a que hubiera lugar.

## **7. ETAPA PROBATORIA.**

En auto del treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015) (fls.1379) se dio apertura a la etapa probatoria, en la cual, se dio valor probatorio a los documentos allegados por la parte accionante con el escrito de demanda, y se decretaron las pruebas documentales, testimoniales y periciales solicitadas, por los extremos procesales.

## **8. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.**

Vencido el término probatorio, por auto del veintisiete (27) de marzo de dos mil diecisiete (2017) se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión, presentando escrito únicamente los accionantes, Aguas de Cartagena ESP SA, el DPN, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Transporte, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Parques Naturales y la Superintendencia de Servicios Públicos, así:

### **Departamento Nacional de Planeación - DPN**

El Departamento Nacional de Planeación además de reiterar los argumentos expuestos en la contestación de la demanda precisa que la vinculación del Departamento al trámite de la presente demanda obedeció a la solicitud elevada por los accionantes en la primera audiencia especial de pacto de cumplimiento, sin que se precisara por su parte la razón de tal vinculación ni la calidad en que debería comparecer al proceso.

Pone de presente el artículo 5o de la ley 142 de 1993, que señala que es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado,

aseo, energía eléctrica, y telefonía pública básica conmutada, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo ente territorial.

Considera que es el Distrito de Cartagena el responsable de garantizar que sus habitantes cuenten con el suministro de agua potable, y posean redes de alcantarillado en buen estado que garantice el saneamiento básico para el Distrito o municipio.

No existe demostración de hecho alguno que indique que el Departamento ha afectado o puesto en peligro derechos e intereses colectivos, toda vez que las valoraciones hechas por la parte actora parten de la premisa errada de incumplimiento a partir de una interpretación subjetiva sobre las competencias propias de cada uno de los entes demandados, y lo que pretende los accionantes es que se impongan obligaciones al Departamento Nacional de Planeación que no hacen parte de sus funciones, sin que se haya demostrado cuál es el nexo causal entre la supuesta conducta imputable al DPN a título de omisión o de acción, y los derechos colectivos supuestamente vulnerados razón por la cual no puede buscar en estas acciones un mecanismo para cambiar los distintos ámbitos de competencia administrativa.

### **Ministerio de Transporte**

El Ministerio de Transporte reiteró lo expuesto en la contestación de demanda, en particular lo referente a que la cartera ministerial no tiene dentro de sus funciones legales la competencia para garantizar el establecimiento de una estructura básica y necesaria para la salubridad pública y la prestación de servicios públicos domiciliarios, garantizar el suministro de energía de manera permanente y continua a toda la comunidad, garantizar en el menor tiempo posible la prestación efectiva de los servicios públicos de agua potable y acueducto, recolección, manejo y disposición final de residuos sólidos y alcantarillado, adecuación del puesto de servicio médico en Santa Cruz del Islote.

### **Aguas de Cartagena S.A. E.S.P**

Reiteró que como operador de los servicios públicos de Acueducto y Alcantarillado Sanitario le corresponde el estudio de las alternativas de solución de los problemas o carencias de prestación de estos servicios en la ciudad, y para el caso en cuestión en el año 2009 se adelantaron los estudios pertinentes para la prestación del servicio de acueducto en la isla de Santa Cruz del Islote, con un costo aproximado del proyecto de tres mil millones de pesos para el año 2009.

Como solución a la problemática del sistema de acueducto le planteó al Distrito de Cartagena, la instalación de una planta desalinizadora ubicada en el corregimiento, que contara con una estación de bombeo, un tanque bajo y un tanque alto y redes de distribución a la población, pero hasta la fecha no se le ha informado a la empresa sobre la existencia de financiación que permita la ejecución de estas obras, y por tanto, Aguas de Cartagena SA ESP no tiene injerencia alguna en los hechos que vienen planteados, puesto que sus competencias vienen dadas por las obligaciones que contractualmente ha adquirido.

### **Ministerio de Ambiente Ciudad y Territorio**

La Cartera Ministerial sostiene lo dicho en contestación de la demanda manifestó que no es el competente para conocer ni responder por temas relacionados con prevención y atención de desastres, salud pública, servicio de agua y alcantarillado, disponibilidad

y acceso a una infraestructura que garantice la salubridad pública y acceso a servicios públicos, en razón a que estos asuntos no se encuentran en sus funciones y/o competencias consagradas en el Decreto Ley 3570 de 2011 siendo estas de resorte de otras entidades.

Según lo ha señalado la Corte Constitucional la Cartera no ejerce el control de tutela sobre las Corporaciones Autónomas Regionales, ya que estas gozan de un régimen jurídico especial y por lo tanto cualquier acción u omisión que se encuentre dentro de la órbita de sus competencias debe ser asumido por dichas entidades, correspondiéndole a la Gobernación de Bolívar, el Distrito Turístico y cultural de Cartagena de Indias la adecuada prestación de servicios públicos en la población de Islote corregimiento de Cartagena de Indias los cuales son objeto de debate en la presente acción.

### **Ministerio de Minas y Energía**

El Ministerio de Minas y Energía en su escrito de alegatos de conclusión desarrollo los mismos argumentos expuestos en la contestación de demanda.

### **Parques Naturales de Colombia**

La entidad accionada reafirmó las razones de defensa de la contestación de la demanda señalando que no tiene capacidad ni competencia para cumplir con las probables órdenes que con base en las pretensiones se podrían decretar, y en su actuar no ha vulnerado ni se encuentra vulnerando derecho colectivo alguno.

Informa que la entidad se encuentra garantizando el ejercicio del derecho a la consulta previa de las comunidades que no habitan pero si hacen uso del Parque Nacional Natural Corales del Rosario y San Bernardo, pues está adelantado el proceso de consulta previa del Plan de Manejo del PNN Corales del Rosario y de San Bernardo con las comunidades de Orika, Barú, Islote, Puerto Caracol, Ararca y Santana, quienes se encuentran directamente implicados en el uso del Área Protegida por encontrarse ubicados en colindancia directa de la misma.

Adicionalmente, el 28 de noviembre de 2016, se realizó convocatoria para la reunión de preconsulta en donde se surtió esa etapa y se concertó la metodología para la misma con las comunidades. En cumplimiento de lo acordado en la reunión en materia de metodología Parques Nacionales Naturales de Colombia apropió los recursos necesarios para el normal desarrollo de la misma, la cual se encuentra en curso.

### **Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios**

En sus alegatos de conclusión la SSPD se pronunció sobre las pruebas decretadas en el proceso señalando que fueron aportadas las que fueron decretadas por el Despacho entre ellas la Resolución SSPD 20112400033975 del 1 de noviembre de 2011 y de sus antecedentes administrativos, y copia autentica del oficio radicado SSPD No. 20124200262691 del 26 de abril de 2012 por medio de la cual se sancionó al Comité Proeléctrico Archipiélago de san Bernardo El islote, por no aportar información financiera al Sistema Único de Información.

Se ordenó y practicó un dictamen pericial el cual fue rendido por el señor José Joaquín Sarmiento en donde se informó que el servicio de agua potable es traído desde Cartagena con la colaboración de la Fuerza Naval del caribe, a un costo de 90 millones de pesos y lo realizan cada 3 meses, la cual es almacenada en un tanque, luego es

conducido con una manguera y distribuida a las familias a un costo de \$4,000 pesos, quienes los almacenan sin las más mínimas normas de salubridad.

No existe alcantarillado y algunas viviendas no tienen baños, ni pozos ni letrinas, y se valen de los vecinos que viven a las orillas de la isla que tienen letrinas y pozos sépticos. El servicio de recolección de residuos es prestado por la empresa Aseo Urbano de la costa S.A. ESP.

La calidad del agua no cumple con los parámetros establecidos en la Resolución 2115 de 2007.

Santa Cruz el Islote cuenta con el registro en el RUPS de la Asociación de Usuarios Comité Proelectrico Archipiélago De San Bernardo E Islote, con NIT 900132936-1, cuya última actualización se realizó el 10 de julio de 2007.

La Superintendencia de Servicios Públicos realizó visita para adelantar actividades de Vigilancia y control el 15 de marzo de 2011 a la Asociación de Usuarios Comité Proelectrico Archipiélago De San Bernardo E Islote y se le brindó capacitación en reporte de información al SUI, siendo la Asociación sancionada en la resolución SSPD 20112400033975 del 1 de noviembre de 2011 con una multa de \$ 5.356.000,00 por no reportar información financiera al Sistema Único de Información en los formatos y plazos señalados por la Superservicios.

Se han demostrado probatoriamente que la entidad ha cumplido con sus obligaciones; indicando que existen varios pronunciamientos del H. Consejo de Estado en relación de acciones populares interpuestas por supuestas violaciones a derechos colectivos, originadas en suministro o distribución de agua de mala calidad y al manejo de vertimiento y protección del medio ambiente; y en dichos fallos no se ha condenado a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios a proteger los derechos colectivos alegados.

### **Coadyuvantes**

Natalia Pérez manifiesta que es dable que el Tribunal decida la acción de la referencia no sólo con base en los hechos alegados en la Demanda presentada en el año 2012, pues se deberá incluir en su valoración aquellos hechos ocurridos durante el trámite del proceso que han hecho que las conductas vulneradoras de los derechos colectivos cuya garantía se reclama se prologuen en el tiempo. Así mismo es necesario hacer referencia a los hechos ocurridos durante los últimos años específicamente en la ejecución de las medidas cautelares ordenadas por el Tribunal que ha sido nula, e incluso ante la prosperidad del incidente de desacato promovido durante el desarrollo del proceso, en tanto, las medidas han sido desatendidas por las entidades responsables, quienes están legitimadas por pasiva para responder por la afectación de los derechos colectivos afectados.

### **CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

La Procuradora 134 Judicial II Administrativo delegada ante este Tribunal afirma que la acción popular es autónoma y principal, no residual, de manera que procede aun cuando existan otros mecanismos procesales para defender los mismos derechos, a diferencia de la acción de tutela, de manera que es de su esencia el ser un medio de protección principal, no subsidiario, su ejercicio se supedita a otros medios de control.

A diferencia de otros medios de control ordinarios, la acción popular habilita al juez para adoptar una serie de medidas preventivas y resarcitorias de diversa índole, imponiendo obligaciones de dar, hacer, no hacer y de garantía, permitiendo entonces al fallador materializar de forma eficaz las medidas de protección y salvaguarda de los derechos colectivos.

Pone de presente la Sentencia del 28 de mayo de 2015 del H. Consejo de Estado y considera que respecto a la vulneración del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles las autoridades públicas tiene el deber de adelantar acciones efectivas de prevención y por ende, generadoras de responsabilidad ante la omisión de tales acciones.

En el caso concreto se hace evidente que la población del Islote de Santa Cruz, se encuentra en una zona en la que existe alto riesgo por su ubicación geográfica, ya que sus viviendas se encuentran en un territorio reducido y que por estar en zona costera hay grandes posibilidades de riesgos como inundaciones y demás desastres naturales.

Los informes presentados por la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres, concluyen que ni siquiera existían estudios pertinentes en dicho territorio que permitiesen estudiar la situación real de riesgos y por ende tampoco existen medidas que propendan por ello.

El actuar omisivo de las autoridades distritales, materializado en la no ejecución de acciones planificadas, sistemáticas y permanentes que permitan la previsión de desastres para la población del Islote de Santa Cruz hace evidente una vulneración de este derecho colectivo.

Sobre la afectación del derecho colectivo a la seguridad y salubridad pública manifiesta que se despliega esencialmente en relación con aquellas condiciones necesarias para permitir la vida en comunidad en condiciones de seguridad ciudadana, salubridad pública y convivencia pacífica.

Al Estado le corresponde el deber de asegurar las condiciones mínimas que viabilicen el desarrollo de la vida comunitaria en sus aspectos más esenciales. Bajo dicho marco de condiciones esenciales para la sociedad, cobra gran relevancia la planificación y desarrollo urbano como proceso que hace posible el desarrollo comunitario dentro del cual, la actividad de construcción de edificaciones reviste una especial connotación, en tanto a través de la misma se materializan las condiciones de habitabilidad de los ciudadanos cuando tal actividad está destinada a vivienda, en franca conexidad con el derecho fundamental a una vivienda digna.

El Estado en la gestión del entorno urbano y su desarrollo, está orientado a permitir tales procesos comunitarios esenciales de edificación y construcción de infraestructura, en condiciones de seguridad mínima y adecuada para los ciudadanos, evitando calamidades humanas.

La vulneración del derecho colectivo a la seguridad y salubridad públicas, puede derivarse tanto del actuar positivo - infracciones a la normatividad que regula la materia, como del actuar negativo - omisión en el cumplimiento de funciones legalmente asignadas para preservar la seguridad y tranquilidad de la vida comunitaria.

En el caso concreto es visible que la situación carente del servicio de recolección de residuos sólidos y del servicio de acueducto y alcantarillado genera una serie de

circunstancias que ponen en riesgo la salud de las personas que allí habitan y por tanto su integridad física y su vida.

Adicionalmente al no contar los habitantes del Islote con entidades prestadoras de salud eficientes, genera una desprotección absoluta de la garantía de sus derechos, pues no existe infraestructura idónea para la recepción de emergencias teniendo en cuenta la situación; sin que tampoco exista acceso a agua potable y consumible para las personas, lo que configura una notoria responsabilidad de las entidades frente al acceso al derecho a la salud.

De acuerdo a los informes del Distrito de Cartagena sobre el tema de salubridad, se desprende que se han desarrollado una serie de campañas respecto al cuidado de la salud de los habitantes, pero dichas acciones no responden a la solución estructurada del problema expuesto.

Frente a la vulneración del Derecho a la Disponibilidad y Acceso a una Infraestructura que garantice la Salubridad Pública y la Prestación Efectiva de los Servicios Públicos Domiciliarios y el Derecho Colectivo al Acceso a los Servicios Públicos y a que su Prestación sea eficiente y oportuna considera que la carencia del disfrute de estos servicios, agua, alcantarillado, luz, etc., hacen efectiva la vulneración de garantías constitucionales para los pobladores del territorio por lo que la precariedad del islote exige medidas urgentes del Distrito, como se ha hecho evidente a lo largo del análisis jurídico en el que se puede concluir que no existe ni siquiera garantía de derechos fundamentales y básicos para la vida y su desarrollo de forma digna.

Señala que la Ley 9 de 1989, por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, establece que los Alcaldes deberán levantar, en el término máximo de 6 meses contados a partir de la vigencia de la aludida ley, un inventario de los asentamientos humanos que presenten altos riesgos para sus habitantes, en razón a su ubicación en sitios anegadizos, o sujetos a derrumbes o deslizamientos, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda, y reubicarán a sus habitantes en zonas apropiadas, norma que es ratificada por el artículo 40 de la ley 1523 de 2012, que establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y en su artículo 14 dispone que los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio y en ese sentido son los responsables directos de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

La responsabilidad directa en la afectación a los derechos colectivos cuya protección se reclama en la presente acción, radica en cabeza de la entidad territorial, en el caso concreto es evidente, que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio así como la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres, son instancias bajo cuya orientación y acompañamiento debe obtenerse el amparo eficaz y oportuno de los derechos comunitarios involucrados.

Se requiere un plan en el que confluyan las diferentes entidades para que dentro de un plazo determinado se realicen las obras que permitan a los habitantes gozar del acceso a infraestructura apta para la prestación del servicio de salud, acceso a agua potable, al servicio de alcantarillado y desecho de residuos, adicionalmente infraestructura para goce del derecho a energía eléctrica permanente.

Así mismo es necesaria la realización de un censo de habitantes estableciendo el régimen de salud al que pertenecen y del estado del centro de salud, se determinen e

implementen las mejoras del centro de salud que garanticen el efectivo acceso de la población al servicio de salud.

Por las consideraciones anteriormente expuestas la Agencia del Ministerio Público solicita a ordenar la protección de derechos colectivos de la población del Islote de Santa Cruz.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. COMPETENCIA

La Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca es competente para resolver las acciones populares en primera instancia atendiendo lo dispuesto en la Ley 1395 de 2010, que adicionó el numeral 14, al artículo 132<sup>3</sup>, del Decreto 01 de 1984, y el numeral 16<sup>o</sup> del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011<sup>4</sup>, y en atención a las entidades que hacen parte de la presente acción son del orden nacional.

#### 1.1. Finalidad y Procedencia de las Acciones Populares

El artículo 2<sup>o</sup> inciso 2<sup>o</sup> de la Ley 472 de 1998, expedida en desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política, dispone que las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Esta acción procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que ejercen funciones públicas que hayan violado o amenacen violar ésta clase de intereses o derechos, que se encuentran definidos como colectivos en la Constitución Política, en las leyes ordinarias y en los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia; y pueden ser ejercidas por cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada, o también por las autoridades, organismos y entidades señalados en el artículo 12 de la Ley 472 de 1998.

Los derechos colectivos se relacionan con la defensa de intereses comunitarios y difusos, que se oponen a las autoridades públicas y a los particulares, a través de la exigencia de deberes de dar, hacer o no hacer. El Consejo de Estado ha definido los intereses colectivos como *“intereses de representación difusa, en la medida en que suponen la reivindicación de derechos cuyo titular es un grupo de personas que, en principio, puede ser indeterminado o indeterminable”*<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup>Art. 132 Código Contencioso Administrativo. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

(...)

14. De las acciones populares y de cumplimiento que se interpongan contra entidades del nivel nacional.

<sup>4</sup> Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

(...)

16. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativa

<sup>5</sup> Sentencia del 29 de junio de 2000. Expediente AP-001. Consejero Ponente Doctor Alier Eduardo Hernández Enríquez.

Esta acción como lo recuerda la Corte Constitucional en sentencia C-644 del 2011, es un mecanismo de participación social instituida a favor del ciudadano para defender y representar intereses comunitarios con una motivación esencialmente solidaria, cuya finalidad es asegurar una protección judicial efectiva de los derechos e intereses colectivos, afectados o amenazados por las actuaciones de las autoridades públicas o de un particular, *“que se caracterizan por ser derechos de solidaridad, participativos y no excluyentes, de alto espectro en cuanto no constituyen un sistema cerrado a la evolución social y política, que pertenecen a todos y cada uno de los individuos y que, como tales, exigen una labor anticipada de protección y una acción pronta de la justicia, inicialmente dirigida a impedir su afectación y, en su defecto, a lograr su inmediato restablecimiento.”*

## **2. Derechos Colectivos Invocados en la Demanda.**

Se reclama en esta acción la protección de los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y en el acceso a los servicios públicos y su prestación eficiente y oportuna consagrados en los literales g), h) y j) del artículo 4º de la ley 472 de 1998, relacionado con la libre competencia económica.

## **3. Problema Jurídico**

Le Corresponde a la Sala determinar conforme los planteamientos del medio de control, y debido a la situación que se presenta en Santa Cruz del Islote, si las entidades accionadas han vulnerado los derechos colectivos invocados en la demanda.

## **4. Análisis de la Sala**

Para resolver el problema jurídico planteado la Sala: I) como cuestión previa la Sala se pronunciará sobre las excepciones previas formuladas por las entidades accionadas, II) estudiará el alcance de los derechos colectivos invocados en la demanda, III) verificará conforme al material probatoria si existe afectación a los derechos colectivos invocados, y IV) se establecerá la responsabilidad que en el marco de sus competencias deben asumir las entidades accionadas, y V) se impartirán las ordenes que el juez popular considera pertinentes y efectivas para la protección de los derechos colectivos que se deban proteger.

### **I) Cuestión previa - De las excepciones previas propuestas**

De conformidad con el artículo 23 de la Ley 472 de 1998, en la contestación de la demanda solo podrán proponerse como excepciones previas la falta de jurisdicción y la cosa juzgada<sup>6</sup>, -ninguna de las cuales fue formulada por las entidades accionadas - por tanto frente a la excepciones de esta índole formuladas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Transporte, Ministerio de Salud y Protección Social, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Ministerio de Vivienda,

---

<sup>6</sup> Artículo 23º.- Excepciones. En la contestación de la demanda sólo podrá proponerse las excepciones de mérito y las previas de falta de jurisdicción y cosa juzgada, las cuales serán resueltas por el juez en la sentencia.

Ciudad y Territorio, Departamento de Bolívar, Distrito turístico y Cultural de Cartagena, Ministerio de Minas y Energía, Aguas de Cartagena S.A. ESP, Electrificadora del caribe s.a. esp. – Electricaribe, relativas a la de falta legitimidad en la causa por pasiva y carencia de vulneración de los derechos colectivos, *inter alia* se desestimas las propuestas toda vez que serán objeto de pronunciamiento al estudiar el fondo del asunto centro de la controversia, en tanto más que aspectos procesales que pretenden controvertir el trámite del proceso, han sido planteadas como argumentos de defensa frente a las pretensiones de los accionantes.

## II) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente

Acerca del contenido y alcance de este derecho colectivo la Sección Primera del H. Consejo de Estado<sup>7</sup>, en sentencia del veintiséis (26) de marzo de dos mil quince (2015) C.P. Guillermo Vargas Ayala, consideró lo siguiente:

*“Proclamado por el literal l) del artículo 4º de la ley 472 de 1998, este derecho, orientado a precaver desastres y calamidades de origen natural o humano, busca garantizar por vía de la reacción -ex ante- de las autoridades la efectividad de los derechos y bienes jurídicos reconocidos por la Constitución a las comunidades y a las personas y la conservación de las condiciones normales de vida en un territorio”.*

***Por esto demanda de los entes públicos competentes la adopción de las medidas, programas y proyectos que resulten necesarios y adecuados para solucionar de manera efectiva y con criterio de anticipación (y no solo de reacción posterior a los desastres, como es habitual en las actuaciones de policía administrativa) los problemas que aquejan a la comunidad y que amenazan su bienestar, integridad o tranquilidad y que resultan previsibles y controlables bien por la simple observación de la realidad, bien por medio de la utilización de las ayudas técnicas de las que hoy dispone la Administración Pública. De ahí que esta Sección haya destacado el carácter preventivo de este derecho haciendo énfasis en su vocación de “evitar la consumación de los distintos tipos de riesgo que asedian al hombre en la actualidad”, ya no solo naturales (v. gr. fuego, deslizamientos de tierra, inundaciones, sequías, tormentas, epidemias, etc.), sino también –cada vez más– de origen antropocéntrico (v.gr., contaminación del ambiente, intoxicaciones o afectaciones a la salud, destrucción o afectación de la propiedad privada o pública por accidentes, productos, actividades o instalaciones).***

*Pese al talante preventivo de este derecho colectivo, nada obsta para que su amparo pueda presentarse también ante situaciones que ya no solo constituyen riesgos sino vulneraciones concretas de los derechos e intereses reconocidos por la Constitución y la ley a la comunidad y a las personas que la conforman, y que, por ende, ameritan la intervención del Juez Constitucional. En últimas, tanto la prevención como la protección, corrección y restitución de estos derechos frente a situaciones que los afectan constituyen objetivos propios de las acciones populares; a las que, como se mencionó líneas arriba, es inherente una dimensión preventiva, protectora, reparadora y restitutoria de los derechos que amparan.<sup>8</sup>*

*De acuerdo con lo señalado por la jurisprudencia de esta Corporación, el derecho a la seguridad pública ha sido definido como “parte del concepto de orden público (...) concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones*

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala. Bogotá, D. C., 26 de marzo del dos mil quince (2015). Rad. Núm.: 15001-23-31-000-2011-00031-01. Actor: José Amado López Malaver. Demandado: Ministerio de Vivienda y Desarrollo Rural, Ministerio de Medio Ambiente, CORPOBOYACÁ y Otros.

<sup>8</sup> Tal como se deriva de lo previsto en el artículo 2º de la Ley 472 de 1998.

*mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad (...) Su contenido general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas”<sup>9</sup>. Supone, entonces, una Administración Pública activa, técnica y comprometida con la asunción permanente de sus responsabilidades y con el monitoreo constante de aquellos ámbitos de la vida diaria que están bajo su cargo, como presupuesto de la actuación anticipada o preventiva (y también reactiva) que instaura como estándar de sus actuaciones. No se puede olvidar que es misión de las autoridades realizar las acciones y adoptar las medidas que resulten indispensables para garantizar la vida e integridad de los residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y, en general, el conjunto de derechos de los que son titulares; para lo cual es esencial su compromiso con la prevención de situaciones de amenaza o vulneración de esos derechos, en especial cuando ellas son susceptibles de ser anticipadas mediante la fiscalización permanente de la realidad y la adopción oportuna de las medidas pertinentes para asegurar la efectividad de los derechos, bienes e intereses de la comunidad y de sus miembros. Todo ello, lógicamente, en un marco de razonabilidad y de proporcionalidad, pues mal puede suponer la imposición a la Administración de obligaciones imposibles de cumplir por razones técnicas, jurídicas, económicas o sociales”.*

De conformidad con lo anterior, este derecho colectivo tiene una naturaleza preventiva protectora, y por lo tanto, las entidades obligadas a su protección deben estar dispuestas a adoptar de manera anticipada las medidas, programas y proyectos que resulten necesarias para la consumación de los distintos tipos de riesgo que afecten derechos e intereses.

Por ello es pertinente referirnos al principio de precaución aplicable tanto al derecho al medio ambiente como al derecho a la prevención de desastres dada su conexidad con el primero.

### **Principio de precaución**

El artículo 80 de la Carta Política prevé que le corresponde al Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, previniendo y controlando los factores de deterioro ambiental, imponiendo sanciones legales y exigiendo la reparación de los daños causados, y cooperando con otros Estados en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

Así, en desarrollo de los postulados constitucionales, en sentencia C-632 de 2011 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, la H. Corte Constitucional calificó al medio ambiente como un bien jurídico protegido constitucionalmente:

*“(i) es un principio que irradia todo el orden jurídico en cuanto se le atribuye al Estado la obligación de conservarlo y protegerlo, procurando que el desarrollo económico y social sea compatible con las políticas que buscan salvaguardar las riquezas naturales de la Nación; (ii) aparece como un derecho constitucional de todos los individuos que es exigible por distintas vías judiciales; (iii) tiene el carácter de servicio público, erigiéndose junto con la salud, la educación y el agua potable, en un objetivo social cuya realización material encuentra pleno fundamento en el fin esencial de propender por el mejoramiento de la calidad de vida de la población del país; y (iv) aparece como una*

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera, Sentencia de 15 de julio de 2004, Expediente AP 1834; y Sección Primera, Sentencia de 28 de octubre de 2010. M.P. María Elizabeth García González. Rad. Núm. 2005-01449-01(AP).

*prioridad dentro de los fines del Estado, comprometiendo la responsabilidad directa del Estado al atribuirle los deberes de prevención y control de las acciones de deterioro ambiental y la adopción de las medidas de protección”.*

Entonces el deber de prevención y control del deterioro ambiental que se ejerce, entre otras formas, a través del otorgamiento, modificación, o cancelación de instrumentos de manejo ambiental, sean estos Licencias o Planes de Manejo Ambiental que hacen viable la ejecución de obras o actividades de impacto grave de conformidad con las condiciones técnicas y jurídicas establecidas previamente por la autoridad competente, exige a las autoridades públicas velar por un mínimo impacto negativo en el ambiente, para lo cual las autoridades que integran el sistema ambiental deben prevenir y controlar los factores que den lugar a su deterioro.

Para ello su ejecución debe ser cumplirse atendiendo el principio de precaución, el cual ha sido considerablemente desarrollado y jurídicamente establecido en el ámbito de la protección del medio ambiente, y numerosas convenciones internacionales que han declarado este principio como base de las acciones de prevención, como en la Declaración de Río en 1992 que adoptó en el principio 15, que: *“para proteger el medio ambiente, medidas de precaución deben ser ampliamente aplicadas por los estados según sus capacidades. En caso de riesgo y daños graves o irreversibles, la ausencia de certeza científica absoluta, no debe servir como pretexto para postergar la adopción de medidas efectivas tendientes a prevenir la degradación del medio ambiente”* y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático - CMNU se prevé en el artículo 3.3 lo siguiente:

*3. Las Partes deberían tomar medidas de precaución para prever, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos. Cuando haya amenaza de daño grave o irreversible, no debería utilizarse la falta de total certidumbre científica como razón para posponer tales medidas, tomando en cuenta que las políticas y medidas para hacer frente al cambio climático deberían ser eficaces en función de los costos a fin de asegurar beneficios mundiales al menor costo posible. A tal fin, esas políticas y medidas deberían tener en cuenta los distintos contextos socioeconómicos, ser integrales, incluir todas las fuentes, sumideros y depósitos pertinentes de gases de efecto invernadero y abarcar todos los sectores económicos. Los esfuerzos para hacer frente al cambio climático pueden llevarse a cabo en cooperación entre las Partes interesadas.*

El H. Consejo de Estado en sentencia del veintiocho (28) de marzo de dos mil catorce (2014), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno definió el principio de precaución *“como una visión de gestión de los riesgos que se ejerce en una situación de incertidumbre científica, expresando una exigencia de acción frente a un riesgo potencialmente grave sin esperar los resultados de la investigación científica”*, además considera el Alto tribunal de lo Contencioso administrativo que el principio de precaución se afirma progresivamente como una regla de aplicación directa y autónoma, en lo referente a las decisiones que deban adoptar las autoridades públicas en un contexto de incertidumbre científica y las decisiones judiciales han contribuido a afirmar la eficacia

de este principio, que también se encuentra contenido en el numeral 6 del artículo 1º de la Ley 99 de 1993.<sup>10</sup>

### **El derecho al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.**

La Constitución Política consagró los servicios públicos como inherentes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, por lo tanto su prestación es una finalidad social del Estado y, en consecuencia, corresponde a éste su regulación, control y vigilancia, además de asegurar su ejecución eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, como también dar solución a las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, de saneamiento ambiental y agua potable.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 365 de la Constitución Política y 5º, numeral 5.1 de la Ley 142 de 11 de junio 1994<sup>11</sup>, el acceso a una infraestructura de servicios públicos es inherente a la finalidad social del Estado, razón por la cual debe garantizarse el acceso a una infraestructura de servicios adecuada para la satisfacción de las necesidades básicas de la comunidad; al respecto el H. Consejo de Estado en sentencia del cuatro de febrero de dos mil diez (2010) C.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta, precisó:

*“[...] De otra parte, el artículo 365 de la Constitución Política dispone que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, quien los podrá prestar, con sujeción al régimen fijado por la ley, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares, pero en todo caso conservando su regulación, control y vigilancia.*

*Ahora bien, el artículo 331 de la Carta Política, consagra que:*

*“Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”.*<sup>12</sup>

De conformidad con lo anterior, tanto la Nación como las entidades territoriales, tienen el deber de garantizar a los ciudadanos una infraestructura de servicios, que proteja su derecho a los servicios públicos, de lo que se sigue que este derecho colectivo está íntimamente relacionado con la vida en condiciones dignas, lo que tiene por consecuencia que el Estado debe realizar acciones afirmativas, por medio de las cuales se otorgue a todas las personas los medios necesarios para la satisfacción de las necesidades básicas relacionadas con la salubridad pública.

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

Profundamente relacionado el derecho colectivo al acceso a una infraestructura que garantice la salubridad pública se encuentra el derecho al acceso a los servicios públicos y que su prestación sea eficiente. Y sobre su regulación el artículo 365 de la Constitución Política, establece:

---

<sup>10</sup> “Cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente”. Ley 99 de 1993

<sup>11</sup> Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

<sup>12</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 4 de febrero de 2010, Consejero ponente: Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta. Radicación número: 76001233100020040021201(AP)

*Artículo 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.*

*Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita”*

Conforme al precepto anterior, los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, y su prestación debe ser eficiente para todos los habitantes del territorio nacional, sometidos al régimen jurídico que fije la ley encaminados a procurar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, como lo dispone el artículo 366 de la Constitución Política que reza;

*“Artículo 366. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.*

*Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”*

Frente a este derecho la Sección Terrera del H. Consejo de Estado en providencia del diez (10) de febrero de dos mil cinco (2005), C.P. María Elena Giraldo Gómez, precisó lo siguiente:

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

*Nótese que la norma es clara en señalar que el Estado debe asegurar la prestación (no prestar forzosamente) al tiempo que permite la concurrencia de Agentes (públicos, privados o mixtos) en su prestación. De acuerdo con tal disposiciones se destaca, jurídicamente, que los servicios públicos “son inherentes a la finalidad social del Estado”, pues contribuyen al bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de la población (arts. 2 y 366 íbidem.)*

*y es por ello que su prestación comporta la concreción material de la cláusula Estado Social de Derecho (art. 1 ibídem); así lo ha indicado la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, como mecanismo auxiliar en la administración de Justicia (art. 230).*

*De manera que los derechos colectivos que se involucran en la prestación de los servicios públicos no aluden a la función pública propia del Estado, sino a una actividad económica que por implicar el tráfico de servicios inherentes a la finalidad social del Estado, que la doctrina colombiana, con base en expresión foránea, llama “bienes meritorios”, exige la intervención del mismo a través de los instrumentos tradicionales de policía administrativa: regulación y control (inc. 2 art. 365 C. N). En otras palabras, el bien jurídico colectivo por proteger no refiere a la función administrativa, sino a los derechos propios de los consumidores y usuarios particularmente en lo relativo a la calidad del servicio y a su precio. Nota de Relatoría: Ver Exp. AP-0020 del 13 de mayo de 2003*

Dada la obligatoriedad en prestación a todos los habitantes del territorio nacional este derecho es una garantía para lograr un nivel de vida adecuado que permita el desarrollo de las personas y la sociedad, y que debe asegurarlo el Estado en concurrencia de otros agentes públicos, privados o mixtos, y así asegurar la finalidad y el cumplimiento de un estado social de derecho que el artículo 1 de Carta Política pregona.

Dadas las características de la población del Islote de Santa Cruz, las decisiones que se adopten implican reconocer la especial protección constitucional de las comunidades afrodescendientes.

### **Protección constitucional a las comunidades afrodescendientes.**

La Carta Política reconoce la dimensión pluricultural de las comunidades que hacen parte del Estado Colombiano, la H. Corte Constitucional en sentencia T-576 de 2014 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva frente a este reconocimiento se pronunció, así:

*“Hoy, a más de 20 años de la promulgación de la Carta, el texto del artículo 55 transitorio sigue generando resistencia entre quienes consideran que la decisión de designar como “comunidad negra” a los sujetos colectivos que merecen un tratamiento especial por compartir unas tradiciones ancestrales vinculadas a su ascendencia africana reproduce el estereotipo de esclavo con el que se ha vinculado al pueblo negro y profundiza la intolerancia que ha afectado históricamente a sus integrantes. También, entre quienes consideran que el hecho de que la norma se haya enfocado en el contexto específico de las reivindicaciones territoriales formuladas por las comunidades negras del Pacífico la convirtió en un obstáculo para la construcción de la identidad afrocolombiana y, finalmente, entre quienes creen que la discusión del artículo 55 estuvo mediada por una visión sesgada del sentido de lo étnico frente al caso específico de las negritudes.”*

Desde una perspectiva internacional el Convenio 169 de la OIT “Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes” ratificado por Colombia mediante la Ley 21 de 1991 establece los siguientes estándares respecto a la protección y la consulta a las poblaciones indígenas y afrodescendientes.

*1. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos.*

#### *Artículo 6*

*1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:*

*(a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;*

*(b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;*

*(c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.*

*2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.*

#### *Artículo 7*

*1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.*

*2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.*

*3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.*

*4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.*

Los anteriores criterios se ven representados en los principios señalados en el artículo 3 de la Ley 70 de 1993 "Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política":

*ARTICULO 3. La presente ley se fundamenta en los siguientes principios:*

*1. El reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural y el derecho a la igualdad de todas las culturas que conforman la nacionalidad colombiana.*

*2. El respeto a la integralidad y la dignidad de la vida cultural de las comunidades negras.*

*3. La participación de las comunidades negras y sus organizaciones sin detrimento de su autonomía, en las decisiones que las afectan y en las de toda la Nación en pie de igualdad, de conformidad con la ley.*

*4. La protección del medio ambiente atendiendo a las relaciones establecidas por las comunidades negras con la naturaleza.*

En este orden los pueblos indígenas y tribales cuentan con la oportunidad de pronunciarse sobre aquellas decisiones que puedan alterar sus formas de vida, incidir en su proceso de desarrollo o impactar, de cualquier manera, en sus costumbres, tradiciones e instituciones, toda vez que esa garantía de participación materializa otros derechos fundamentales y colectivos de las comunidades, así como su autonomía y su subsistencia.

Para la H. Corte Constitucional este es el punto de partida del deber de consulta que el Convenio 169 les impuso a sus Estados parte, con la intención de sustituir el criterio integracionista que rigió las relaciones entre los pueblos indígenas y tribales mientras el Convenio 107 de 1957 estuvo vigente por uno consecuente con el enfoque de derechos humanos que se impuso en el escenario internacional.<sup>13</sup>

Entonces, el diseño de políticas y demás decisiones que afecten a las comunidades afrodescendientes debe hacerse con su participación, a fin que respondan a sus necesidades particulares; y por ello, la protección de los derechos colectivos debe armonizarse con los derechos de diversidad étnica que tienen las poblaciones ancestrales sin que se puedan afectar sus valores y principios propios.

### **III) Solución al caso concreto**

#### **Hechos probados y generalidades sobre Santa Cruz del Islote**

De conformidad con el informe aportado por CARDIQUE el Islote de Santa Cruz hace parte de diez (10) islas que componen el Archipiélago de San Bernardo, el cual se encuentra localizado a 9° 45' 0" de latitud norte y los 75° 51' 0" de longitud este en el Departamento de Bolívar – Municipio de Cartagena. (fl. 319)

Santa Cruz del islote es la comunidad más antigua en cuanto a poblamiento del archipiélago de San Bernardo y tiene el mayor número de población nativa, además tiene una extensión de 0.01 km<sup>2</sup>, donde viven 1200 personas aproximadamente en 91 casas, convirtiendo al islote en una de las islas con mayor densidad poblacional a nivel

---

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Sentencia T 576 de 2014, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

mundial (0.72 personas por m<sup>2</sup>) (fl. 336) en una extensión de aproximadamente de 6.250 m<sup>2</sup>, (fl. 1434).

El archipiélago de San Bernardo del cual hace parte el Islote de Santa Cruz es una formación de arrecifes que se encuentran emergidos hasta una altura que no supera los tres metros, y se eleva por encima de un fondo sedimentario frente a las costas del Departamento de Sucre (fl. 334), adicionalmente se informa que ninguna de las islas del archipiélago cuenta con acuíferos de agua potable, por lo tanto, el abastecimiento se realiza durante la época de lluvias, cuando se recogen agua en tanques de reserva que se aprovisiona por medio de una barca de la Armada nacional.

Inicialmente la zona se formó como un caserío con 35 viviendas, luego debido al crecimiento demográfico fue necesario realizar un proceso de relleno con material de construcción y coralino el cual ha incrementado la superficie del Islote de Santa Cruz hasta su tamaño actual (fl. 1689 C. 3)

La población que se encuentra asentada en el islote es afrodescendiente y se encuentra reconocida como una comunidad que habita en la zona insular de conformidad con la Resolución 005 del 05 de marzo de 2015 proferida por el Ministerio del Interior que certifica la presencia de la comunidad negra en el islote de Santa Cruz. Adicionalmente mediante Resolución 4242 del 22 de julio de dos 2001 el Distrito de Cartagena reconoció, inscribió y registró el Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de Santa Cruz del Islote (fl. 1907)<sup>14</sup>

Acudiendo a la información aportada al proceso por el INCODER (fl. 1861) encuentra la Sala que mediante sentencia del (2) de mayo de 2001 de la Sección Tercera, Subsección B del tribunal Administrativo de Cundinamarca, se ordenó al INCODER clarificar la situación jurídica de los terrenos en el archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo, frente a lo cual el instituto procedió ordenar la realización de diligencias previas a través del auto N° 124 del 9 de septiembre de 2015, tendientes a iniciar el proceso administrativo contemplados en los capítulos X y XI de la Ley 160 de 1994, sin que hasta el momento de proferir la presente decisión se informara sobre otras medidas realizadas por el INCODER.

Por lo anterior advierte la Sala una situación de falta de claridad respecto de la situación jurídica de los terrenos del Archipiélago de San Bernardo dentro del cual se encuentra el Islote de Santa Cruz; lo cual también fue puesto de presente por parte los accionantes en el documento de "*Proyecciones del plan de vida de la comunidad negra de Santa Cruz del Islote*" visible a folio 1872 del expediente, en el cual se señala que hasta el momento es inexistente el reconocimiento de la propiedad o titularidad colectiva sobre el islote; asunto sobre el cual la Sala no se pronunciará, toda vez que desborda los fines de la acción popular, la cual se centra en la controversia que existe respecto a la vulneración de derechos colectivos que fueron invocados como vulnerados por los accionantes.

---

<sup>14</sup> "Resolución 4242 del 22 de julio de 2012

*Resuelve Primero: Reconózcase, inscribese y regístrese al Consejo Comunitario de la Comunidad Negra del Islote en la Isla de Santa Cruz del Islote ubicado en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y los miembros de la Junta del Consejo Comunitario."* Fl. 1907 C. 4

**La afectación de los derechos colectivos al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y el acceso a los servicios públicos y a su prestación eficiente y oportuna.**

Por razones metodológicas la Sala analizará de manera conjunta si existe vulneración de los derechos colectivos I) al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y II) el acceso a los servicios públicos y su prestación eficiente y oportuna, de la comunidad asentada en el Islote de Santa Cruz

Para esta Corporación es un hecho irrefutable y probado que el Islote de Santa Cruz no cuenta con servicios públicos de acueducto y ninguna red de alcantarillado, y si bien en el islote hay energía eléctrica, esta es prestada por una planta eléctrica de ACPM (fl. 337) Lo anterior es confirmado por el documento de inspección técnica realizado en el mes de abril de 2015 y que fue aportado por el Distrito Cultural de Cartagena (fl. 1434) indicando que el islote carece de unidades sanitarias, suministro de agua potable, alumbrado público y recolección de residuos orgánicos.

Adicionalmente se indica que si bien el Islote cuenta con una alberca de 225 toneladas de agua, que tiene una duración aproximada de dos meses, esta es insuficiente y debe acudir a la compra del líquido, lo cual se realiza solo dos días a la semana; y que el agua almacenada en la mayoría de los casos no cuenta con la potabilidad adecuada para el consumo de los habitantes (fl. 1441). El informe técnico también advirtió sobre un problema ambiental en el manejo de los residuos sólidos, que genera una concentración de basura en las calles y en la orilla del mar que afecta la salud de los habitantes y el equilibrio ecológico de la zona.

Por otra parte el dictamen pericial decretado a petición de los accionantes, arrojó las siguientes conclusiones respecto a los servicios públicos con los que cuenta el islote (fl. 2166):

***El servicio de energía:*** funciona con una planta eléctrica accionada con ACPM, y una planta de energía solar con un costo de \$ 3.000 pesos por familia. Cuenta con una directora y dos operarios. La Planta funciona doce horas diarias. El alumbrado público es con lámparas Led. Este proyecto se espera que vaya a ser administrado por la comunidad por intermedio de una Cooperativa de Servicios Públicos del Islote.

***Servicio de acueducto:*** el servicios de agua para consumo humano es traído desde la ciudad de Cartagena de Indias hasta Santa Cruz del Islote con la colaboración de la fuerza naval del caribe en tanques, y Aguas de Cartagena S.A. ESP. Con un costo de 90 millones de pesos y lo realizan cada tres meses aproximadamente, la cual es almacenada en un tanque de almacenamiento en inmediaciones del puesto de salud. Una vez ubicado el buque de la armada en el muelle, es conducido por medio de una manguera por medio de una moto bomba y luego distribuida a familias residentes de la isla a un costo de \$ 4.0000 pesos, los cuales almacenan en sus hogares en recipientes plásticos o canecas de 5 galones, sin las mínimas normas de salubridad.

*El agua lluvia es utilizada para consumo humano, lavado de ropas, ollas y utensilios para comer. Esta agua es almacenada en recipientes plásticos de 5 y 55 galones en condiciones antihigiénicas.*

*También se consume agua en bolsa que se compra a vendedores provenientes de la Isla Berruga en paquetes de 40 bolsas a \$ 4.000 pesos. Esta agua es utilizada para consumo humano para la preparación de alimentos.*

**Alcantarillado.** *Según información obtenida a diez residentes de la isla por medio de una encuesta y observación directa. Muchas viviendas no cuenta con baños ni letrina ni pozos sépticos. Los habitantes en medio de la isla se ven con la necesidad de ir a las viviendas de los vecinos, amigos o familiares que viven en las orillas de la isla que tienen letrinas y pozos sépticos. Dichos residuos van a dar al mar sin ningún tipo de tratamiento.*

#### *Recolección de residuos sólidos – Basuras*

*Según la información suministrada por el señor Gustavo Adolfo Olier Corrales – asesor jurídico de los servicios domiciliarios del Distrito de Cartagena de Indias. El Servicio del manejo, barrido y recolección de residuos sólidos o basuras es prestado por la empresa de Aseo Urbano de la costa SA EPS bajo la supervisión del Distrito de Cartagena, con unas marcadas mejorías desde la entrada en vigencia de la libertad de competencia a partir del 1 de julio de 2014. Quien cuenta con un operario que es el encargado del barrido de las calles y la recolección de los residuos sólidos – basuras, los días martes y viernes.*

...

*Una vez que el operario recoge los residuos sólidos en los hogares estos son depositados o arrojados a cielo abierto en un sitio a la orilla del mar, con el riesgo de presentarse lixiviados, malos olores y proliferación de roedores e insectos.*

*Al hacer un recorrido por el Islote se encontró que hay en los postes utensilios para que la comunidad deposite los residuos sólidos. Pero también se encontró residuos sólidos – botellas plásticas y bolsas plásticas sobre el piso. Con deficiencias en los sitios de disposición final de residuos sólidos o basura contaminando los suelos y el mar con lixiviados y proliferación de roedores y vectores.*

Frente a los resultados de la calidad del agua para el consumo humano, el perito destacó que el agua para el consumo humano con la que se abastece a los pobladores de Santa Cruz del Islote no cumple con los parámetros establecidos y no es óptima para su consumo (fl. 2175).

Entonces sin duda alguna es evidente la vulneración de los derechos colectivos, pero también el derecho a una vida digna de los pobladores de Santa Cruz del Islote, en tanto:

-No se cuenta con ningún sistema que permita el acceso y la distribución de agua potable en condiciones de continuidad, calidad y salubridad que cubra las necesidades mínimas de la comunidad, como lo dispone la la CREG

- Carece de un sistema de alcantarillado u otro tipo de mecanismo que permita la disposición de desechos y aguas servidas de una manera que se garantice la salubridad y el equilibrio ecológico.

- No existe ningún sistema de distribución, generación o acceso de energía eléctrica que sea permanente y que permita el funcionamiento de manera continua del centro médico de islote o la escuela, ni con el que sea posible el almacenamiento de alimentos perecederos, y demás beneficios que trae consigo la energía eléctrica.

- No hay un procedimiento de recolección o disposición segura de basuras en el islote, que garantice la salubridad de los habitantes y el equilibrio ecológico.

Como se señaló en líneas anteriores, la Constitución Política es clara en señalar que “los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional”<sup>15</sup>, y las competencias para su prestación de los mismos se encuentra establecidas por Ley 142 de 1994 y las directrices dadas por la Comisión de Regulación en cada uno de los servicios públicos.

Así, la Ley 142 de 1994 “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.” en sus artículos 5, 6 y 7 establece:

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

**5.1. Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, y telefonía pública básica conmutada, por empresas de**

---

<sup>15</sup> Artículo 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita

servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio en los casos previstos en el artículo siguiente.

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

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

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

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

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

5.7. Las demás que les asigne la ley.

**Artículo 60. Prestación directa de servicios por parte de los municipios.** Los municipios prestarán directamente los servicios públicos de su competencia, cuando las características técnicas y económicas del servicio, y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, lo cual se entenderá que ocurre en los siguientes casos:

6.1. Cuando, habiendo hecho los municipios invitación pública a las empresas de servicios públicos, no haya habido empresa alguna que se ofreciera a prestarlo;

6.2. Cuando, no habiendo empresas que se ofrecieran a prestar el servicio, y habiendo hecho los municipios invitación pública a otros municipios, al Departamento del cual hacen parte, a la Nación y a otras personas públicas o privadas para organizar una empresa de servicios públicos que lo preste, no haya habido una respuesta adecuada;

6.3. Cuando, aun habiendo empresas deseosas de prestar el servicio, haya estudios aprobados por el Superintendente que demuestren que los costos de prestación directa para el municipio serían inferiores a los de empresas interesadas, y que la calidad y atención para el usuario serían, por lo menos, iguales a las que tales empresas podrían ofrecer. Las

*Comisiones de Regulación establecerán las metodologías que permitan hacer comparables diferentes costos de prestación de servicios.*

*6.4. Cuando los municipios asuman la prestación directa de un servicio público, la contabilidad general del municipio debe separarse de la que se lleve para la prestación del servicio; y si presta más de un servicio, la de cada uno debe ser independiente de la de los demás. Además, su contabilidad distinguirá entre los ingresos y gastos relacionados con dicha actividad, y las rentas tributarias o no tributarias que obtienen como autoridades políticas, de tal manera que la prestación de los servicios quede sometida a las mismas reglas que serían aplicables a otras entidades prestadoras de servicios públicos.*

*En el evento previsto en el inciso anterior, los municipios y sus autoridades quedarán sujetos, en lo que no sea incompatible con la Constitución o con la ley misma, a todo lo que esta Ley dispone para las empresas y sus administradores y, en especial, a las regulaciones de las Comisiones y al control, inspección, vigilancia y contribuciones de la Superintendencia de servicios públicos y de las Comisiones. Pero los concejos determinarán si se requiere una junta para que el municipio preste directamente los servicios y, en caso afirmativo, ésta estará compuesta como lo dispone el artículo 27 de ésta ley.*

*Inciso reglamentado por el Decreto Nacional 398 de 2002. Cuando un municipio preste en forma directa uno o más servicios públicos e incumpla las normas de calidad que las Comisiones de Regulación exijan de modo general, o suspenda el pago de sus obligaciones, o carezca de contabilidad adecuada después de dos años de entrar en vigencia esta Ley o, en fin, viole en forma grave las obligaciones que ella contiene, el Superintendente, en defensa de los usuarios y para proteger la salud y bienestar de la comunidad, además de sancionar los alcaldes y administradores, podrá invitar, previa consulta al comité respectivo, cuando ellos estén conformados, a una empresa de servicios públicos para que ésta asuma la prestación del servicio, e imponer una servidumbre sobre los bienes municipales necesarios, para que ésta pueda operar.*

*De acuerdo con el artículo 336 de la Constitución Política, la autorización para que un municipio preste los servicios públicos en forma directa no se utilizará, en caso alguno, para constituir un monopolio de derecho.*

**Artículo 7o. Competencia de los departamentos para la prestación de los servicios públicos.** *Son de competencia de los departamentos en relación con los servicios públicos, las siguientes funciones de apoyo y coordinación, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan las asambleas:*

*7.1. Asegurar que se presten en su territorio las actividades de transmisión de energía eléctrica, por parte de empresas oficiales, mixtas o privadas.*

*7.2. Apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos que operen en el Departamento o a los municipios que hayan asumido la prestación directa, así como a las empresas organizadas con participación de la Nación o de los Departamentos para desarrollar las funciones de su competencia en materia de servicios públicos:*

*7.3. Organizar sistemas de coordinación de las entidades prestadoras de servicios públicos y promover, cuando razones técnicas y económicas lo aconsejen, la organización de asociaciones de municipios para la prestación de servicios públicos, o la celebración de convenios interadministrativos para el mismo efecto.*

*7.4. Las demás que les asigne la ley.*

En consecuencia, de conformidad con los artículos 334 y 365 de la Constitución Política y la Ley 142 de 1994, los municipios y distritos tienen la obligación de garantizar la prestación eficiente y el acceso a la infraestructura para la prestación de servicios públicos de agua, alcantarillado, electricidad.

En el presente asunto observa la Sala que de acuerdo con la ubicación geográfica del Islote de Santa Cruz señalada en los mapas aportados al expediente por CARDIQUE y Parques Naturales, el Plan de Gestión del Riesgo de Cartagena de Indias allegado por el Distrito (folio 356 y 469 ) y la Resolución 4242 del 22 de julio de dos 2001 por medio de la cual la Alcaldía de Cartagena reconoce a la comunidad negra de Santa Cruz e indica que hace parte del Distrito de Cartagena de Indias (fl. 1907)<sup>16</sup>; se tiene que la garantía del acceso a una infraestructura y la prestación de servicios públicos le corresponde a este ente territorial.

Lo anterior teniendo en cuenta que el Decreto 0977 de 2001 “*Por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias*” señala en su artículo 13 que hacen parte del Distrito el Archipiélago de San Bernardo del cual integra el Islote de Santa Cruz:

*ARTICULO 13: DESCRIPCIÓN DEL MODELO DE OCUPACIÓN TERRITORIAL DE CARTAGENA DE INDIAS. Los elementos básicos del modelo de ocupación del distrito son:*

*1. El Sistema Natural. Los paisajes estratégicos del entorno natural de Cartagena se constituyen en los elementos dominantes de la morfología*

---

<sup>16</sup> “Resolución 4242 del 22 de julio de 2012

*Resuelve Primero: Reconózcase, inscribese y regístrese al Consejo Comunitario de la Comunidad Negra del Islote en la Isla de Santa Cruz del Islote ubicado en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y los miembros de la Junta del Consejo Comunitario.” Fl. 1907 C. 4*

*distrital: el mar Caribe, que conforma el borde de la ciudad; la Ciénaga de la Virgen; la Bahía de Cartagena, y los caños internos que comunican estos dos cuerpos de agua; el Parque Natural Corales del Rosario y **San Bernardo**; la Bahía de Barbacoas y el Canal del Dique; el Cerro de Púa; el Cerro de la Popa y las Lomas de Marión, Zaragocilla y Albornoz; la isla de Tierra bomba y Barú. Ellos, en su conjunto le dan a la ciudad su carácter e identidad.*

...

*3. El sistema de nodos del distrito El tejido urbano y los centros poblados que se localizan en los suelos rurales y suburbanos conforman el sistema de nodos en el territorio distrital. Son ellos: La Boquilla, Manzanillo del Mar, Tierra Baja, Puerto Rey, Palenquillo, Barlovento, Los Morros, Zapatero, Pontezuela, Bayunca, Punta Canoa, Arroyo de Piedra, Arroyo Grande, Las Canoas, La Europa, Palmarito, Buenos Aires, Caño del Oro, Tierra Bomba, Ararca, Punta Arena, Santa Ana, Pasacaballos, Membrilla, Leticia, El Recreo, Piedrecitas, Pueblo Nuevo, Islas del Rosario, Barú, **San Bernardo**, Isla Fuerte y Bocachica.*

Además el documento de gestión del riesgo aportado por el Distrito de Cartagena indicó que el archipiélago de San Bernardo hace parte del Distrito:

*“Cartagena cuenta con un área de 60.900 hectáreas, de las cuales 7.590,8 (el 12.5%) corresponden a suelo urbano y 53.309 hectáreas a suelo rural. Según el DANE, a finales del año 2011 la ciudad alojaba 956.181 habitantes, el 47.7% de la población bolivarenses, lo que muestra una densidad de 1.535 habitantes por km<sup>2</sup>.*

*La división político-administrativa del distrito de Cartagena fue definida en el Acuerdo 006 de 2003, establece tres localidades (ver Mapa 2), cada una con un alcalde menor designado por el Alcalde Mayor, definidas por su homogeneidad relativa desde el punto de vista geográfico, cultural, social y económico.*

- *Localidad 1. Histórica y del Caribe Norte, que concentra el patrimonio arquitectónico, la mayor parte de la población (39% del total) y las actividades comerciales de la ciudad.*
- *Localidad 2. De la Virgen y Turística, hoy por hoy la principal zona de expansión urbana y de servicios turísticos, territorio de asentamientos afro y espacio de gran parte de los cuerpos de agua costeros.*
- *Localidad 3. Industrial y de la Bahía, moldeada territorialmente por la bahía interna y donde opera el grueso de las actividades industriales y portuarias de la ciudad.*

*Cada localidad la conforman, a su vez, Unidades Comuneras de Gobierno (UCG), que en el caso urbano la integran barrios; y en el rural, corregimientos y veredas. Cartagena cuenta actualmente con 15 UCG urbanas y 15 UCG rurales. **Las UCG rurales están conformadas por los corregimientos de Archipiélago de San Bernardo, Arroyo de Piedra, Arroyo Grande, Barú, Bayunca, Bocachica, Caño del Oro, Islas del Rosario, Isla Fuerte, La Boquilla, Pasacaballos, Pontezuela, Punta Canoa, Santa Ana y Tierrabomba.***

En ese orden de ideas es el Distrito de Cartagena de Indias la entidad responsable por omisión frente a la vulneración de los derechos colectivos de la comunidad que habita en el Islote de Santa Cruz, y es a esta autoridad a quien le corresponde en primera medida poner a disposición de la comunidad isleña la infraestructura necesaria para la

prestación de los servicios públicos domiciliarios a que tiene derecho la población del islote.

Ahora bien, recuérdese como el artículo 7 de la Ley 142 de 1994 señala que es responsabilidad de los Departamentos apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos que operen en el Departamento o a los municipios que hayan asumido la prestación directa de los servicios públicos, y por tanto en clara aplicación del principio de concurrencia, se ordenará al Departamento de Bolívar que de conformidad con las norma y el principio de complementariedad previsto en el artículo 298 de la Carta Política apoye financiera, técnica y administrativamente al Distrito de Cartagena, en el evento en que los estudios ordenados determinen la prestación directa de los servicios públicos en Santa Cruz del Islote.

Por otra parte observa la Sala que de conformidad con los mapas de georreferenciación aportados por CARDIQUQUE y Parques Naturales de Colombia (fl. 1168) si bien el islote no hace parte del Parque Natural de los Corales de San Bernardo, si se encuentra rodeado por el mismo, razón por la cual los estudios y obras que se adelanten para la prestación de los servicios públicos deben armonizarse con la protección de los parques naturales; adicionalmente en razón de los principios de autonomía otorgados por el Desarrollo Constitucional a las comunidades negras, para la Sala los proyectos a ser desarrollados para la prestación de los servicios públicos domiciliarios deben ser resultado de un acuerdo con los representantes de la comunidad de Santa Cruz del Islote, en conjunto con la autoridad responsable y las empresas de servicios públicos a quien le este asignada la función.

Así las cosas, la Sala además de declarar la vulneración de los derechos colectivos señalados en los literales h) y j) de la Ley 472 de 1998 ordenará las siguientes acciones:

1) Al Distrito de Cartagena la formulación de un proyecto para la prestación del servicio de agua potable en el Islote de Santa Cruz que incluya un cronograma preciso de actividades con plazos de ejecución; el cual debe ser formulado en un plazo de seis (6) meses posteriores a la notificación de esta sentencia, y debe contar con la concurrencia de Parques Naturales de Colombia, los representantes de la Comunidad del Islote de Santa Cruz y Aguas de Cartagena E.S.P, para lo cual se apropiaran los recursos presupuestales necesarios que permitan la ejecución del proyecto, teniendo como base los estudios técnicos presentados por Aguas de Cartagena en el año 2009, debidamente actualizados y conforme a las resoluciones de la CRAP.

Vencido el plazo para la formulación del proyecto para la prestación del servicio de agua en el Islote de Santa Cruz, la ejecución y puesta en funcionamiento del mismo debe realizarse en un plazo no superior a dos (2) años, desde su formulación.

2) Al Distrito de Cartagena la formulación de un proyecto para la prestación del servicio de alcantarillado y/o disposición de residuos y aseo en el Islote de Santa Cruz; dicho proyecto debe ser formulado en un plazo de seis (6) meses posteriores a la notificación de esta sentencia, y debe contar con la concurrencia de Parques Naturales de Colombia, los representantes de la Comunidad del Islote de Santa Cruz y Aguas de

Cartagena, teniendo en cuenta la apropiación de recursos necesarios que permitan la ejecución del proyecto.

Vencido el plazo para la formulación del proyecto para la prestación del servicio de alcantarillado o disposición de residuos y de aseo la ejecución y puesta en funcionamiento del mismo debe realizarse en un plazo no superior a dos (2) años.

Adicionalmente, se ordenará al Ministerio de Vivienda que apoye la formulación y la ejecución del proyecto anteriormente señalado, en los términos de los numerales 9, 10, 11, 12, 13 y 14 del artículo 2 del Decreto 3571 de 2011.<sup>17</sup>

3.) Al Distrito de Cartagena la formulación de un proyecto para la prestación del servicio de energía eléctrica en el Islote de Santa Cruz; que debe ser formulado en un plazo de seis (6) meses posteriores a la notificación de esta sentencia, y debe contar con la concurrencia de Parques Naturales de Colombia, los representantes de la Comunidad del Islote de Santa Cruz y de la Empresa o la empresa que en su reemplazo preste el servicio de energía eléctrica; teniendo en cuenta la apropiación de recursos necesarios que permitan la ejecución del proyecto.

Vencido el plazo para la formulación del proyecto para la prestación del servicio de energía eléctrica en el Islote de Santa Cruz, la ejecución y puesta en funcionamiento del mismo debe realizarse en un plazo no superior a dos (2) años.

De manera provisional y durante el término en el que se desarrollan las anteriores actividades, se mantendrán las acciones ordenadas en el auto que decretó las medidas cautelares relativas a que el Distrito de Cartagena de Indias:

1. Mantenga el envío de agua potable a la población que reside en el Islote de Santa Cruz cada semana, ya sea mediante bongo o cualquier otro medio, asegurándose que el líquido cuente con la calidad apta para el consumo humano.

---

<sup>17</sup> ARTÍCULO 2o. FUNCIONES. Además de las funciones definidas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio cumplirá, las siguientes funciones:

...

9. Diseñar y promover programas especiales de agua potable y saneamiento básico para el sector rural, en coordinación con las entidades competentes del orden nacional y territorial.

10. Realizar el monitoreo de los recursos del Sistema General de Participaciones -SGP para agua potable y saneamiento básico, y coordinar con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios su armonización con el proceso de certificación de distritos y municipios.

11. Definir criterios de viabilidad y elegibilidad de proyectos de acueducto, alcantarillado y aseo y dar viabilidad a los mismos.

12. Contratar el seguimiento de los proyectos de acueducto, alcantarillado y aseo que cuenten con el apoyo financiero de la Nación.

13. Definir los requisitos técnicos que deben cumplir las obras, equipos y procedimientos que utilizan las empresas, cuando la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico haya resuelto por vía general que ese señalamiento es necesario para garantizar la calidad del servicio y que no implica restricción indebida a la competencia.

14. Articular las políticas de vivienda y financiación de vivienda con las de agua potable y saneamiento básico y, a su vez, armonizarlas con las políticas de ambiente, infraestructura, movilidad, salud y desarrollo rural.

2. Lleve a cabo brigadas de salud para la atención de los habitantes del Islote, donde se informe sobre los peligros que se pueden presentar por el consumo de agua no potable, ilustrando a la comunidad sobre la forma más adecuada de almacenar agua y la utilización de agua lluvia.
3. Garantice el suministro de ACPM que permita el funcionamiento de la Planta Eléctrica del Islote de Santa Cruz, y adicionalmente e informe a este Tribunal sobre el estado y funcionamiento de los paneles solares instalados en la isla.

Se ordenará a la Superintendencia de Servicios Públicos para que de conformidad con el artículo 47 de la Ley 142 de 1994, ejerza plenamente sus funciones de inspección, control y vigilancia frente al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena y a las empresas de servicios públicos que presten servicios en ese ente territorial, asegurando que mientras se desarrollan los proyectos de infraestructura y prestación de los servicios públicos que aquí se ordenan, se cumplan las medidas que fueron cautelares y que ahora se tornan en definitivas, en los plazos que esta sentencia dispone.

### **Vulneración del derecho colectivo a la seguridad y salubridad públicas**

Observa la Sala que como consecuencia de la vulneración de los derechos colectivos al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y el acceso a los servicios públicos y su prestación eficiente y oportuna, se encuentra también afectado el derecho colectivo a la seguridad y salubridad pública, toda vez que por la falta de prestación de los servicios públicos domiciliarios como agua, energía eléctrica y saneamiento básico, el único centro médico que se encuentra en el Islote de Santa Cruz no puede operar de manera continua.

Sobre a la vulneración del derecho colectivo a la seguridad y salubridad por la prestación de servicios de salud el H. Consejo de Estado en sentencia del dieciocho (18) de marzo de dos mil diez (2010) C.P. María Claudia Rojas Lasso, determinó:

*El artículo 49 de la Constitución Política dispone que el saneamiento ambiental y la atención de la salud son servicios públicos a cargo del Estado, en cuya prestación debe garantizarse a toda persona el acceso a los servicios orientados a su promoción, protección y recuperación. El Estado debe organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud y de saneamiento ambiental a los habitantes conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. El artículo 366 ídem prescribe como prioritario el gasto público social y las Leyes 60 de 1993 y 715 de 2001, radican en los departamentos y municipios responsabilidades concretas en materia de saneamiento ambiental.*

Por su parte la H. Corte Constitucional en sentencia T-576 de 2012 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, señaló que el derecho a la salubridad pública puede ser objeto de protección incluso a través de acción de tutela cuando se vean amenazados los derechos del titular:

*El criterio que fundamenta la procedencia de la acción tutela o de la acción popular, se basa en últimas en la pretensión presentada por el ciudadano o grupo de ciudadanos, pues de ella se deberá concluir cuál es la forma*

más eficaz de garantizar los derechos constitucionales amenazados o vulnerados, la orden del juez de amparo o la orden del juez popular.

Así ocurre de manera específica con la protección del derecho a la salubridad pública, que es un derecho colectivo, cuya falta de garantía siempre generará afectación y riesgos a la salud de cada uno de los ciudadanos. Por lo cual es muy común que su garantía a propósito de algunos ciudadanos individualmente considerados traiga consigo la protección del derecho colectivo mismo y del colectivo titular de él. Lo que permite afirmar que en estos casos puede ser la orden del juez de tutela la forma más eficaz de protección. “Por lo demás, es relevante para este caso tener en cuenta que no toda tutela enderezada a proteger el derecho a la salubridad pública debe, por ese solo hecho, declararse improcedente. Pues no debe perderse de vista que el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, dice que el amparo es improcedente cuando se pretenda proteger derechos colectivos, a menos “que el titular solicite la tutela de sus derechos amenazados o violados en situaciones que comprometan intereses o derechos colectivos siempre que se trate de impedir un perjuicio irremediable”

Ahora bien, la Ley 10 de 1990 “Por la cual se reorganiza el Sistema Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones” establece lo siguiente:

**“Artículo 2º.-** Asistencia pública en salud. La asistencia pública en salud, como función del Estado, se prestará en los términos del artículo 19 de la Constitución Política, directamente, por las entidades públicas o a través de las personas privadas, conforme a las disposiciones previstas en esta Ley. En desarrollo de las facultades de intervención de que trata el artículo 1, serán definidas las formas de prestación de la asistencia pública y los criterios para definir las personas imposibilitadas para trabajar que carezcan de medios de subsistencia y de derecho a ser asistidas por otras personas.

Para tal efecto, todas las instituciones o entidades que presten servicios de salud están obligadas a prestar la atención inicial de urgencias, con independencia de la capacidad socio-económica de los demandantes de estos servicios, en los términos que determine el Ministerio de Salud.

**Artículo 4º.-** Sistema de salud. Para los efectos de la presente Ley, se entiende que el Sistema de Salud comprende los procesos de fomento, prevención, tratamiento y rehabilitación; que en él intervienen diversos factores, tales como los de orden biológico, ambiental, de comportamiento y de atención, propiamente dicha, y que de él forman parte tanto el conjunto de entidades públicas y privadas del sector salud, como, también, en lo pertinente, las entidades de otros sectores que inciden en los factores de riesgo para la salud.

**Pertencen al sistema de salud y, por consiguiente, están sometidos a las normas científicas para el control de los factores de riesgo para la salud que dicte el Ministerio de Salud,** las organizaciones locales y seccionales de salud que autónomamente establezcan los municipios, el Distrito Especial de Bogotá, **el Distrito Cultural y Turístico de Cartagena,** las áreas metropolitanas y los departamentos, intendencias y comisarías, según el caso, así como las entidades privadas de salud y, en general, todas las entidades públicas y privadas de otros sectores, en los aspectos que se relacionen directa o indirectamente con el Sistema de Salud. Las normas administrativas del sistema de salud serán solamente obligatorias para las entidades del subsector oficial de salud, pero podrán ser convencionalmente adoptadas por las entidades privadas, en desarrollo de lo dispuesto por el

artículo 23 de esta Ley. A las entidades de seguridad y previsión social y a las del subsidio familiar, se les respetarán sus objetivos, régimen legal, sistema de financiación y autonomía administrativa.

**Parágrafo.-** La obligatoriedad de las normas de que trata este artículo se entiende, sin perjuicio de las normas legalmente aplicables sobre dichas materias, y no implica modificación alguna de la naturaleza y régimen jurídico de las correspondientes entidades.

*En consecuencia, las entidades descentralizadas de cualquier grado, creadas o que se creen para la prestación de servicios de salud, pertenecerán al nivel administrativo nacional o de la entidad territorial correspondiente, conforme al acto de creación. Asimismo las fundaciones o instituciones de utilidad común, las asociaciones o corporaciones sin ánimo de lucro y, en general las personas privadas, naturales o jurídicas que presten servicios de salud, seguirán rigiéndose plenamente por las normas propias que les son aplicables.”*

Adicionalmente la Ley 60 de 1993 “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones” respecto a las competencias de los distritos en materia de salud, dispone:

*Artículo 4º.- Competencias de los distritos. Corresponde a los distritos, a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas competentes, conforme a la Ley, a las normas técnicas nacionales y a los respectivos acuerdos:*

*Administrar los recursos cedidos y las participaciones fiscales que le correspondan, y planificar los aspectos relacionados con sus competencias para los sectores de educación y salud; asesorar y prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a las instituciones de prestación de los servicios*

...

*2. En el sector de la salud:*

*a) Conforme al artículo 49 de la Constitución Política, dirigir el Sistema Distrital de Salud, ejercer las funciones establecidas en los artículos 11 y 12 de la Ley 10 de 1990, financiar y realizar las acciones de fomento de la prevención de la enfermedad y garantizar la prestación de los servicios de fomento, prevención, tratamiento y rehabilitación correspondientes al primero, segundo y tercer nivel de atención de la salud de la comunidad, directamente, o a través de entidades descentralizadas, de conformidad con los artículos 4o y 6o de la Ley 10 de 1990, o a través de contratos con entidades públicas, comunitarias o privadas, acorde con el artículo 365 de la Constitución Política, la Ley 10 de 1990 y demás normas relacionadas, y para el caso del Distrito Capital, conforme a la Ley 10 de 1992 y los acuerdos distritales respectivos. Registrar las entidades prestadoras de servicios de salud y definir su naturaleza jurídica según lo previsto en los artículos 34 y 35 de la presente ley y el reglamento que al efecto expida el Ministerio de Salud.*

*b) Ejecutar las campañas de carácter nacional en los términos y condiciones de la delegación efectuada, o asumir directamente la competencia y participar en los programas nacionales de cofinanciación. Financiar los tribunales*

*distritales de ética profesional. Ejercer el control de alimentos y medicamentos en los términos que lo reglamente el Ministerio de Salud.*

*c) Financiar la construcción, ampliación y remodelación de obras civiles, la dotación y el mantenimiento integral de las instituciones de prestación de servicios a cargo del distrito; las inversiones en dotación, construcción, ampliación, remodelación, y mantenimiento integral de los centros de bienestar del anciano.*

*d) Garantizar la operación de la red de servicios y el sistema de referencia y contra referencia de pacientes entre todos los niveles de atención. La prestación de tales servicios, con cargo a los recursos del situado fiscal, se hará en forma autónoma por los distritos determinados por el Ministerio de Salud conforme a lo dispuesto en el artículo 14 de la presente ley, caso en el cual tanto la planta de personal como las instituciones, tendrán carácter distrital.*

*3. En materia de vivienda, agua potable y saneamiento básico las mismas atribuidas a los municipios y departamentos.*

*4. Otorgar subsidios a la demanda de la población de menores recursos, para el ejercicio de las competencias asignadas en este artículo, de conformidad con los criterios de focalización previstos en el artículo 30 de la presente ley.*

*5. Promover y fomentar la participación de las entidades privadas, comunitarias y sin ánimo de lucro en la prestación de los servicios de que trata este artículo, en el sector educativo se procederá según el artículo 80 de la presente ley, para lo cual podrán celebrar con ellas los contratos a que haya lugar.”*

De conformidad con lo anterior el Distrito Cultural y Turístico de Cartagena tiene la competencia para financiar y realizar las acciones de fomento de la prevención de la enfermedad y garantizar la prestación de los servicios de salud correspondientes al primero, segundo y tercer nivel de atención de salud de la comunidad, directamente, o a través de entidades descentralizadas, de conformidad con los artículos 4o y 6o de la Ley 10 de 1990, así mismo tiene el deber de financiar la construcción, ampliación y remodelación de obras civiles, la dotación y el mantenimiento integral de las instituciones de prestación de servicios a cargo del distrito.

Por lo anterior respecto a la competencia que le asiste al Distrito frente a Santa Cruz del Islote la Sala ordenará al Distrito de Cartagena para que en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia ejecute las acciones necesarias para que el puesto de salud de Santa Cruz del Islote funcione de manera continua y cuente el personal y con los elementos necesarios para la prestación de los servicios de salud prioritarios de la comunidad isleña en los niveles I y II de complejidad cuando la atención de los paciente así lo requiera; y carnetizando a los habitantes para verificar las patologías que se presentan e incorporarlas en el sistema de salud.

### **Vulneración del derecho colectivo a la prevención de desastres técnicamente**

Se reitera que este derecho colectivo es de naturaleza preventiva, y por lo tanto, las entidades deben estar dispuestas a adoptar de manera anticipada las medidas,

programas y proyectos que resulten necesarios para evitar la consumación de los distintos tipos de riesgo que afecten derechos e intereses colectivos y pongan en riesgo la vida.

De conformidad con el material probatorio que obra en el expediente la Sala precisa los siguientes aspectos:

En el informe de la Inspección Técnica del Riesgo adelantada por la alcaldía del Distrito de Cartagena se indicó que de las 95 viviendas que fueron objeto de inspección en el Islote de Santa Cruz, se encontró que (fl. 1436):

- Las viviendas, en general, presentan un estado regular de conservación.
- Las viviendas se encuentran en condiciones de hacinamiento con áreas mínimas extremas (algunas con medidas de 4 mts x 4 mts donde habitan dos familias)
- Cinco viviendas están en estado crítico de deterioro agresivo en el acero de refuerzo.
- Carencia de unidades sanitarias en todas las viviendas.
- Impacto de la corriente marina que produce erosión costera.

Por su parte la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, frente a la solicitud realizada por el Despacho ponente para que remitiera la información sobre el Plan Nacional de Riesgo de Tsunami elaborado para el Archipiélago de San Bernardo, manifestó que si bien se cuenta con el programa SATRPES encaminado al monitoreo, evaluación del riesgo de terremotos y tsunamis, era necesaria la comunicación con el Departamento de Bolívar y la Alcaldía de Cartagena para implementar acciones conjuntas que permitan la creación de un sistema de prevención y mitigación del riesgo en el archipiélago. (fl. 2389 C.5).

Por otra parte observa la Sala que no se conoce el índice de precipitaciones en la zona de Santa Cruz, debido a que el IDEAM no posee estaciones meteorológicas cercanas (fl. 1574)

Si bien el documento de gestión del riesgo aportado por el Distrito de Cartagena señala que es necesaria la adaptación al cambio climático como el *“ajuste en sistemas humanos o naturales en respuesta a los estímulos climáticos actuales o esperados o sus efectos, que modera los daños o explota oportunidades beneficiosas”* no se encuentra que el plan disponga de medidas de mitigación del riesgo ni otro tipo de acciones respecto al Islote de Santa Cruz.

Ahora bien, de acuerdo con la "Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático", del 9 de mayo de 1992, ratificada por la Ley 164 de 1994, por cambio "cambio climático" se entiende un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables; y se presentan efectos negativos cuando el medio ambiente físico o en la biota, resultantes del cambio climático que tienen efectos nocivos significativos en la composición, la capacidad de recuperación o la productividad de los ecosistemas naturales o sujetos a ordenación, o en el funcionamiento de los sistemas socioeconómicos, o en la salud y el bienestar humanos.<sup>18</sup>

Igualmente la Convención sobre el cambio climático señala que los Estados Partes deben tener la vocación de proteger el sistema climático en beneficio de las

---

<sup>18</sup> Artículo 1 Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático"

generaciones presentes y futuras, además de prevenir, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio y mitigar sus efectos adversos.

Así mismo el Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible de la Asamblea General de la ONU de febrero del 2016 ha señalado que las comunidades que habitan en islas son las más vulnerables al cambio climático y a los desastres producto de este fenómeno, y específicamente indicó:

*24. A medida que se elevan las temperaturas medias del planeta aumenta el número de los muertos, heridos y desplazados a causa de los desastres relacionados con el clima, como los ciclones tropicales, y también aumentan la mortalidad y la enfermedad por las olas de calor, la sequía, las enfermedades y la malnutrición. En general, cuanto más elevada sea la temperatura media, mayores serán los efectos en los derechos a la vida, a la salud y otros derechos humanos. Las consecuencias previsibles de un aumento incluso de 2 °C de la temperatura mundial media son enormes y, según el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, incluyen la probabilidad cada vez mayor de una reducción de la productividad del trabajo, de morbilidad (por ejemplo, deshidratación, insolación o agotamiento por calor), y de mortalidad por la exposición a las olas de calor. Los más afectados son los trabajadores de la agricultura y la construcción, así como los niños, las personas sin hogar, los ancianos y las mujeres que tienen que caminar largas horas para buscar agua.*

*25. El cambio climático agravará el problema del acceso al agua potable, del que en la actualidad carecen alrededor de 1.100 millones de personas. Se calcula que con un aumento de 1 °C de la temperatura media mundial, aproximadamente el 8% de la población mundial sufrirá una grave disminución de los recursos de agua, porcentaje que sube al 14% con un aumento de 2 °C. De manera más general, como consecuencia de la disminución de las precipitaciones, lluvia y nieve, del aumento de la evaporación y de la contaminación de los recursos de agua dulce debido la elevación del nivel del mar, se prevé que el cambio climático reducirá la disponibilidad de agua en la mayoría de las regiones subtropicales secas y aumentará la frecuencia de las sequías en muchas zonas que ya son áridas.*

*27. Como ha reconocido el Consejo de Derechos Humanos, quienes ya son vulnerables debido a factores tales como la situación geográfica, la pobreza, el género, la edad, la condición de indígena o de minoría, el origen nacional o social, el nacimiento o cualquier otra situación social y la discapacidad sufren los peores efectos del cambio climático. Según el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, las personas marginadas social, económica, cultural, política e institucionalmente, o por otro concepto, son especialmente vulnerables al cambio climático, así como a algunas medidas de adaptación y mitigación. El Grupo señala que los efectos futuros del cambio climático, que van del corto al largo plazo, principalmente con hipótesis de 2 °C, harán más lentos el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, reducirán aún más la seguridad alimentaria y darán origen a nuevos círculos viciosos de pobreza, especialmente en las zonas urbanas, y nuevos focos de hambre .*

**28. El cambio climático contribuirá a las migraciones forzosas, pero las posibilidades de migrar dependen muchas veces de la movilidad y los recursos. En consecuencia, tal vez los más vulnerables no puedan emigrar y se queden en lugares que experimentan los daños causados**

**por el cambio climático. Quienes emigren pueden ser particularmente vulnerables a violaciones de los derechos humanos, ya que muchas veces tendrán que desplazarse en situación irregular (véase A/67/299, párr. 36).**

29. El cambio climático amenaza la existencia misma de algunos pequeños Estados insulares. El calentamiento del planeta extiende la masa de agua del océano, derrite el hielo terrestre y hace que suba el nivel del mar. Mucho antes de que se inunden las islas, el cambio climático puede hacerlas inhabitables porque aumenta la frecuencia y la intensidad de las marejadas gigantes o porque el mar invade las fuentes de agua dulce. Si los habitantes de los pequeños Estados insulares se ven obligados a evacuar sus hogares y tienen que encontrar otros, los efectos en sus derechos humanos, en particular su derecho a la libre determinación y al desarrollo, serán devastadores.

De manera que en el presente asunto se encuentran las condiciones que hacen a la comunidad que habita en el Islote de Santa Cruz altamente susceptible a sufrir desastres naturales y ser afectados por los efectos negativos del cambio climático; lo cual concuerda con lo señalado en el documento de gestión del riesgo aportado por el Distrito de Cartagena, donde se indica:

“Y que se encuentra demostrado *El último reporte del Panel Intergubernamental de expertos en cambio climático (IPCC por sus siglas en inglés) del año 2007, describe un aumento del nivel del mar (ANM) que incrementará el riesgo de inundaciones en zonas costeras un ascenso de la temperatura y una mayor frecuencia de eventos meteorológicos extremos, con alta incidencia de huracanes lluvias intensas. Ante estos escenarios las zonas costeras bajas son una de las regiones más afectadas en el mundo.*”

De conformidad con lo anterior y soportado en el material probatorio que obra en el proceso para la Sala es claro que el Islote Santa Cruz por su posición geográfica, las condiciones socioeconómicas de su población de bajos ingresos (se desconoce la existencia de fuentes de empleo), la alta tasa demográfica del archipiélago, el alto índice de hacinamiento, además de la precaria situación de saneamiento básico, baja cobertura en la prestación de los servicios públicos, la dependencia casi por completo de la oferta natural del área para la generación de ingreso y subsistencia, se convierte en una comunidad con alto riesgo de vulnerabilidad frente al cambio climático y demás desastres naturales.

Por lo tanto, se hace necesaria la protección del derecho colectivo a la prevención de desastres previsibles técnicamente en los términos y el alcance señalados por el H. Consejo de Estado, Sección Primera, en la providencia del veintiocho (28) de mayo de dos mil quince (2015) C.P. Guillermo Vargas Ayala en la que se consideró<sup>19</sup>:

*"Proclamado por el literal j) del artículo 4" de la ley 472 de 1998, este derecho, orientado a precaver desastres y calamidades de origen natural o humano, busca garantizar por vía de la reacción -ex ante- de las autoridades la efectividad de los derechos y bienes jurídicos reconocidos por la Constitución*

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala. Bogotá, D. C, 26 de marzo del dos mil quince (2015). Rad. Núm.: 15001- 23-31-000-2011-00031-01. Actor: José Amado López Malaver. Demandado: Ministerio de Vivienda y Desarrollo Rural, Ministerio de Medio Ambiente, CORPOBOYACÁ y Otros.

*a las comunidades y a las personas y la conservación de las condiciones normales de vida en un territorio " Por esto demanda de los entes públicos competentes la adopción de las medidas, programas y proyectos que resulten necesarios v adecuados para solucionar de manera efectiva y con criterio de anticipación (v no solo de reacción posterior a los desastres, como es habitual en las actuaciones de policía administrativa) los problemas que aquejan a la comunidad y que amenazan su bienestar, integridad o tranquilidad y resultan previsibles y controlables bien por la simple observación de la realidad, bien por medio de la utilización de las ayudas técnicas de las que hoy dispone la Administración Pública. De ahí que esta Sección haya destacado el carácter preventivo de este derecho haciendo énfasis en su vocación de "evitar la consumación de los distintos tipos de riesgo que asedian al hombre en la actualidad(...)*

*Pese al talante preventivo de este derecho colectivo, nada obsta para que su amparo pueda presentarse también ante situaciones que ya no solo constituyen riesgos sino vulneraciones concretas de los derechos e intereses reconocidos por la Constitución y la ley a la comunidad y a las personas que la conforman, y que, por ende, ameritan la intervención del Juez Constitucional. En últimas, tanto la prevención como la protección, corrección y restitución de estos derechos frente a situaciones que los afectan constituyen objetivos propios de las acciones populares; a las que, como se mencionó líneas arriba, es inherente una dimensión preventiva, protectora, reparadora v restitutoria de los derechos que amparan.*

En ese orden de ideas, y una vez analizados los documentos que forman el expediente, observa la Sala que no existe un plan de gestión de riesgo frente a la comunidad de Santa Cruz del islote que responda a las necesidades específicas como comunidad afrodescendiente en alto estado de vulnerabilidad se ampararan los derechos colectivos a la prevención de derechos previsibles técnicamente.

Su amparo hace necesario la formulación de un plan de gestión del riesgo que tenga en cuenta al incremento en el nivel del mar que afecte la habitabilidad del Islote, y que pueda genera el desplazamiento de sus habitantes, siendo responsabilidad del Distrito de Cartagena en los términos del el artículo 1 de la ley 388 de 19978, toda vez que es función de los municipios promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes; siguiendo igual lo dispuesto en el artículo 14 de Ley 1523 de 2012, que señala que el alcalde es el conductor del desarrollo local, el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción<sup>20</sup>.

Por consiguiente se ordenará al Distrito de Cartagena la formulación de un plan de gestión del riesgo que debe contar con la participación de la comunidad de Santa Cruz

---

<sup>20</sup> Artículo 14. Los Alcaldes en el Sistema Nacional. Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

Parágrafo. Los alcaldes y la administración municipal o distrital, deberán integrar en la planificación del desarrollo local, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres, especialmente, a través de los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo municipal o distrital y demás instrumentos de gestión pública.

del Islote, y debe responder a I) las necesidades propias de los habitantes isleños, y II) en especial la posibilidad de Tsunami y la adaptabilidad para evitar el desplazamiento por los efectos negativos del cambio climático, este plan debe estar elaborado en un plazo de tres (3) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia y puesto en ejecución dentro de los tres (3) meses siguientes.

Adicionalmente se instará a la DIMAR para que apoye en los de su competencia y conocimiento la formulación del plan de gestión de riesgo anteriormente señalado en los términos de la Ley 1523 de 2012 *“Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”*

## **7. Costas**

No se condena en costas en los términos señalados en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998 como quiera que no se observa actuaciones de mala fe por parte de los extremos procesales.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA SUBSECCIÓN “A”**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### **RESUELVE**

**PRIMERO:** **SE AMPARAN** los derechos colectivos I) al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, II) el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, III) el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y IV) la seguridad y salubridad públicas, de la comunidad de Santa Cruz del Islote, por las razones anteriormente expuestas.

**SEGUNDO:** En consecuencia,

**1. ORDENASE** al el Distrito Cultural y Turístico de Cartagena la formulación de un proyecto para la prestación del servicio de agua potable en el Islote de Santa Cruz que incluya un cronograma preciso de actividades con plazos de ejecución; el cual debe ser formulado en un plazo de seis (6) meses posteriores a la notificación de esta sentencia, y debe contar con la concurrencia de Parques Naturales de Colombia, los representantes de la Comunidad del Islote de Santa Cruz y Aguas de Cartagena E.S.P para lo cual se apropiaran los recursos presupuestales necesarios que permitan la ejecución del proyecto, teniendo como base los estudios técnicos presentados por Aguas de Cartagena en el año 2009, debidamente actualizados y conforme a las resoluciones de la CRAP.

Vencido el plazo para la formulación del proyecto para la prestación del servicio de agua en el Islote de Santa Cruz, la ejecución y puesta en funcionamiento del mismo debe realizarse en un plazo no superior a dos (2) años, desde su formulación.

**2. ORDENASE** al el Distrito Cultural y Turístico de Cartagena la formulación de un proyecto para la prestación del servicio de alcantarillado o disposición de residuos y aseo en el Islote de Santa Cruz que incluya un cronograma preciso de actividades con

plazos de ejecución; dicho proyecto debe ser formulado en un plazo de seis (6) meses posteriores a la notificación de esta sentencia, y debe contar con la concurrencia de Parques Naturales de Colombia, los representantes de la Comunidad del Islote de Santa Cruz y Aguas de Cartagena, teniendo en cuenta la apropiación de recursos necesarios que permitan la ejecución del proyecto.

Vencido el plazo para la formulación del proyecto para la prestación del servicio de alcantarillado o disposición de residuos y de aseos, la ejecución y puesta en funcionamiento del mismo debe realizarse en un plazo no superior a dos (2) años desde su formulación.

**3. ORDENASE** al Ministerio de Vivienda que apoye la formulación y la ejecución del los proyectos la prestación del servicio de agua potable, alcantarillado o disposición de residuos y aseo anteriormente señalados, en los términos de los numerales 9, 10, 11, 12, 13 y 14 del artículo 2 del Decreto 3571 de 2011.

**4. ORDENASE** al el Distrito Cultural y Turístico de Cartagena la formulación de un proyecto para la prestación del servicio luz eléctrica en el Islote de Santa Cruz que incluya un cronograma preciso de actividades con plazos de ejecución; dicho proyecto debe ser formulado en un plazo de seis (6) meses posteriores a la notificación de esta sentencia, y debe contar con la concurrencia de Parques Naturales de Colombia, los representantes de la Comunidad del Islote de Santa Cruz y de Electricaribe ESP o la empresa que en su reemplazo preste el servicio de energía eléctrica en el Distrito de Cartagena; teniendo en cuenta la apropiación de recursos necesarios que permitan la ejecución del proyecto.

Vencido el plazo para la formulación del proyecto para la prestación de electricidad en el Islote de Santa Cruz, la ejecución y puesta en funcionamiento del mismo debe realizarse en un plazo no superior a dos (2) años desde su formulación.

**5.** De manera provisional y durante el término en el que se desarrollan las anteriores actividades, **ORDENASE** al el Distrito Cultural y Turístico de Cartagena la continuación de las acciones ordenadas en el auto que decretó las medidas cautelares relativas a:

1. Mantener el envío semanal de agua potable a la población que reside en el Islote de Santa Cruz, ya sea mediante bongo o cualquier otro medio, asegurándose que el líquido cuente con la calidad para el consumo humano.
2. Lleve a cabo brigadas de salud para la atención de los habitantes del Islote, donde se informe sobre los peligros que se pueden presentarse por el consumo de agua no potable, ilustrando a la comunidad sobre la forma más adecuada de almacenar agua utilizar agua de lluvia.
3. Garantice el suministro de ACPM que permita el funcionamiento de la Planta Eléctrica del Islote de Santa Cruz, y adicionalmente se informe sobre el estado y funcionamiento de los paneles solares instalados en la isla.

**6. ORDENAR** al Departamento de Bolívar apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos y al Distrito de Cartagena en la prestación de los servicios públicos en Santa Cruz del Islote en los términos del artículo 7 de la Ley 142 de 1994.

**TERCERO: ORDENASE** a la Superintendencia de Servicios Públicos para que de conformidad con el artículo 47 de la Ley 142 de 1994, ejerza plenamente sus funciones de inspección, control y vigilancia frente al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena y a las empresas de servicios públicos que presten servicios en ese ente territorial, asegurando que mientras se desarrollan los proyectos de infraestructura y prestación de los servicios públicos que aquí se ordena, se cumplirán las medidas que fueron cautelares y ahora se tornan en definitivas, en los plazos que esta sentencia dispone.

**CUARTO: ORDENASE** al el Distrito Cultural y Turístico de Cartagena para que en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la providencia realice las acciones necesarias para que el puesto de salud de Santa Cruz del Islote funcione de manera continua cuente el personal y con los elementos necesarios para la prestación de los servicios de salud prioritarios de la comunidad isleña en los niveles I y II de complejidad cuando la atención de los paciente así lo requiera; y carnetizando a los habitantes para verificar las patologías que se presentan e incorporarlas en el sistema de salud.

**QUINTO: ORDENASE** al el Distrito Cultural y Turístico de Cartagena formule un plan de gestión del riesgo que debe contar con la participación de la comunidad de Santa Cruz del Islote, y debe responder a I) las necesidades propias de los habitantes isleños, y II) en especial la posibilidad de un Tsunami y la adaptabilidad para evitar o mitigar los efectos negativos del cambio climático, este plan debe estar elaborado en un plazo de tres (3) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia y puesto en ejecución dentro de los tres (3) meses siguientes.

**SEXTO: INSTASE** a la DIMAR para que apoye en los de su competencia y conocimiento la formulación del plan de gestión de riesgo anteriormente señalado en los términos de la Ley 1523 de 2012.

**SÉPTIMO: CONFÓRMESE** el comité de verificación de cumplimiento del fallo, el cual estará compuesto por la Magistrada Ponente, un representante de los actores populares, el alcalde del el Distrito Cultural y Turístico de Cartagena, un delegado de Aguas de Cartagena ESP, un delegado de Electricaribe ESP- o la empresa que en su reemplazo preste el servicio de energía eléctrica en el Distrito de Cartagena-, un delegado de Parques Naturales, un delegado de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el Ministerio Publico, un delegado del Departamento de Bolívar y un delegado de la DIMAR.

**OCTAVO:** Sin condena en costas, por las razones expuestas en la parte motiva.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Aprobado y discutido en sesión de la fecha. Acta No. ( )

**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado