



Cartagena de Indias D.T. y C., veintidós (22) de enero de dos mil diecinueve (2019).

Medio de control	ACCIÓN POPULAR
Radicado	13-001-23-33-000-2014-00258-00
Demandante	ABZALÓN TORRRES ECHEVERRIA
Demandado	DEPARTAMENTO DE BOLIVAR Y OTROS
Magistrado Ponente	ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS
Tema	Salubridad pública y saneamiento básico.

## I.- PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala a dictar Sentencia de Primera Instancia dentro de la demanda instaurada en ejercicio de la Acción Popular, por el señor ABZALÓN TORRRES ECHEVERRIA, contra del DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR Y OTROS.

## II.- ANTECEDENTES

### 2.1. PRETENSIONES

El actor popular formula las siguientes pretensiones:

Que se identifique los impactos diferenciados que han tenido las mujeres en el marco del conflicto armado, se identifique cuáles han sido las principales afectaciones de las mujeres con relación al derecho a la vivienda y con base en eso proceda brindar respuesta para que cesen dichas vulneraciones.

La dotación del acueducto y la reparación de la planta de tratamiento de agua y el restablecimiento del suministro de agua potable, para todo el Municipio de María La Baja y construcción de un proyecto de vivienda de interés social para toda la población desplazada.

### 2.2. HECHOS

En síntesis, se expone como hechos que las familias desplazadas de la región de montes de María reubicadas en el barrio de Montecarlo y que fueron objeto por derecho propio del beneficio de Vivienda de Interés Social y Rural para efectos de realizar entre otros, el derecho a la vivienda digna, han sido objeto de una re-victimización por parte del Estado, porque no solo el Estado ha incumplido sus deberes funcionales, sino que ha incumplido con sus obligaciones legales.





Y que en este grupo de personas víctimas de la violencia se encuentran mujeres, madres cabeza de hogar, mayores adultas, discapacitadas, en condiciones de habitabilidad en las que viven carecientes de tratamiento de desechos sólidos, carencias sanitarias básicas, servicios públicos impropios y materiales precarios que incrementan riesgos en sus vidas y salud, al igual que en la de sus familiares, quienes conviven en un hacinamiento propio del proyecto de vivienda sin sostenibilidad que representa.

Que la falta de accesibilidad e insuficiente calidad del entorno que no responde a la identidad cultural de acuerdo a las tradiciones de la población, que carecen de puestos de salud, canchas deportivas, espacios recreativos, zonas verdes, jardines, calles pavimentadas, entre otros proyectos relevantes, que la violación masiva de múltiples derechos refleja la gravedad de la situación de vulneración.

Expone que los derechos e intereses colectivos de la comunidad de ASOMONTES no deben seguir siendo desconocido en la impunidad, la afectación de derechos se evidencia con la falta de cumplimiento de la obligación de mejoramiento de vivienda en el acceso real al subsidio asignado y a una infraestructura de construcciones necesarias y contratadas que debían garantizar la prestación eficiente y oportuna en términos del goce efectivo de una vivienda digna.

Expone de igual manera que las mujeres integrantes de ASOMONTES que se presentaron a la postulación y resultado beneficiadas con los subsidios de vivienda de interés social respectivos dentro del proyecto 2001-2013, se les ha negado el goce efectivo de vivienda digna, hasta la fecha no han visto materializado la entrega formal de las viviendas prometidas por lo cual viven arrendadas.

### **2.3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

Considera la demandante que se violan las siguientes normas:

Constitucionales: artículos 48, 49, 78, 79, 311 y 366.

Legales: ley 472 de 1998, decreto 973 de 2005, ley 82 de 1993, decreto 475 de 1998, decreto 1575 de 2007.

Expresa la demandante, que la entidad demandada vulnera las anteriores disposiciones normativas, entre otras cosas por lo siguiente:

**Código: FCA - 008      Versión: 02      Fecha: 18-07-2017**





*"... es palpable en el acervo probatorio la realidad de la carencia de Vivienda y Vida Digna y agua potable y saneamiento básico de las/los integrantes de ASOMONTES, por la conducta omisiva de los diferentes servidores públicos de los entes territoriales dejando en riesgo la salud y salud pública y un ambiente sano de la comunidad de desplazados referenciada, atentándose con ello contra la moralidad administrativa, que para algunos, como principio de función pública, significa todo proceder honesto de la administración pública de acuerdo a unos fines jurídicos del estado.*

*(...)*

*En ese sentido, frente al ejercicio del incumplimiento del deber funcional de los diferentes servidores públicos de los diversos entes territoriales que tienen competencias y responsabilidades constitucionales y legales, durante más de 10 años, que ha durado la problemática de solución de vivienda y vida digna y servicios públicos, ha sido un ejercicio del servicio público que nunca ha cumplido su cometido con los fines del Estado.*

*Esto atenta contra el derecho colectivo de la Moralidad pública, más aún porque obedece a una dejadez por omisión, enquistada como una antropología del servicio público por regla general y no por excepción, lo que permite colegir como corolario concluyente, que el amparo a través de esta acción popular del derecho colectivo de la moralidad administrativa, sería un precedente de hito histórico, que posibilite el cambio del ejercicio inicuo y nada transparente del servicio público administrativo, ante esta problemática de la carencia de la vivienda y vida digna y servicios públicos de las/os integrantes de la comunidad, haciéndose indispensable la protección, en este caso, de un derecho colectivo como la moralidad administrativa."*

## **2.4. ACTUACIÓN PROCESAL**

La demanda se presentó el 23 de mayo de 2014, por medio de auto adiado el 15 de diciembre de 2014, se admitió la demanda (fls. 488-489), en providencia fechada el 18 de agosto de 2015, se fijó audiencia de pacto de cumplimiento (Fl. 730), la cual se declaró fallida; por medio de providencia del 29 febrero de 2016, se abrió a prueba el proceso (fls. 7997-798) y posteriormente se corrió traslado para alegar de conclusión. (fl. 903).

## **3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

**3.1. Min. Salud.** Expuso como argumento de defensa entre otras cosas lo siguiente: (fls. 522-536)

*"(...)*

*Haciendo análisis de los hechos que motivaron la acción antes mencionada, es pertinente destacar que el Ministerio de Salud y Protección Social, no tiene dentro de sus competencias legales la de implementar proyectos de vivienda, ni administrar programas de vivienda para personas desplazadas, tampoco la de conceder subsidios para la compra de vivienda de interés social, tampoco tiene facultades para ejercer supervisión sobre contratos de tal naturaleza.*

*Se precisa nuevamente que el Ministerio de Salud y Protección Social conforme a lo dispuesto en el Decreto-ley 4107 de 2011, tiene como función principal la formulación, dirección, coordinación, ejecución y evaluación de la política pública en materia de salud, salud pública y previsión social en salud de manera coordinada y conjunta con*





las entidades territoriales. De igual forma, resulta pertinente aclarar que los servicios de salud para la población y en el caso particular para la población desplazada, se presentan de manera descentralizada, a través de las instituciones prestadoras de servicios de salud contratadas por las aseguradoras encargadas del aseguramiento de la población, en el marco del sistema general de seguridad social en salud, que debe contribuir a crear las condiciones de acceso en todos los niveles de atención a todas las personas garantizando su derecho a la salud, a la vida y a la seguridad social, bajo el imperio del estado social de derecho y con fundamento en los principios de dignidad humana, de solidaridad y de prevalencia del interés general, focalizando la atención en la población de mayor vulnerabilidad.

Con respecto a la implementación de una política de salud y salud pública para las poblaciones antes mencionadas, es importante indicar que el diseño de política es de carácter nacional.

(...)

Se concluye que el Ministerio de Salud y Protección en lo relativo a los temas de su competencia, viene cumpliendo con sus obligaciones legales y no ha vulnerado ningún derecho colectivo, a la comunidad representada por el accionante. (...) "

**3.2. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.** Expuso como argumento de defensa, entre otras cosas lo siguiente: (fls. 552-573)

"(...) solicito que se absuelva a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas de todas y cada una de las pretensiones elevadas por el instituto latinoamericano para la sociedad y un derecho alternativo en representación de la asociación ASOMONTES del barrio Montecarlo, municipio de María La Baja del departamento de Bolívar, pues considero infundadas desde el punto de vista fáctico y jurídico frente a mi representada, como pasará a demostrar a continuación.

Como primera medida, es oportuno mencionar que de la lectura minuciosa, tanto de los hechos como de las pretensiones de la demanda, se observa la presentación de esta acción Popular obedece principalmente al interés de los accionantes en obtener que se dé el cumplimiento de las obligaciones surgidas por el proyecto de vivienda entre las partes que componen el negocio jurídico, los accionantes solicitan al despacho ordenar principalmente, que se paguen los daños ocasionados tanto presentes como contingente por la administración pública en el nivel nacional.

(...)

En consecuencia, nótese señor Juez la Unidad para las víctimas carece de competencias jurídicas para atender las pretensiones de los accionantes, toda vez que, no cuenta con facultades pertinentes para desarrollar las actuaciones tendientes al cumplimiento de la entrega de las viviendas y las demás obras necesarias para el funcionamiento de las mismas y adicional a ello, atendiendo los preceptos normativos en materia de acciones populares, no sería esta la llamada a resarcir o evitar los daños alegados por la parte demandante.

(...)"

**3.3. El Departamento de Bolívar.** Expuso como argumento de defensa entre otras cosas lo siguiente: (fls. 584-594)

"(...) no existe en el expediente prueba al menos sumaria, que denote la mala fe en la actuación administrativa del departamento; todo lo contrario, desde el año 2007 se han emprendido acciones tendientes a mitigar la carencia de viviendas de población beneficiaria. Esto ha sido reconocido ampliamente por el accionante.

(...)





*No es posible ni predicable actuación u omisión alguna por parte del Departamento que se puedan traducir en amenaza al ambiente. No hay soporte probatorio que desestime esto.*

*(...)*  
"

**3.4. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS.** Expuso como argumento de defensa (entre otras cosas) lo siguiente: (fls. 601-612)

*"(...) el actor popular los relaciona en 51 numerales, los cuales pueden sintetizarse de la siguiente manera y sobre los cuales mi poderdante no cuenta con mayor información puesto que en esencia fue ajena a los acontecimientos de que trata el medio de control promovido. De ahí que ab-inintio, se solicite se declare probada la excepción de falta de legitimidad en la causa por pasiva en cabeza del DPS, pues es claro que mi prohijada no tiene la competencia para solucionar este tipo de competencia dentro del contexto expuesto, y no se encuentra dentro de las funciones del DPS las solicitudes hechas por el actor.*

*(...)"*

**3.5. Min. Vivienda** Expuso como argumento de defensa entre otras cosas lo siguiente: (Fls. 624-629)

*"(...) me opongo a todas y cada una de las peticiones elevadas por el actor frente a mi representada, por carecer de fundamentos fácticos y jurídicos que permitan demostrar la violación de los derechos colectivos por parte del ministerio de vivienda, ciudad y territorio, conforme a los argumentos que expondré a continuación.*

*No es procedente que se declare que el ministerio de vivienda, ciudad y territorio, es responsable de la protección de los derechos invocados en la demanda, pues la entidad no responsables de la presentación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, y tampoco se encuentra encargado de funciones de control y vigilancia en la prestación de estos servicios, pues dicha competencia radica en otras autoridades relacionadas directamente con el tema.*

*El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Desarrollo de conformidad con el artículo 1 del Decreto - ley 3571 del 27 de septiembre de 2011, es el organismo rector encargado de definir las políticas y regulaciones a nivel nacional en materia de vivienda.*

*De lo anterior se desprende claramente que el ministerio no es un órgano ejecutor sino un órgano encargado de fijar políticas y de regulación a nivel nacional en materia de vivienda.*

*En tal sentido, es claro que por ello, el ministerio no se puede hacer responsable sobre actuaciones que no son de su resorte o de sus funciones institucionales, las cuales corresponden a otras entidades."*

**3.6. Min. Agricultura.** Expuso como argumento de defensa entre otras cosas lo siguiente:

*"(...) me opongo a todas y cada una de las pretensiones de la demanda, por considerar que no le asiste derecho a la parte actora, teniendo en cuenta que no se han vulnerado los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la moralidad*



*administrativa, la salud, la salubridad pública, al acceso a servicios públicos, realización de construcciones, edificaciones y desarrollo urbanos, toda vez que las actuaciones de la administración se encuentran ajustadas a derecho."*

#### **4. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El agente del Ministerio Público conceptuó en el presente proceso, en sentido estricto lo siguiente:

*"(...) para concluir, esta agencia del Ministerio Público solicita al H. Tribunal se acceda a las pretensiones y se ordene al Municipio de María La Baja ejecute y presente los proyectos correspondientes a Agua Potable, Saneamiento Básico y Vivienda de Interés Social de la población objeto de la acción popular, ante el Departamento de Bolívar y el Ministerio de Vivienda, a fin que esto presenten todo su apoyo económico y técnico para la ejecución de los mismos."*

#### **IV.-CONTROL DE LEGALIDAD**

De conformidad con lo previsto en el artículo 25 de la ley 1285 de 2009 y art. 207 de la ley 1437 de 2011, en el desarrollo de las etapas procesales se ejerció control de legalidad de las mismas, sin presentarse manifestación alguna de las partes u observarse por parte del Tribunal vicios procesales que acarreen la nulidad del proceso.

#### **V.- CONSIDERACIONES.**

##### **IMPEDIMENTO DEL DR. JOSÉ RAFAÉL GUERRERO LEAL.**

El H. M. Dr. Jose Rafael Guerrero Leal, se declara impedido para conocer el presente proceso, en virtud de que concurre en la causal de impedimento prevista en el numeral 12º del artículo 141 del C.G.P; ello porque fungió como Procurador, emitiendo concepto en el sentido estricto.

La Sala, luego de revisar los hechos en que se fundamenta el impedimento y la causal invocada, la encuentran procedente, debido a que emitió concepto de fondo en el presente asunto, que puede afectar su imparcialidad; por lo que aceptará el impedimento manifestado por el H. M. Dr. José Rafael Guerrero Leal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 131 del C.P.A.C.A.

##### **5.1. COMPETENCIA**

Es competente esta Corporación para conocer el presente proceso en primera instancia, de acuerdo a lo estipulado en la ley 472 de 1998, en concordancia con la disposición del art. 152 de la ley 1437 de 2011.

##### **5.2. Excepciones.**

**Código: FCA - 008    Versión: 02    Fecha: 18-07-2017**





Las accionadas proponen como excepciones los de falta de legitimación en la causa por pasiva, inexistencia del daño, improcedencia de la acción, inexistencia de la vulneración e inviabilidad de la acción por existencia de otro mecanismo judicial de protección.

Estas excepciones propuestas por las accionadas, se respaldan en argumentos que serán objeto de desarrollo en el cuerpo de las consideraciones de esta sentencia como punto central del debate judicial, razón por la cual su solución se difiere a la del fondo del asunto.

### **5.3. PROBLEMA JURÍDICO**

El problema jurídico consiste en establecer, si existe o no vulneración de los derechos e intereses colectivos invocados por el actor popular.

### **5.4. TESIS**

La Sala considera que se vulneraron los derechos colectivos invocados por el actor por parte de las accionadas, debido a que se demostró que en el barrio Monstecristo del municipio de María La Baja carecen de agua potable y de saneamiento básico.

### **5.5. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

#### **5.5.1. De la acción popular.**

##### **5.5.1.1. Generalidades.**

El Honorable Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, con ponencia de la Consejera María Elena Giraldo Gómez en providencia adiada diez (10) de febrero de dos mil cinco (2005), bajo el número de radicación número: 25000-23-25-000-2003-00254-01(ap.) actor: Exenober Hernández Romero, demandado: Empresa Nacional De Telecomunicaciones-Telecom, referencia: acción popular, expresó las siguientes generalidades al respecto de la acción popular:

*"La Carta Política de 1991 elevó a categoría constitucional las acciones populares, en el artículo 88, e indicó que la finalidad de las mismas y su regulación las hará el legislador, el cual expidió la ley 472 de 1998 que señala en los artículos 2 y 9 que dentro del juicio a que dan origen pueden ser objeto de protección todos los derechos e intereses colectivos, cuando las conductas de la Administración o de los particulares - en función administrativa o por fuero de atracción - los amenazan o quebrantan.*





Dicha ley señala que las acciones populares tienen por objeto (art. 4º) proteger y defender los intereses y derechos colectivos; y que las conductas que dan lugar a su ejercicio ante esta jurisdicción de lo Contencioso Administrativo están referidas, por regla general, a las de acción o de omisión de las personas en ejercicio de la función administrativa, sin ninguna distinción y por lo tanto sin limitante siempre y cuando la finalidad de la pretensión tenga que ver con derechos e intereses colectivos; esto se deduce de la misma ley, que al respecto dispone:

"ARTÍCULO 2. ACCIONES POPULARES. Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos. Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos o intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible".

ARTÍCULO 9. PROCEDENCIA DE LAS ACCIONES POPULARES. Las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos o intereses colectivos."

De esos mismos textos legales se advierte qué tipo de pretensiones pueden perseguirse en ejercicio de la acción:

- Evitar el daño contingente,
- Hacer cesar el peligro, o la amenaza o la vulneración sobre los derechos o intereses colectivos,
- Restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

La misma ley hizo un listado, no taxativo, de esos derechos e intereses:

"ARTÍCULO 4: DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:

- a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la Ley y las disposiciones reglamentarias;
- b) La moralidad administrativa;
- c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración, o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente.
- d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público;
- e) La defensa del patrimonio público;
- f) La defensa del patrimonio cultural de la Nación;
- g) La seguridad y salubridad públicas;
- h) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública;
- i) La libre competencia económica
- j) El acceso a los servicios públicos y a su prestación eficiente y oportuna;
- k) La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos.
- l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.
- m) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.
- n) Los derechos de los consumidores y usuarios".



*Son también derechos e intereses de esa índole los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia.*

*El derecho colectivo, ha dicho la Sala, no se deduce en su existencia porque varias personas estén en una misma situación ni porque se acumulen situaciones parecidas de varios sujetos, ni porque se sumen; el derecho colectivo es aquel que recae sobre una comunidad entera a diferencia del derecho individual que es el que recae sobre una persona determinada.*

*Por lo tanto, la prosperidad de las pretensiones en la acción popular está ligada con la existencia real de los siguientes elementos, que para el momento de fallar deben estar establecidos: La acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares y la amenaza o la violación a derechos e intereses colectivos. La Sala ha expresado que el derecho colectivo no se deduce en su existencia porque varias personas estén en una misma situación ni porque se acumulen situaciones parecidas de varios sujetos, ni porque se sumen."*

De acuerdo con lo anterior, se tiene que los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular son los siguientes, a saber: **a) una acción u omisión de la parte demandada, b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, peligro o amenaza que no es en modo alguno el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana y, c) la relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses;** dichos supuestos deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo.

En el caso sub lite, el actor popular pretende la protección de los derechos e intereses colectivos económicos, sociales y culturales del ambiente, el goce de un ambiente sano de conformidad con lo establecido en la constitución, las leyes y las disposiciones reglamentarias, la moralidad administrativa, la salud y salubridad pública, el acceso a una infraestructura de servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollo urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida con un enfoque diferencial de género, edad y población.

Siguiendo la línea jurisprudencias de la más Alta Corporación entra el despacho a estudiar el fondo del asunto, teniendo en cuenta el siguiente acervo probatorio.

#### **5.6. PRUEBAS RELEVANTES.**

- Listados de hogares beneficiarios de subsidio de vivienda de interés. (fls. 87-92)





- Listado de hogares beneficiarios del subsidio de vivienda de interés social rural. (fls. 110-113)
- Listado de selección de postulantes. (fls. 129-)
- Certificación expedida por el departamento de Bolívar, donde consigna que, en el presupuesto de vigencias fiscal del 2007, existe rubro para cofinanciar el proyecto de mejoramiento de vivienda rural de interés social en las veredas Playón y Sena en el Municipio de María La Baja – Bolívar. (fl. 137)
- Certificación expedida por el Secretario de Planeación y Obras Públicas de la Alcaldía Municipal de María La Baja, donde expone que las viviendas postuladas al programa de mejoramiento de vivienda rural en el sector rural de Playón y Sena no cuentan con servicio de alcantarillado. (fls. 138)
- Informe cualitativo presentado por la interventoría sobre el desarrollo del proyecto, de fecha 01 de enero de 2008, donde indica que el proyecto no ha iniciado. (fls. 139-140)
- Informe cualitativo de visita técnica sobre el desarrollo del proyecto, del 01 de diciembre de 2008, expedido por el interventor del Banco Agrario. (fls. 142)
- Informe soporte liquidación de proyectos. (fl. 100)
- Resolución número 0379 del 25 de junio de 2012, por la cual se derogan las resoluciones 813 de 2008, 0533 de 2011 y 0956 de 2011 y se establecen los requisitos de presentación, viabilización y aprobación de proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico que soliciten apoyo financiero de la Nación, así como de aquellos que han sido priorizados en el marco de los planes Departamentales de agua y de los programas que implemente el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a través del Viceministro de Agua y Saneamiento Básico, se reglamenta el Comité Técnico de Proyectos y se dictan otras disposiciones. (fls. 637-663)
- Inspección judicial, realizada el día 27 de abril de 2016. (fls. 835-840)





## 5.7. CASO CONCRETO

La Constitución Política en su artículo 88 consagró la acción popular como un mecanismo de protección de los derechos e intereses colectivos. La cual tiene como objetivo protección de los derechos e intereses colectivos. Es así como el artículo 2º de la Ley 472 de 1998 definió las acciones populares como aquellos "*medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos*", que "*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*".

Así las cosas, por medio las acciones populares el operador judicial tiene conocimiento de la vulneración de los derechos colectivos, y su deber consiste en averiguar si efectivamente se afectan o amenazan derechos e intereses colectivos, de tal forma que proceda la intervención judicial para su protección. Por ello, la Sala entra a averiguar si se encuentra demostrada la amenaza o violación de derechos colectivos, invocados por el actor popular.

Del material probatorio se puede evidenciar que existe un programa de vivienda rural, que de acuerdo al certificado expedido por la Gobernación de Bolívar en el presupuesto de vigencia fiscal del 2007 existe un rubro para cofinanciar el proyecto de mejoramiento de vivienda rural de interés en las veredas el Playón y Sena del Municipio de Maria La Baja, que estas no cuentan con servicio de alcantarillado.

Además, que la alcaldía del Municipio de Maria La Baja, no tenía conocimiento del proyecto de vivienda y que hasta el 2008, no habían iniciado las obras y que no existe ningún inconveniente para para iniciar la ejecución; que existe por parte del Gobierno Nacional planes de desarrollo de proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico, el cual el municipio que pretenda el financiamiento por parte del gobierno debe cumplir unos requisitos para dicho objetivo.

A parte de lo anteriormente probado por las partes se pudo constatar en la inspección judicial, que existen casas que no tienen el servicio de alcantarillado y que el agua potable llega esporádicamente y esta no es viable para el consumo humano, además que cuando llueve se inundan las calles por que no se encuentra pavimentadas y el centro de educación también, y que la población asentada en el barrio Montecarlos del municipio accionado, está conformada por la gran mayoría de mujeres.





En ese orden de idea se evidencia una clara violación a los derechos colectivos, invocados por el actor debido a que las entidades accionadas no están cumpliendo sus deberes legales, contemplados en los artículos 365<sup>1</sup> y 366<sup>2</sup> constitucionales.

Los artículos en mención disponen que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, y que es deber del mismo asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos están sometidos al régimen jurídico que fije la ley y deben estar encaminados a procurar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

La ley 142 de 1994, es la que regula lo concerniente a los servicios públicos domiciliarios, en la que se encuentran el de acueducto y alcantarillado, así mismo el artículo 3° de la Ley 136 de 1994; Artículo modificado por el artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, establece como funciones del municipio, entre otras, las de 1) administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la Ley; y 2) 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.

Por lo anterior, le asiste razón al accionante en solicitar que se adopten las medidas necesarias tendientes a garantizar un suministro de agua continuo, eficiente y oportuno en condiciones de potabilidad y la prestación del servicio de alcantarillado, habida cuenta de que con ello garantiza que la vulneración de los derechos colectivos cese, pues no cabe duda que el municipio de María La Baja, y el Departamento de Bolívar vulneraron los derechos colectivos

<sup>1</sup> **ARTICULO 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.

<sup>2</sup> **ARTICULO 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.





invocados, al no haber tomado medidas claras, concretas y eficientes que permitan superar la precaria y deficiente prestación del servicio público de acueducto y alcantarillado en el barrio Montecarlo, mas y aun cuando la mayoría de sus habitantes son mujeres la cual de acuerdo con la ley tiene especial énfasis.

Es claro que el municipio, es la entidad responsable de la prestación del servicio público de alcantarillado y agua potable. Por lo que tiene la responsabilidad directa de construir, ampliar, rehabilitar y mejorar la infraestructura de los servicios públicos en sus jurisdicciones, conforme con lo dispuesto en los artículos 311<sup>3</sup>, 315, 365 y 367<sup>4</sup> de la Constitución Política, 3° de la Ley 136 de 1994, 8° de la Ley 388 de 1997 y 76 de la Ley 75 de 2001.

En consecuencia, corresponderá al municipio de Marialabaja, en coordinación con el Departamento de Bolívar, este último por ser de acuerdo a la constitución el que tiene funciones de apoyo y coordinación de los municipios, realizar las actividades necesarias para la ejecución de obras de acueducto y de alcantarillado, del Barrio Montecarlos.

Se precisa al municipio, que la falta de recursos económicos no es excusa para no adelantar ni ejercer las acciones pertinentes, en ejercicio de sus propias competencias, debido a que el artículo 76 de la Ley 715 de 2001, señala que corresponde a los municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial realizar directamente o a través de terceros en materia de servicios públicos además de las competencias establecidas en otras normas vigentes la construcción ampliación rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos.

Además de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 0379 del 25 de junio de 2012, expedida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, por el cual se establecen los requisitos de prestación, viabilización y aprobación de

<sup>3</sup> **ARTICULO 311.** 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>4</sup> **ARTICULO 367.** La ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos.

Los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación.





proyectos del sector agua potable y saneamiento básico que soliciten apoyo financiero de la Nación, este debe prestar, facilitar, acompañar y demás que la ley establezca al municipio de María La Baja para que cumpla la orden dada.

En este orden de ideas y en atención a que se requiere un continuo esfuerzo por parte de los diferentes niveles de la Administración en la ejecución eficiente y organizada de los recursos y en la satisfacción de las necesidades insatisfechas de agua potable y saneamiento básico del Barrio Montecarlos del municipio de María La Baja, la Sala instará al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, para que preste apoyo de tipo técnico y administrativo en la implementación de un sistema de acueducto y alcantarillado, para la prestación del servicio en el barrio Montecarlos.

Ahora bien, así mismo como medida urgente, se ordenará al municipio de María La Baja, que de manera obligatoria y mientras se ejecutan e implementan las obras ordenadas, continúe con la prestación del servicio de acueducto mediante el abastecimiento continuo de agua potable en condiciones que supongan un nivel de riesgo bajo para la población del barrio Montecarlos, como solución provisional al suministro de agua; y efectúe inmediatamente, junto con el Departamento de Bolívar, campañas de educación sanitaria que instruya a los habitantes del Barrio, sobre las precauciones que deben observar al momento de consumir el agua suministrada.

Por último respecto a las viviendas de interés social para las personas desplazadas, está probado que existe un proyecto que no ha iniciado obra para la localidad del Playón y Sena, que beneficiará a 44 familias, el cual está siendo realizado por el Banco Agrario y que existen personas que no cuentan con una vivienda digna, sin embargo, no está demostrado que los habitantes sean personas desplazadas por la violencia y a demás no hay que dejar a un lado que el legislador dispuso que el Estado fijará condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social –art. 51<sup>5</sup> Constitucional - .

Desde esa óptica, no es deber del Estado brindar una vivienda digna, si no promover que las personas puedan obtener una, por lo que, si bien las accionadas demostraron que sus viviendas no son las adecuadas para vivir, no hay que perder de vista a no es un deber legal proveerla si no brindar planes para que se obtengan.

<sup>5</sup> **ARTICULO 51.** Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.





Con base en lo anterior, se evidencia que no existe trasgresión alguna en lo referente a viviendas dignas en el Barrio Montecarlos, sin embargo, la Sala considera pertinente, por haberse demostrado que las viviendas de los habitantes del barrio mencionado viven de manera indigna, exhortará al Municipio para que realice los trámites pertinentes ante la autoridad competentes para la obtención de un programa de viviendas de interés social para los habitantes de barrio Montecarlo del municipio de María La Baja, para mejorar su nivel de vida tal y como lo dispone la Constitución Política, por tratarse de una localidad compuesta en su mayoría de mujeres, con priorización de la madres cabeza de familia, más vulnerables.

Así las cosas, al estar demostrada la vulneración de los derechos e intereses colectivos, no se pueden llegar a otra conclusión distinta a conceder parcialmente las pretensiones de la demanda, y respecto a las que no se concedan se negarán por no probarse vulneración alguna y otras por no tratarse de derechos colectivos, así mismo se negarán las pretensiones en lo que se refiere a las demás entidades accionadas por no configurarse vulneración alguna por parte de ellas.

Esta Corporación, prohíja lo manifestado por el más alto tribunal en lo contencioso administrativo, en el concepto y alcance de los derechos colectivos en el sentido que: *"Los derechos colectivos son aquellos mediante los cuales aparecen comprometidos los intereses de la comunidad, y cuyo radio de acción va más allá de la esfera de lo individual o de los derechos subjetivos previamente definidos por la ley"*. De esta manera, la Sala considera que le asiste razón al actor popular en pretender cesar la vulneración de los derechos colectivos de los habitantes del barrio montecarlos del Municipio de Marialabaja, por medio de la acción popular mecanismo idóneo para tal fin. Pues resulta necesario decretar una orden de protección sobre el mismo.

Por lo anterior se concederán parcialmente las pretensiones de solicitadas por el actor. En lo que se considere necesario para hacer cesar las violaciones de los derechos colectivos, de acuerdo a lo definido por la ley y la jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Ibidem.

"acción popular. la falta de recursos públicos no es óbice para proteger los derechos e intereses colectivos la efectividad de los derechos colectivos garantizados por la constitución y la ley demandan atención prioritaria de las autoridades administrativas, y si su actuación no colma las exigencias de protección impuestas por el ordenamiento jurídico, es deber del juez constitucional de acción popular velar porque dicha situación sea debidamente atendida. cosa distinta es que para el cumplimiento del fallo se requieran hacer erogaciones presupuestales y que para ello en la sentencia se deban tomar en consideración los tiempos necesarios para surtir los trámites del caso y ordenar agotar los pases presupuestales y trámites administrativos correspondientes. **es claro que las órdenes impartidas por el juez de acción popular no pueden hacer abstracción de las exigencias impuestas por la realidad material en que opera la administración ni por la legislación vigente en materia presupuestal en particular, ni por el marco legal que rige las actuaciones administrativas en general.** de aquí que en esta clase de procesos el juez constitucional deba siempre ponderar cuidadosamente qué clase de obligaciones impone con el tiempo y las condiciones en que debe llevarlas a cabo."





En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **VI.- FALLA**

**PRIMERO: DECLÁRASE** fundado el impedimento manifestado por el doctor José Rafael Guerrero Leal, como Magistrado integrante de la Sala de Decisión nº 1, de este Tribunal, en consecuencia, aceptasele y sepárese del conocimiento del presente proceso.

**SEGUNDO: CONCEDER** la protección al derecho colectivo invocado por el actor popular contemplados en los literales G, H, J y M, del artículo 4 de la ley 472 de 1998, esto es a 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 y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitante; de conformidad con lo expuesto.

**TERCERO:** En consecuencia, **ORDÉNASE**, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, al Departamento de Bolívar y al Municipio de Maria La Baja, para que en el término de un (01) año siguiente a la notificación de este fallo, realicen, faciliten, impulsen, elaboren, ejecuten y financien, dentro del marco de sus competencias y funciones y las gestiones que sean necesarias para lograr la prestación eficiente y eficaz del servicio de acueducto y alcantarillado del barrio Montecarlos del Municipio de Maria La Baja – Bolívar.

Teniendo en cuenta que la naturaleza de la orden dada, exige una planeación tanto técnica como presupuestal, por lo que se estima prudente otorgar el plazo anterior.

**CUARTO: ORDÉNASE** al municipio de Maria La Baja, que de manera obligatoria, mientras se ejecutan e implementan las obras de infraestructura e implementación, continúe con la prestación del servicio de acueducto mediante el abastecimiento continuo de agua potable en condiciones que supongan un nivel de riesgo bajo para la población del Barrio Montecarlos, como solución provisional al suministro de agua; y efectúe inmediatamente, campañas de educación sanitaria que instruya a los habitantes, sobre las precauciones que deben observar al momento de consumir el agua suministrada.





**QUINTO: EXHÓRTESE** al Municipio de María La Baja, para que realice los trámites correspondientes ante las autoridades competentes para la obtención de un programa de viviendas de interés social para los habitantes del Barrio Montecarlo, que se encuentren en situación más precarias, teniendo en cuenta principalmente las madres cabeza de hogar más vulnerables y las personas desplazadas por la violencia.

**SEXTO:** Niéguese las demás pretensiones de la demanda.

**SÉPTIMO:** CONFORMAR el comité de cumplimiento de la sentencia, el cual estará conformado por el Magistrado, las partes, el Personero Municipal de María La Baja y el Ministerio Público, esto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998.

**OCTAVO:** Désígnese a la Procuraduría Regional de Bolívar, para que vele por el estricto cumplimiento de esta providencia de conformidad con lo establecido en los artículos 277 numeral 4º y 282 de la Constitución Política.

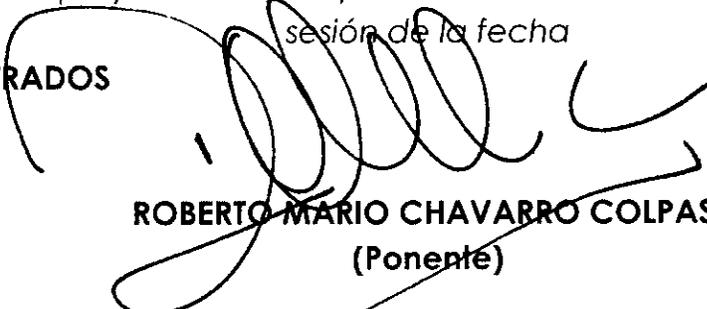
**NOVENO:** ENVIAR copia de la presente providencia, a la Defensoría del Pueblo, de acuerdo a lo estipulado en el art. 80 de la ley 472 de 2011.

**DECIMO:** Notifíquese el presente fallo; una vez ejecutoriada la presente providencia archívese el proceso.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Constancia: El proyecto de esta providencia fue debatido y aprobado en la sesión de la fecha

LOS MAGISTRADOS

  
ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS.  
(Ponente)

- IMPEDIDO -

JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL

  
LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ