

Cartagena D. T. y C., once (11) de junio de dos mil veintiuno (2021)

## I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

|                    |                                                                                                                                                                         |
|--------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| MEDIO DE CONTROL   | ACCIÓN POPULAR                                                                                                                                                          |
| RADICADO           | 13001-33-33-012-2018-00259-01                                                                                                                                           |
| ACCIONANTE         | DEFENSORÍA DEL PUEBLO<br><a href="http://www.defensoria.gov.co">www.defensoria.gov.co</a> —<br><a href="mailto:bolivar@defensoria.gov.co">bolivar@defensoria.gov.co</a> |
| ACCIONADO          | DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS                                                                                                                    |
| MAGISTRADO PONENTE | JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL                                                                                                                                               |
| TEMA               | SALUBRIDAD PÚBLICA - ACCESO A SERVICIOS PÚBLICOS                                                                                                                        |

## II. PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala de Decisión No. 003 del Tribunal Administrativo de Bolívar a pronunciarse respecto del recurso de apelación interpuesto por la parte accionada (DISTRITO DE CARTAGENA), contra la sentencia de fecha nueve (09) de marzo de dos mil veinte (2020)<sup>1</sup> proferida por el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Cartagena que accedió a las pretensiones de la demanda.

## III. ANTECEDENTES

### 3.1. LA DEMANDA<sup>2</sup>

#### 3.1.1. HECHOS

El accionante en su escrito de demanda planteó los supuestos fácticos de la presente acción popular, que pueden ser resumidos de la siguiente manera:

<sup>1</sup> Folios 106-115 cdr.1

<sup>2</sup> Folios 1-9 cdr.1

13001-33-33-012-2018-00259-01

Que la Defensoría del Pueblo, a mediados del mes de julio de 2018, tuvo conocimiento de una queja presentada por el señor Yovani Ortiz Guardo, habitante del barrio Nueva Venecia de la Ciudad de Cartagena.

Que en el escrito, el ciudadano informó, que cerca de cuarenta familias de esa localidad se encuentran en situación de vulnerabilidad, ante la falta de prestación de servicio público domiciliario de alcantarillado en el sector.

Que lo anteriormente señalado, ha provocado la proliferación de enfermedades endémicas, desmejorando las condiciones de salud de la población mas vulnerable del sector, entre ellos, niños, niñas y adultos mayores, debido a que corren por las calles del sector aguas residuales.

Precisa que, los habitantes de la zona afectada han solicitado a la Administración Distrital, mediante peticiones de 12 de julio y 1 de diciembre del año 2017, la adopción de medidas tendientes a solucionar la problemática padecida, pero no han obtenido respuesta favorable por parte de la accionada.

De otro lado, la Administración Distrital manifestó mediante oficios AMC-OFI-0076633-2017 del 25 de julio de 2017 y AMC-OFI-0131996-2017 del 5 de diciembre de 2017, que no cuenta con recursos asignados para la ejecución de obras de alcantarillado en ese sector.

La Defensoría del Pueblo, indica que requirió al Distrito de Cartagena por medio de Oficio Defensoría del día 18 de julio de 2018, con el fin de que iniciasen las actuaciones administrativas pertinentes y necesarias en aras de mitigar la problemática denunciada por la comunidad.

La Defensoría del Pueblo, afirma que, ante la falta de un pronunciamiento formal de la Entidad Territorial, procedió a realizar un nuevo requerimiento mediante Oficio Defensoría No. 00001382 de fecha 1º de agosto de 2018, con el propósito de obtener una respuesta de la Administración Distrital

13001-33-33-012-2018-00259-01

acerca de las acciones implementadas en aras de salvaguardar los derechos colectivos de la comunidad del Barrio Nueva Venecia.

### **3.1.2. PRETENSIONES**

Se presentó demanda de acción popular solicitando que se amparen los derechos colectivos de acceso a una infraestructura de servicios que garantice la Salubridad Pública, el derecho de acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna de las familias ubicadas en las Calles de las Flores y San Luis del Barrio Nueva Venecia de ésta ciudad, que no cuentan con servicio público domiciliario de alcantarillado.

Y como consecuencia de lo anterior, solicita se ordene al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, que garantice las gestiones administrativas, presupuestales y contractuales que sean necesarias para ejecutar las obras de construcción de redes hidrosanitarias internas y externas que resulten necesarias en las viviendas afectadas, con el fin de garantizar la prestación del servicio público domiciliario de alcantarillado para el tratamiento de aguas residuales, que conlleve al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Asimismo, que se ordenen las demás medidas que se consideren pertinentes en aras de hacer cesar la vulneración de los derechos colectivos conculcados.

### **3.2. CONTESTACIÓN**

#### **3.2.1. DISTRITO DE CARTAGENA<sup>3</sup>**

Esta entidad contestó la presente acción popular dentro del término legal establecido para ello, oponiéndose a todas las pretensiones al considerar que las mismas carecen de sustento fáctico y legal para su prosperidad.

---

<sup>3</sup> Folios 41-43 cdr.1

13001-33-33-012-2018-00259-01

Argumenta que, si bien la administración conoce de la necesidad de la construcción de las redes de saneamiento que requiere el sector, no cuenta con los recursos suficientes para ello. Pero afirma, que se encuentran realizando estudios para estimar el presupuesto necesario, luego incluirlo a la base de datos y así poder materializar las obras, una vez cuenten con los recursos.

Propuso como excepción, la siguiente:

*Inexistencia de vulneración de los derechos colectivos por parte del Distrito de Cartagena.*

### **3.3. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA<sup>4</sup>**

El Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante sentencia de fecha nueve (09) de marzo de dos mil veinte (2020), declaró vulnerado por parte del Distrito de Cartagena de Indias D. T. y C. los derechos colectivos al acceso a una infraestructura de servicios y el acceso a los servicios públicos de los habitantes de las Calles San Luis (Calle 2A) y las Flores (Carrera 79B) del barrio Nueva Venecia en la ciudad de Cartagena de Indias. Lo anterior, atendiendo a lo previsto en el artículo 4º de la Ley 472 de 1998 ordinales h) y j).

El A quo consideró, que el Distrito de Cartagena tiene el deber de prestar y garantizar el acceso al servicio de saneamiento básico de la comunidad del barrio de Nueva Venecia Calles San Luis y las Flores, en especial el servicio de alcantarillado, toda vez que, la provisión de los servicios públicos domiciliarios es competencia, en primer lugar, del Distrito o Municipio.

Por lo tanto, es su deber promover, financiar o cofinanciar los proyectos de construcción, ampliación, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de estos servicios, razón por la cual se accedió a la protección solicitada en la presente acción popular y se ordenó al Alcalde mayor del Distrito de Cartagena de Indias lo siguiente:

---

<sup>4</sup> Folios 106-115 cdr 1

13001-33-33-012-2018-00259-01

- i) El termino máximo cuatro (4) meses contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia, realice las apropiaciones presupuestales, estudios, diseños y proyectos definitivos para adelantar las obras encaminadas a la construcción de redes de alcantarillado sanitario que permita a las viviendas ubicadas en las calles San Luis (Calle 2A) y las Flores (Carrera 79B) del barrio Nueva Venecia conectarse al servicio y acceder al saneamiento básico.
- ii) Una vez efectuados estos estudios, diseños y proyectos, dentro de los dos (2) meses siguientes, elabore el pliego de condiciones del contrato para la ejecución de las obras de construcción y adecuación de redes de alcantarillado sanitario, de acuerdo a lo descrito en el punto anterior, y en ese sentido se adelanten en forma eficiente y perentoria las etapas del proceso de selección y adjudicación del respectivo contrato de obra.
- iii) Luego de adjudicado el respectivo contrato de obra, ejecute dicho negocio jurídico dentro de los cuatros (4) meses siguientes, **salvo que los pliegos de condiciones determinen un plazo superior, de lo cual deberá informarse al despacho.**

### 3.4. RECURSO DE APELACIÓN<sup>5</sup>

El Distrito de Cartagena interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia, solicitando que sea revocada o modificada, señalando que, el término de cumplimiento de las ordenes impartidas por la providencia de primera instancia es muy corto, y por ende solicita que este sea ampliado, para así poder gestionar los recursos e iniciar el proceso contractual para la ejecución de la obra.

La entidad alega, que debe entenderse que las órdenes impartidas solamente pueden ser ejecutadas después de surtirse procesos de contratación para realizar la selección del contratista que cumpla con dicha labor, así como también, debe realizarse la estructuración de los estudios necesarios para la construcción del alcantarillado de la zona, que se encuentran en cabeza del operador de la red de acueductos y alcantarillados de ciudad de Cartagena Aguas de Cartagena S.A E.S.P, en virtud del contrato que el Distrito de Cartagena suscribió para la gestión integral de los servicios de acueducto y alcantarillado con dicha entidad.

Además, la entidad accionada señala que posteriormente se debe contratar servicios especializados de consultoría para poder dar respuesta a

---

<sup>5</sup> Folios 1-4 archivo No. 003 expediente electrónico, primera instancia.

13001-33-33-012-2018-00259-01

la viabilidad de la construcción en dicha zona, para lo cual es necesario adelantar un concurso de méritos para elegir a un consultor y poder con ello elaborar los diseños para la puesta en marcha de las obras del alcantarillado.

El apelante trae a colación en el recurso de alzada, la emergencia sanitaria declarada por el COVID 19, indicando que la prioridad de las políticas de gobierno a través de la expedición de decretos legislativos es la prevención y mitigación de la emergencia descrita, así que solicita se amplíe el término fijado por la sentencia de primera instancia, para poder gestionar los recursos y poder iniciar el proceso contractual.

### **3.5. ACTUACIÓN PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA**

El proceso de la referencia fue repartido el día veintinueve (29) de julio de dos mil veinte (2020)<sup>6</sup> al Despacho 005 del Tribunal Administrativo de Bolívar, para surtir el trámite del recurso de apelación. Mediante auto de fecha nueve (09) de octubre de dos mil veinte (2020)<sup>7</sup>, se admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte accionada Distrito de Cartagena.

Mediante providencia de fecha veintitrés (23) de abril de dos mil veintiuno (2021)<sup>8</sup> se ordenó correr traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión por escrito.

El día veinticinco (25) de mayo de dos mil veintiuno (2021)<sup>9</sup>, ingresó el proceso al Despacho para resolver de fondo el recurso de apelación interpuesto por la parte accionada Distrito de Cartagena.

### **3.6. ALEGATOS EN SEGUNDA INSTANCIA**

La parte accionante no presentó alegatos finales.

<sup>6</sup> Folio 1, archivo 001. expediente electrónico segunda instancia

<sup>7</sup> Folios 1-2 archivo No. 004 expediente electrónico, segunda instancia.

<sup>8</sup> Folios 1-13 archivo No. 005 expediente electrónico, segunda instancia.

<sup>9</sup> Folio 1 archivo No. 008 expediente electrónico, segunda instancia.

13001-33-33-012-2018-00259-01

La entidad accionada DISTRITO DE CARTAGENA<sup>10</sup> presentó alegatos de conclusión.

### **3.7. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El Agente del Ministerio Público no rindió concepto de fondo.

## **IV. CONTROL DE LEGALIDAD**

No se observa en esta instancia irregularidades sustanciales que conlleven a decretar la nulidad total o parcial de lo actuado, por lo que cumplido el trámite establecido en la Ley 472 de 1998, para las acciones populares, se procede al estudio de fondo.

## **V. CONSIDERACIONES**

### **5.1. COMPETENCIA**

Esta Corporación es competente para conocer de la presente acción popular, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 472 de 1998 y el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, según el cual los Tribunales Administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos.

### **5.2. CUESTIÓN PREVIA**

El Magistrado Edgar Alexi Vásquez Contreras, en comunicación de fecha 11 de junio de 2021<sup>11</sup>, manifestó su impedimento para conocer en segunda instancia el asunto de la referencia, amparado en el numeral 3º del artículo 141 del Código General del Proceso, que establece lo siguiente:

---

<sup>10</sup> Folios 1-6 archivo No. 007 expediente electrónico, segunda instancia.

<sup>11</sup> Fl. 1, archivo expediente electrónico, segunda instancia "Impedimento"



13001-33-33-012-2018-00259-01

*“3. Ser cónyuge, compañero permanente o pariente de alguna de las partes o de su representante o apoderado, dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad”.*

Lo anterior, porque el apoderado del Distrito de Cartagena, el Dr. Edgar Alfredo Vásquez Paternina, es su pariente en tercer grado de consanguinidad (sobrino).

Bajo ese contexto, la Sala aceptará y declarará su impedimento para conocer del proceso.

### 5.3. FINES DE LA APELACIÓN.

Previo a resolver el objeto de la controversia, resulta necesario precisar los límites a los cuales se ve compelido el *Ad-quem* en lo que respecta a la apelación. Para tal efecto, conviene señalar que el *A-quo* en la sentencia desata una *litis* inicial delimitada por la demanda, la contestación a la misma y las pruebas recaudadas en el trámite procesal. Dicho debate concluye con una providencia que tiene la capacidad de poner fin a la diferencia, y que se fundamenta en razones de hecho y de derecho derivadas de lo probado en el plenario y de la aplicación concreta del ordenamiento jurídico al caso debatido.

Así las cosas, a través del recurso de apelación se ejerce el derecho de impugnación contra una decisión judicial determinada; por lo que le corresponde al recurrente confrontar los argumentos que el juez de primera instancia consideró para tomar su decisión, a efectos de solicitarle al juez de superior jerarquía funcional, que decida sobre los puntos o asuntos que se cuestionan ante la segunda instancia. Lo anterior de conformidad con lo establecido en el artículo 320 del CGP, que consagra:

**“Artículo 320. Fines de la apelación:** El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida únicamente en relación con los **reparos concretos formulados por el apelante**, para que el superior revoque o reforme la decisión.”



13001-33-33-012-2018-00259-01

De acuerdo a lo anterior, resulta claro que para el juez de segunda instancia, su marco de competencia lo constituyen las referencias conceptuales y argumentativas que se aducen en contra de la decisión de la primera instancia, por lo que, los demás aspectos diversos a los planteados por el recurrente, se excluyen del debate en la instancia superior, toda vez que opera tanto el principio de congruencia de la sentencia, como el principio dispositivo, razón por la cual la jurisprudencia ha sostenido que “las pretensiones del recurrente y su voluntad de interponer recurso, condicionan la competencia del juez que conoce del mismo. Lo que el procesado estime lesivo de sus derechos, constituye el ámbito exclusivo sobre el cual debe resolverse el *Ad-quem: tantum devolutum quantum appellatum*”.

En el presente caso, el recurso se enmarcó en que la entidad demandada considera que el término de cumplimiento de las ordenes impartidas por la providencia de primera instancia es muy corto, y por ende solicita que este sea ampliado, para así poder gestionar los recursos e iniciar el proceso contractual para la ejecución de la obra.

### **5.3 PROBLEMA JURÍDICO**

Atendiendo al recurso de apelación interpuesto por el Distrito de Cartagena, se deberá establecer en esta instancia lo siguiente:

*¿Determinar si el término otorgado por el juez de primera instancia es razonable y suficiente para que el Distrito de Cartagena realice todas las actuaciones y diligencias para garantizar la prestación del servicio público domiciliario de alcantarillado a los habitantes de las Calles San Luis (Calle 2A) y las Flores (Carrera 79B) del barrio Nueva Venecia en la ciudad de Cartagena ?*

### **5.4. TESIS DE LA SALA**

Se sustentará como tesis que, el término otorgado por el juez de primera instancia a la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias para realizar las

13001-33-33-012-2018-00259-01

apropiaciones presupuestales, estudios, diseños y proyectos definitivos para adelantar las obras encaminadas a la construcción de redes de alcantarillado sanitario del sector afectado, es razonable y suficiente. Si bien es cierto que la extensión, conexión y acceso al servicio de alcantarillado y saneamiento básico no será de manera de inmediata, no podrá dilatarse todo el tiempo que solicita el Distrito, puesto que la situación requiere atención urgente, por lo tanto, se espera que las autoridades presten los servicios a que están obligados por el ordenamiento de manera eficiente, real y oportuna, a fin de que los ciudadanos puedan disfrutar de ellos plenamente. Por consiguiente, se confirmará el fallo apelado.

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

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala estudiará los siguientes temas:

### **5.5.1. De las acciones populares.**

El artículo 88 de la Constitución Política consagra las acciones populares como el medio para la protección constitucional de los derechos e intereses colectivos.

El interés colectivo es definido por la Corte Constitucional<sup>12</sup> como aquel que pertenece a todos y a cada uno de los miembros de una colectividad determinada o en cabeza de un grupo de individuos.

En sentencia C-215 de 1999<sup>13</sup> la Corte Constitucional también ha expuesto que esta acción constitucional, tiene como característica esencial, ser de naturaleza preventiva, es decir, no se requiere que exista un daño o perjuicio de los derechos o intereses que busca amparar, sino solo sería necesario una amenaza o riesgo para proceder a su protección.

<sup>12</sup> Corte Constitucional- sentencia C-215 del 14 de abril del 1999. M.P. Martha Victoria Sáchica de Moncaleano

<sup>13</sup> M.P. Martha Victoria Sáchica de Moncaleano

13001-33-33-012-2018-00259-01

Por su parte, el artículo 9º de la misma Ley 472 dispone que procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos. De allí que se hayan establecido los siguientes requisitos para su procedencia:

- a) Que exista un interés colectivo que se encuentre amenazado, en peligro o vulnerado por una acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares.
- b) Que la acción se promueva durante el tiempo en que subsista la amenaza o peligro al derecho y/o interés colectivo.
- c) Que la acción se dirija contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza o viola el interés colectivo.
- d) Que se pruebe la relación de causalidad entre la acción y/o la omisión del accionado con la afectación o amenaza del interés colectivo.

#### **5.5.2. Responsabilidad a cargo de los municipios en materia de expansión del servicio público de alcantarillado.**

En cuanto al marco de competencia de los municipios en esta materia, el artículo 311 *ibídem* resalta que les 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 la ley; mientras que el artículo 367 superior dispone que deberán prestar directamente los servicios públicos domiciliarios cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen.

13001-33-33-012-2018-00259-01

En el artículo 15 de la Ley 142 de 1994<sup>14</sup> se estableció que los servicios públicos pueden ser prestados por: i) Las empresas de servicios públicos; ii) Las personas naturales o jurídicas que produzcan para ellas mismas, o como consecuencia o complemento de su actividad principal, los bienes y servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos; iii) Los municipios cuando asuman en forma directa, a través de su administración central, la prestación de los servicios públicos, conforme a lo dispuesto en esta ley; iv) Las organizaciones autorizadas conforme a esta ley para prestar servicios públicos en municipios menores en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas; v) Las entidades autorizadas para prestar servicios públicos durante los períodos de transición previstos en esta ley; y vi) Las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional que al momento de expedirse esta ley estén prestando cualquiera de los servicios públicos y se ajusten a lo establecido en el párrafo del artículo.

En cuanto a la responsabilidad de los entes territoriales en la efectiva prestación del servicio público de acueducto, el artículo 5 de la Ley 142 consagra que “[e]s 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 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 (...) 5.6. 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 (...)”

Así mismo, en el artículo 3º de la Ley 136 de 1994<sup>15</sup> se señaló dentro de las funciones del municipio, la de administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley, y la de solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, **saneamiento ambiental**, agua potable, **servicios públicos domiciliarios** (...).

<sup>14</sup> “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”.

<sup>15</sup> “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

13001-33-33-012-2018-00259-01

Específicamente, el artículo 76 de la Ley 715 de 2001 dispuso 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.

### **5.5.3. Falta de disponibilidad presupuestal no desvirtúa la afectación de los derechos colectivos – Término para dar cumplimiento a las sentencias de acciones populares.**

Este tema ya ha sido decantado por la jurisprudencia del Consejo de Estado, en el entendido que la falta de recursos públicos no es excusa para no proteger los derechos e intereses colectivos, teniendo en cuenta que si bien es cierto, la realización de obras públicas por los entes territoriales requiere del agotamiento de una serie de gestiones administrativas y presupuestales, además de su inclusión y ejecución en coordinación con el Plan de Ordenamiento Territorial, esta no es razón para negar la protección de los derechos colectivos cuando está probado el supuesto fáctico que sirvió de fundamento a la acción popular.

Así, en sentencia del quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016) el Consejo de Estado se pronunció:

*“La Sala ha puesto de presente que, el hecho de que la ejecución de obras públicas esté supeditada al agotamiento de los pasos previos, de la formulación e inscripción de proyectos en los Bancos de Proyectos de Inversión, así como de la inclusión de los proyectos en los planes de desarrollo municipal, departamental y nacional, no es razón para negar la protección de los derechos colectivos cuando está probado el supuesto fáctico que sirvió de fundamento a la acción popular. En este caso, el juez debe ordenar a las autoridades adelantar las gestiones técnicas de planeación, las contractuales y presupuestales conducentes a que los respectivos proyectos se incluyan en el plan de desarrollo y cuenten con disponibilidad presupuestal, para que luego de cumplirse las exigencias legales puedan ejecutarse.*

13001-33-33-012-2018-00259-01

*Además, esta Sala ha manifestado que la falta de disponibilidad presupuestal no enerva la acción ante la demostrada vulneración de los derechos colectivos. Ante esa situación, lo procedente es ordenar a las autoridades que efectúen las gestiones administrativas y financieras necesarias para obtener los recursos económicos requeridos. (...)*

*La falta de disponibilidad presupuestal y de existencia real de recursos no es, en manera alguna, argumento válido para destruir el acervo probatorio que sustenta el fallo del inferior y que se puntualiza en la indudable demostración de los hechos que sirvieron de fundamento al ejercicio de la acción popular.*

*En tal virtud, le corresponde al Alcalde y a su equipo de gobierno proseguir el adelantamiento de esta gestión y emprender las que sean necesarias para conseguir mediante el mecanismo de cofinanciación los recursos presupuestales que permitan financiar el proyecto de alcantarillado.”<sup>16</sup>*

Finalmente en Sentencia, proferida el 22 de enero de 2015, C.P. Guillermo Vargas Ayala, el Consejo de Estado explica que si bien no es admisible la vulneración de los derechos colectivos bajo el pretexto de la falta de disponibilidad presupuestal; el juez popular deberá tener en cuenta los términos que se otorgan para el cumplimiento del fallo, dada la necesidad de realizar las gestiones administrativas y apropiaciones presupuestales necesarias para el cumplimiento de las obligaciones impuestas.<sup>17</sup>

En cuanto al tiempo para dar cumplimiento a las sentencias de acciones populares, la Ley 472 de 1994<sup>18</sup> en su artículo 34 indica que “(...) **En la sentencia, el juez señalará un plazo prudencial, de acuerdo con el alcance de sus determinaciones, dentro del cual deberá iniciarse el cumplimiento de la providencia y posteriormente culminará su ejecución.** En dicho término, el juez conservará la competencia para tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia, de conformidad con las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil y podrá conformar un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia en el cual participarán además del juez, las partes, la entidad pública encargada de velar por el

<sup>16</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, CP: Roberto Augusto Serrato Valdés, quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), Rad: 63001-23-33-000-2015-00084-01 (AP).

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, CP: Guillermo Vargas Ayala, Bogotá, D.C., veintidós (22) de enero de dos mil quince (2015), Rad: 18001-23-31-000-2011-00256-01 (AP).

<sup>18</sup> Ley 472 de 1998, “ Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”.



13001-33-33-012-2018-00259-01

*derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una organización no gubernamental con actividades en el objeto del fallo (...)”sic.*

Del extracto anterior se infiere que es facultad del juez constitucional señalar el plazo que considere prudente para el cumplimiento de las órdenes impartidas en las sentencias de acciones populares, este precepto deja en la discrecionalidad de cada juez la decisión de conceder un término ya sea amplio o corto dependiendo de las circunstancias de los derechos colectivos que se encuentren vulnerados o en amenaza, y las acciones que se deban adelantar para su protección o prevención de su transgresión.

El término que se establezca en la sentencia, deberá ser acorde con los factores que implica en este caso para la administración, la ejecución de actividades o trámites que permitan realizar todos los actos tendientes a la superación de la violación de los derechos colectivos que eventualmente se declaren vulnerados, todo ello teniendo en cuenta los pasos a seguir que deben ejecutar las entidades obligadas para obtener los recursos necesarios, en los casos en que sea necesaria la inversión económica para superar la transgresión.

Al respecto, señala el Consejo de Estado que, la ejecución de una obra pública supone la disponibilidad de recursos así como el agotamiento del procedimiento legal de contratación de la misma por lo que al emitirse una orden en esa dirección deben tenerse en cuenta, entre otros aspectos, las condiciones financieras de los entes públicos y la naturaleza y alcance de las obras a realizar<sup>19</sup>.

Desde esta perspectiva, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de 11 de mayo de 2006, en relación con la gestión administrativa y financiera para obtener los recursos necesarios o

---

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, CP: María Elizabeth García González, Bogotá, D.C., diecinueve (19) de abril de dos mil dieciocho (2018), radicación número: 66001-23-31-000-2012-00269-01 (AP), actor: Personería Municipal de Dosquebradas Risaralda, demandado: Municipio de Dosquebradas, el Departamento de Risaralda, la Corporación Regional de Risaralda CARDER, El Ministerio De Ambiente y Desarrollo Sostenible y El Fondo de Adaptación



13001-33-33-012-2018-00259-01

disponibilidad presupuestal para adelantar obras públicas, consideró lo siguiente:

*“[...] Ha sido criterio reiterado de la Sala el que la falta de disponibilidad presupuestal no enerva la acción ante la demostrada vulneración de los derechos colectivos para cuya protección aquella se instauró, tal como ocurre en este asunto, y que ante esa situación lo procedente sea ordenar a las autoridades públicas que efectúen las gestiones administrativas y financieras indispensables para obtener los recursos necesarios. En efecto, ciertamente la ejecución de una obra pública supone la disponibilidad de recursos así como el agotamiento del procedimiento legal de contratación de la misma, por lo que al emitirse una orden en esa dirección debe tenerse en cuenta, entre otros aspectos, las condiciones financieras de los entes públicos y la naturaleza y alcance de las obras a realizar. Por lo tanto, ante una circunstancia como la alegada en la impugnación, es deber de las autoridades públicas adelantar las actuaciones de orden administrativo, presupuestal y financiero que permitan la consecución de los recursos necesarios para adelantar las obras ordenadas, aclarándose, en todo caso, que si bien dichas gestiones no pueden ser inmediatas, tampoco pueden prolongarse en el tiempo, ya que en modo alguno pueden los entes públicos dilatar indefinidamente las soluciones a las necesidades colectivas ni permanecer indiferentes ante los riesgos que amenacen los derechos y la seguridad de los ciudadanos [...]”<sup>20</sup>*

En ese sentido, el Consejo de Estado resalta que la finalidad de las acciones populares es 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, motivo por el cual el juez constitucional está en la libertad de impartir las órdenes que a su parecer resulten más apropiadas e idóneas para el cometido final de protección y restablecimiento de los derechos colectivos amenazados o vulnerados<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Expediente 2002-00654-01 (AP), C.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta citada en la sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, CP: Roberto Augusto Serrato Valdés, Bogotá, D.C., diecinueve (19) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), radicación número: 63001-23-33-000-2017-00240-01 (AP) acumulado 63001-23-33-000-2017-00282-00.

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, CP: María Elizabeth García González, Bogotá, D.C., diecinueve (19) de abril de dos mil dieciocho (2018), radicación número: 66001-23-31-000-2012-00269-01 (AP), actor: Personería Municipal de Dosquebradas Risaralda, demandado: Municipio de Dosquebradas, el Departamento de Risaralda, la Corporación Regional de Risaralda CARDER, El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Fondo de Adaptación.

13001-33-33-012-2018-00259-01

#### 5.5.2.6. De la priorización en el orden de inversión social para el alcantarillado de los diferentes sectores de la ciudad.

Al respecto, la Honorable Corte Constitucional en sentencia T-280 del 2016<sup>22</sup>, estableció:

*"Para que un servicio público garantice los fines sociales previstos anteriormente, ha dicho la Corte que es necesario que se preste en condiciones de: (i) Eficiencia y calidad, es decir, "que se asegure que las empresas que proporcionen el servicio lo hagan de manera completa y atendiendo las necesidades básicas de la población. Para ello, también debe garantizar que dichas empresas recuperen sus costos y puedan invertir en el mismo sector con el fin de lograr una mayor competitividad, lo que se traduce en una mejor prestación del servicio"<sup>23</sup>. (ii) Regularidad y continuidad, características que hacen referencia a la ausencia de interrupciones colectivas o individuales injustificadas, de suerte que el tiempo en que se presta el servicio sea apto para satisfacer de forma permanente las necesidades de los usuarios. (iii) Solidaridad, que exige la atención prioritaria de las necesidades básicas insatisfechas de la población más vulnerable; y (iv) universalidad, que involucra la ampliación permanente de la cobertura del servicio hasta que llegue a cobijar a todos los habitantes del territorio nacional<sup>24</sup>.*

*El artículo 365 Superior establece en el inciso segundo que los servicios públicos pueden ser prestados "por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares". Sin embargo, para la Corte es claro que independientemente del tipo de entidad u organización encargada directamente de la prestación de los servicios públicos, la prestación a todos los habitantes del territorio nacional de los servicios públicos "es deber del Estado", pues así lo prevé el primer inciso de la norma referida. Por esta razón ha considerado que existen unas obligaciones de carácter general en cabeza del Estado en materia de servicios públicos y otros deberes específicos que sujetan a las entidades del orden estatal que prestan directamente los servicios públicos en los entes territoriales.*

*El artículo constitucional citado pone en cabeza del Estado las tareas de "regulación, el control y la vigilancia" de los servicios públicos. Estas funciones armonizan "con la facultad general que la Carta atribuye al Estado de dirigir la economía e intervenir en los servicios públicos y privados*

<sup>22</sup> Referencia: expedientes T-5389243 y T-5389244. Acumulados. Acciones de tutela presentadas por Jorge Arturo Bermúdez Gallo y Marco Fidel Cañaveral Guzmán contra la Secretaría de Planeación e Infraestructura y la Alcaldía Municipal de Florida, Valle del Cauca, y Acuavalle S.A. E.S.P. Magistrada ponente: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA. Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil dieciséis (2016).

<sup>23</sup> C-060 de 2005 (M.P. Jaime Araujo Rentería).

<sup>24</sup> En relación con las condiciones de prestación de los servicios públicos domiciliarios ver las sentencias T-380 de 1994 (M.P. Hernando Herrera Vergara), T-410 de 2003 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-546 de 2009 (M.P. María Victoria Calle Correa), T-614 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. S.V. María Victoria Calle Correa), T-717 de 2010 (M.P. María Victoria Calle Correa), T-740 de 2011 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), T-707 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), T-974 de 2012 (M.P. Alexei Julio Estrada. A.V. Luis Ernesto Vargas Silva), T-016 de 2014 (M.P. Alberto Rojas Ríos. S.V. María Victoria Calle Correa) y T-028 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa. A.V. Luis Guillermo Guerrero Pérez), entre otras. También puede consultarse la sentencia C-739 de 2008 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. S.V. Humberto Antonio Sierra Porto, y S.V. Jaime Araujo Rentería).

13001-33-33-012-2018-00259-01

*para racionalizar la economía y mejorar la calidad de vida de los habitantes, obviamente sin perjuicio del reconocimiento de la libre iniciativa privada (CP arts. 333 y 334)"<sup>25</sup>*

*Ha dicho la Corte que es al legislador a quien compete definir el régimen general de los servicios públicos. Específicamente, corresponde a la ley "establecer el régimen jurídico de dichos servicios, definir las pautas, parámetros generales y los aspectos estructurales de los mismos, reservarse algunos de esos servicios según las necesidades y conveniencias del Estado, **definir áreas prioritarias de inversión social**, determinar el régimen de participación ciudadana y municipal e incluir en los planes y presupuestos de la Nación el gasto social"<sup>26</sup>. Adicionalmente, conforme al carácter descentralizado del Estado, los departamentos y los municipios pueden reglamentar las normas fijadas por el Congreso, del mismo modo que lo puede hacer el gobierno en ejercicio de la potestad reglamentaria. (...)" (Subrayas y negrillas de Sala)*

## 5.6. CASO EN CONCRETO

### 5.6.1. Hechos probados

En el proceso quedaron acreditados los siguientes hechos relevantes para la resolución del problema jurídico:

- Solicitud presentada el día 12 de julio de 2017 por los vecinos de las Calles San Luis y las Flores del Barrio Nueva Venecia ante la Oficina de Infraestructura Distrital de la Alcaldía Distrital de Cartagena. Donde se reitera la necesidad de la ejecución del alcantarillado de la zona, pues los vertimientos de las aguas residuales directamente a la calle y las pozas sépticas rebozadas, están causando un alto grado de contaminación bacteriana y por ende enfermedades a los habitantes de la zona.<sup>27</sup>
- Oficio AMC-OFI-0076633-2017 del fecha 25 de julio de 2017, por medio del cual el Secretario de Infraestructura de la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias, en respuesta a la solicitud realizada por los vecinos de las Calles San Luis y las Flores del Barrio Nueva Venecia donde plantean la

<sup>25</sup> Sentencia C-272 de 1998 (M.P. Alejandro Martínez Caballero). En esa ocasión los temas estudiados por la Corporación fueron la formulación de las políticas generales de administración y control de la eficiencia de los servicios públicos domiciliarios como atribución presidencial y la delegación de las funciones presidenciales y las Comisiones de Regulación de Servicios Públicos Domiciliarios.

<sup>26</sup> Ibídem.

<sup>27</sup> Folio 12, archivo electrónico No. 001

13001-33-33-012-2018-00259-01

necesidad de la ejecución del alcantarillado del sector, indica lo siguiente:

*" (...) desafortunadamente este año no le fue asignado a esta Secretaría recursos específicos de obras para saneamiento básico de Acueductos y alcantarillado en las localidad, que es el rubro que históricamente se ha empleado para obras como las de su interés"(sic)<sup>28</sup>*

- Solicitud presentada el día 01 de diciembre de 2017 por el señor Yovani Ortiz Guardo, habitante del Barrio Nueva Venecia ante la Oficina de Infraestructura Distrital de la Alcaldía Distrital de Cartagena. Donde reitera que se han elevado varias solicitudes a dicha dependencia, sin obtener respuesta concreta. Además manifiesta lo siguiente:

*" (...) y para su conocimiento esta obra ya fue radicada por aguas de Cartagena según diseños de la obra SO2714 de mayo del 2016 por todo lo anterior y teniendo en cuenta q las aguas residuales de pozas sépticas rebozadas son de alto grado de contaminación bacteriana en una comunidad conformada por ancianos niños y adolescentes es necesario que usted nos colabore para este fin no es justo que en pleno siglo XXI y un barrio de más de 30 años de existencia hayan dejado en el olvido estas dos calles por favor esperamos su colaboración porque ya es algo que se nos sale de las manos" (sic)<sup>29</sup>*

- Oficio AMC-OFI-0131996-2017 del fecha 5 de diciembre de 2017<sup>30</sup>, por medio del cual la Secretario de Infraestructura de la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias, en respuesta a la solicitud realizada por el señor Yovani Ortiz Guardo, indicó que la Administración Distrital es consciente de la necesidad de la ejecución de dichas obras, por tal motivo, se encuentra realizando esfuerzos para la gestión de los recursos, que mas adelante le permitan atender esta problemática. Afirma además, que los recursos asignados para este tipo de obras son insuficientes ante la cantidad de necesidad que tiene la ciudad, *"por lo que actualmente la calle en mención no se encuentra incluida en la programación que contempla la ejecución de esta obra en el presente periodo"* pero que ateniendo a la urgencia de la solicitud, se estudiará la posibilidad de incluirlos dentro de las prioridades de la siguiente vigencia.

<sup>28</sup> Folio 13, archivo electrónico No. 001

<sup>29</sup> Folio 14, archivo electrónico No. 001

<sup>30</sup> Folio 15, archivo electrónico No. 001

13001-33-33-012-2018-00259-01

- Copia del presupuesto de la obra SO2714 por Aguas de Cartagena, para las redes de alcantarillado del barrio Nueva Venecia, específicamente para el proyecto de *“Extensión de redes del alcantarillado Calle de las Flores y de San Luis”*<sup>31</sup>
- Solicitud de información sobre la gestión administrativa y contractual para la construcción de redes de alcantarillado en el barrio Nueva Venecia, realizada por el Defensor del Pueblo Regional Bolívar el 18 de julio de 2018 ante la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias, asimismo conmina a la entidad territorial para que inicie las actuaciones pertinentes y necesarias para mitigar la problemática denunciada por la comunidad<sup>32</sup>.
- Requerimiento realizado por la Defensoría del Pueblo Regional Bolívar a la Alcaldía de Cartagena de Indias, con fecha de registro del 1º de agosto de 2018, donde nuevamente conmina a la entidad territorial para que inicie las actuaciones pertinentes y necesarias para mitigar la problemática denunciada por la comunidad, pero también oficia al Distrito de Cartagena, para que en el término improrrogable de cinco días hábiles contados a partir de la fecha de recibido del oficio, proceda a dar respuesta integral al Oficio Defensoría No. 001202 del día 18 de julio de 2018.<sup>33</sup>
- Oficio AMC-OFI-0083199-2018 del 27 de julio de 2018, por medio del cual la Secretaria de Infraestructura de la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias, le indica al señor Defensor del Pueblo Regional Bolívar, lo siguiente:

*“ (...) actualmente no contamos con los recursos correspondientes para realizar este tipo de obras, ya que los asignados son insuficientes ante la gran cantidad de necesidades que tiene la ciudad, sin embargo esta Secretaria ha designado a la Arquitecta SHEYLA RAISH MALO, para que realice visita de inspección a las calles en mención, rectifique medidas y elabore*

<sup>31</sup> Folio 15, archivo electrónico No. 001

<sup>32</sup> Folios 17-18, archivo electrónico No. 001

<sup>33</sup> Folios 19-20, archivo electrónico No. 001

13001-33-33-012-2018-00259-01

*un presupuesto, en aras de incluirlo en la base de datos de necesidades que se lleva en esta Secretaría y poder estudiar su priorización, una vez se tengan los recursos para su ejecución”<sup>34</sup>*

- Oficio AMC-OFI-0148520-2018 del 17 de 2018, suscrito por la Secretaría de Infraestructura, dirigido al señor Edgar Vázquez Paternina, asesor externo de la Alcaldía, por medio del cual se evidencia la solicitud realizada por la Secretaria de Infraestructura del Distrito de Cartagena, para que se efectúe una actualización del presupuesto de las obras de alcantarillado de las calles San Luis y las Flores del barrio Nueva Venecia, para así poder priorizar dicho tema.<sup>35</sup>
- Oficio AMC-OFI-0116440-2018 del día 12 de octubre de 2018, dirigido al Gerente Técnico de Aguas de Cartagena, donde la Secretaría de Infraestructura de la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias, da aviso a la entidad de que la arquitecta Sheyla Raish y el ingeniero Eduardo Castro de la Secretaría de Infraestructura Distrital, realizaron visitas técnicas para inspeccionar el estado de las Calles San Luis y las Flores del barrio Nueva Venecia, con el fin de incluirlo en la base de datos de necesidades de la Secretaría para estudiar su priorización. Por tal motivo, solicita a Aguas de Cartagena la actualización del presupuesto de las obras de alcantarillado del sector antes mencionado.<sup>36</sup>
- Dictamen pericial<sup>37</sup> del día 18 de octubre del año 2019, rendido por la Ingeniera Civil Ulvia María Arguello Niebles, con el objetivo de determinar el estado actual de funcionamiento de las redes hidrosanitarias internas y externas de las viviendas ubicadas en las calles Las Flores y San Luis del barrio Nueva Venecia de la Ciudad de Cartagena, así como también las redes de alcantarillado en la zona y si existen condiciones de insalubridad en el sector, destacándose lo siguiente:

1. *“Algunos predios de la calle 2ª y todos los de la carrera 79C del sector Nueva Venecia se encuentran sin ningún tipo de alcantarillado. Por tanto, el sistema de redes sanitarias*

<sup>34</sup> Folio 21, archivo electrónico No. 001

<sup>35</sup> Folio 44 archivo electrónico No. 001

<sup>36</sup> Folio 50 archivo electrónico No. 001

<sup>37</sup> Prueba pericial decretada el día 28 de agosto de 2019 por medio del auto interlocutorio No. 631, por el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Cartagena ( Folio 64, cuaderno 1, archivo electronico 001)



13001-33-33-012-2018-00259-01

externa no existe. (...) La mayoría de pozas sépticas **NO** cumplen con las necesidades de los campos de oxidación y se encuentran en mal estado ya sea por falta de mantenimiento, o porque fueron mal construidas; estas pozas no son desocupadas y al encontrarse en mal estado cuando el suelo está seco, salen fluidos de las pozas al suelo, y cuando el suelo se encuentra saturado de agua, por lluvias u otro factor, las pozas se **desbordan** por encima del suelo. En ambos casos causando contaminación".

2. Existen redes de alcantarillado a 50 metros de las calles Las Flores y San Luis del Barrio Nueva Venecia de la Ciudad de Cartagena.
3. Al no haber alcantarillado:
  - a. Se tiene que recurrir a pozas sépticas, que no son vaciadas por encontrarse en calles donde no acceden carros porque el acceso a ellas es a través de escaleras.
  - b. Al no ser vaciadas las pozas sépticas, no puede ser reparadas y el deterioro es **progresivo**.
  - c. Las pozas sépticas deterioradas contaminan el suelo y los mantos freáticos subterráneos y cuerpos receptores superficiales, poniendo en **riesgo la salud de la población**.
  - d. Lanzar aguas a patios y calles, tratando de que las pozas sépticas no colapsen genera encharcamiento y proliferación de **insectos y roedores**, ocasionando un desequilibrio ecológico que afecta la salud de la población y ocasiona accidentes a las personas que transitan por esta zona.
  - e. La contaminación ya genera **malos olores** por la vaporización de los fluidos que salen de las pozas" <sup>38</sup>

### 5.6.2. Análisis crítico de las pruebas frente al marco jurídico

La Sala observa que de las pruebas que obran en el expediente, en concordancia con lo establecido por el Juez A-quo, se desprende la vulneración de los derechos colectivos al acceso a una infraestructura de servicios y el acceso a los servicios públicos de los habitantes que garantice la salubridad pública, lo cual impone necesariamente confirmar el fallo apelado, por las siguientes consideraciones:

El Distrito de Cartagena, en su recurso de apelación, centró sus razones de inconformidad en que el fallo de primera instancia concede un tiempo insuficiente para lograr el cumplimiento de las medidas de protección contenidas en la parte resolutive de la sentencia apelada y, en ese sentido, pretende, por medio de la alzada, la ampliación del término en aras del cumplimiento efectivo de la decisión impartida.

Para la Sala, no resulta de recibido la solicitud elevada por el apelante, pues el Distrito deja de lado que nos encontramos frente a derechos protegidos

<sup>38</sup> Folios 70-91 archivo electrónico No. 001



13001-33-33-012-2018-00259-01

constitucionalmente, tales como el derecho al acceso a una infraestructura de servicios y el acceso a los servicios públicos, los cuales no solo constituyen intereses colectivos, sino que además se relacionan directamente con derechos fundamentales como la vida en condiciones dignas, por lo que requieren de atención **urgente** para su protección por parte de todas las autoridades públicas, específicamente las entidades territoriales, en este caso el Distrito de Cartagena.

Si bien, la entidad demandada ha realizado visitas técnicas para inspeccionar el estado de las Calles San Luis y las Flores del barrio Nueva Venecia, con el fin de incluirlo en la base de datos de necesidades de la Secretaría para estudiar su priorización, y también solicitó a Aguas de Cartagena la actualización del presupuesto de las obras de alcantarillado del sector<sup>39</sup>, no ha efectuado aún los diseños y estudios necesarios para su consecución, ni las gestiones administrativas para las apropiaciones presupuestales requeridas.

Conforme a lo expuesto en el marco normativo, es inaceptable para esta Sala, una ampliación del término concedido en la medida de protección dispuesta por la Jueza A-quo en la sentencia de primera instancia con fundamento en razones de gestiones administrativas y presupuestales; toda vez que, como lo ha reiterado el Consejo de Estado en la jurisprudencia citada, la falta de disponibilidad presupuestal de las entidades públicas, no es óbice para el cumplimiento de las medidas que se adopten en aras de contrarrestar la vulneración de los derechos colectivos, cuando ella esté debidamente **acreditada**, como ocurrió en el caso concreto, en el que no se discute en sede de apelación si se configuró o no, tal vulneración.

Ahora bien, cuando las medidas ordenadas se traduzcan en obras de infraestructura, de acuerdo con los lineamientos del Consejo de Estado, lo procedente es ordenar a las autoridades públicas que efectúen las gestiones administrativas y financieras indispensables para obtener los

---

<sup>39</sup> Folio 50 archivo electrónico No. 001

13001-33-33-012-2018-00259-01

recursos necesarios, como en efecto se hizo en la sentencia de primera instancia.

Por lo tanto, el distrito deberá ejecutar todas las acciones y gestiones pertinentes para la consecución de los recursos económicos necesarios, teniendo en cuenta que si bien es cierto no será de manera de inmediata, estas no podrán dilatarse todo el tiempo que quiera la entidad accionada, si no que se efectuaran en el tiempo indicado en los términos estipulados por la sentencia de primera instancia.

De otra parte, la acción popular tiene una función esencialmente preventiva, es decir, que para su protección no se debe esperar a que se cause un daño a los derechos colectivos, sino que es procedente ante la sola amenaza o riesgo de violación.

Finalmente, la Sala no desconoce la situación especial provocada por el Covid -19, que sin duda ha obligado a la Nación y demás entidades territoriales a adoptar medidas urgentes para contrarrestar los efectos de la pandemia; sin embargo, dicha circunstancia no puede significar la suspensión en el tiempo de otros derechos e intereses que también afectan a la comunidad, es decir, la existencia de la pandemia no constituye un impedimento para que el Distrito de Cartagena permanezca indiferente ante otras necesidades colectivas, máxime cuando, como en este caso concreto, la entidad territorial tuvo conocimiento de la problemática relacionada con los habitantes del sector las Flores y San Luis del barrio Nueva Venecia por la ausencia del servicio público domiciliario de alcantarillado.

En ese orden de ideas, en el caso que nos ocupa es **innecesario** esperar a que los ciudadanos enfermen o fallezcan debido a la contaminación que hay en el sector donde viven por la falta alcantarillado para en ese momento si proteger sus derechos colectivos. Por el contrario, es ajustado al ordenamiento jurídico y a la naturaleza de la acción popular que en este

13001-33-33-012-2018-00259-01

estado de cosas se tomen de forma inmediata todas las acciones conducentes para extensión del sistema de alcantarillado.

En esa línea, debe destacar la Sala que las entidades públicas no sólo deben reaccionar frente a una demanda popular, anunciando las gestiones administrativas contractuales y presupuestales respectivas, sino que, una vez iniciada esta clase de actuaciones administrativas, debe imprimírsele el impulso necesario, con la finalidad de **procurar terminar dichos procesos de la manera más rápida posible, con el resultado buscado, que es la efectiva protección de los derechos colectivos**, con estricto apego a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, debido proceso, contradicción, **celeridad**, y demás principios que irradian las actuaciones administrativas.

Bajo ese contexto, este Tribunal considera que el plazo otorgado por el Juez de primera instancia<sup>40</sup> para el cumplimiento de la orden impuesta, es razonable y suficiente para que la administración adopte y ejecute a cabalidad todas las medidas administrativas, presupuestales, idóneas y pertinentes para emprender y culminar efectivamente

Así las cosas, la Sala comparte la decisión del A-quo de haber declarado responsable al Distrito de Cartagena de la vulneración de los derechos colectivos invocados y, al tiempo, dispuesto medidas para su amparo, por lo que se confirmara la sentencia apelada.

## 5.7. CONDENA EN COSTAS

Consejo de Estado, a través de sentencia de unificación<sup>41</sup>, señaló que el artículo 38 de la Ley 472 de 1998 admite el reconocimiento de las costas procesales a favor del actor popular y a cargo de la parte demandada. Ello siempre que la sentencia resulte favorable a las pretensiones protectoras de los derechos colectivos.

<sup>40</sup> Folio 114, archivo No. 001 expediente electrónico

<sup>41</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial No. 27, sentencia de revisión-Acción Popular- del 6 de agosto de 2019, radicado No. 15001333300720170003601.

13001-33-33-012-2018-00259-01

Igualmente, precisó que solo cabe reconocer costas a favor de la parte demandada y a cargo del actor popular, cuando este último actuó temerariamente o de mala fe, caso en el cual también habrá lugar a imponer la multa prevista en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998. En estos eventos la condena en costas sólo admite el reconocimiento de los honorarios y de las expensas, pues al tenor del artículo 364 del Código general del Proceso, es claro que las agencias en derecho no corresponden a los honorarios a los que se refiere la norma, pues ellos se señalan en relación con los auxiliares de la justicia.

Conforme la posición jurisprudencial que se cita, la Sala no condenará en costas ni multa a la entidad demandada, por no aparecer causadas, y no evidenciar en su actuar comportamientos temerarios o de mala fe.

## VI. LA DECISIÓN

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

## VII. FALLA

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia de fecha nueve (09) de marzo de dos mil veinte (2020) proferida por el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Cartagena, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Sin condena en costa en esta instancia.

**TERCERO: ACEPTAR** el impedimento presentado por el Magistrado Edgar Alexi Vásquez Contreras, para conocer en segunda instancia el presente asunto.

**CUARTO:** Enviar copia de la presente sentencia a la Defensoría del Pueblo para los efectos del artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

13001-33-33-012-2018-00259-01

**QUINTO:** Ejecutoriada la presente providencia, envíese el expediente al juzgado de origen, previas anotaciones de rigor.

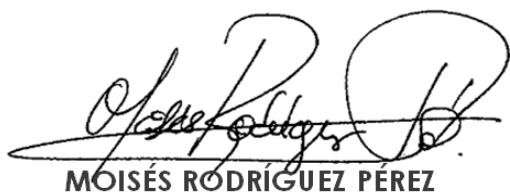
**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Constancia: proyecto de providencia estudiado y aprobado en sesión de Sala de Decisión de la fecha.*

**LOS MAGISTRADOS,**



JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL



MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

**EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS  
IMPEDIDO**

Las anteriores firmas corresponden a la sentencia de segunda instancia proferida dentro del Proceso Radicado con el No. 13001-33-33-012-2018-00259-01