



**Rama Judicial del Poder Público  
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del  
Atlántico**

**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA**

Barranquilla, veintitrés (23) de junio dos mil veintiuno (2021)

<b>Radicado</b>	08001-33-31-011-2010-00249-00
<b>Acción</b>	Popular
<b>Demandante</b>	Jonathan Alexis Colmenares
<b>Demandado</b>	Municipio de Juan de Acosta - ICBF
<b>Juez</b>	Juan Gabriel Wilches Arrieta

**I. PRONUNCIAMIENTO**

Procede el despacho a dictar sentencia al interior de la acción popular instaurada por el señor Jonathan Alexis Colmenares, en nombre propio, en contra del municipio de Juan de Acosta (Atlántico) y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF, con la finalidad de que se protejan los Derechos Colectivos al *“goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias, también amenaza por no evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos de los niños, niñas y adolescentes que requieren un hogar de paso”*.

**II. ANTECEDENTES**

**2.1 LA DEMANDA**

**2.1.1 Pretensiones**

El actor popular solicitó lo siguiente:

*“PRIMERA: Se ordene al MUNICIPIO incorporar en su presupuesto anual recursos para los hogares de paso del municipio, creas mecanismos que estimulen a las familias e instituciones en la organización de los hogares de paso, realizar las convocatorias para que las familias interesadas se inscriban y de esta forma se realice la selección y se creen los hogares de paso en el municipio.*

*SEGUNDA: Se condene al municipio demandado a recompensar a la actora de conformidad con el artículo 39 de la Ley 472 de 1998.*

*TERCERA: Que se condene en costas al demandado”.*

## 2.1.2 Hechos

Los expuestos de la demanda, el despacho los sintetiza, así:

Según afirmó el accionante, el municipio de Juan de Acosta carece de hogares de paso para brindar a amparo transitorio a los niños, niñas y adolescentes que delinquen en las calles, *“sin tener en cuenta que no todos los niños, niñas y adolescentes tienen antecedentes para que sean remitidos a un centro de reclusión”*.

A juicio del actor, la inexistencia de tales hogares, desconoce los derechos de los niños, niñas y adolescentes en estado de vulnerabilidad, quienes no son protegidos por el Estado, *“aun cuando El Instituto (sic) Colombiano de Bienestar Familiar ICBF le ha transmitido los Lineamientos que trata La Ley.”*

La Veeduría Colombiasocial, solicitó al ICBF informe sobre la creación de los hogares de paso en los municipios del país, verificándose que en el ente territorial demandado, no existían.

El Concejo municipal de Juan de Acosta, no creó los hogares sustitutos y de paso para proteger y salvaguardar los derechos de los niños, niñas y adolescentes que se encuentren en riesgo, amenaza y vulneración en su contexto familiar y social.

Así mismo, la Comisaría de Familia de la entidad territorial demandada, *“no pudo cumplir la función de asignar los cupos mediante acto administrativo, divulgación que se podría desarrollar con la participación de la comunidad, sociedad civil, autoridades locales, municipales y demás entidades del Sistema Nacional de Bienestar Familiar”*.

## 2.1.3 Contestación

### MUNICIPIO DE JUAN DE ACOSTA

El municipio de Juan de Acosta, por conducto de apoderado, se opuso a las pretensiones de la demanda, argumentando, en síntesis, que su representado cuenta con los rubros asignados para la atención de la niñez e juventud, motivo por el cual *“no hay necesidad de una acción judicial para hacer lo allí indicado”*.

Si bien la Ley 1098 de 2006 contempla la creación de hogares de paso para proteger a los niños, niñas y adolescentes, no es cierto que el municipio de Juan de Acosta, carezca de los mismos, pues de conformidad a las instrucciones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF, zonal Baranoa, se garantiza dicha atención a ese segmento poblacional, dado que el ente territorial, al estar clasificado ante el Departamento Nacional de Planeación, en categoría sexta (6), por disposición del ICBF puede hacer parte de los hogares de paso.

Señaló que, según las estadísticas que se llevan en la Comisaría de Familia del municipio, no era cierto que hubiese niños delinquirando y *“jamás en la historia del Municipio se ha remitido a un menor a un centro de reclusión”*.

## **INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR – ICBF**

No contestó la demanda.

### **III. TRÁMITE PROCESAL**

La demanda fue presentada en la Oficina Judicial de Barraquilla el 28 de julio de 2010, correspondiendo, por reparto, al Juzgado Once Administrativo de Barraquilla (fl. 5), despacho que mediante auto del 30 de julio de 2010, la admitió (fl. 7), ordenándose a notificar al municipio de Juan de Acosta, el cual contestó la demanda (fls. 12 a 22)

Por auto del 21 de enero de 2011, se fijó fecha para audiencia especial de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 1998 (fl.23).

El 24 de febrero de 2011, se llevó a acabo la audiencia pública de pacto de cumplimiento, la cual se declaró fallida, por inasistencia del accionante (fl. 26).

Mediante providencia del 1° de marzo de 2011, se ordenó vincular al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF (fl. 28).

El 2 de marzo de 2020 se decretó la apertura del ciclo probatorio (fl. 61 y 62).

A través de proveído adiado 26 de mayo de 2021, se corrió traslado común a las partes por el término de cinco (5) días para alegar de conclusión, derecho que no fue aprovechado por las partes.

El Ministerio Público se abstuvo de emitir concepto de fondo.

### **IV. CONSIDERACIONES**

La acción popular tiene por objeto la protección y defensa de los derechos e intereses colectivos relacionados, entre otros, en el artículo 4° de la Ley 472 de 1998, por causa de toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que vulneren o amenacen violar los mismos. Su finalidad 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, cuando fuere posible.

Los derechos e intereses colectivos susceptibles de esta acción son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Política, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia, como por ejemplo, los mencionados en el artículo 4° de la Ley 472 de 1998.

En el caso sometido a estudio, el actor popular afirmó que el municipio de Juan de Acosta no cuenta con hogares de paso, circunstancia que impide proteger y salvaguardar los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad, originando, a postre, la afectación del derecho colectivo al goce de un ambiente sano, razón por la cual persigue que en ese ente territorial incorpore en su presupuesto los recursos para dichos hogares de paso.

El fundamento constitucional del derecho a gozar de un ambiente sano, está consagrado en el artículo 79 de la Constitución Política de Colombia, el cual señala:

*“ARTICULO 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.*

*Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.”*

A su turno, el artículo 88 ibidem, establece que para la protección de los derechos colectivos, entre éstos, el goce de un ambiente sano, está prevista la acción popular, así:

*“ARTICULO 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.*

*También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.*

*Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.”*

Siguiendo la línea normativa de carácter constitucional, la Ley 472 de 1998, catalogado como derecho colectivo mencionado, de la siguiente manera:

*“ARTICULO 4o. 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;*

*(...)”.*

La H. Corte Constitucional ha señalado que el goce de un ambiente sano, es un derecho multidimensional. Al respecto, ha indicado:

*“... el ambiente sano no sólo es considerado como un asunto de interés general, sino como un derecho de rango constitucional del que son titulares todos los seres vivos, incluidas las futuras generaciones, en conexidad con ese inexcusable deber del Estado de garantizar la vida de las personas en condiciones dignas, precaviendo cualquier injerencia nociva que atente contra su salud.”*

1

---

<sup>1</sup> Sentencia T-724/11. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

En el asunto *sub-examine*, el actor popular concatenó la vulneración al goce de un ambiente sano con la supuesta omisión administrativa del municipio de Juan de Acosta, el cual, afirmó, carece de hogares de paso.

La Resolución No. 912 del 7 de mayo de 2007<sup>2</sup>, “*Por la cual se aprueban los Lineamientos Técnicos para los Hogares de Paso*”, expedida por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, definió los hogares de paso, como “*el servicio mediante el cual una familia o persona natural o jurídica, previamente seleccionada por las autoridades territoriales o indígenas correspondientes y contando con la aprobación por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, brinda de manera voluntaria y subsidiada por el Estado, en forma inmediata y provisional, protección integral para restituir y garantizar a los niños, niñas y adolescentes sus derechos cuando han sido amenazados o vulnerados*”.

En la misma resolución, se trazaron los objetivos y modalidades de los hogares de paso, así:

*“ Brindar protección integral a niños, niñas y adolescentes mientras se adelantan las diligencias pertinentes para tomar otras medidas de restablecimiento de derechos.*

*· Realizar una evaluación inicial sobre las condiciones personales, familiares y sociales con el fin de obtener los elementos de juicio que le permitan a la autoridad competente determinar el curso del trámite administrativo.*

*· Propiciar espacios de socialización, reflexión y sensibilización frente a la propia situación y circunstancias de vida.*

*· Proporcionar espacios educativos, formativos y pedagógicos que aporten al auto-conocimiento, desarrollo de la autonomía y de habilidades personales para su desarrollo integral.*

*· Definir la medida más conveniente a la situación particular que contribuya a disminuir la situación de vulnerabilidad y a aumentar la generatividad familiar y social.*

### 1.3. Modalidades

*1.3.1 Hogar de Paso, modalidad Familia. Consiste en la protección integral que se brinda en un medio familiar constituido[7], a niños, niñas o adolescentes en situación de amenaza o vulneración de derechos, por familias debidamente seleccionadas que los acogen provisionalmente y en forma voluntaria, brindándoles condiciones para la restitución y garantía de sus derechos.*

*En esta modalidad se podrán recibir de uno (1) a tres (3) niños, niñas y adolescentes, siempre y cuando se cuente con la capacidad operativa. Cuando se trate de grupos de hermanos, éstos deberán*

---

<sup>2</sup> Publicada en el diario Oficial No. 47.417 de 21 de julio de 2009.

*ser ubicados en un mismo Hogar de Paso, salvo consideraciones especiales.*

*1.3.2 Hogar de Paso, modalidad Casa Hogar. Consiste en un servicio que brinda a niños, niñas y adolescentes en situación de amenaza o vulneración de derechos, protección integral en un espacio y medio familiar constituido, similar al familiar y previamente seleccionado, liderado por adultos que representan figuras de vínculos afectivos para la sana convivencia y el desarrollo integral.*

*En este servicio se pueden atender hasta doce (12) niños, niñas y adolescentes. Cuando se trate de grupos de hermanos, éstos deberán ser ubicados en una misma Casa Hogar de Paso, salvo consideraciones especiales.*

*Para la ubicación de niños, niñas y adolescentes en los hogares de paso se tendrán en cuenta los criterios de ubicación mencionados en el numeral 1.4.2.”*

Los artículos 57 y 58 de la Ley 1098 del 8 de noviembre 2006, “*Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia*”, respecto a los hogares de paso, establecen, en su orden:

*“ARTÍCULO 57. UBICACIÓN EN HOGAR DE PASO. La ubicación en hogar de paso es la ubicación inmediata y provisional del niño, niña o adolescente con familias que forman parte de la red de hogares de paso. Procede la medida cuando no aparezcan los padres, parientes o las personas responsables de su cuidado y atención.*

*La ubicación en Hogar de Paso es una medida transitoria, y su duración no podrá exceder de ocho (8) días hábiles, término en el cual la autoridad competente debe decretar otra medida de protección.*

*ARTÍCULO 58. RED DE HOGARES DE PASO. Se entiende por Red de Hogares de Paso el grupo de familias registradas en el programa de protección de los niños, las niñas y los adolescentes, que están dispuestas a acogerlos, de manera voluntaria y subsidiada por el Estado, en forma inmediata, para brindarles el cuidado y atención necesarios.*

***En todos los distritos, municipios y territorios indígenas del territorio nacional, los gobernadores, los alcaldes, con la asistencia técnica del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, organizarán las redes de hogares de paso y establecerá el registro, el reglamento, los recursos, los criterios de selección y los controles y mecanismos de seguimiento y vigilancia de las familias, de acuerdo con los***

***principios establecidos en este código.***” (Negritas fuera del texto)

A las foliaturas se allegó el Oficio No. 028316 del 29 de marzo de 2010, suscrito por la Coordinadora Grupo de Asistencia Técnica del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF, a través del cual informó que *“en los municipios del departamento del Atlántico no está contemplado en los planes de gobierno municipales, ni hay presupuesto asignado para el funcionamiento de los hogares de paso establecidos en la ley 1098 de 2006, Ley de infancia y adolescencia; a excepción del Distrito de Barranquilla”*.

Acorde a lo anterior, se desprende que en el municipio de Juan de Acosta, no existen hogares de paso, los cuales, en virtud del lineamiento establecido en la mencionada Resolución No. 912 de 2007, requieren para su implementación y ejecución, el cumplimiento de las acciones que a continuación se transcriben:

*“8.2. Acciones para implementar el servicio. Los entes territoriales o las autoridades indígenas deberán:*

*· Partir del Diagnostico (sic) Social de la población infantil del territorio (distribución geográfica del territorio por zona rural, urbana, indígena, comunidad étnica; población por grupos etéreos; sistema de seguridad social del territorio; número de niños, niñas y adolescentes vinculados a sistema formal de educación; oferta institucional de servicios; oferta de servicios comunitarios; redes de organizaciones sociales y comunitarias; problemática social, de infraestructura, carreteras, entre otros).*

*· Una vez establecidas las necesidades y prioridades de atención de los niños, niñas y adolescentes con derechos amenazados o vulnerados, se procederá, a través de los Consejos de Política Social, a analizar y definir la necesidad del servicio de Hogares de Paso, la cantidad, el o los municipios donde funcionaría, la modalidad de Hogar de Paso que se requiere y la población a acoger en cada uno de ellos.*

*· En esta decisión es importante planear la implementación de servicios especializados según la situación de vulneración de derechos, por ejemplo: Hogares de Paso para niños extraviados, otros para niños con discapacidad, otros para niños con experiencia de calle; a fin de orientar la atención y preparar a los responsables de los Hogares en el manejo de situaciones específicas. Lo anterior, con el fin de evitar integrar en un mismo servicio problemáticas que pongan en riesgo la vida, salud e integridad física y mental de los niños, niñas y adolescentes.*

*9.8.3. Estrategias para definir la viabilidad de la implementación del servicio y el desarrollo de la red de Hogares de Paso:*

*· Conformación por municipios, distritos o resguardos indígenas. cada Alcaldía podrá definir, financiar e implementar de manera*

*independiente el servicio en su jurisdicción. Así mismo, si varios municipios, distritos o resguardos consideran necesario unir recursos o esfuerzos de diferente tipo, podrán hacerlo mediante la suscripción de un convenio. A nivel distrital, la entidad responsable del tema de niñez y familia, podrá definir, financiar, organizar, la prestación del servicio en sus diferentes modalidades, para todo el distrito capital o turístico, mediante atención directa o por contratación.*

*· Conformación intermunicipal: esta estrategia aplica cuando varios municipios ya sea por cercanía geográfica, facilidad de comunicación, regionalización o geo-referenciación, frente a diversas problemáticas, consideran necesario unir recursos o esfuerzos de diferente tipo, para implementar la modalidad en los diferentes municipios, caso en el cual podrán hacerlo mediante la suscripción de un convenio, y definir el municipio líder en la centralización de la información. Así mismo, acordarán la población a atender en cada Hogar y municipio (discapacidad, con experiencia en calle, etc).”*

Lo anterior, permite afirmar que la conformación de los hogares de paso, de acuerdo esos lineamientos, le corresponde a los entes territoriales.

En el sub-lite, pese a que el apoderado judicial del ente territorial demandado, argumentó que por instrucciones del ICBF el servicio de hogares de paso era prestado por conducto de la zonal Baranoa de esa entidad, a las foliaturas no se allegó convenio alguno, suscrito entre los municipios de Juan de Acosta y Baranoa, en punto a corroborar ese aserto.

Sin embargo, importa precisar que la inexistencia de hogares de paso, con arreglo a los preceptos normativos transcritos, en nada se relacionan con el goce de un ambiente sano, invocado por el actor.

Al margen de lo anterior, tampoco se demostró que la ausencia de los hogares de paso alegada en la demanda, vulneró los derechos colectivos, pues en las foliaturas se echan de menos estudios técnicos y/o informes cuantitativos, cualitativos o estadísticos, que acreditaran, en concreto, la muestra poblacional afectada por la falta de hogares de paso.

Bajo ese entendido, el amparo a los derechos colectivos deprecado por el señor Jonathan Alexis Colmenares, deviene abstracto, amén de que no se allegaron elementos persuasivos para demostrar lo atestado en el introductorio, carga cuya satisfacción le correspondía al demandante, quien se abstuvo de acreditar, con apoyo en medios idóneos la afectación de niños, niñas y adolescentes, por la ausencia de hogares de paso.

De otra manera, el actor no aportó medios probatorios que permitieran evaluar el grado de afectación de los menores expuestos ante la falta de hogares de paso en el municipio de Juan de Acosta, a fin de determinar la necesidad de ordenar el servicio pretendido por el accionante.

**Costas.**

Dado que no se evidencia temeridad o mala fe del actor en el ejercicio de la presente acción, no procede la condena en costas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Quince Administrativo del Circuito de Barranquilla, administrando justicia, en nombre de la República, y por autoridad de la Ley,

**FALLA:**

Primero.- Denegar las pretensiones de la demanda, en consonancia con las motivaciones precedentes.

Segundo.- Sin costas.

Tercero.- En firme esta providencia, remítase copia de la misma a la Defensoría del Pueblo, para los efectos de que trata el Art. 80 de la Ley 472 de 1998.

Cuarto.- Notifíquese personalmente esta decisión al Agente del Ministerio Público Delegado ante este Despacho Judicial.

Quinto.- Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**JUAN GABRIEL WILCHES ARRIETA**  
**JUEZ**

Firmado Por:

**JUAN GABRIEL WILCHES ARRIETA**  
**JUEZ CIRCUITO**  
**JUZGADO 015 ADMINISTRATIVO DE BARRANQUILLA**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **ac05510ebf0537dee942e3548a9335dc2548d252b1b6ad4710a489d59fd259bf**  
Documento generado en 23/06/2021 07:29:51 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>