



223

REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

Página 1 de 13

SENTENCIA

Rad. 13-001-33-31-001-2012-00136

Cartagena de Indias D. T. y C., diez (10) de febrero de dos mil dieciséis (2016).

Clase de acción : ACCIÓN DE POPULAR
Radicación : 13-001-33-31-001-2012-00136-00
Actor : CONSEJO COMUNITARIO DE COMUNIDADES NEGRAS
AMANZAGUAPO DEL MUNICIPIO DE SANTA
CATALINA
Accionados : MUNICIPIO DE SANTA CATALINA

Entra este Despacho a pronunciarse sobre la acción popular instaurada por el señor CARMELO ACEVEDO FLOREZ en calidad de representante legal del CONSEJO COMUNITARIO DE COMUNIDADES NEGRAS AMANZAGUAPO DEL MUNICIPIO DE SANTA CATALINA contra el MUNICIPIO DE SANTA CATALINA, con fundamento en lo siguiente:

I. LA ACCION

1. Hechos

Los hechos narrados por la parte actora se resumen a continuación.

En el año 1994 en el municipio de Santa Catalina se inició el proyecto de acueducto regional para el suministro de agua potable a los corregimientos de Loma Arena, Colorado y Pueblo Nuevo, sin embargo el proyecto fracasó, puesto que varios estudios determinaron que el agua no era apta para el consumo humano.

Entre los años 2000-2003, se construyó un pozo en un terreno privado, el cual abastece de agua, aunque no potable, a la comunidad cada 15 días pero el dueño del predio impide el bombeo del líquido argumentando falta de pago de la Alcaldía Municipal.

Durante los años 2008-2011 se construyó otro pozo acuífero pero este por negligencia de la administración se dañó, puesto que no se tomaron medidas de protección para evitar el taponamiento producido por las correntías de las aguas lluvias.

En este periodo el Concejo Municipal de Santa Catalina mediante el Acuerdo 4 del 11 de febrero de 2009, facultó al alcalde para tramitar el contrato de pignoración sobre el rubro de saneamiento básico y agua potable en un porcentaje del 35%, por un periodo de 20 años valor del 35%, equivalente a la suma de \$1.706.982.719. Estos recursos que se destinarían a la optimización de acueducto regional de los corregimientos de Loma Arena, Pueblo Nuevo, el Colorado y el Hobo, el estudio para inicio del sistema de alcantarillado y la compra de un terreno para el relleno sanitario y el matadero municipal.

El 50% -anticipo- de estos recursos se destinó para el proyecto de DISEÑO Y CONSTRUCCION PARA OPTIMIZACION DEL ACUEDUCTO DE LOMA ARENA, PUEBLO NUEVO, EL COLORADO Y EL HOBBO, el cual fue adjudicado al Consorcio ACUANORTE; dichos dineros fueron retirados del Banco Agrario de Colombia, Sucursal Santa Catalina el 5 de agosto de 2010 en cuatro cheques de \$792.064.450, sin embargo no se sabe que se diseñó ni que se construyó.

Al momento de la adjudicación de la concesión del acueducto municipal se le advirtió al concejo municipal y a la personería, que esta debía ser sometida con mucha anticipación a una consulta previa como como lo ordena la Constitución y la ley para la realización de este tipo de obras públicas en comunidades negras, lo cual no se adelantó.



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

Página 2 de 13
SENTENCIA

Rad. 13-001-33-31-001-2012-00136

Señala que el otro 50% del valor total de la pignoración no se tiene conocimiento en que fue invertido y aunque se han pedido explicaciones, la administración municipal aduce que no hay recursos o presupuesto para culminar la construcción del tanque elevado, lo cual implica otra inversión que conllevaría al detrimento del patrimonio público.

En el año 2011 debido a la ola invernal, Colombia Humanitaria brindó apoyo a la Administración Municipal por valor \$223.264.927 para la rehabilitación del sistema de acueducto de los corregimientos de LOMA ARENA y GALERAZAMBA afectados por el invierno.

Se afirma que en la actualidad estas comunidades siguen padeciendo la escases de agua potable, pues si bien cada 15 días brindan el servicio, la cantidad y la calidad es insuficiente, debido a que los habitantes no cuentan con recursos para proveerse de recipientes para almacenar el líquido de acuerdo a sus necesidades, aunado a que el agua se suministra sin ningún tratamiento, esto es, no es apta para el consumo humano.

Las comunidades de Loma Arena y Pueblo Nuevo se abastecen del agua del Caño de Amansaguapo y se encuentran afectadas por que este está erosionado y sedimentado, pues la mínima lluvia arrastra desperdicios o desechos orgánicos contaminantes, lo cual constituye una amenaza para la salud de las personas y en particular de los niños en edad escolar que acuden al sitio para bañarse por la falta de agua, corriendo con el peligro de una intoxicación por absorción de dicha agua. La comunidad de Colorado se abastece de un pozo anillado y arroyuelos que almacenan agua durante la lluvia y hasta cierta época del año. La comunidad del Hobo toma el agua de una poza o jagüey y colectado con aguan lluvias para el baño, lavado de ropa y loza y aseo del hogar. Pero todas estas comunidades para el consumo deben comprar en las albercas o aljibes de 3 a 4 canecas diarias, por un valor de \$1000 cada una, lo que suma \$100.000 mensual.

Teniendo en cuenta que en el municipio no hay relleno sanitario ni matadero municipal, los residuos sólidos son quemados o arrojados a cielo abierto y los animales son sacrificados en las calles sin ningún control sanitario por la entidad correspondiente, causando deterioro ambiental.

2. Pretensiones

A través del ejercicio de la acción que nos ocupa, la parte actora formula las siguientes pretensiones:

"Primero: Que se adopte de la manera más breve posible las medidas necesarias y acciones encaminadas a garantizar una adecuada prestación del servicio de agua potable en condiciones de eficiencia, optimización, frecuente, el cual permita el goce efectivo y real de todos los habitantes de las comunidades en su derecho del acceso a los servicios públicos de manera efectiva y oportuna.

Segundo: Que se brinden por parte del ente territorial una rendición pública (sic) de cuenta acerca de la inversión de los recursos de la pignoración antes mencionada con presencia de los organismos de control del estado (procuraduría, contraloría, y fiscalía general de la nación) y que dentro de la sentencia se estipule la misma.

Tercero: Mientras subsista esta problemática y hasta cuando brevemente se resuelva, la alcaldía Municipal solucione las necesidades de agua potable que padecen las comunidades a través de carro tanques con agua y que la distribución se haga de la



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

Página 3 de 13

SENTENCIA

Rad. 13-001-33-31-001-2012-00136

manera más ordenada y justa posible sin distinción alguna de sexo, religión o COLOR POLÍTICO.

Cuarto: Le solicito a su señoría amparado por la ley 472 de 1998 artículo 39, otorgar a favor de la organización CONSEJO COMUNITARIO DE COMUNIDADES NEGRAS AMANZAGUAPO del municipio de santa catalina de Alejandría Bolívar, de la cual soy representante legal la fijación del incentivo como demandante de la presente acción popular y cuyo destino es para el fortalecimiento de la lucha en defensa de los derechos de nuestros de nuestras comunidades."

3. Derechos colectivos invocados

El actor popular considera amenazados los derechos colectivos al acceso a los servicios públicos y a la prestación eficiente y oportuna del servicio de agua potable a los habitantes de los corregimientos de Loma Arena, Pueblo Nuevo, El Colorado y El Hobo del municipio de Santa Catalina.

II. LA ACTUACIÓN PROCESAL

Mediante auto del 20 de junio de 2012 se admitió la demanda, la cual fue notificada a la entidad demandada 13 de diciembre de 2012, según consta a folio 38 del expediente.

El 13 de septiembre de 2013 a través de la Emisora de la Policía Nacional se informó a la comunidad sobre la existencia de la presente acción popular (f. 55).

El 14 de noviembre de 2013 se celebró la audiencia de pacto de cumplimiento consagrada en el artículo 27 de la ley 472 de 1998, la cual resultó fallida (f. 63).

Por auto del 26 de noviembre de 2013, se abrió el debate probatorio y el 27 de mayo de 2015 se dio traslado para alegar de conclusión.

El Agente del Ministerio Público rindió concepto favorable a las pretensiones de la presente acción, el cual fue allegado a este Despacho el 13 de enero de 2016.

III. LA DEFENSA

La entidad demandada contestó la demanda, en la cual aduce que se provea en concordancia a los hechos probados y conforme a la realidad económica del municipio.

Se afirma que en el municipio se realizan jornadas de limpieza y recolección de basuras y que no existe matadero público.

Respecto a la pignoración de los recursos, señala que el Concejo solo autorizó al alcalde para pignorar por un periodo de 20 años los recursos del Sistema General de Participaciones para el sector de agua potable y saneamiento básico en un porcentaje de 40%, correspondientes a \$ 1'856.331.304.000.

En cuanto a la ayuda humanitaria en el 2011, afirma que se invirtió en el corregimiento de Galerazamba.

En lo que respecta al reconocimiento del incentivo afirma que no debe prosperar, por cuanto la ley 1425 de 2010 deroga los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998.



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

Página 4 de 13
SENTENCIA

Rad. 13-001-33-31-001-2012-00136

IV. CONCEPTO DE MINISTERIO PÚBLICO

El Agente del Ministerio Público considera que del material probatorio que soporta la presente acción se evidencia que el municipio no cuenta con un servicio de acueducto, que garantice a la comunidad el suministro de agua apta para el consumo humano, razón por la cual se configura la vulneración de los derechos colectivos invocados, imputable al ente demandado.

En tal orden, estima que las pretensiones del accionante deben ser despachadas favorablemente, en la medida que los derechos colectivos se encuentran vulnerados y por ello debe exhortarse a la administración municipal a realizar todas las gestiones pertinentes en aras de la consecución del funcionamiento del servicio de acueducto en la población.

V. ACERVO PROBATORIO

Dentro del expediente que nos ocupa, obran las siguientes pruebas que resultan relevantes para resolver sobre el asunto planteado:

- Oficio No 001113 del 21 de mayo de 2010 emitido por la Procuraduría Provincial de Cartagena (f. 20 - 22).
- Solicitud de fecha 13 de junio de 2009 formulada por el Consejo Comunitario de Comunidades Negras Amanzaguapo dirigida al Concejo Municipal de Santa Catalina (f. 23).
- Solicitud de fecha 30 de julio de 2009 formulada por el Consejo Comunitario de Comunidades Negras Amanzaguapo dirigida al Personero Municipal de Santa Catalina (f. 24).
- Informe de Auditoria de fecha junio de 2013 elaborado por la Contraloría General de la República (f. 74 - 144).
- Acuerdo N° 04 de 11 de febrero de 2009, por medio del cual se autoriza al alcalde municipal para comprometer los recursos del sistema general de participaciones para el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (folio 147-156).
- Certificados de Disponibilidad Presupuestal números: 000673, por la suma de \$1.585.000.000 por concepto de Estudio, Diseños y Construcción del Acueducto de Loma Arena, Hobo y Colorado (f. 157).
- Contrato de obras públicas sin número celebrado entre el municipio de Santa Catalina y el Consorcio ACUANORTE, para la realización del Diseño y Construcción para la optimización y ampliación del sistema de acueducto de los corregimientos de Loma arena, Pueblo Nuevo, Colorado y el Hobo (f. 158-160).
- Contrato de obras públicas N° C.H-001/2011 celebrado entre el municipio de Santa Catalina y el arquitecto Reinaldo José Pérez Bertell, para la Rehabilitación del sistema de acueducto de los corregiminetos de Loma Arena y Galerazamba afectados por la ola invernal (f. 161-167).
- Comprobantes de egreso números: 001158, 001159, 01160 y 01161 a favor del Consorcio ACUANORTE por concepto de Diseño y construcción para la optimización y ampliación del sistema de acueducto de los corregimientos de Loma Arena, Pueblo Nuevo, Colorado, El Hobo y Galerazamba del Municipio De Santa Catalina (f. 168-171).
- Resultados muestras de agua para consumo humano elaborado por la Secretaría de Salud de la Gobernación de Bolívar de los corregimientos de Loma Arena, Pueblo Nuevo, Colorado, El Hobo y Galerazamba del Municipio De Santa Catalina (f. 187-192).



VI. CONSIDERACIONES

Procede el Despacho a efectuar el análisis de fondo sobre el asunto sometido a su consideración, dado que configuró ninguna causal de nulidad que invalide lo actuado, como tampoco de excepción que deba ser declarada de oficio.

1. Consideraciones preliminares

Las acciones populares, se establecieron en el artículo 88 de la Constitución Política, el cual fue desarrollado por la ley 472 de 1998, que en el artículo 2 señala que son el mecanismo procesal para el amparo de los derechos e intereses colectivos y se ejercen para prevenir 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 ello es posible.

El artículo 9 ibídem, señala que dichas acciones "*proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos*".

A partir de lo anterior, se infieren los presupuestos que se deben satisfacer y demostrar de manera idónea para la prosperidad del amparo de los derechos e intereses colectivos, a saber:

- a) *Una acción u omisión de la autoridad pública o particular accionada.*
- b) *Un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos.*
- c) *La relación de causalidad entre la acción u omisión y la afectación de tales derechos e intereses.*

En este orden de ideas, corresponde a este Despacho establecer si en la presente acción se configuran los supuestos antes indicados.

2. Análisis del caso concreto

En el presente caso, la acción popular se encamina a la protección del derecho colectivo al acceso al servicio público de agua potable y a que su prestación sea eficiente y oportuna a los habitantes de los corregimientos de Loma Arena, Colorado, Pueblo Nuevo y el Hobo, jurisdicción del municipio de Santa Catalina (Bolívar).

Afirma el accionante que en la actualidad en los corregimientos en mención no se presta en forma adecuada, eficiente y oportuna el servicio de agua potable, en la medida que la cantidad del líquido que se suministra a la población no es suficiente, pues si bien se abastece cada 15 días por sectores o barrios, los habitantes deben comprar en las albercas o aljibes tres a cuatro canecas de agua diarias por hogar y la mayoría de las comunidades carece de recursos económicos para obtener el líquido suficiente para atender sus necesidades, con lo cual se pone en riesgo la salud de la población debido a la deficiente e inadecuada prestación del servicio de acueducto.

Así mismo, se afirma que la calidad del agua que se suministra a las comunidades afectadas no es apta para el consumo humano, lo cual crea problemas de salud por la generación de enfermedades diarreicas y en la piel.



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

Página 6 de 13

SENTENCIA

Rad. 13-001-33-31-001-2012-00136

A partir de lo anterior, corresponde a este despacho, establecer si en el presente caso se configura la violación de los derechos colectivos invocados y si la misma es atribuible a la entidad accionada.

- **Del acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.**

En cuanto a la responsabilidad por la protección de este derecho encontramos que de conformidad a lo previsto en los artículos 365, 366 y 367 de la Constitución Nacional compete al Estado de asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional, los cuales estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley y podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares, y en tal sentido le corresponde solucionar las necesidades básicas e insatisfechas en materia de saneamiento ambiental e infraestructura de servicios públicos, con el objeto de procurar el bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes como fin esencial del Estado¹.

A su turno, el artículo 76 de la Ley 715 de 2001² dispuso que es competencia del municipio 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 ejercer en el tema de servicios públicos la construcción, ampliación rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura.

En igual sentido, el artículo 3 numeral 5 de la Ley 136³ de 1994, dispone:

¹ 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.

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.

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.

La ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas.

² ARTÍCULO 76. COMPETENCIAS DEL MUNICIPIO EN OTROS SECTORES. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, 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 ejercer las siguientes competencias:

76.1. **Servicios Públicos.** 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.

³ Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

Página 7 de 13
SENTENCIA
Rad. 13-001-33-31-001-2012-00136

Artículo 30. Funciones. Corresponde al municipio.

(...)

5. 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. (Resalta el despacho)

Por su parte, el numeral 5.1. del artículo 5º de la Ley 142 de 1994 establece que compete a los municipios: **"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"**. Y en el artículo 14 numeral 19, señala que el saneamiento básico se refiere a las actividades propias del conjunto de los servicios domiciliarios de alcantarillado y aseo⁴.

Dentro de este contexto normativo, los municipios son responsables de la prestación del servicio público de acueducto y en consecuencia les compete a sus alcaldes como representantes del Estado en el municipio, el control, la vigilancia y la adecuada prestación del mencionado servicio.

Por otro lado, en cuanto a la calidad del agua que se debe suministrar para consumo humano, el Gobierno Nacional mediante el decreto 1575 de 2009 creó el nuevo Sistema para la Protección y Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano, derogando en su artículo 35 el decreto 475 de 1998 que consagraba las normas técnicas relativas a la calidad del agua potable.

El artículo 2 del decreto en mención⁵ definió el agua potable como aquella que cumple las características físicas, químicas y microbiológicas, que la hacen apta para consumo humano, estableciendo que tales características deberían ser determinadas por los ministerios de la Protección Social y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial⁶.

En cumplimiento de lo anterior, los citados ministerios expedieron la Resolución No 2115 de 2007, en la cual se contemplan cada una de estas características y los parámetros para su medición y control.

⁴ Artículo 14. Definiciones. Para interpretar y aplicar esta Ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

"14.19. Saneamiento básico. Son las actividades propias del conjunto de los servicios domiciliarios de alcantarillado y aseo."

⁵ Artículo 2º. Definiciones. Para efectos de la aplicación del presente decreto, se adoptan las siguientes definiciones:

Agua potable o agua para consumo humano: Es aquella que por cumplir las características físicas, químicas y microbiológicas, en las condiciones señaladas en el presente decreto y demás normas que la reglamenten, es apta para consumo humano. Se utiliza en bebida directa, en la preparación de alimentos o en la higiene personal.

⁶ Artículo 3º. **Características del agua para consumo humano.** Las características físicas, químicas y microbiológicas, que puedan afectar directa o indirectamente la salud humana, así como los criterios y valores máximos aceptables que debe cumplir el agua para el consumo humano, serán determinados por los Ministerios de la Protección Social y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en un plazo no mayor a un (1) mes contado a partir de la fecha de publicación del presente decreto.

Para tal efecto, definirán, entre otros, los elementos, compuestos químicos y mezclas de compuestos químicos y otros aspectos que puedan tener un efecto adverso o implicaciones directas o indirectas en la salud humana, buscando la racionalización de costos así como las técnicas para realizar los análisis microbiológicos y adoptarán las definiciones sobre la materia.



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

Página 8 de 13

SENTENCIA

Rad. 13-001-33-31-001-2012-00136

Así las cosas, establecido el deber constitucional y legal de los municipios de asegurar la prestación adecuada del servicio público de acueducto, y por consiguiente controlar y velar por la calidad del agua para el consumo humano de sus habitantes, de conformidad con los parámetros de aceptabilidad establecidos en el decreto 1575 de 2007 y en la Resolución No 2115 de 2007, a continuación se abordará el estudio del caso concreto a fin de establecer si el municipio demandado ha satisfecho tales obligaciones.

Al respecto encontramos que el Concejo Municipal de Santa Catalina mediante acuerdo No 04 del 11 de febrero de 2009 (f. 172 – 180), autorizó a partir del año 2009 y por las próximas veinte vigencias fiscales, al alcalde municipal para comprometer el recurso del Sistema de General de Participaciones para el sector de agua potable y saneamiento básico, a través de la pignoración del flujo de caja de esos recursos hasta el 40%, operaciones de crédito público para asegurar la financiación y ejecución de proyectos de inversión de dicho sector, para lo cual el alcalde priorizará las siguientes obras (f. 177):

- Compra de un terreno y construcción de un relleno sanitario.
- Compra de terreno y construcción de una unidad de sacrificio.
- Ampliación y optimización del acueducto regional de Loma Arena, Colorado, Pueblo Nuevo, el Hobo y Galerazamba.
- El estudio y construcción de alcantarillado regional de Loma Arena, Colorado, Pueblo Nuevo y el Hobo.

Se tiene además que el municipio contrató con el Consorcio ACUANORTE la realización del proyecto denominado "Diseño y construcción para la optimización y ampliación del sistema de acueducto de los corregimientos de Loma Arena, Pueblo Nuevo, Colorado y el Hobo de Santa Catalina", por la suma de \$1.584.128.899 (f. 158 -160), para el cual se libró la disponibilidad presupuestal correspondiente (f. 157).

A folios 168 a 171, se advierten comprobantes de egresos a nombre del Consorcio ACUANORTE para la ejecución del proyecto en mención por las sumas de \$54.000.000, \$55.000.00, \$46.500.000 y \$636.564.450.

Por otro lado, el Informe de Auditoria realizado por la Contraloría General de la Republica en junio de 2013⁷, da cuenta del avance del proyecto en un 77.33% y de que las obras se

⁷ "Los recursos invertidos \$1.065.404.597 en el proyecto de "Diseño y Construcción Para La Optimización y Ampliación del Sistema De Acueducto de los Corregimientos de Loma Arena-Pueblo Nuevo-Colorado-El Hobo Jurisdicción del municipio de Santa Catalina, no cumplieron con el objeto para el cual fueron destinados, es decir se está incumpliendo con las metas de cobertura, calidad y continuidad en la prestación del servicio de Agua Potable y Saneamiento Básico con ocasión de los siguientes hechos:

(...)

Las obras a la fecha de la visita de la CGR se encontraban suspendidas (15 de abril de 2013) y según Acta de Recibo Parcial de obra No 5 del 10 de octubre de 2011 (última Acta), el avance del proyecto es de 77,33%.

El servicio de agua que se presta a los corregimientos de Hobo y Colorado es deficiente, pues las conexiones son redes antiguas de 3" y corresponden a las instaladas con anterioridad al proyecto de Bonos de Agua.

Las redes ejecutadas a través del contrato aun no prestan el servicio por cuanto falta la conexión al Pozo La Europa 2 y el tanque de compensación no se ha terminado por los problemas de predios ya mencionados, es decir, se hizo una inversión de recursos públicos en predio particular.

De las obras contratadas faltan por ejecutar: terminación del tanque, cruce vía al mar, empalme tubería 8" a 6" por la finca Rancho Grande y empalmar el sistema al Tanque de compensación.

Pese a la inversión de los recursos el proyecto no presta el servicio de Agua Potable a los habitantes de los corregimientos de Hobo y Colorado de Santa Catalina, (...). (F. 100 y 101)



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

Página 9 de 13

SENTENCIA

Rad. 13-001-33-31-001-2012-00136

encontraban suspendidas desde el 10 de octubre de 2011, así como también se determinó que de las obras contratadas faltan por ejecutar: la terminación del tanque, cruce vía al mar, empalme tubería 8" a 6" por la finca Rancho Grande y empalmar el sistema al Tanque de compensación (f. 100, reverso).

Con sustento en la visita realizada al municipio el ente de control, concluyó que el proyecto de "Diseño y construcción para la optimización y ampliación del sistema de acueducto de los corregimientos de Loma Arena, Pueblo Nuevo, Colorado y el Hobo de Santa Catalina no cumplió con el objetivo para el cual fueron propuestos, incumpléndose así con las metas de cobertura, calidad y continuidad en la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico, esto es, que pese a la inversión de los recursos el proyecto no presta el servicio de agua potable a los habitantes de los corregimientos del Hobo y Colorado. En particular, se afirma en el informe elaborado por el ente de control que en los corregimientos del Hobo y Colorado el servicio de agua es deficiente, puesto que las conexiones son redes antiguas, instaladas con anterioridad al referido proyecto (f. 100 – 101).

De las probanzas recaudadas se concluye entonces, que si bien el ente demandado desplegó actividades tendientes a solucionar la problemática de agua potable y saneamiento básico de la población objeto de esta acción, dichas inversiones no cumplieron con metas de cobertura, calidad y continuidad en la prestación del servicio, incluso, en algunos corregimiento como el Hobo y el Colorado no se presta el servicio de agua potable o se presta de forma deficiente.

Es de precisar además, que pese a la destinación de recursos y a la contratación de las obras necesarias para satisfacer los fines antes señalados, las mismas se encuentran inconclusas, hechos que fueron detectados por la Contraloría, sin que exista una causa que lo justifique, como tampoco se probó que el ente municipal hubiese adelantado acciones concretas destinadas a su culminación.

Se advierte también que los estudios realizados por la Secretaría de Salud del Departamento de Bolívar en el año 2014 en los corregimientos de Loma Arena, Pueblo Nuevo, Colorado y el Hobo del municipio de Santa Catalina, evidencian que el agua suministrada a dichas comunidades no es apta para el consumo humano, habida cuenta que no cumplen con la normatividad vigente sobre la calidad del agua para el consumo humano, conforme lo establecido en el decreto 1575 de 2007 y la Resolución 2115 de 2007 (f. 187-192).

Lo anterior permite afirmar que la problemática planteada por el accionante en el año 2012 no ha sido superada, como quiera que las pruebas practicadas en el año 2014 demuestran que la deficiencia en la prestación del servicio, en cuanto a la calidad del agua suministrada, persiste.

Por lo expuesto y considerando que en el curso del proceso no se aportó ninguna prueba que demuestre que, con posterioridad a los estudios antes indicados se hubiesen adoptado medidas para garantizar a los habitantes de las comunidades objeto de esta acción popular, el suministro de agua en las condiciones de potabilidad exigidos por la normatividad vigente, habrá de concluirse que el ente accionado incurrió en una conducta omisiva, que comporta un grave riesgo para la salud y la calidad de vida de los habitantes de los mencionados corregimientos.

En orden a lo expresado, se colige la vulneración de los derechos colectivos al acceso a los servicios públicos y a su prestación eficiente y oportuna, como también a la salubridad



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

Página 10 de 13

SENTENCIA

Rad. 13-001-33-31-001-2012-00136

pública y al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, lo cual es atribuible al ente accionado.

Es del caso precisar, que si bien la demanda que nos ocupa no se encaminó a obtener la protección de los derechos colectivos en mención, se encuentra demostrada en el plenario su vulneración, respecto de la población perteneciente al corregimiento de Galerazamba, en la medida que el agua que se les suministrada no es apta para el consumo humano, según se desprende del informe suministrado por la Secretaría de Salud Departamental (f. 187 y 188), por lo cual este despacho considera necesario amparar los derechos colectivos de esta población.⁸

⁸ En cuanto al principio de congruencia en las acciones populares el Consejo de Estado ha explicado:

**Entonces, el principio de congruencia implica la consonancia de la sentencia en relación con la situación fáctica y las pretensiones expuestas en la demanda. Sin embargo, por las amplias facultades que goza el juez constitucional, la aplicación del principio en materia de acciones populares es más flexible, pues es viable que se tengan en cuenta hechos distintos a los que aparecen en la demanda, siempre que la conducta que se persiga sea la misma que la parte actora indicó como trasgresora en la demanda. En ese orden de ideas, la sentencia debe ser coherente con la conducta vulneradora imputada en el escrito de la demanda.*

Esta Corporación ha resaltado, en varias ocasiones, el carácter especial que comportan las acciones populares, en las cuales el Juez cuenta con unas obligaciones de impulsión oficiosa del proceso y protección de la comunidad en general.

En efecto, ha expresado:

"La Acción Popular tiene un carácter especial que la diferencia de todas las demás acciones, idea que se ha establecido por el legislador desde el momento de creación de la ley de acciones populares:

"Las nuevas acciones populares son por su naturaleza acciones de derechos humanos y no litis. En cuanto acciones requieren de una regulación a través de un procedimiento, pero su objeto no es buscar la solución a una controversia entre dos partes, sino cesar la lesión o amenaza contra un derecho colectivo, y si es posible restablecer las cosas a su estado anterior. Un elemento esencial de las nuevas acciones populares es el carácter oficioso con que debe actuar el juez, sus amplios poderes y la discrecionalidad de los mismos con miras a la defensa del interés público". (Subrayado fuera de texto).

Posición que también es compartida por la H. Corte Constitucional:

"Finalmente, hay que observar que estas acciones tienen una estructura especial que la diferencia de los demás procesos litigiosos, en cuanto no son en estricto sentido una controversia entre partes que defienden intereses subjetivos, sino que se trata de un mecanismo de protección de los derechos colectivos preexistentes radicados para efectos del reclamo judicial en cabeza de quien actúa a nombre de la sociedad, pero que igualmente están en cada uno de los miembros que forman la parte demandante de la acción judicial⁸.

El carácter de la no controversia entre partes otorga particularidades a la acción popular, ya que como lo habíamos expresado anteriormente, es por el carácter público de tal acción y por el derecho colectivo que busca su protección que se configura tal singularidad.

Es claro para esta Sala que la acción popular no configura una litis ordinaria sino que dado su carácter especial se tiene un derecho colectivo que implica a toda la comunidad que busca su protección⁸.

En conclusión, de conformidad con la jurisprudencia mencionada, es válido al Juez de las acciones populares proteger más allá de lo pedido por el actor, pues el fin último de las mismas es resguardar la comunidad que se está viendo afectada de alguna forma.

Por lo anterior, se colige que, en virtud de la naturaleza de las acciones como la instaurada en el proceso de la referencia, es dable que el juez profiera fallos ultra y extra petita." (Negritas no son del texto). CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO, SECCION PRIMERA, Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO (E), sentencia del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), Radicación número: 73001-23-31-000-2010-00472-01(AP).



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

Página 11 de 13
SENTENCIA
Rad. 13-001-33-31-001-2012-00136

- **De la defensa al patrimonio público.**

Se aduce en la demanda un detrimento al patrimonio público, por cuanto se desconoce la forma en que fueron invertidos los recursos destinados para la ejecución del proyecto denominado "Diseño y construcción para la optimización y ampliación del sistema de acueducto de los corregimientos de Loma Arena, Pueblo Nuevo, Colorado y el Hobo".

Así mismo se expresa, que lo único que se encuentra construido es la base en concreto para el sostén del tanque elevado, y cuando se resuelva tal situación, probablemente esta ya se encuentre deteriorada, lo cual generaría otra inversión que causaría un detrimento patrimonial público.

Al respecto encontramos que las pruebas allegadas dan cuenta de los recursos invertidos por el municipio para la ejecución del proyecto de Diseño y construcción para la optimización y ampliación del sistema de acueducto de los corregimientos de Loma Arena, Pueblo Nuevo, Colorado y el Hobo, en cuantía de \$1.065.404.597 y que el mismo reporta un avance del 77.33% (f. 100, reverso).

Encontramos además que la Contraloría advierte que nos encontramos ante una gestión fiscal antieconómica, porque pese a la inversión de los recursos el proyecto no presta el servicio de agua potable a los corregimientos de Hobo y Colorado (f. 100-101).

A partir de lo anterior, considera el despacho que se configuró la violación al derecho colectivo a la defensa del patrimonio público, pues se encuentra demostrado que los recursos no fueron manejados de manera eficiente⁹, pues según lo expuesto, pese a la cuantiosa inversión que realizó el ente accionado (\$1.065.404.597), no se cumplió el fin perseguido, pues según el informe de la Contraloría, las redes ejecutadas a través del contrato aún no prestan el servicio, es decir, que la referida inversión no cumplió su finalidad.

⁹ **"DERECHO COLECTIVO AL PATRIMONIO PUBLICO – Concepto. Alcance.El derecho colectivo al patrimonio público alude no solo a "la eficiencia y transparencia en el manejo y administración de los recursos públicos sino también a la utilización de los mismos de acuerdo con su objeto y, en especial, con la finalidad social del Estado". En tal virtud, si el funcionario público o el particular administraron indebidamente recursos públicos, bien "porque lo hizo en forma negligente o ineficiente, o porque los destinó a gastos diferentes a los expresamente señalados en las normas, afectaron el patrimonio público". El concepto de patrimonio público "cobija la totalidad de bienes, derechos y obligaciones, que son propiedad del Estado y que se emplean para el cumplimiento de sus atribuciones de conformidad con el ordenamiento normativo". Adicionalmente, el Consejo de Estado ha reconocido que el concepto de patrimonio público también se integra por "bienes que no son susceptibles de apreciación pecuniaria y que, adicionalmente, no involucran la relación de dominio que se extrae del derecho de propiedad, sino que implica una relación especial que se ve más clara en su interconexión con la comunidad en general que con el Estado como ente administrativo, legislador o judicial, como por ejemplo, cuando se trata del mar territorial, del espacio aéreo, del espectro electromagnético etc., en donde el papel del Estado es de regulador, controlador y proteccionista, pero que indudablemente está en cabeza de toda la población". Asimismo, el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público implica que los recursos públicos sean administrados de manera eficiente, oportuna y responsable, de acuerdo con las normas presupuestales, con lo cual se evita el detrimento patrimonial. A su vez, el Consejo de Estado ha concluido en múltiples ocasiones "que la afectación de patrimonio público implica de suyo la vulneración al derecho colectivo de la moralidad administrativa" por cuanto generalmente supone "la falta de honestidad y pulcritud en las actuaciones administrativas en el manejo de recursos públicos" Por ultimo, es preciso resaltar que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido que el derecho a la defensa del patrimonio público ostenta doble finalidad: "la primera, el mantenimiento de la integridad de su contenido, es decir prevenir y combatir su detrimento; y la segunda, que sus elementos sean eficiente y responsablemente administrados; todo ello, obviamente, conforme lo dispone la normatividad respectiva". (Consejo de Estado. Sección Tercera. C.P. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Radicación número: 25000-23-26-000-2005-01330-01(AP). Sentencia de 8 de junio de 2011.**



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

Página 12 de 13
SENTENCIA
Rad. 13-001-33-31-001-2012-00136

A partir de lo anterior, habrá de concluirse la violación de este derecho colectivo. Dentro de este contexto, se concluye que en el presente caso, se encuentran satisfechos los presupuestos exigidos para que proceda el amparo de los derechos colectivos de los habitantes de los corregimientos de Loma Arena, Pueblo Nuevo, Colorado, el Hobo y Galerazamba del municipio de Santa Catalina, debiendo adoptarse medidas encaminadas a su protección.

Para los anteriores efectos, se ordenará al Alcalde del municipio demandado que dentro de los tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de este proveído, realice todas las gestiones necesarias para garantizar a los habitantes de los corregimientos de Loma arena, Pueblo Nuevo, Colorado, el Hobo y Galerazamba, la continuidad y calidad en la prestación del servicio de agua, en forma tal que se suministre agua apta para el consumo humano, de conformidad con los estándares legalmente establecidos; en particular deberá adelantar las acciones requeridas para hacer efectivo el cumplimiento de la obras contratadas para los fines antes propuestos.

2.3. Del reconocimiento del incentivo

No se accederá a reconocer el incentivo económico solicitado por el accionante, habida cuenta que la norma que lo consagraba fue derogada expresamente por la ley 1425 de 2010.

Al respecto es necesario precisar que tal como lo determinó el Consejo de Estado, al unificar su jurisprudencia sobre el tema¹⁰, es improcedente reconocer este estímulo a partir de su derogatoria, incluso respecto de las acciones promovidas con anterioridad a la Ley 1425 de 2010.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO.- DECLARAR que el municipio de Santa Catalina - Bolívar, ha vulnerado los derechos colectivos a la salubridad pública, al acceso de una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y al acceso a los servicios públicos y a su prestación eficiente y oportuna y a defensa del patrimonio público de los habitantes de los corregimientos de Loma Arena, Pueblo Nuevo, Colorado, el Hobo y Galerazamba.

SEGUNDO.- ORDENAR al Municipio de Santa Catalina – Bolívar que dentro de los tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de este proveído, realice todas las gestiones necesarias para garantizar a los habitantes de los corregimientos de Loma Arena, Pueblo Nuevo, Colorado, el Hobo y Galerazamba, la continuidad y calidad en la prestación del servicio de agua, en forma tal que se suministre agua apta para el consumo humano, de conformidad con los estándares legalmente establecidos; en particular deberá adelantar las acciones requeridas para hacer efectivo el cumplimiento de la obras contratadas para los fines antes propuestos, correspondientes al proyecto "Diseño y Construcción para la

¹⁰ **"PRIMERO: UNIFICAR** la Jurisprudencia en relación con la **derogatoria del incentivo económico en el marco de las acciones populares a partir de la promulgación, en diciembre de 2010, de la Ley 1425, así como en torno a la improcedencia de su reconocimiento, incluso en aquellos procesos promovidos con anterioridad a la expedición dicha Ley 1425, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta decisión.**" (Consejo de Estado, Sala Plena, sentencia de 3 de septiembre de 2013, C.P. MAURICIO GOMEZ FAJARDO)



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

Página 13 de 13

SENTENCIA

Rad. 13-001-33-31-001-2012-00136

Optimización y Ampliación del Sistema de Acueducto de los corregimientos de Loma Aren-Pueblo Nuevo – Colorado- El Hobo.

TERCERO.- Para la vigilancia y cumplimiento de esta providencia confórmese un Comité de Verificación, el cual estará integrado por el actor popular, un representante de la Defensoría del Pueblo, el Alcalde del Municipio de Santa Catalina o su delegado y un representante de la Secretaría de Salud del Departamento de Bolívar.

CUARTO.- Negar las demás pretensiones de la demanda.

QUINTO.- Envíese copia de la presente sentencia a la Defensoría del Pueblo para los fines indicados en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ESTHER MARIA MEZA CAMERA

Juez Primero Administrativo Oral del Circuito de Cartagena