



REPUBLICA DE COLOMBIA  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR  
SALA DE DECISIÓN 003

Cartagena de Indias, D.T. y C., veintinueve (29) de enero de dos mil catorce (2014)

MAGISTRADA PONENTE: HIRINA MEZA RHÉNALIS

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

ACCION: ACCION POPULAR  
DEMANDANTE: INSTITUTO LATINOAMERICANO PARA UNA SOCIEDAD Y UN DERECHO ALTERNATIVO  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE MARIA LA BAJA, DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR, NACIÓN-MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL Y MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL  
COADYUVANTE: ANTONIO PADILLA OYAGA (Defensor del Pueblo Regional de Bolívar)  
EXPEDIENTE: 13001-33-31-006-2011-00755-00  
TEMA: AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO  
SENTENCIA N°: 02

Procede el Tribunal Administrativo de Bolívar, a proferir sentencia de primera instancia dentro de la acción popular interpuesta por el Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho alternativo (ILSA) contra el Municipio de María la Baja- Departamento de Bolívar, Nación Ministerio de la Protección Social y el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

I. ANTECEDENTES.

1. La demanda

Los actores populares presentaron demanda el 28 de octubre de 2011<sup>1</sup>, para solicitar que se garantizara la protección de algunos derechos colectivos de los contenidos en la Ley 472 de 1998.

<sup>1</sup> Fl. 1

## 2. Los hechos relevantes.

En la demanda se plantearon como hechos relevantes los siguientes:

- Que la población ubicada en el caserío de La Suprema y el Municipio de María la Baja, carece de agua potable, porque el acueducto por mucho tiempo se ha dedicado en todo el municipio, a la distribución de agua cruda, pero igualmente el caserío mencionado, no tiene acometidas, ni instalaciones específicas que den cuenta que sean beneficiarios de tal distribución de agua cruda y tampoco tienen acceso al servicio de saneamiento básico.
- De los informes técnicos realizados a las aguas que consume la población ubicada en el corregimiento de La Suprema, se concluye que las características físicas, químicas y microbiológicas del agua estudiada, son alarmantes para la salud de la comunidad referenciada, generando riesgo de morbilidad y mortalidad entre los pobladores de María la Baja, especialmente en la población infantil, que en la comunidad de La Suprema, ha arrojado 7 niños muertos, probablemente por el riesgo de enfermedades que produce el consumo de agua cruda y que proporciona los embalses de aguas y el Distrito de Regadío a través de Canales al Municipio de María la Baja.
- El Plan Territorial de Salud del Municipio de María la Baja, es la carta de navegación dentro del ente territorial en temas de salud y salud pública, es una herramienta técnica y administrativa para el desarrollo de las acciones y control de la gestión de la administración Municipal en salud y en dicho documento se anotaron como primeras causas de morbilidad enfermedades como: parasitosis intestinal, rinofaringitis, hipertemia no especificada EDA, entre otras.
- De los informes técnicos que se ha realizado así como de los análisis contenidos en el Plan Territorial de Salud del Municipio de María la Baja se concluye que, se necesita poner en funcionamiento la planta que suministra agua a la población llamada de La Suprema y a toda la región

de María la Baja; el agua que se le suministre a los habitantes del sector debe ser tratada con el fin de evitar que ésta con esos niveles de contaminación por E. Coli, llegue a ser consumida por los habitantes de la zona; y realizar controles periódicos para evaluar la calidad de agua que se le está suministrando a los habitantes del sector.

- La mala calidad de las cuencas de agua que rodean al Municipio de María la Baja es tan alta, que incluso en el año 2010 se reportó una mortandad de peces, que se presume ocurrió por la baja concentración de oxígeno y la contaminación de las aguas.

### 3. Pretensiones.

"1. Solicitamos del operador jurídico de la competencia, se sirva amparar y ordenar a la Administración Pública en el nivel municipal (la Alcaldía Municipal de María la Baja –Art.311 de la Const. Nacional y Art. 8 del Decreto No. 1575 de mayo 9 de 2007 y numeral 5.1 del Art. 5 de la Ley 142 de 1994), Departamental (la Gobernación de Bolívar-art. 366 de la Const. Nal., el Art. 8 del Decreto No. 1575 de 9 de mayo de 2007 y el numeral 7.2 del Art. 7 de la Ley 142 de 1994), Nacional (el Ministerio de Vivienda, del Medio Ambiente y desarrollo Territorial y Ministerio de la Protección Social (art. 4 y 5 del Decreto No. 1575 de mayo 9 de 2007 y el Art. 366 de la Const. Nal. Y numeral 8.4 y 8.6 del Art. 8 de la Ley 142 de 1994), el amparo y realización de los derechos e intereses Colectivos de la Comunidad del caserío de La Suprema (Corregimiento de Matuya) y el municipio de María la Baja del Departamento de Bolívar, como son: Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del Ambiente, el goce de un ambiente sano de conformidad con lo establecido en la Constitución, las leyes y las disposiciones reglamentarias, la moralidad administrativa, la salud y salubridad pública, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, el acceso a servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

2. Solicitamos del operador jurídico de la competencia, se sirva ordenar que cese toda conducta que por acción u omisión, la Administración Pública en el nivel municipal (la Alcaldía Municipal de María la Baja), departamental (La Gobernación del departamento de Bolívar) y Nacional (el Ministerio de Vivienda, del Medio Ambiente y Desarrollo Territorial y Ministerio de la Protección Social) pueda generar daños contingentes, amenazas, la vulneración y agravio a la comunidad de La Suprema y el Municipio de María la Baja, en cuanto a sus derechos e intereses colectivos como los Económicos, Sociales y Culturales y del Ambiente, el goce de un ambiente sano de conformidad con lo establecido en la Constitución, las leyes y las disposiciones reglamentarias, la moralidad administrativa, la salud y salubridad pública, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, el acceso a servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

3. Solicitamos del operador jurídico de la competencia, se sirva amparar y ordenar (...) la dotación del Acueducto (Planta del Pondaje del Viento- Caserío La Suprema) de una infraestructura adecuada para una capacidad suficiente y necesaria que responda a la demanda actual del Municipio de María la Baja y la reparación de la Planta de Tratamiento de agua y el restablecimiento del suministro de agua Potable, para todo el municipio de María la Baja.
4. Solicitamos del operador jurídico de la competencia, se sirva amparar y ordenar (...) la dotación de un Sistema Moderno de Saneamiento Básico (Alcantarillado y recolección de residuos Líquidos y Sólidos) que respondan a la demanda actual del municipio de María la Baja.
5. Solicitamos del operador jurídico de la competencia, se sirva amparar y ordenar (...), la dotación al caserío de la Suprema (corregimiento de Matuya) municipio de María la Baja de un Sistema Moderno de Saneamiento Básico (Alcantarillado y recolección de residuos Líquidos y Sólidos) que responda a su demanda actual y el sistema de una infraestructura de acometidas para el suministro del Agua Potable.
6. Solicitamos del operador jurídico de la competencia, se sirva amparar y ordenar (...), el suministro provisional de Agua Potable a través de carros tanques y la construcción de un Tanque elevado de almacenamiento de Aguas para consumo humano de manera provisional, mientras se suministra de manera definitiva las acometidas y el servicio de Agua Potable y el de un Sistema Moderno de Saneamiento Básico (Alcantarillado y recolección de residuos Líquidos y Sólidos) para el caserío de La Suprema (corregimiento de Matuya) municipio de María la Baja.
7. Solicitamos del operador jurídico de la competencia, se sirva amparar y ordenar (...), que de urgencia se diseñe e implemente, una Política de Salud y Salud Pública, para todo el municipio de María la Baja, en especial, consideraciones en el caserío de La Suprema, teniendo en cuenta, el enfoque diferencial de la edad a los niños, de género a las mujeres, cabeza de hogar y población desplazada."

Debe precisarse que los hechos y pretensiones antes señaladas, fueron coadyuvadas por el señor ANTONIO PADILLA OYAGA en su calidad de Defensor del Pueblo Regional de Bolívar, mediante escrito visible a folios 199-210.

#### 4. Derechos colectivos invocados.

De los hechos y pretensiones de la demanda se desprende que el actor popular solicita el amparo de los derechos colectivos al: goce de un ambiente sano, moralidad administrativa, salubridad pública, acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública,

acceso a servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, enlistados en los literales a), b), g), h), y j) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998.

## 5. Actuación procesal en primera instancia

La demanda se presentó el 28 de octubre de 2011<sup>2</sup>. Se admitió el 19 de diciembre de 2011.<sup>3</sup> Se surtió notificación personal al Gobernador de Bolívar<sup>4</sup>, Ministerio de Salud (antes Protección Social)<sup>5</sup>, Ministerio de ambiente Ciudad y Desarrollo (Antes Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial) a través de la Gobernación de Bolívar<sup>6</sup>, al Municipio de María la Baja<sup>7</sup>, a Aguas de Bolívar S.A. E.S.P<sup>8</sup> (entidad vinculada mediante providencia de fecha 27 de agosto de 2012<sup>9</sup>), y al Procurador.<sup>10</sup>

Mediante auto de fecha 16 de mayo de 2013, se dispuso aceptar la petición de coadyuvante formulada por el Defensor del Pueblo<sup>11</sup>.

Se fijó aviso informando de la acción a la ciudadanía de Cartagena, el cual se publicó en un medio de difusión conforme a lo ordenado en el auto que admitió la demanda<sup>12</sup>.

### 5.1 Contestación de la demanda.

#### 5.1.1 Departamento de Bolívar<sup>13</sup>.

Respecto a los hechos planteados en la demanda, manifestó que no le constaban los mismos y solicitó que se desestimaran las pretensiones de la demanda en cuanto se refieren al Departamento de Bolívar.

<sup>2</sup> Fl. 1

<sup>3</sup> Fl. 143-144

<sup>4</sup> Fl. 148

<sup>5</sup> Fl. 149

<sup>6</sup> Fl. 150

<sup>7</sup> Fl. 234

<sup>8</sup> Fl. 236

<sup>9</sup> Fl. 194-195

<sup>10</sup> Fl. 144 vuelto

<sup>11</sup> Fl. 250-251

<sup>12</sup> Fl. 146-147

<sup>13</sup> Fl. 153-157

En su defensa propuso la excepción denominada inexistencia de la vulneración, sustentada en que el Gobierno Nacional ha implementado alianzas con los departamentos, para el manejo empresarial de los servicios de agua potable y saneamiento básico, cuyo fin es garantizar la prestación eficiente de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. Mediante Decreto 3200 de 2008, se creó para el Departamento de Bolívar las empresas Aguas de Bolívar S.A.E.S.P y el Consorcio Gerencia PDA Bolívar, este último escogido mediante proceso de licitación pública.

Señala que Aguas de Bolívar es una empresa oficial de servicios públicos domiciliarios, cuyo objeto es apoyar a los entes territoriales en la tarea de asegurar el acceso de la población a los servicios de agua potable, alcantarillado y aseo a través de la construcción, mantenimiento y operación directa, en asociación o mediante contratación, de la infraestructura necesaria para prestar estos servicios.

En ese sentido, expone que el Departamento de Bolívar, ha iniciado las gestiones correspondientes que la ley impone, en cuanto al apoyo y seguimiento a los Municipios para la implementación del sistema de Agua Potable y del programa Agua para la Prosperidad, siendo esta la nueva estrategia del Gobierno Nacional para atender las necesidades en materia de Agua potable y saneamiento básico, a partir de la planificación y los logros alcanzados por los Planes Departamentales de Agua, PDA.

Sin embargo, para la implementación de los planes y proyectos, es necesario tener en cuenta la forma de financiación del proyecto, el cual se financiará no solo por dineros provenientes del Departamento de Bolívar, sino también por recursos alternativos con FINDETER y mantener bolsa, atendiendo a la nueva ley de vigencias futuras y otros mecanismos que permitan apalancar nuevos recursos, en conjunto con recursos de las entidades territoriales y Gobierno Nacional, con esquemas de asociación público-privado.

Respecto de la prestación del servicio de salud, señala que el Departamento de Bolívar a través de su Secretaría de Salud

Departamental, se encarga de dirigir, orientar, regular, vigilar y controlar el Sistema de Seguridad Social en Salud del Departamento de Bolívar, bajo una organización y gestión descentralizada del sector, cumpliendo con los principios y parámetros previstos en la Constitución y la Ley.

#### **5.1.2 Nación- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (actualmente Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible)<sup>14</sup>.**

La entidad contestó la demanda en los términos que a continuación se exponen:

Respecto de los hechos y pretensiones de la demanda señaló que carecen de fundamento fáctico, jurídico y probatorio en cuanto se refiere a dicha entidad, puesto que no pueden predicarse de las funciones y competencias que les han sido atribuidas por la ley a dicho ministerio.

Expone que de conformidad con lo previsto en la Constitución Política artículo 31, la prestación de los servicios públicos recae en principio en cabeza de los municipios, incluyéndose dentro de esta la construcción del sistema de acueducto y alcantarillado, obligación que además considera puede exigírsele a las Corporaciones Autónomas Regionales, en virtud de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 99 de 1993, en cuanto se refiere a que dichas corporaciones, tienen competencia para la construcción, mantenimiento, administración, ejecución y operación de obras públicas de infraestructura, destinadas a la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

De igual manera señala que conforme lo dispone la Ley 715 de 2001, corresponde a los municipios el diseño de política de salud y salud pública.

En ese sentido, propone las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva y actuación conforme a la ley.

---

<sup>14</sup> Fl 161-168, memorial de fecha 7 de junio de 2012, suscrito por Jorge Enrique Cortés Piñeros.

### 5.1.3 Nación- Ministerio de la Protección Social (actualmente Ministerio de Salud y de la Protección Social)<sup>15</sup>.

En su escrito de contestación de la demanda se limita a exponer las normas que establecen las funciones y competencias de la entidad, con el objeto de sustentar que en el presente caso existe una falta de legitimación en la causa por pasiva, en cuanto concierne a dicha entidad.

### 5.1.4 Aguas de Bolívar S.A. E.S.P.<sup>16</sup>

Manifestó que la administración del sistema de acueducto del Municipio de María la Baja, es de competencia absoluta de dicho ente territorial y que Aguas de Bolívar S.A. como gestor del programa de agua para la prosperidad PAP-PDA, solamente es un instrumento de apoyo a los municipios en el cumplimiento del objetivo de brindar un servicio de calidad.

De igual manera señala que, la situación de los servicios de Agua Potable y Saneamiento Básico en el Departamento de Bolívar, es de amplio conocimiento y en ese sentido, tanto la Nación representada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Municipio de María la Baja y el Departamento de Bolívar, han comenzado a realizar las gestiones para dotar a los entes territoriales de unos sistemas de acueducto y alcantarillado dignos para sus habitantes. Ese orden expone que, se establecieron los lineamientos para la estructuración, la financiación y la ejecución de lo que se conoció inicialmente como los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento Básico (PDA), hoy en día Programa Agua para la Prosperidad (PAP).

En relación con el Departamento de Bolívar, se financió un estudio conocido como Diagnóstico, Estructuración y Gerencia Integral del Programa Departamental de Agua Potable y Saneamiento Básico y Ambiental en el Departamento de Bolívar, el cuál fue contratado y desarrollado por el Consorcio Hidrotec-AFA, llevado a cabo en 45

---

<sup>15</sup> Fl. 176-182

<sup>16</sup> Fl. 239-243



municipios del Departamento de Bolívar, cuyos resultados arrojaron las siguientes coberturas urbanas globales: Acueducto 78.6%, Alcantarillado 17,9% y Aseo 44,4%.

Señala que mediante oficio 7320-2-725994 de 30 de octubre de 2012, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, comunicó al Municipio de María la Baja, que se dio viabilidad técnica al proyecto de construcción de alcantarillado sanitario en la cabecera municipal del Municipio de María la Baja. Por otra parte, señala que dicho proyecto fue aprobado por un valor de \$18.801.167.068 y que ya se había culminado el proceso de gestión de los predios requeridos para desarrollar el mismo.

En cuanto al acueducto municipal, manifiesta que se radicó en el MVCT el proyecto para la construcción de obras para la optimización del acueducto municipal de María la Baja, por valor de \$9.299.537.749, con lo cual se mejorará ostensiblemente la calidad del servicio de agua potable en dicho municipio, estando a la espera de la carta de viabilización del proyecto.

## **5.2 Audiencia de Pacto de Cumplimiento<sup>17</sup>.**

Se realizó el veinte (20) de junio de dos mil trece (2013), y se declaró fallida, por inasistencia de una de las entidades accionadas,

## **5.3 Pruebas y alegatos de conclusión.<sup>18</sup>**

A través de providencia fechada 20 de junio de 2013 se procedió a dar apertura al periodo probatorio y por auto de fecha 15 de octubre de 2013 por encontrarse vencido el periodo probatorio, se corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto.

---

<sup>17</sup> FI 299-302

<sup>18</sup> FI 299-302 y 853

## 5.4 Alegatos de las partes.

### 5.4.1 Nación- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.<sup>19</sup>

La entidad reiteró los argumentos de la demanda, insistiendo en la excepción de falta de legitimación en la causa pasiva.

### 5.4.2 Departamento de Bolívar<sup>20</sup>.

En su escrito de alegaciones, reiteró los argumentos de defensa planteados en la contestación de la demanda, indicando que en el sub lite se está ante una inexistencia de la vulneración de derechos colectivos y se presenta una falta de legitimación en la causa por pasiva respecto de dicho ente territorial.

### 5.4.3 Concepto del Ministerio Público.<sup>21</sup>

La Agente del Ministerio Público al emitir su concepto consideró que las pretensiones de la demanda tienen vocación de prosperidad por cuanto, está acreditada la precaria y deficiente prestación de los servicios públicos, así como la exposición de la comunidad a problemas de salubridad pública, derivados de la mala calidad del agua que se ven obligados a consumir.

## II. CONSIDERACIONES

### 1.- Competencia.

De conformidad con el artículo 132 numeral 14 adicionado por la Ley 1395 de 2010, este Tribunal es competente para conocer en primera instancia de la acción popular de la referencia.

---

<sup>19</sup> FI 473-474

<sup>20</sup> FI 475-478

<sup>21</sup> FI 488-501

## **2.- Pronunciamiento sobre irregularidades.**

No se observan irregularidades sustanciales o procedimentales que conlleven a decretar la nulidad total o parcial de lo actuado. De igual manera, se encuentra cumplido el trámite establecido en la Ley 472 de 1998, para las acciones populares.

## **3.- Excepciones propuestas por las entidades accionadas.**

La Nación - Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) y Ministerio de la Protección Social (hoy Ministerio de Salud y de la Protección Social) y el Departamento de Bolívar, al momento de contestar su demanda coinciden en formular la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, argumentando que las pretensiones planteadas en la demanda no pueden exigirse a dichas entidades, por cuanto acorde a las funciones que les ha otorgado la ley, las mismas no son de su competencia. Respecto de ello, la Sala expone que solo en el evento de encontrarse que existe una vulneración de los derechos colectivos, se analizará la responsabilidad de las entidades en mención, para adoptar las medidas de protección procedentes y en esa medida se resolverá la existencia o no de falta de legitimación.

Por otro lado, el Departamento de Bolívar propuso la excepción denominada inexistencia de la vulneración y la Nación- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (actualmente Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) formuló la denominada actuación conforme a la ley, encontrándose que los argumentos que sustentan las mismas, no son otros que los de justificar que las actuaciones adelantadas por dichas entidades se encuentran ajustadas a ley, sin vulnerar por acción u omisión derechos colectivos. Por tanto, en atención a que los dichos argumentos no tienen la naturaleza de excepciones que deban ser resueltas con antelación o que impidan conocer el fondo del asunto, se analizarán en conjunto con la valoración normativa y probatoria que se realice de la situación planteada en la demanda.

#### 4. Problemas jurídicos.

Los problemas jurídicos a estudiar por parte de la Sala se concretan en los siguientes:

- ¿Se vulneran los derechos colectivos invocados en la demanda, al no contar el Municipio de María la Baja y el caserío La Suprema con un sistema de acueducto idóneo que les permita acceder al servicio de agua potable apta para el consumo humano y con sistemas de alcantarillado y saneamiento básico ?.

- ¿Son responsables las entidades demandadas de la vulneración de los derechos colectivos invocados en la demanda?

#### 5. Marco Jurídico.

Para resolver los problemas jurídicos planteados, la Sala estudiará los siguientes temas:

- i. De las acciones populares.
- ii. De los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, moralidad administrativa, salubridad pública, acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y acceso a servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, enlistados en los literales a), b), g), h), y j) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998.
- iii. De las normas que regulan la prestación de los servicios de acueducto (agua potable), alcantarillado y saneamiento básico.
- iv. La función del Juez en las Acciones Populares.
- v. Carga de la prueba en las acciones populares.
- vi. Incentivo económico.

##### i. 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. Esta disposición fue desarrollada por la Ley 472 de 1998, la que en su artículo 4º enlistó los derechos que se consideran

colectivos y respecto de los cuales resulta procedente la acción popular, entre los cuales está el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, el goce de un ambiente sano, el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, etc.

A su vez, el artículo 2º inciso segundo ibídem, dispuso que la acción popular se ejerce para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible. Por su parte, el artículo 9º de la misma Ley 472 dispone que 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. 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.

**ii. De los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, moralidad administrativa, salubridad pública, acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y acceso a servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.**

Respecto al derecho al gocce de un ambiente sano se tiene que está protegido en Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos adoptados por Colombia como el Pacto Internacional de Derechos

económicos, sociales y culturales<sup>22</sup> que entró en vigor en Colombia el 3 de enero de 1976, en virtud de la Ley 74 de 1968. También en el Protocolo adicional a la Convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, "Protocolo de San Salvador"<sup>23</sup>, que entró en vigor para Colombia el 16 de noviembre de 1999, en virtud de la Ley 319 de 1996.

Teniendo en cuenta estos instrumentos, cuando se habla de la protección del medio ambiente, se debe tener presente que no sólo constituye una política pública de cada Estado sino que responde a una necesidad internacional de adoptar todas las medidas necesarias para su conservación y su sostenibilidad en aras de garantizar la vida del planeta; de quienes viven en él y de quienes aún no han nacido.

En ese sentido, el artículo 79 de nuestra Constitución Política señala:

*"Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla.*

*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."*

En los términos de la norma citada, el derecho al goce de un ambiente sano, se refiere al aprovechamiento de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica, el desarrollo sostenible y la calidad de vida del hombre<sup>24</sup>. A su vez, el Consejo de Estado

<sup>22</sup> El Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales, en su artículo 1, expresamente señaló: "Todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia..."

En el mismo Pacto en su artículo 3 se señaló: "Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto."

<sup>23</sup> El Protocolo adicional a la Convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, "Protocolo de San Salvador", en su artículo 11 dispuso: Derecho a un Ambiente Sano.

1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.
2. Los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente."

<sup>24</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-046 de 1999

ha señalado que la obligación del Estado en cuanto a la protección del mismo va más allá de la simple regulación normativa y trasciende al plano de la materialización de esas políticas, mediante la participación en su preservación y manejo, a través de sus diferentes entidades y de los particulares.<sup>25</sup>

Referente a la moralidad administrativa se encuentra que, la Ley 472 de 1998 la consagró en su artículo 4º como derecho colectivo, sin embargo no estableció un concepto formal que describiera qué es o en qué consiste dicho derecho. Por tal motivo, ha sido tarea de los órganos de cierre tanto constitucional como de lo contencioso administrativo, establecer a través de su jurisprudencia un concepto que nos acerque a la voluntad del legislador al momento de concebir a la moralidad administrativa como derecho e interés de la colectividad.

Así las cosas, el H. Consejo de Estado a través de su jurisprudencia ha señalado sobre el concepto de moralidad administrativa desde el punto de vista de su función como derecho colectivo, lo siguiente<sup>26</sup>:

*"La moral administrativa consiste en la justificación de la conducta de quien ejerce función pública, frente a la colectividad, no con fundamento en una óptica individual y subjetiva que inspire al juez en cada caso particular y concreto, sino en la norma jurídica determinadora de los procedimientos y trámites que debe seguir éste en el cumplimiento de la función pública que le ha sido encomendada.*

*(...)*

*Así, se concluye que la moralidad administrativa está inescindiblemente vinculada al cumplimiento de las funciones que se establecen en la norma para el ejercicio de un cargo, porque es en el ordenamiento jurídico donde la actuación del encargado de la función pública encuentra su justificación frente a la colectividad y, por ende, está estrechamente relacionada con el principio de legalidad, cuya vulneración puede darse por extralimitación o por omisión de las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones (artículo 6º de la Constitución Política), comprometiendo la responsabilidad del agente causante de la vulneración, no sólo frente al Estado y los directamente afectados en un derecho subjetivo amparado en una norma, sino frente a la colectividad interesada en*

<sup>25</sup> Consejo de Estado- Sección Tercera, sentencia de fecha 13 de febrero de 2006, C.P. Germán Rodríguez Villamizar, radicación 13001-23-31-000-2004-00026-01 (AP)

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, CP: María Elizabeth García González, Bogotá, D.C., veintiséis (26) de mayo de dos mil once (2011), Radicación Número: 88001-23-31-000-2005-00011-01 (AP), Actor: Rafael Archbold Joseph, Demandado: Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y Otros.

*que se mantenga la moralidad administrativa, derecho cuyo disfrute no corresponde a un titular determinado y concreto sino a toda la comunidad. (...)"*

De igual manera, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo en sus providencias,<sup>27</sup> ha expuesto cuales son los supuestos o elementos que deben concurrir para la configuración de la vulneración del derecho colectivo bajo estudio y que deben ser examinados por el fallador al momento de tomar la decisión que resuelva de fondo el caso concreto, los cuales, se pueden resumir de la siguiente manera:

- Afectación de bienes jurídicos, tales como: la buena fe, honestidad, ética, interés general, entre otros; con el firme objetivo de evitar siempre vicios de corrupción. Dicha afectación se puede configurar sea por acción o por omisión por parte de los funcionarios públicos o por particulares a los cuales se les haya encomendado el ejercicio de funciones públicas.
- Se debe analizar tanto el fuero interno de los funcionarios públicos, es decir, la intención de realizar la conducta reprochada, así como el aspecto externo relativo al comportamiento honesto que la sociedad espera con relación a la administración del erario público.
- También se debe tener en cuenta si se desconoce el principio de legalidad, esto es, si el funcionario o servidor público incumple la Constitución y las Leyes, y desatiende las funciones que le son encomendadas en virtud de las mismas.
- Finalmente, se debe examinar si existe desviación en el cumplimiento del interés general que conlleve al favorecimiento del propio funcionario o servidor público o de un tercero.

Referente a los derechos colectivos a la salubridad pública y el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública debe precisarse que, en sentencia de fecha 20 de noviembre de 2003 el Consejo de Estado señaló, que la salubridad pública es un servicio a cargo del

<sup>27</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, CP: Jaime Orlando Santafimio Gamboa, Bogotá, D.C., ocho (8) de junio de dos mil once (2011), Radicación Número: 25000-23-26-000-2005-01330-01(Ap), Actor: Fernando García Herreros Castañeda, Demandado: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y Contraloría General de la República.



Estado cuya finalidad es disminuir la morbilidad y la mortalidad, es decir, la proporción de personas que enferman o mueren en un sitio y tiempo determinados.

Por su parte, ha sostenido que el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, debe entenderse como la posibilidad que tiene la comunidad de acceder a instalaciones y organizaciones que velen por o garanticen su salud. Así mismo, precisó que no puede confundirse con la salud de la comunidad, toda vez que se refiere más bien a la posibilidad de esta de acceder a infraestructuras que sirvan para protegerla. Se verifica entonces una relación comunidad - bienes y/o comunidad - organización; de tal modo que solo se constatará la afectación a este derecho o interés colectivo, cuando se logre demostrar la imposibilidad de acceso a una infraestructura de servicios determinada; se insiste, no es el acceso a los servicios, sino a la infraestructura de estos. Si se hace referencia al acceso, se colige, que la garantía de este derecho o interés colectivo, se obtendrá a través de órdenes orientadas a acceder a infraestructuras de servicios.<sup>28</sup>

Respecto del derecho colectivo denominado acceso a servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, se ha sostenido que dicho derecho está esencialmente constituido por la capacidad que detentan los miembros de una comunidad de convertirse en usuarios o receptores o beneficiarios de aquellas actividades susceptibles de catalogarse como servicios públicos, así como que se garanticen las condiciones de eficiencia y oportunidad, entendiéndose que la prestación de dichos servicios debe hacerse utilizando y disponiendo del mejor modo posible de los instrumentos o recursos necesarios para cumplir los fines propuestos y dentro de un plazo razonable, garantizándose igualmente la permanencia de la prestación de los mismos.

En términos del Consejo de Estado, la vulneración de este derecho colectivo se manifiesta cuando se lesione el interés subjetivo de la comunidad a que le presten servicios públicos de manera eficiente y

<sup>28</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez, 19 de abril de 2007, Rad. 54001-23-31-000-2003-00266-01 (AP)

oportuna. Para ello se hace necesario una acción o una omisión frente al requerimiento de la comunidad de convertirse en usuaria del respectivo servicio; también acciones precisas pueden atentar contra los atributos de eficiencia y oportunidad que deben caracterizar a los servicios públicos. Así, para evitar efectivas lesiones a este derecho o interés colectivo, el juez de la acción popular ordenará prestar el servicio determinado a quienes detenten esta expectativa, o impondrá algunas medidas o requerimientos que redunden en eficiencia y oportunidad y consecuentemente en un mejor estado de cosas para los usuarios<sup>29</sup>.

iii. **De las normas que regulan la prestación de los servicios de acueducto (agua potable) y alcantarillado y saneamiento básico.**

El artículo 2º de la Constitución señala como uno de los fines esenciales del Estado, servir a la comunidad y promover la prosperidad general. Entre los instrumentos más efectivos con los que cuenta el Estado para cumplir con esos deberes sociales se encuentra la debida prestación de los servicios públicos.

Por su parte, el artículo 365 *ibidem* dispone que es deber del Estado, asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional y que dichos servicios pueden ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares, pero que en todo caso el Estado debe mantener la regulación, el control y la vigilancia de ellos.

La Ley 142 de 1994 en su artículo 14 señaló que los servicios públicos domiciliarios son los servicios "de **acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, telefonía pública básica conmutada, telefonía móvil rural, y distribución de gas combustible**" y dispuso en el numeral 5.1 del artículo 5º que es competencia de 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 en los casos previstos**".

<sup>29</sup> *Ibidem*.

Ahora bien, respecto del **servicio público de acueducto**, el numeral 14.22 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, lo definió como *"Llamado también servicio público domiciliario de agua potable. Es la distribución municipal de agua apta para el consumo humano, incluida su conexión y medición. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias tales como captación de agua y su procesamiento, tratamiento, almacenamiento, conducción y transporte"*.

Por su parte, respecto al **servicio público de alcantarillado**, en el numeral 14.23 lo definió como *"la recolección municipal de residuos, principalmente líquidos, por medio de tuberías y conductos."* A su turno, en el numeral 14.19 se define al **saneamiento básico** como las actividades propias del conjunto de los servicios domiciliarios de alcantarillado y aseo.

Por otra parte, la Constitución Política indicó que la prestación de los servicios públicos, dentro de los cuales se encuentran los de acueducto y alcantarillado, en primer lugar es responsabilidad de **los Municipios**, a quienes compete asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, 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 la ley, por ser inherentes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, que son finalidades sociales del Estado<sup>30</sup>.

Es menester traer a colación lo dispuesto en la Ley 136 de 1994<sup>31</sup>, normativa que en lo pertinente establece en su artículo 3º como funciones del municipio, administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley (numeral 1) y garantizar la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico a los habitantes de la jurisdicción, de acuerdo con la normatividad vigente en materia de servicios públicos domiciliarios (numeral 19). Igualmente, los Municipios cuentan con una renta de destinación específica de forzosa inversión en agua potable

<sup>30</sup> Artículos 365 y 366 de la Constitución Política.

<sup>31</sup> Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Norma modificada por la el artículo 6º de la Ley 1551 de 2012.

cuyos recursos provienen del Sistema General de Participación de acuerdo a lo previsto en 356 y 357 de la Constitución Política.

Ahora bien, respecto de la calidad del agua para consumo humano, se debe precisar que a través del Decreto 1575 de 2007, se establece el Sistema para la Protección y Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano, disposición normativa que regula lo siguiente:

**“Artículo 2°. Definiciones.** Para efectos de la aplicación del presente decreto, se adoptan las siguientes definiciones:

**Agua cruda:** es el agua natural que no ha sido sometida a proceso de tratamiento para su potabilización.

**Agua envasada:** es el agua potable tratada, envasada y comercializada con destino al consumo humano, entendida como un producto de la industria alimentaria.

**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.

(...)

**Calidad del agua:** es el resultado de comparar las características físicas, químicas y microbiológicas encontradas en el agua, con el contenido de las normas que regulan la materia.

(...)

**Concepto sanitario:** es el resultado de evaluar la calidad del agua para consumo humano con base en las visitas de inspección sanitaria y análisis de los criterios y normas de las características del agua, podrán ser:

1. **Concepto favorable:** Es el que se emite cuando el sistema de suministro de agua para consumo humano cumple con las Buenas Prácticas Sanitarias, las disposiciones del presente decreto y las demás reglamentaciones sanitarias vigentes.
2. **Concepto favorable con requerimientos:** Es el que se emite cuando el sistema de suministro de agua para consumo humano no cumple con las Buenas Prácticas Sanitarias, con las disposiciones del presente decreto y las demás reglamentaciones sanitarias vigentes pero no conlleva un riesgo inminente para la salud humana.
3. **Concepto desfavorable:** Es el que se emite cuando existe riesgo inminente para la salud de los usuarios, o cuando no se haya dado cumplimiento a lo establecido en el concepto favorable con requerimiento."

*uno y otro evento, tanto la amenaza como la vulneración, según el caso, deben ser reales y no hipotéticas, directas, inminentes, concretas y actuales, de manera tal que en realidad se perciba la potencialidad de violación del derecho colectivo o la verificación del mismo, aspectos todos que deben ser debidamente demostrados por el actor popular, quien conforme a lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, tiene la carga de la prueba....”<sup>34</sup>.*

De acuerdo a lo anterior se tiene que, en materia de acciones populares, aplica la regla general dispuesta en el artículo 177 del C.P.C. según el cual, incumbe a las partes probar el supuesto de hecho que alegan.

#### **vi. Incentivo económico.**

Con la entrada en vigencia de la Ley 1425 de 2010<sup>35</sup> fueron derogados los artículos 39 y 40 de la ley 472 de 1998, los cuales establecían un estímulo para los actores populares por cuya gestión se protegen los derechos colectivos, norma que fue declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-630 de 2011.

### **6. El caso concreto:**

#### **6.1 Hechos relevantes probados.**

- Está acreditado que el Municipio de María la Baja-Bolívar, elaboró y radicó proyecto de construcción de alcantarillado sanitario en la cabecera municipal del municipio de María la Baja, ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con fecha 26 de octubre de 2012, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, rinde concepto técnicamente aceptable al proyecto.

Que los proyectos de diseños de actualización Construcción de Alcantarillado en la cabecera del Municipio de María la Baja fueron realizados por la firma Ramón Andrade y Cía. Ltda. y que el costo de la ejecución de las obras civiles es de \$16.804.192.647, siendo asignados los

---

<sup>34</sup> CONSEJO DE ESTADO- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO- SECCION PRIMERA- Consejero ponente: RAFAEL E. OSTA DE LAFONT PIANETA- Bogotá, D. C., treinta (30) de noviembre de dos mil seis (2006)- Radicación número: 25000-23-26-000-2004-00768-01(AP)- Actor: LUIS CARLOS MONTOYA GONZALEZ- Demandado: ALCALDIA LOCAL DE SAN CRISTOBAL DEL DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ D.C. Y OTROS.

<sup>35</sup> Publicado en el Diario Oficial 47.937 de 2010

recursos totalmente por la Nación, y ya fue adjudicado a la firma contratista Consorcio alianza YDM-María la Baja, cuyo tiempo de ejecución que se tiene previsto es de 18 meses.

Respecto a la construcción del acueducto, el Representante Legal del Municipio de María la Baja señaló que, la construcción de la segunda etapa de optimización del acueducto, se radicó ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y que dicho ministerio, devolvió el proyecto para que se le hicieran unos ajustes (Folio 313, 450- 462).

- A folios 331-394 obra Informe del Diagnóstico realizado al Municipio de María la Baja, llevado a cabo dentro de la consultoría para el diagnóstico, estructuración y gerencia integral del programa departamental de agua potable y saneamiento básico y ambiental en el departamento de Bolívar, realizado en el mes de junio de 2008. Dicho informe fue remitido por Aguas de Bolívar S.A. E.S.P.

Del análisis de dicho documento se extraen como conclusiones las siguientes:

- La planta existente para el tratamiento del agua potable no se encuentra operando y se encuentra en un estado de deterioro y abandono, tanto físico estructural como operativo. Por otro lado, la planta existente es insuficiente para la demanda de dicho municipio.
- La situación de saneamiento existente en el Municipio de María la Baja requiere la implementación de soluciones para la recolección, transporte y tratamiento de las aguas residuales.
- La demanda del servicio de alcantarillado refleja un déficit del 100% en redes, colectores y en tratamiento de aguas residuales.
- Obra a folios 397-414 Informe Técnico de la evaluación de la calidad de agua del acueducto municipal de María la Baja y comunidad de "La Suprema", que capta las aguas del pondaje regulador del Distrito de Riego

que recibe las aguas del arroyo El Viento, realizado en el mes de Agosto de 2011, por el señor Rafael Fernando Oyaga Martínez, Licenciado en Biología y Química, Especialista en Análisis y Gestión Ambiental, Magister en Ciencias Ambientales.

De dicho informe se concluye lo siguiente:

- El agua de la zona de estudio muestra condiciones normales para los parámetros de calidad de agua natural: conductividad, pH, OD, SDT, Temperatura, DBO, DQO, turbiedad, alcalinidad, dureza.
- La alta presencia de E.Coli (Escherichia Coli) en número calificada por el examen de incontables pone en riesgo la salud de las personas que están consumiendo el agua de esa zona en especial denominada "El pozo", que es la que utilizan para cocinar los alimentos y el consumo humano.
- Se debe evitar en lo posible el consumo del agua de esta zona sino ha sido previamente tratada.
- La cobertura del servicio de acueducto es de un 58% con 1602 suscriptores, faltando sin conectar 1155 y que el acueducto opera durante 12 horas al día.
- Como el servicio es intermitente, las redes en los períodos de baja presión permiten la entrada del agua freática contaminada.
- El agua que se utiliza en el municipio para el consumo diario, no está tratada principalmente la que viene de los embalses de Matuya, por lo tanto el 2% de la población de la cabecera municipal la hierve; en los corregimientos toman el agua sin hervir, también de bombas subterráneas y aguas de escorrentías, pozos, bombas impelentes, candelas, arroyos estanques y embalses pequeños.

- Se necesita poner en funcionamiento la planta que suministra agua a la población llamada de la Suprema y toda la región que abarca María La Baja.
- El agua que se le suministre a los habitantes del sector debe ser tratada con el fin de evitar que esté con esos niveles de contaminación por E. Coli y llegue a ser consumida por los habitantes de la zona.
- Realizar controles periódicos para evaluar la calidad de agua que se le está suministrando a los habitantes del sector.
- De acuerdo con la certificación de la Secretaría de Salud Departamental de Bolívar, se tiene que, a través del Laboratorio Departamental de Bolívar, en el municipio de María la Baja Bolívar, se tomaron muestras de agua para análisis bacteriológicos y fisicoquímicos en el Laboratorio Departamental de Salud Pública, durante el período enero a junio del año 2013, arrojándose como resultado que el índice de riesgo de calidad de agua (IRCA) es de 51.40%, siendo un nivel de riesgo alto y concluyéndose que el agua es NO APTA para el consumo humano (folios 416-446).
- A través de oficio fechado 30 de septiembre de 2013, la Alcaldesa del Municipio de María la Baja certifica que, según los informes de análisis de la calidad del agua para consumo humano realizado por el Laboratorio Departamental de Salud Pública de Bolívar el día 04 de junio de 2013, se arrojó como resultado que el índice de riesgo de la calidad del agua (IRCA), se clasifica en el nivel de riesgos: Sin Riesgos, siendo apta para el consumo humano desde el punto de vista microbiológico (folio 467).
- A folios 80-123 obra documento titulado: "Apoyo psicosocial a retorno y afianzamiento de 54 familias desplazadas del Corregimiento de La Suprema y mejoramiento de su calidad de vida" el cual da cuenta de la elaboración de dicho proyecto.



## 6.2 El caso concreto de cara al marco jurídico y los hechos relevantes probados.

De conformidad con las pruebas obrantes en el plenario, encuentra la Sala que le asiste razón a la parte actora, cuando expone que a la comunidad del Municipio de María la Baja y de la vereda "La Suprema", se le vulneran los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, salubridad pública, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, el acceso a servicios públicos, al no prestarse en forma eficiente y oportuna los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y saneamiento básico.

En efecto, está acreditado que el sistema de acueducto existente en la cabecera del Municipio de María la Baja, no cuenta con los recursos físicos ni operativos indispensables para poder brindarle a la población, el suministro de agua potable, valga decir apta para el consumo humano. Así, el informe técnico visible a folios 397 a 414 que fue incorporado al proceso y respecto del cual, las partes no solicitaron aclaración o complementación, ni lo objetaron por error grave, refleja que el agua que es ingerida por los habitantes de las poblaciones antes referidas, presenta alto grado de contaminación, poniendo en riesgo la salud pública de los habitantes de dichas zonas, por cuanto, puede generar enfermedades como la diarrea sanguinolenta, fallas renales, anemia hemolítica, entre otras.

Así mismo, refleja que ante la ausencia de una planta que suministre agua potable, la población de la vereda "La Suprema" consume agua de un sector conocido como "el Pozo" que antiguamente eran potreros, los cuales fueron inundados para ampliar la zona de riego.

Por otro lado, los registros de laboratorios realizados durante el período de enero a junio del año 2013 para determinar el nivel de riesgo del agua que es suministrada en el Municipio de María la Baja, demuestran con total claridad, que la misma no es apta para el consumo humano, al no cumplir con los estándares microbiológicos y fisicoquímicos, requeridos para considerarla viable sanitariamente, lo que controvierte la afirmación hecha

por la Representante Legal del Municipio de María la Baja en el oficio visible a folio 467, en el cual se afirma que el agua suministrada en la cabecera municipal es apta para el consumo humano.

Ahora bien, aún cuando no se encuentra probado el número de personas fallecidas a causa de enfermedades desarrolladas por el consumo de agua no apta y la afectación de los peces y del ecosistema en general que subsiste en las cuencas de agua que abastecen la actual planta de acueducto de la cabecera municipal de María la Baja, considera la Sala que el material probatorio antes relacionado es suficiente para concluir a partir de la aplicación de las reglas de la experiencia y de la sana crítica, que la injerencia de microorganismos presentes en aguas no tratadas bajo estándares de calidad, pone en riesgo constante a la población del Municipio de María la Baja y a la población de "La Suprema", convirtiéndolos en focos de enfermedades e infecciones.

Debe precisarse que si bien a folios 46-63 obra documento titulado informe de la primera misión del proyecto de Acuicultura de Colombia Fase I. Seguimiento a fecha febrero 2010, a folios 70 a 79 obran documentos fechados 13, 14, y 18 de mayo de 2010, en los cuales se refiere a la mortandad masiva de peces en la Ciénaga de María la Baja, del contenido de los mismos, no se concluyen causas que originaron la muerte de los peces a los que hacen referencia, motivo por el cual, no puede atribuirse a la acción u omisión de las entidades accionadas. De igual manera, la copia de las historias clínicas visibles a folios 127-133 no permiten concluir sin asomo de duda, que las enfermedades presentadas sean producto de la injerencia del agua no apta que se suministra en el Municipio de María la Baja.

En ese sentido, se encuentra plenamente demostrada la no prestación del servicio público de acueducto y por ende del suministro de agua potable, por lo que así se declarará en la parte resolutive de la presente providencia.

Ahora bien, respecto del servicio público de alcantarillado y saneamiento básico, encuentra la Sala que el material probatorio obrante en el proceso, permite concluir sin lugar a dubitaciones que el Municipio de María la Baja y la población de la Suprema, tampoco cuentan con la infraestructura que permita prestar el servicio público de alcantarillado, lo que agrava el riesgo sanitario que se presenta en dicha población.

En efecto, a pesar de que se reconoce la existencia de un proyecto para la construcción del sistema de alcantarillado, no se acreditó el estado de ejecución del mismo, circunstancia que impide declarar la existencia de un hecho superado respecto de dicho servicio público domiciliario. Así mismo, tampoco se acreditó que en la cobertura de las obras previstas para la implementación del servicio de alcantarillado, estuviere contemplada la población "La Suprema". Debe precisarse que, si bien la jurisprudencia permite la declaratoria de un hecho superado en materia de acción popular, ello es procedente cuando la violación de los derechos invocados se supere durante el trámite de la acción, siendo probado y alegado por la parte interesada a más tardar en su alegato de conclusión, conforme lo establece el inciso final del artículo 305 del C.P.C.<sup>36</sup>, circunstancia que no ocurre en el sub lite y no puede determinarse a partir de la simple existencia de un proyecto de obra de construcción de alcantarillado.

Acorde con lo anterior, no existiendo una prueba irrefutable que demuestre la prestación eficiente del servicio público de alcantarillado y saneamiento básico, en el Municipio de María la Baja y en especial en la

<sup>36</sup> Artículo 305: La sentencia deberá estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda y en las demás oportunidades que este Código contempla, y con las excepciones que aparezcan probadas y hubieren sido alegadas si así lo exige la ley.  
No podrá condenarse al demandado por cantidad superior o por objeto distinto del pretendido en la demanda, ni por causa diferente a la invocada en ésta.  
Si lo pedido por el demandante excede de lo probado, se le reconocerá solamente lo último.

En la sentencia se tendrá en cuenta cualquier hecho modificativo o extintivo del derecho sustancial sobre el cual verse el litigio, ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que aparezca probado y que haya sido alegado por la parte interesada a más tardar en su alegato de conclusión, y cuando éste no proceda, antes de que entre el expediente al despacho para sentencia, o que la ley permita considerarlo de oficio.

población "La Suprema", la Sala encuentra que dicha circunstancia, igualmente vulnera los derechos colectivos invocados en la demanda.

No obstante, respecto del derecho colectivo a la moralidad administrativa debe precisarse, que las pruebas arrojadas al proceso no demuestran la existencia de la vulneración de dicho derecho, por cuanto, conforme a la jurisprudencia del Máximo Órgano de lo Contencioso Administrativo citada en el marco jurídico se tiene que para ello, es menester que se allegue al plenario las pruebas que demuestren la afectación a los bienes jurídicos como la buena fe, honestidad, ética, interés general, entre otros; demostrar la intención del servidor público o del particular que ejerza funciones administrativas, de realizar una conducta reprochada; demostrar la violación al principio de legalidad y la violación en el cumplimiento del interés general que conlleve al favorecimiento del propio funcionario o servidor público o de un tercero, presupuestos que no son presumibles simplemente por la falta de prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado.

En ese orden, determinada la vulneración solo de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, salubridad pública, acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, y acceso a servicios públicos por la no prestación en forma eficiente y oportuna de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y saneamiento básico, procede la Sala a establecer a cuál de las entidades accionadas es atribuible la misma, así como las medidas de protección que deben impartirse.

Se tiene que, tanto la Constitución Política como las normas que regulan la prestación de los servicios públicos domiciliarios, atribuyen dicha obligación en principio, en cabeza de los municipios, por tanto, es claro que el Municipio de María la Baja está llamado a responder por la vulneración de los derechos colectivos. Debe precisarse que si bien en el artículo 8º de la Ley 142 de 1994<sup>37</sup>, se establece como competencia de la

<sup>37</sup> "ARTÍCULO 8o. COMPETENCIA DE LA NACIÓN PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS. Es competencia de la Nación: (...)

Nación, prestar el apoyo financiero, técnico y administrativo a las empresas de servicios públicos o a los municipios que hayan asumido la prestación directa de dichos servicios para que puedan desarrollar las funciones que les asiste en el cumplimiento de dicho fin, de dicha norma no puede concluirse que la obligación de los municipios se traslada a la entidad del orden nacional, por el contrario debe entenderse que ese apoyo a que hace referencia, implica un mínimo de gestión e iniciativa en solicitarlo por parte del obligado principal (municipio) de la prestación de los servicios públicos.

Por tanto, al no estar acreditado que respecto de la prestación del servicio público de acueducto, el Municipio de María la Baja haya ejercido actuaciones inequívocas a lograr la eficiente prestación del servicio de acueducto en el territorio que comprende el Municipio de María la Baja y en especial en la población conocida como "La Suprema", se ordenará que en el término de seis (06) meses contados a partir de la notificación de esta providencia, el ente territorial accionado, adelante todas las actuaciones administrativas requeridas para dicho fin, con el objeto de garantizar que en un término máximo de dieciocho (18) meses contados a partir del vencimiento de los (06) meses antes señalados, se esté prestando de manera eficiente, oportuna y con la calidad de agua potable, dicho servicio.

En este punto, es menester resaltar que si bien de las certificaciones obrantes en el proceso se logra extraer que se presentó proyecto ante el hoy Ministerio de Vivienda con el objeto de obtener la viabilidad para el proyecto de "Construcción de Obras para la optimización del acueducto de la cabecera municipal de María la Baja, Departamento de Bolívar", el

---

8.4. Apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos o a los municipios que hayan asumido la prestación directa, así como a las empresas organizadas con participación de la Nación o de los Departamentos para desarrollar las funciones de su competencia en materia de servicios públicos y a las empresas cuyo capital pertenezca mayoritariamente a una o varias cooperativas o empresas asociativas de naturaleza cooperativa.

8.5. Velar porque quienes prestan servicios públicos cumplan con las normas para la protección, la conservación o, cuando así se requiera, la recuperación de los recursos naturales o ambientales que sean utilizados en la generación, producción, transporte y disposición final de tales servicios.(...)"

mismo no fue aprobado por dicho Ministerio, informándosele los ajustes que debían efectuarse al mismo, no se acreditó que se radicó nuevo proyecto tendiente a la optimización de dicho servicio y que en este se incluía a la población de la Suprema, por lo que no puede considerarse como parámetro para las órdenes de protección de los derechos colectivos vulnerados.

Ahora bien, dado que la necesidad de que la población que reside en el Municipio de María la Baja y en especial en la población de "La Suprema" requiere el suministro urgente de agua potable, ante el peligro inminente al que se exponen al consumir agua no apta, se ordenará al Municipio de María la Baja que hasta tanto no se garantice la prestación eficiente y oportuna del suministro de agua potable mediante la ejecución y puesta en funcionamiento del servicio de acueducto, se adopten medidas transitorias, tales como la utilización de carros tanques u otro sistema que permita acceder al suministro de agua apta para el consumo humano.

Ahora bien, dado que de lo previsto en el Decreto 1575 de 2007 en materia de agua potable, son responsables para garantizar su suministro los Ministerios de salud y de la Protección Social y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quienes se encuentran vinculados dentro de la presente acción, se ordenará a dichas entidades que a través de los procedimientos administrativos pertinentes, ejerzan vigilancia y control de las órdenes que se darán en la presente providencia con el objeto de garantizar que frente a la población que reside en el Municipio de María la Baja y en especial en la población de la Suprema, se cumpla con el suministro de agua apta para el consumo humano.

Respecto de Aguas de Bolívar S.A., visto que de conformidad con los documentos obrantes en el expediente (folio 453), así como lo manifestado en su contestación, dicha entidad ha servido de Gestora del Programa de Agua y Saneamiento Básico, solicitando ante el Ministerio de Vivienda la viabilidad o aprobación del proyecto para la "construcción de obras para la optimización del acueducto de la cabecera municipal de María la Baja, Departamento de Bolívar", aún cuando no le asiste la competencia

directa en la prestación del servicio público de acueducto en las poblaciones de María la Baja y la Suprema, se le solicitará su intervención y apoyo en las gestiones administrativas que deberá adelantar el Municipio de María la Baja dentro de los seis (06) meses siguientes a la notificación de la presente providencia, con el objeto de garantizar la efectiva prestación del mismo.

Con relación al servicio de alcantarillado y saneamiento básico, siguiendo el hilo conductor de que la competencia en la prestación de los servicios públicos es en principio del Municipio, al no estar acreditado que efectivamente el Municipio de María la Baja y en especial la población de "La Suprema" cuenta con una infraestructura que garantice la prestación del servicio público de alcantarillado y saneamiento básico, se dispondrá que en el término de seis (06) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, el ente territorial demandado, adelante todas las actuaciones administrativas requeridas para dicho fin, con el objeto de garantizar que en un término máximo de dieciocho (18) meses contados a partir del vencimiento de los (06) meses antes señalados, se esté prestando en forma eficiente y oportuna dicho servicio público.

Por último, en cuanto a la pretensión de referida a que se diseñe e implemente, una Política de Salud y Salud Pública, para todo el municipio de María la Baja, en especial, consideraciones en el caserío de La Suprema, teniendo en cuenta, el enfoque diferencial de la edad a los niños, de género a las mujeres, cabeza de hogar y población desplazada, la Sala negará la misma, por cuanto las pruebas allegadas al plenario no demuestran que la entidad accionada Municipio de María la Baja no está cumpliendo con la adopción y ejecución de tales medidas.

### **6.3. Incentivo.**

Respecto del reconocimiento del incentivo económico, aún cuando se reconoce la vulneración de los derechos colectivos indicados en la demanda, atendiendo a que la Ley lo derogó expresamente y a que no se solicitó en la demanda, no hay lugar a su concederlo.

#### 6.4. Costas.

Por último, es de señalar que no hay lugar al pago de condena en costas, por cuanto no fue solicitado su reconocimiento en la demanda.

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

#### FALLA

**PRIMERO: DECLARAR** vulnerados los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, salubridad pública, acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y acceso a servicios públicos por la no prestación en forma eficiente y oportuna de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y saneamiento básico en el Municipio de María la Baja y en especial en la población "La Suprema", de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO:** Como consecuencia de la vulneración de los derechos colectivos indicados en el ordinal anterior, se adoptan las siguientes medidas de protección:

**3.1 ORDENAR** al **MUNICIPIO DE MARIA LA BAJA** que en el término de seis (06) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, adelante todas las actuaciones administrativas requeridas para la prestación de los servicios de acueducto y agua potable en el Municipio de María la Baja y en el sector conocido como la "Suprema", con el objeto de que en un término máximo de dieciocho (18) meses contados a partir del vencimiento de los (06) meses antes señalados, se estén prestando de manera eficiente y oportuna dichos servicios.

**3.2 ORDENAR** al **MUNICIPIO DE MARIA LA BAJA** que hasta tanto se garantice la prestación eficiente y oportuna de los servicios de acueducto y suministro de agua potable, se adopten medidas transitorias tales como la utilización de carros tanques u otro sistema, que le permitan a la población de María la Baja y en especial de "La



Suprema", acceder al suministro de agua apta para el consumo humano.

**3.3 ORDENAR** al **MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL Y DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**, que a través de los procedimientos administrativos pertinentes, ejerzan vigilancia y control de las órdenes contenidas en la presente providencia con el objeto de garantizar que la población que reside en el Municipio de María la Baja y en especial en la población de "la Suprema", acceda al suministro de agua apta para el consumo humano.

**3.4 ORDENAR** a **AGUAS DE BOLÍVAR S.A. E.S.P.**, que intervenga y apoye las gestiones administrativas que deberá adelantar el Municipio de María la Baja dentro de los seis (06) meses siguientes a la notificación de la presente providencia, con el objeto de garantizar la efectiva prestación del servicio de acueducto en dicho Municipio y en especial en la población "La Suprema".

**3.5 ORDENAR** al **MUNICIPIO DE MARIA LA BAJA** que en el término de seis (06) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, adelante todas las actuaciones administrativas requeridas para garantizar la prestación del servicio público de alcantarillado y saneamiento básico en el Municipio de María la Baja y en especial en la población "La Suprema", con el objeto de que en un término máximo de dieciocho (18) meses contados a partir del vencimiento de los (06) meses antes señalados, se esté prestando de forma eficiente y oportuna dicho servicio público.

**TERCERO: NEGAR** las demás pretensiones de la demanda.

**CUARTO:** Sin lugar a condena en costas.

**QUINTO:** Sin lugar al pago de incentivos.

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

**SÉPTIMO:** Ejecutoriada la presente providencia, archívese el expediente, previas las anotaciones en el Sistema Judicial Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Constancia: El proyecto de la presente providencia fue estudiado y aprobado en sesión de la fecha.

**LOS MAGISTRADOS**

  
HIRINA MEZA RHÉNAL

  
LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ

  
JOSÉ FERNÁNDEZ OSORIO

Hoja firmas sentencia nº: 02 en la que se decide: PRIMERO: DECLARAR vulnerados los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, salubridad pública, acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y acceso a servicios públicos por la no prestación en forma eficiente y oportuna de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y saneamiento básico en el Municipio de María la Baja y en especial en la población "La Suprema", de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia. SEGUNDO: Como consecuencia de la vulneración de los derechos colectivos indicados en el ordinal anterior, se adoptan las siguientes medidas de protección:..."