



F-18-30  
C-2  
DIGITALIZADO  
SIGLO XXI

Cartagena de Indias D.T. y C., tres (3) agosto de dos mil dieciocho (2018)

<b>Acción</b>	<b>ACCIÓN POPULAR</b>
<b>Radicado</b>	<b>13-001-33-33-001-2017-00012-01</b>
<b>Demandante</b>	<b>ROBERTO VÉLEZ CABRALES</b>
<b>Demandado</b>	<b>DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS – AGUAS DE CARTAGENA S.A. E.S.P.</b>
<b>Magistrado</b>	<b>MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ</b>
<b>Tema</b>	<b>Derecho colectivo y fundamental al acceso a los servicios públicos domiciliarios, como el agua potable y saneamiento básico es quebrantado cuando no se presta eficientemente.</b>

**I. PRONUNCIAMIENTO**

Incumbe a la Sala, dirimir la apelación presentada por la parte accionada AGUAS DE CARTAGENA y EL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS contra la sentencia del treinta y uno (31) de octubre de 2017<sup>1</sup>, proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, en la que declara vulnerados los derechos colectivos de acceso a los servicios público y a que se su prestación sea eficiente y oportuna, así como el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, por la no prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado a la comunidad de RICAURTE, del Barrio Olaya Herrera.

**II. ACCIONANTE**

La presente acción constitucional la instauró por el DEFENSOR DEL PUEBLO, ROBERTO VÉLEZ CABRALES.

**III. ACCIONADO**

La acción está dirigida en contra del DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS, y AGUAS DE CARTAGENA S.A. E.S.P. sigla "ACUACAR S.A."

<sup>1</sup> Fols. 237 – 248 Cdno 2



#### IV. ANTECEDENTES

##### 4.1. Pretensiones.

"De acuerdo con todo lo anterior, solicito (...) declarar y ordenar lo siguiente:

1. Que se declare la violación y/o amenaza a los derechos colectivos al ambiente sano, el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna y el acceso a una infraestructura deservicios que garantice la salubridad pública, así como a los derechos fundamentales de vida en condiciones dignas y a la salud.
2. Ordenar al **Distrito de Cartagena** y a **AGUAS DE CARTAGENA S.A. E.S.P.**, la reparación de las redes de acueducto para que el servicio se preste de manera permanente y eficiente, contando con la presión necesaria para cubrir la acometida y necesidades de los habitantes en condiciones dignas y de la calidad.
3. Ordenar al **Distrito de Cartagena** y a **AGUAS DE CARTAGENA S.A. E.S.P.**, la reparación y/o mantenimiento de las redes de alcantarillado, y a la conexión de las viviendas que aún se encuentran sin el servicio, u otras acciones que permitan garantizar la prestación permanente y eficiente del mismo, evitando los taponamientos y rebosamientos que se presentan, en la actualidad, en el sector.
4. Ordenar todas las medidas que el señor Juez considere adecuadas, frente a las pruebas recaudadas en el expediente".

##### 4.2. Hechos<sup>2</sup>.

El actor, como sustento a sus pretensiones, expuso los siguientes hechos que se compendian así:

Indica que, la Defensoría del Pueblo – Regional Bolívar, tuvo conocimiento de la grave situación que se viene presentando en el barrio Olaya Herrera, Sector Ricaurte de esta ciudad, consistente en la deficiente, irregular e intermitente prestación del servicio de agua a 50 familias del referido sector, y la insuficiente, en el caso particular de 26 de las 50 familias; la inexistente prestación del servicio de alcantarillado, así:

---

<sup>2</sup> Fols. 2-3 Cdno 1





**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR**  
**SENTENCIA No. 0074 /2018**  
**SALA DE DECISIÓN No. 2**

Número	Datos Usuarios	Póliza	Estado de la prestación del servicio	
			Agua	Alcantarillado
1	BRAVO JULIO EVERLIDES	1765533	DEFICIENTE	REGULAR
2	GALVIS VALENZUELA MARLENE	171475	DEFICIENTE	REGULAR
3	BRAVO JULIO AIDEE	35351	DEFICIENTE	REGULAR
4	MARTÍNEZ NORIEGA NEIVI	171476	DEFICIENTE	REGULAR
5	CAUSADO GUTIÉRREZ JOSÉ	121017	DEFICIENTE	REGULAR
6	GÓMEZ CARDONA FERNANDA	121696	DEFICIENTE	REGULAR
7	VALDIRIS PRADA REINALDO	1119994	DEFICIENTE	REGULAR
8	LADEUS LADEUS VIRGINIA	121670	DEFICIENTE	REGULAR
9	ORTIZ AVENDAÑO JOSÉ	120669	DEFICIENTE	REGULAR
10	VANEGAS R. ÁLVARO	35350	DEFICIENTE	REGULAR
11	GAMBOA CORRALES VICENTE	35352	DEFICIENTE	REGULAR
12	HERNÁNDEZ SALA JULISSA	35355	DEFICIENTE	REGULAR
13	HERNÁNDEZ DÍAS NANCY	123833	DEFICIENTE	REGULAR
14	AVILA BELIDA	35352	DEFICIENTE	REGULAR
15	SALAS MURILLO ÁNGELA	35355	DEFICIENTE	REGULAR
16	RODRÍGUEZ DELFA		DEFICIENTE	REGULAR
17	IREGUI CAMPO EDER	35356	DEFICIENTE	REGULAR
18	BARCENA PEDRO	35349	DEFICIENTE	REGULAR
19	VERA GARCÍA LUCILA	121018	DEFICIENTE	REGULAR
20	TORO GONZÁLEZ BENJAMÍN	35362	DEFICIENTE	REGULAR
21	FERNÁNDEZ FRANCO DORIS	35365	DEFICIENTE	REGULAR
22	PATERNINA DE A. AMELIA	35341	DEFICIENTE	REGULAR
23	FERIA MARTÍNEZ FAIDA		DEFICIENTE	REGULAR
24	PALOMEQUE MATUTE ADIL	23903	DEFICIENTE	REGULAR
25	CÁRDENAS DÍAZ WILFRAN	170954	DEFICIENTE	SIN CONEXIÓN
26	RIVERA SIERRA ROSA	121803	DEFICIENTE	SIN CONEXIÓN
27	RUZ ROSA MODESTO	170946	DEFICIENTE	SIN CONEXIÓN
28	ROJAS DE LÓPEZ GERTRUDIS	195731	DEFICIENTE	SIN CONEXIÓN
29	PARRA MARÍN MARÍA ONEIDA	127462	DEFICIENTE	SIN CONEXIÓN
30	AGUIRRE FUENTE REMBERTO	192671	DEFICIENTE	SIN CONEXIÓN
31	BALDRICH BORJA ARNOLD	192284	DEFICIENTE	SIN CONEXIÓN
32	ROMERO ORTEGA ANA MILENA	192498	DEFICIENTE	SIN CONEXIÓN
33	QUINTO RIVAS OFENIR	231164	DEFICIENTE	SIN CONEXIÓN
34	MATUTE PÉREZ LUIS DARIO	238139	DEFICIENTE	SIN CONEXIÓN
35	MATUTE PÉREZ LUIS DARIO	238138	DEFICIENTE	SIN CONEXIÓN
36	MATUTE PÉREZ EDWIN	251003	DEFICIENTE	SIN CONEXIÓN
37	RIVAS RAGA ANA PASTORA	123538	DEFICIENTE	SIN CONEXIÓN
38	LONDOÑO PALACIO ANA SOFÍA	192741	DEFICIENTE	SIN CONEXIÓN
39	MARTÍNEZ ORTIZ BERLÍN	192741	DEFICIENTE	SIN CONEXIÓN
40	OROZCO QUEJADA ANA LIZETH	193072	DEFICIENTE	SIN CONEXIÓN
41	MONTECINO TORRES YUSLEVY	192680	DEFICIENTE	SIN CONEXIÓN
42	MUÑOZ VEGA ALBERTO	122249	DEFICIENTE	SIN CONEXIÓN
43	OSORIO TORDECILLA JUSTINIANO	195726	DEFICIENTE	SIN CONEXIÓN
44	SILGADO ROJAS EDILSA	129040	DEFICIENTE	SIN CONEXIÓN
45	MATUTE MAQUILÓN GERARDO	170944	DEFICIENTE	SIN CONEXIÓN
46	LÓPEZ CONTRERAS MIGUEL	195725	DEFICIENTE	SIN CONEXIÓN
47	ONIVIA ASPRILLA	121739	DEFICIENTE	SIN CONEXIÓN
48	SILGADO ROJAS JOSÉ	195729	DEFICIENTE	SIN CONEXIÓN
49	PINZÓN VILLALBA JOSÉ		DEFICIENTE	SIN CONEXIÓN
50	CAICEDO PALMA RICARDO	212725	DEFICIENTE	SIN CONEXIÓN



Señala que, el suministro de agua no llega con la suficiente presión, por tanto, solo puede obtenerse en plomería baja, por lo que se han visto obligados a utilizar recipientes que les permitan recoger agua cerca del suelo y luego a través de baldes o tanques distribuirla al resto de la vivienda, según sus necesidades.

Así mismo que, debido a la intermitencia del servicio los moradores del sector han tenido que efectuar la compra de recipientes para el almacenamiento de agua, que les permita abastecerse por uno o varios días mientras se restablece el servicio, lo que genera la proliferación de vectores, como consecuencia de ello, se aumenta el riesgo de contagio de enfermedades prolongadas por estos.

Igualmente indica que, de las 50 familias afectadas, por lo menos 26, no cuentan con el servicio de alcantarillado, por lo que deben desechar sus residuos fisiológicos en los patios, y en el mejor de los casos en pozas sépticas construidas con sus propios recursos.

Apunta que, el resto de viviendas comentan recibir la prestación de servicio de alcantarillado de manera intermitente, por los constantes taponamientos y rebosamiento que se presentan en el sector, especialmente en época invernal, período en que las calles permanecen llenas de aguas residuales, poniendo en riesgo la salud de los niños, niñas, adultos mayores y mujeres embarazadas del sector, que son los más afectados por el grado de vulnerabilidad, dadas las condiciones de insalubridad.

Refiere que, mediante queja presentada por el señor EDWIN MATUTE PÉREZ, el 11 de junio de 2016, se dio a conocer a Aguas de Cartagena la falta de conexión al alcantarillado, a pesar de ser cobrado todos los meses; por ello, el día 17 de ese mismo mes se realizó inspección por parte de los funcionarios de ACUACAR, ALBERT PATERNINA, quien indicó existía "baja presión de agua en el sector"; el usuario tenía "poza séptica", "desagüe del baño descargaba al patio" y que "existían redes de alcantarillado a 200 metros".

Aduce que, ante la queja de las 50 familias por las pésimas condiciones del servicio y la falta de acciones para el mejoramiento del servicio, por intermedio de la defensoría, se solicitó al a empresa Aguas de Cartagena, para que desarrollara todas las acciones necesarias para la optimización del servicio de agua y la conexión del alcantarillado a los predios que no se les presta el servicio de saneamiento básico, sin obtener respuesta alguna.





**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR**  
**SENTENCIA No. 0074 /2018**  
**SALA DE DECISIÓN No. 2**

Anota que, se ofició al Distrito de Cartagena, manifestándole que se había puesto en conocimiento a la entidad encargada de la prestación de este servicio, sin que esta hubiere realizado ninguna acción al respecto, por lo que el Distrito conminó a la empresa.

De allí que se esté ante un riesgo latente por la deficiencia del servicio de acueducto y alcantarillado, con la afectación a la calidad de vida de dicha comunidad, que no ha visto solución.

### **4.3. CONTESTACIONES**

#### **4.3.1 CONTESTACIÓN DE AGUAS DE CARTAGENA S.A. E.S.P.<sup>3</sup>**

Solicita sean desestimadas las pretensiones de la demanda por carecer de sustento fáctico y jurídico; además por existir frente a dicha empresa falta de legitimación en la causa por pasiva.

Señala que, para el mejoramiento de la presión se han realizado trabajos; sin embargo, la efectividad de esas obras se han visto afectadas por las conexiones fraudulentas, de importante número de viviendas informales, que han edificado recientemente, en zonas aledañas a la Ciénaga la Virgen, los cuales se han tratado de controlar a través del área de control de pérdidas de aguas.

Alega que, frente a la reclamación del señor MATUTE PÉREZ, se llevó a cabo inspección, observándose que no tiene servicio de alcantarillado, tiene una poza séptica y el agua del baño corre hacia el patio; que la presión del agua es baja; por lo que se procedió a realizar una liquidación de enero a noviembre de 2016, reintegrándose al usuario la suma de \$38.912.00.

Sobre la baja presión del agua en ese sector, indica que, la misma está en el rango de 19PSI, es decir, dentro de lo normal.

Respecto de los usuarios que no cuentan con el servicio de alcantarillado, establece que, los interesados deben diligenciar el formato de viabilidad y disponibilidad de tal servicio, para evaluar si es posible la prestación del mismo.

<sup>3</sup> Folios 50-57 Cdno 1





**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR**  
**SENTENCIA No. 0074 /2018**  
**SALA DE DECISIÓN No. 2**

Expone que, por el cobro del alcantarillado se generó un desembolso por concepto de los meses de diciembre de 2014 a septiembre de 2016, reintegrando al usuario la suma de \$339.499.00; que mediante póliza N° 192669, se modificó aquellas facturas, pero desde el mes de mayo de 2009 a septiembre de 2016, por valor de \$1.061.590.00.

Se relacionan algunos predios con sus respectivas pólizas que se encontraban conectados al servicio de alcantarillado que no les estaban facturando el servicio, por lo que tomaron los correctivos; en lo que hace al aseo, le dieron traslado a PACARIBE S.A .E.S.P., para que resuelva lo pertinente.

Presentan como excepción **la falta de legitimación por pasiva**, precisando que ellos operan el servicio de acueducto y alcantarillado sanitario de la ciudad, entregado por contrato suscrito con el Distrito de Cartagena, para el mencionado fin; sin que dentro de sus responsabilidades estén la financiación de obras de ampliación de redes de dichos servicios; lo anterior, según la cláusula 20 del contrato GISAA; de allí que, solo le corresponde la proposición al Distrito de los estudios y diseños para llevar los servicios hasta las zonas que carecen de los mismos, pudiendo realizar las obras, siempre que el Ente Administrativo lo determine, disponiendo para ello los recursos financieros para el efecto, los cuales fueron expuestos mediante oficios TE15-ACT-49613-16 Y TE21-ACT-50729-16, remitidos a la Secretaría de Infraestructura de la Alcaldía de Cartagena en diciembre de 2016.

**Inexistencia de la vulneración de derechos al actor.**

Advierte que, ha sido cumplidora de sus compromisos, según el contrato celebrado con el Distrito, no solo realizando el estudio de las alternativas de solución de los problemas o carencias de prestación de estos en el sector objeto de demanda, con la presentación al Ente Administrativo, sino dándole solución a todas las reclamaciones elevadas de forma individual o colectivamente, quienes aducen problemas de presión e inexistencia de infraestructura de alcantarillado, tal como se desprende del oficio COM1 ACT 39543 del 27 de septiembre de 2016.

Afirma que, se han adelantado los trabajos respectivos para el mejoramiento de la prestación del servicio de acueducto, permitiéndoles aumentar un poco las presiones del servicio en la zona, tal como lo acredita el informe técnico.





#### **4.3.2 CONTESTACIÓN DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS<sup>4</sup>**

Se opone a la prosperidad de las pretensiones por carecer de fundamentos de derecho, de allí que requiere sea absuelta de todos los cargos y condenas.

Presenta como excepción la falta de **legitimación en la causa por pasiva**, refiriendo que es Aguas de Cartagena la encargada de prestar el servicio; de allí que, como las fallas señaladas no rebasan las responsabilidades de dicha empresa, es ella la encargada llamada a cumplir con las obligaciones en los términos de idoneidad, oportunidad y permanencia, que es el contenido de esta litis.

#### **V. FALLO IMPUGNADO<sup>5</sup>**

El Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante sentencia del 31 de Octubre de 2017, resolvió amparar los derechos colectivos al acceso a los servicios público y a que se su prestación sea eficiente y oportuna, así como el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, por la no prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado a la comunidad de RICAURTE, del Barrio Olaya Herrera.

Se indica la finalidad y presupuestos del medio de control, popular que, entre todo su radio de acción se encuentra la protección a unos servicios públicos eficiente y oportuno, así mismo, las responsabilidades en la prestación, para ello, alude a la ley y jurisprudencia del Tribunal Rector de lo Contencioso.

En lo que hace al caso en concreto determinó que, con el informe técnico presentado por AGUAS DE CARTAGENA S.A., se acredita el supuesto fáctico que sustenta la pretensión; esto es, una deficiente prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado a los habitantes del sector Ricaurte del barrio Olaya Herrera.

Se corrobora que, el servicio de acueducto alcanza a un 90% de la población de ese sector, enfatizando que, si bien la empresa ACUACAR ha realizado labores tendientes a mejorar la prestación del servicio, tal fin no se ha logrado.

<sup>4</sup> Folios 128-132 Cdno 1

<sup>5</sup> Folios. 237 - 248 Cdno 2





**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR**  
**SENTENCIA No. 0074 /2018**  
**SALA DE DECISIÓN No. 2**

En cuanto al servicio de alcantarillado, se afirma es del 67%; prestándose en el 77% de la zona consolidada y careciendo de redes la zona invadida en años anteriores; frente a este servicio solo se endilgó responsabilidad al Distrito, y no a Aguas de Cartagena.

Se avista que, como causa común, que impide la ampliación de las redes para ambos servicios, se tiene que algunas viviendas están ubicadas en el área que está destinada a la construcción de una vía nacional, según consta en el informe rendido por el Distrito a Aguas de Cartagena S.A. E.P.S.

Señala que, en el presente caso, se observa que el Distrito y Aguas de Cartagena S.A. E.P.S., suscribieron un contrato para la gestión integral de los servicios de acueducto y alcantarillado, por medio del cual en su cláusula 20 se determinó que el ente territorial asume el deber de plantear y construir todas las obras que sean necesarias para la expansión y mejora del servicio público de acueducto y alcantarillado; no obstante, se indicó en esa misma cláusula que es deber de la empresa prestadora, proponer al Distrito la ejecución de los estudios, diseños y construcción de las obras que resulten necesarias para garantizar la permanencia de los servicios.

Concluyendo que, la empresa ACUACAR, ha cumplido con los compromisos pactados en aquel contrato, pero de manera irregular por cuanto, no existe prueba que diga de las actividades realizadas por el Distrito demandado, para ese fin.

Por lo que se ordena que, los accionados en el término de dos meses adopten las medidas necesarias para el suministro permanente de agua a los habitantes del sector Ricaurte del barrio Olaya Herrera.

En lo que hace al Distrito de Cartagena, se le ordena en el término de seis meses, ejecutar las obras necesarias para la ampliación de las redes de alcantarillado en las zonas del barrio Olaya Herrera, sector Ricaurte.

Para finalizar, creó un comité para la vigilancia y cumplimiento del fallo.





## VI. IMPUGNACIÓN

### 6.1. AGUAS DE CARTAGENA S.A. E.S.P.<sup>6</sup>

La accionada dentro de la oportunidad legal, solicita a esta Corporación sea revoca la sentencia del 31 de octubre de 2017, por existir una interpretación errónea del objeto del contrato de gestión integral para la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado.

Sostiene que, la empresa solo está obligada contractualmente a la prestación del servicio de acueducto, captando, procesando, transportando y distribuyendo agua potable en redes existentes en la ciudad de Cartagena, que componen la infraestructura de acueducto.

Además que, tal como se expuso en la sentencia, habida cuenta que en materia de acueducto la zona consolidada del sector Ricaurte, barrio Olaya Herrera cuenta con una cobertura del 97%, que la zona invadida carece de redes, encontrándose en la imposibilidad de que se amplíe la infraestructura del sistema de acueducto dada la ilegalidad de los asentamientos en este sector y la destinación del terreno para la realización de obras, como lo es una vía de carácter nacional, no es posible endilgarle alguna responsabilidad, que es exclusiva del Estado, y no está incluido en el objeto del contrato, como quiera que es un asentamiento ilegal, donde además no está permitido la urbanización por estar contemplada dentro de un proyecto de realización de vías de carácter nacional.

Finaliza arguyendo que, ejecutar la orden impartida en el fallo que se recurre, generaría un detrimento patrimonial a la empresa, por estar ejecutando actividades por fuera de su objeto contractual cuyos costos y cobro carece de sustento legal; solo la orden judicial que resulta contraria a derecho.

Por ello solicita, sea revocado el fallo de primera instancia.

---

<sup>6</sup> Fols. 251-254 Cdno 1





## **6.2. DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS<sup>7</sup>**

Expresa que, lo único que tuvo en cuenta el juez de primera instancia para dictar la sentencia, fue la verificación del contrato que se suscribió con la empresa ACUACAR; desconociendo que, la planificación conlleva a realizar estudios de expansión de estos servicios públicos de conformidad con lo proyectado para cada vigencia fiscal, no solo para el sector Ricaurte del barrio Olaya Herrera, sino de otros sectores de la ciudad que tienen el mismo problema; por lo que el fallo resulta vulneratorio de otros derechos colectivos de otros sectores de la ciudad.

Así las cosas, el Distrito tendría que trasladar recursos de inversión que presupuestalmente habían sido destinados para otros barrios; no estando llamado a realizar lo imposible; esto es, que los problemas de una ciudad no se pueden resolver de un solo tajo, puesto que, las condiciones políticas, administrativas y presupuestales son totalmente distintas a las de otras ciudades, las cuales por su desarrollo no padecen la problemática que tiene esta.

Precisa que, el fallo debe ser revocado o en su defecto, modulado, en el entendido de que se amplíe el término de 6 meses, dentro de los cuales el Distrito pueda ejecutar las obras para la ampliación de las redes de alcantarillado en las zonas del Barrio Olaya Herrera, sector Ricaurte, según las apropiaciones de recursos fiscales, dado que las obras de inversión deben sujetarse al presupuesto de cada vigencia fiscal; que para este caso no debe ser inferior a los 18 meses.

## **VII. RECUESTO PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA**

Por auto del 11 de diciembre de 2017<sup>8</sup>, proferido por el Juzgado de origen, se concedió el recurso de alzada, por lo que fue asignado el conocimiento del mismo a este Tribunal, de conformidad con el reparto efectuado el 12 de enero de esta misma anualidad<sup>9</sup>, por auto del 26 de enero de 2018, se admitió el recurso incoado<sup>10</sup>; por providencia del 14 de febrero de 2018<sup>11</sup> se corrió traslado para presentar los alegatos de conclusión.

<sup>7</sup> Folios 255-256 C. 2

<sup>8</sup> Fol. 258 Cdno 2

<sup>9</sup> Fol. 3 Cdno 2º Instancia

<sup>10</sup> Fol. 5 Cdno 2º Instancia

<sup>11</sup> Fol. 9 Cdno 2º Instancia





### VIII. ALEGATOS

**8.1 Alegatos Aguas de Cartagena S.A. E.S.P.<sup>12</sup>:** Vuelve sobre sus alegaciones, indicando la orden judicial recae sobre una urbanización no planificada en la zona de Ricaurte, Barrio Olaya Herrera; además de los niveles del terreno que presenta elevaciones muy bajas que impiden el drenaje de las aguas residuales hacia la infraestructura existente, lo cual no es de su competencia; por no ser responsable de la expansión de la infraestructura de los sistemas de acueducto y alcantarillado siendo competencia de este Distrito.

Insiste que, su actuar asido conforme las competencias relacionadas en el contrato GISAA, no existiendo conducta vulneratoria de los derechos colectivos de las personas relacionadas como afectadas, por tanto, debe ser absuelta de toda condena.

Vuelve a reiterar la solicitud de revocatoria del fallo.

**8.2. El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena y el Ministerio Público:** Guardaron silencio en esta oportunidad.

### IX. CONSIDERACIONES

#### **9.1. Control de legalidad**

Tramitada la segunda instancia y dado que, no se observa causal de nulidad, impedimento o irregularidad que pueda invalidar lo actuado, se procede a decidir la controversia suscitada entre las partes.

#### **9.1. La competencia**

El Tribunal es competente para conocer en segunda instancia de la presente acción popular, conforme lo establece el artículo 32 de la ley 472 de 1998, por tratarse de la apelación de una sentencia proferida en primera instancia por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cartagena.

<sup>12</sup> Fol. 14-16 Cdno 2º Instancia





## 9.2. Problema jurídico

De conformidad con los argumentos expuestos en los recursos de apelación propuesto por las demandadas, considera la Sala como problemas jurídicos a resolver los siguientes:

*¿El Distrito de Cartagena, ha cumplido con su deber de prestar el servicio público de agua potable y saneamiento básico a la comunidad del sector Ricaurte, barrio Olaya Herrera?*

*¿El Distrito de Cartagena y la empresa ACUACAR S.A., .ES.P., son responsables frente a los hechos objeto de la acción popular?*

Para abordar los problemas planteado, se hará énfasis en los siguientes aspectos: i) Marco legal y jurisprudencial de la acción popular, (ii) Del derecho al acceso a infraestructura –acueducto y alcantarillado-, (iii) Caso concreto, y (iv) conclusión.

## 9.3 Tesis de la Sala

La Sala **confirmará** la sentencia de primera instancia, toda vez que, si bien se encuentra demostrado que se les está prestando el servicio público del agua potable a la población aquí afectada, de manera irregular, teniendo la Administración Distrital que priorizar en esta dirección para salvaguardar los derechos de los habitantes dicho sector; para así, la empresa ACUACAR S.A., pueda mejorar en la prestación de su servicio, el cual, igualmente es ineficiente.

## 9.4. Marco legal y jurisprudencial de la acción popular<sup>13</sup>.

La acción popular consagrada en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política, desarrollada por la Ley 472 de 1998, tiene como finalidad exclusiva la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio e incluso un daño contingente, derivado de la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares.

---

<sup>13</sup>Puede mirarse la sentencia del Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera; C.P.: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS; del 18 de mayo de 2017; Radicación: 13001-23-31-000-2011-00315-01.





**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR**  
**SENTENCIA No. 0074 /2018**  
**SALA DE DECISIÓN No. 2**

Dicha acción busca que la comunidad pueda disponer de un mecanismo judicial para la protección efectiva, de forma rápida y sencilla, de sus derechos colectivos cuya amenaza o vulneración debe necesariamente probarse para la procedencia del amparo.

En cuanto hace referencia a su configuración normativa, de las reglas contenidas en los artículos 1º, 2º, 4º y 9º de la citada Ley 472, se desprende que son características de la acción popular, las siguientes:

- a) Está dirigida a obtener la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva;
- b) Procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar ese tipo de derechos o intereses;
- c) Los derechos e intereses colectivos susceptibles de protección mediante el ejercicio de este medio de control, son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Política, en las leyes y en los tratados celebrados por Colombia;
- d) Su objetivo es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible;
- e) Es una acción pública, esto es -como mecanismo propio de la democracia participativa- puede ser ejercida por "toda persona" y además, para afianzar pedagógicamente un sistema de control social, se señalan expresamente como titulares de esta acción las organizaciones no gubernamentales, las entidades públicas de control, el Procurador General, el Defensor del Pueblo, los personeros y los servidores públicos.
- f) No tiene carácter sancionatorio respecto de aquel contra quien se dirijan las pretensiones y, eventualmente, recaiga la sentencia estimatoria.
- g) No ha sido instituida como mecanismo de control judicial de las leyes, en consecuencia, cuando con fundamento en la eventual violación o amenaza a un derecho o interés colectivo, se pretenda impugnar una ley o que se imparta una orden al legislador, habrá de acudir a las acciones pertinentes.
- h) Por la finalidad que persigue la acción popular y en virtud a su configuración normativa, se tienen entonces, como presupuestos de una eventual sentencia estimatoria los siguientes:

- Una acción u omisión de la parte demandada;
- Que para la época en que se dicte la sentencia se presente daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos;





**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR**  
**SENTENCIA No. 0074 /2018**  
**SALA DE DECISIÓN No. 2**

- Que se demuestre la relación de causalidad entre la acción o la omisión y la señalada afectación de los referidos derechos e intereses.

En este sentido el H. Consejo de Estado, ha insistido:

"Como se anotó, las acciones populares protegen a la comunidad en sus derechos e intereses colectivos, por lo que, pueden ser promovidas por cualquier persona a nombre de la comunidad cuando ocurra una amenaza o daño a un derecho o interés común; además, por ser intereses que le pertenecen a todos y cada uno de los miembros de la colectividad, se concretan a través de su participación activa ante la administración de justicia.

Los intereses colectivos suponen la restitución de derechos cuyo titular es un grupo indeterminado de personas, tal y como lo señaló la Sección Tercera de esta Corporación en sentencia AP- 527 del 22 de enero de 2003:

"Los colectivos son intereses de representación difusa, en la medida en que suponen la reivindicación de derechos cuyo titular es un grupo indeterminado o indeterminable de personas que, en potencia, pueden ser, incluso, todos los que integran una comunidad.

Por eso ha dicho la Corte Constitucional que, es imposible enmarcar el interés colectivo en un ámbito meramente subjetivo o particular, pero que cualquier persona perteneciente a un grupo o una comunidad pueden acudir ante los jueces para exigir la defensa de tal colectividad, con lo cual logra simultáneamente proteger su propio interés.

Por otra parte, si bien la Constitución, en el artículo 88, menciona algunos intereses colectivos, tal enumeración no es taxativa, pues, la ley o los tratados internacionales pueden calificar como tales otros intereses similares a los contenidos en el artículo 88 de la Carta. Dicho planteamiento se tiene por fundamento lo dispuesto en inciso final del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, que prevé:

Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia."

Lo anterior supone, que si bien no se trata de una enumeración taxativa, sólo pueden considerarse como intereses o derechos colectivos aquellos reconocidos como tales por cualquiera de las normas aludidas y sólo a partir de su reconocimiento son susceptibles de protegerse por medio de la acción





**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR**  
**SENTENCIA No. 0074 /2018**  
**SALA DE DECISIÓN No. 2**

popular, de toda acción u omisión de las autoridades públicas y los particulares que, los amenace o vulnere. Es decir, que la calidad de derecho colectivo no la ostentan per se, no surge de su propia naturaleza, sino que es necesario que el ordenamiento jurídico los reconozca como tales.

De modo que, si bien la Sala ha reiterado ciertas características inherentes a los derechos e intereses colectivos, entre ellas, es menester mencionar el reconocimiento –como tales- hecho por la Constitución Política, la ley, o los tratados internacionales que hayan seguido los trámites de recepción por el ordenamiento interno colombiano.

Lo anterior es evidente y, lo ha puesto de presente la Sala, al establecer que si bien un derecho colectivo compromete el interés general, no todo lo que suponga este último configura por esa sola característica, un derecho colectivo, así mismo, el sólo hecho de que una determinada situación, afecte a un número plural de personas, no supone, necesariamente la violación de derechos o intereses colectivos.

Resulta así claro que mientras no se haya producido su reconocimiento legal, no se puede considerar que un interés determinado, así tenga carácter general, revista la naturaleza de colectivo; por consiguiente, sólo será derecho colectivo susceptible de ser amenazado o vulnerado por la acción u omisión de las autoridades públicas o los particulares, aquél que, reuniendo las características propias del interés colectivo, esté reconocido como tal por la ley, la constitución o los tratados internacionales".

De allí que la finalidad de esta acción es salvaguardar los derechos colectivos cuando estos se encuentren en vía de ser o estén o se hayan desconocido por una autoridad pública o un particular.

**9.5. Del derecho al acceso a infraestructura –acueducto y alcantarillado.**

Se inicia tomando como propias, las argumentaciones que en un caso similar el H. Consejo de Estado<sup>14</sup>, dirimió: "Inicia la Sala por referirse a la regulación constitucional de los servicios públicos, en orden a establecer los parámetros dentro de los cuales ha de garantizarse su prestación, objetivo que prioriza en el artículo 365 de la Constitución Política.

<sup>14</sup>CONSEJO DE ESTADO; SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO; SECCIÓN PRIMERA; C.P. MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO; 5 de marzo de 2015. Ref. Expediente: 250002324000201100425 01



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR**  
**SENTENCIA No. 0074 /2018**  
**SALA DE DECISIÓN No. 2**

"ARTÍCULO 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".

El artículo en mención dispone que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, y que es deber del mismo asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos están sometidos al régimen jurídico que fije la ley y, según lo dispone el artículo 366 *ibídem*, deben estar encaminados a procurar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

"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".

En desarrollo de los anteriores preceptos, el Congreso de la República expidió la Ley 142 de 1994<sup>15</sup>, la cual se aplica a los servicios públicos domiciliarios de **acueducto, alcantarillado**, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía [fija] pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural, entre otros.

El artículo 5º, numeral 5.1 de la citada Ley 142 de 1994, que prevén:

---

<sup>15</sup>Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones





**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR**  
**SENTENCIA No. 0074 /2018**  
**SALA DE DECISIÓN No. 2**

«Artículo 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 (...) podrán ser prestados por el Estado directa o indirectamente (...) En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios».

«ARTÍCULO 5.- Competencia de los municipios en cuanto a la prestación de los servicios públicos. Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos:

**5.1.- Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, y telefonía pública básica conmutada, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio en los casos previstos en el artículo siguiente.»**

El artículo 15 ibídem, estableció que pueden prestar servicios públicos: "1) Las empresas de servicios públicos; 2) Las personas naturales o jurídicas que produzcan para ellas mismas, o como consecuencia o complemento de su actividad principal, los bienes y servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos; 3) Los municipios cuando asuman en forma directa, a través de su administración central, la prestación de los servicios públicos, conforme a lo dispuesto en esta Ley; 4) Las organizaciones autorizadas conforme a esta Ley para prestar servicios públicos en municipios menores en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas; 5) Las entidades autorizadas para prestar servicios públicos durante los períodos de transición previstos en esta Ley; y 6) Las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional que al momento de expedirse esta Ley estén prestando cualquiera de los servicios públicos y se ajusten a lo establecido en el parágrafo del artículo."

En un mismo sentido, el artículo 3º de la Ley 136 de 1994<sup>16</sup> establece como funciones del municipio, entre otras, las de 1) administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la Ley; y 2) solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, **agua potable**, servicios públicos domiciliarios, vivienda recreación y deporte, con especial énfasis en la niñez, la mujer, la tercera edad y los sectores

<sup>16</sup>Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios





**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR**  
**SENTENCIA No. 0074 /2018**  
**SALA DE DECISIÓN No. 2**

discapacitados, directamente y, en concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales y la Nación, en los términos que defina la Ley.

Por otra parte, el artículo 8º de la Ley 388 de 1997<sup>17</sup> determinó que la función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Señala dicha normativa que son acciones urbanísticas, entre otras las de:

- 1) localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y peligrosos y los equipamientos de servicios de interés público y social, tales como centros docentes y hospitalarios, aeropuertos y lugares análogos; y
- 2) **dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios** y los equipamientos públicos, directamente por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas, de conformidad con las leyes.

En concordancia con lo anterior, el artículo 1º del Decreto 302 de 2000 "por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, en materia de prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado", fija las normas que regulan las relaciones que se generan entre la entidad prestadora de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado y los suscriptores y usuarios, actuales y potenciales, del mismo.

En ese contexto, se resalta que el artículo 3º del mencionado Decreto prevé que el **servicio público domiciliario de acueducto consiste en la distribución de agua apta para el consumo humano, lo cual incluye su conexión, medición, captación de agua, procesamiento, tratamiento, almacenamiento, conducción y transporte.**

Así mismo, **define el servicio público domiciliario de acueducto o servicio público domiciliario de agua potable como la distribución de agua apta para el consumo humano, incluida su conexión y medición.** También forman parte de

<sup>17</sup>Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones





**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR**  
**SENTENCIA No. 0074 /2018**  
**SALA DE DECISIÓN No. 2**

este servicio las actividades completarias tales como captación de agua, procesamiento, tratamiento, almacenamiento, conducción y transporte.

De manera concreta, el artículo 76 de la Ley 715 de 2001<sup>18</sup>, señala que corresponde a los municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial realizar directamente o a través de terceros en materia de servicios públicos además de las competencias establecidas en otras normas vigentes **la construcción, ampliación rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos.**

En lo que hace al alcantarillado, se tiene que la jurisprudencia nacional, ha indicado sobre la importancia de este derecho que es de rango constitucional; sobre el mismo, la H. Corte Constitucional<sup>19</sup> ha dispuesto:

*"De acuerdo con el artículo 14.19 de la Ley 142 de 1994, "por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones", se define saneamiento básico como "(...) las actividades propias del conjunto de los servicios domiciliarios de alcantarillado y aseo". Por su parte, el servicio público domiciliario de alcantarillado, relevante para el caso concreto, consiste en "(...) la recolección municipal de residuos, principalmente líquidos, por medio de tuberías y conductos. [Así como], (...) las actividades complementarias de transporte, tratamiento y disposición final de tales residuos".<sup>20</sup>*

La mencionada norma encuentra su sustento constitucional en el capítulo 5 de la Carta Política, "de la finalidad social del Estado y de los servicios públicos", que comprende los artículos del 365 al 370 superiores. Según el primer inciso del artículo 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".

<sup>18</sup>Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

<sup>19</sup> Sentencia T-197 de 2014.

<sup>20</sup> Ley 142 de 1994, artículo 14.23. "Servicio público domiciliario de alcantarillado. Es la recolección municipal de residuos, principalmente líquidos, por medio de tuberías y conductos. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento y disposición final de tales residuos".





**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR**  
**SENTENCIA No. 0074 /2018**  
**SALA DE DECISIÓN No. 2**

Se demuestra la importancia que el constituyente le dio a los servicios públicos, en especial a aquellos que tienen la calidad de domiciliarios y esenciales,<sup>21</sup> como es el caso del servicio de alcantarillado que hace parte del saneamiento básico, cuyo cumplimiento contribuye a la satisfacción de los derechos de las personas y "[...] al cumplimiento de la finalidad social del Estado (...)".<sup>22</sup> Como fue expuesto por este Tribunal Constitucional en la Sentencia C-150 de 2003: "[...]Ello obedece a la importancia de tales servicios [los servicios públicos domiciliarios] no sólo en el ámbito económico sino social, en especial en cuanto al acceso a ellos es necesario para que las personas puedan gozar efectivamente de sus derechos".<sup>23</sup>

Como el artículo 365 superior establece que la prestación de los servicios públicos contribuye a los fines del estado, el artículo 366 de la Carta desarrolla en que consisten los fines sociales del Estado, determinando que estos son, "[e]l bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población".

En resumen, de acuerdo con los preceptos constitucionales y legales que hacen parte del *corpus iuris* del derecho al saneamiento básico, concretamente en su esfera servicio público de alcantarillado, la prestación del servicio debe llevarse a cabo de tal forma que contribuya a los fines esenciales del Estado, es decir que garanticen el bienestar y contribuyan al desarrollo de la calidad de vida de los miembros de la comunidad. En ese sentido, la Corte ha establecido que de acuerdo con el citado marco normativo constitucional, la legitimidad y la eficacia sustantiva del Estado Social de Derecho se miden por la capacidad que tiene éste de satisfacer las necesidades de la población a través de la adecuada prestación de servicios."<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Haciendo referencia al carácter esencial y domiciliario que tiene el servicio público de alcantarillado, expuso la Corte Constitucional en Sentencia T-707 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, "Además, por disposición de la misma ley, comparte el carácter de servicio domiciliario y esencial con el acueducto, el aseo (que se encarga de los residuos principalmente sólidos), la energía eléctrica, la telefonía pública básica conmutada, y la telefonía móvil rural. En este sentido, el servicio público de alcantarillado es uno de "aquellos que se prestan a través del sistema de redes físicas o humanas con puntos terminales en las viviendas o sitios de trabajo de los usuarios y cumplen la finalidad específica de satisfacer las necesidades esenciales de las personas".

<sup>22</sup> Ibidem

<sup>23</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>24</sup> Ver Corte Constitucional, Sentencia C-636 de 2000, M.P. Antonio Barrera Carbonell, reiterada en Corte Constitucional, Sentencia T-707 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.





### **9.5.1. Servicio Público de Acueducto y Alcantarillado; Prioridad en el Gasto Público.**

Por último se tiene que, para la satisfacción de este servicio, ha indicado la Ley, recordada por la Jurisprudencia nacional que, estos servicios deben ser prioridad en el gasto público para su satisfacción.

En efecto, el H. Consejo de Estado<sup>25</sup>, indicó:

"(...)Al respecto, resulta pertinente que la Carta Política consagró que los servicios públicos son inherentes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, su prestación se constituye en una finalidad social del Estado y, en consecuencia, éste debe mantener su regulación, control y vigilancia, además de asegurar su ejecución eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, así como dar solución a las necesidades básicas insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y agua potable.

Igualmente, en los artículos 366 a 370 de la Carta Superior se consagran los derechos colectivos de acceso a la infraestructura de servicios públicos, así como su prestación eficiente y oportuna; y, además, se determina que **le corresponde tanto a la Nación como a las entidades territoriales realizar las finalidades sociales del Estado, las cuales deben ser priorizadas en los planes y presupuesto del gasto público social.**

**En efecto, para llevar a cabo tales finalidades, es menester que tanto la Nación como todas las entidades territoriales, antepongan ante cualquier otra inversión el gasto público social debido a que éste cubre las necesidades inherentes de la población.**

Por consiguiente, no es de recibo para la Sala el argumento de que por estar la entidad demandada incurso en la Ley 550 de 1999, no puede dar cumplimiento a una obligación Constitucional, norma de normas, cuyo cumplimiento está por encima de cualquier otra disposición. Además, se resalta; como ya se dijo, que **la Carta Política impone el deber a los Municipios, de disponer de cierta parte del presupuesto, a través de los planes de desarrollo, para atender las necesidades básicas de la población, que son de carácter esencial."**

<sup>25</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA, 5 de marzo de 2015 C.P: DOCTORA MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ





## 9.6. Caso en concreto

Teniendo en cuenta que ambas demandadas interpusieron recurso de apelación, estableciendo que la responsabilidad del servicio de agua a la comunidad de Ricaurte, es de competencia de la parte contraria, se iniciará con los fundamentos constitucionales de la misma; a saber:

### 9.6.1 El artículo 88 de la Constitución Política dispone:

"Artículo 88. La Ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella"

En desarrollo de este precepto constitucional se expidió la Ley 472 de 1998 (25 de agosto) cuyo artículo 2º define las acciones populares así:

"Artículo 2º. Las acciones populares son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.

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

En el sub lite, los derechos cuyo amparo se pretende son, ciertamente, derechos colectivos, contemplados en los literales g<sup>26)</sup>, h)<sup>27)</sup>, y j<sup>28)</sup> del artículo 4º de la Ley 472 de 1998 y, en consecuencia, susceptibles de protección mediante la interposición de la acción popular.

---

<sup>26</sup> Se precisa que, aún cuando en la demanda no se establecieron así, de los hechos y las pretensiones se extrae que se busca la protección de los siguientes derechos colectivos:

g) La seguridad y salubridad públicas;

<sup>27</sup>h) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública;

<sup>28</sup>j) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna;





### 9.6.2. De las Pruebas recaudadas.

Como pruebas que soportan la decisión de primera instancia, las cuales fueron allegadas con la demanda, contestación y las recopiladas en su momento procesal, se tienen:

- ✓ Solicitud de la Defensoría del pueblo requiriendo la presentación eficiente y regular del servicio de acueducto y alcantarillado del sector Ricaurte, barrio Olaya Herrera, del 25 de julio de 2016 a Aguas de Cartagena -f. 10 al 14; y 114 a 118-.
- ✓ Solicitud de la Defensoría del pueblo requiriendo la presentación eficiente y regular del servicio de acueducto y alcantarillado del sector Ricaurte, barrio Olaya Herrera, del 1º de diciembre de 2016 al Distrito de Cartagena -f. 15 al 17-.
- ✓ Listado de usuarios y afectados en el servicio de acueducto y alcantarillado -f. 18 a 20-.
- ✓ Factura de Acueducto y Alcantarillado del usuario MATUTE PÉREZ EDWIN -f. 21-.
- ✓ Acta de inspección N° 416951, por Aguas de Cartagena - f. 22 y 110-.
- ✓ Notificación personal reclamación N° 2016-007273 -f. 23-.
- ✓ Acta de posesión N° 276, del defensor de pueblo, aquí actor -f. 24-.
- ✓ Certificado de existencia y representación de ACUACAR S.A. E.P.S. -f. 31 a 37; y 59 a 65-.
- ✓ Certificado de comunicación a la comunidad de la existencia de esta acción - f. 45-.
- ✓ Informe técnico sobre redes de acueducto y alcantarillado en el sector Ricaurte de Olaya Herrera - f. 66 a 71; y 183 a 193-.
- ✓ Oficio TE 15-ACT-44895-16, de ACUACAR, dirigido al Distrito, específicamente a la Secretaría de Planeación, del 4 de noviembre de 2016 -f. 72-
- ✓ Oficio N° AMC-OFI-0132449-2016, del 22 de diciembre de 2016, respuesta a ACUACAR -reverso folio 72 a 73; 196 a 198-.
- ✓ Oficios remitidos por ACUACAR a la Secretaría de Infraestructura sobre extensión de redes de alcantarillado en el sector Ricaurte -f. 74 y 75; y 194 y 195-.
- ✓ Contrato de Gestión Integral de los servicios de acueducto y alcantarillado, celebrado entre el Distrito Turístico y Cultural Cartagena de Indias y la Sociedad Aguas de Cartagena S. .A. E.S.P. -f. 76 a 99-.
- ✓ Informe de Gestión PQR's, realizado por ACUACAR -f. 100 a 107-.
- ✓ Póliza N° 0251003 -f. 108-.
- ✓ Comunicación para notificación N°2010100767 del 11 de junio de 2016 -f. 109-.
- ✓ Citación para notificación del 23 de junio de 2016 -f. 111-.
- ✓ Notificación personal Ref. 2010-023142 -f- 113-.
- ✓ Respuesta ACUACAR a Defensoría N° COM 1 QUE 32984, del 17 de agosto de 2016 -f. 119 a 120-.





- ✓ Respuesta ACUACAR a Defensoría N° COM 1 ACT 39543, del 27 de septiembre de 2016 –f. 121 a 124-.
- ✓ Oficio AMC-OFI-0071676-2017, del 11 de julio de 2017, dirigido a ACUACAR, por la Secretario de Infraestructura –f. 201-.
- ✓ Testimoniales –DVD f. 205-.
- ✓ Oficios –f. 207-.

### 9.6.3. Análisis crítico de las pruebas

De las pruebas arrojadas se evidencia que, el defensor del pueblo, en uso de sus competencias, requirió al Distrito y a la empresa ACUACAR, para el mejoramiento del servicio de acueducto y alcantarillado en el sector Ricaurte, barrio Olaya Herrera –f. 15 al 17; y 10 al 14; y 114 a 118, respectivamente-.

Que de las reclamaciones del señor Matute Pérez –f. 22-, se realizó inspección por parte de ACUACAR, observándose que, el citado ciudadano miembro del sector Ricaurte, no cuenta con el servicio de alcantarillado, existiendo en su casa una poza séptica, existiendo redes aproximadamente a 20 M. –f. 23-.

Del informe realizado por ACUACAR, sobre el sector de Ricaurte –f. 66 a 71-., se describe dicha zona anotándose que, hay viviendas que están construidas a un nivel muy bajo por lo que se hace difícil el acceso al servicio de alcantarillado.

En ese mismo informe se precisa que, en ese sector existen asentamientos subnormales –zona invadida-, ubicados en un bajo nivel topográfico que dificultan el planteamiento de una solución de recolección de aguas servidas, hacia las redes de alcantarillado existentes –reverso f. 66 y 67-.

Específicamente, en el folio 70, se indica que, en la carrera 56 no tiene redes de servicios, por lo que se le enviaron oficios al Distrito para que informara si tienen viabilidad para la extensión de las redes de acueducto y alcantarillado.

Sobre la solicitud de extensión de redes de acueducto y alcantarillado, presentada por ACUACAR S.A., el 22 de diciembre de 2016, el Distrito le remitió oficio N° AMC-OFI-0132449-2016, en donde se le informa que revisado "el POT y los planes parciales, ubicado los asentamientos dentro del sector y área a la que hace referencia, se halló que existen planteamientos, estudios y normas que se verían afectadas significativamente {...}"<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Folios 196 a 198 Cdno 1.





#### **9.6.4 Recurso de Apelación Interpuesto por el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Aguas de Cartagena S.A. E.S.P.**

Como quiera que, las inconformidades de las recurrentes<sup>30</sup>, convergen para solicitar la revocatoria de la sentencia del 31 de octubre de 2017, se resolverán como una sola.

En lo que hace, a la alegación de ACUACAR, de ser la zona en conflicto, una de invasión, en donde se tiene proyectada una vía de orden nacional, se abstendrá el Tribunal, de hacer pronunciamiento alguno como quiera que, (i) inicialmente con la contestación de la acción, se establece tímidamente de la existencia de una parte del sector con asentamientos subnormales, no se profundizó en aquello por el Juez de primera instancia, (ii) como tampoco, se presentó como excepción para que la parte contraria pudiera ejercer su derecho a la contradicción y solicitar o aportar pruebas, (iii) la empresa no adjuntó pruebas que den certeza que por ese sector existan viviendas productos de una invasión, o (iv) el proyecto donde se pueda determinar que ese sector es un corredor vial del orden nacional y sobre el mismo cruzará una carretera; se advierte que, el Juez de primera instancia, declaró que, aún siendo así, al Ente Distrital le corresponde igual, garantizar la prestación del servicio<sup>31</sup>.

Sea lo primero establecer que, si bien la responsabilidad de los servicios públicos está a cargo del Estado-artículo 365 C.P.-; en el sub judice, por el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, no es menos cierto que, puede suceder que, este servicio sea encomendado a un particular, como sucede en el presente caso -f. 76ss-, en donde la empresa ACUACAR S.A., presta el servicio de acueducto y alcantarillado desde el año 1995 en esta localidad; por un espacio de 26 años<sup>32</sup>, contados a partir de su perfeccionamiento, según se establece del contrato de gestión integral aquí adjunto.

Así mismo, se corroboró en este expediente que existen ciudadanos que no tiene el servicio de alcantarillado, sin embargo, es liquidado dicho servicio, para su pago -f. 21-; en donde se establece, por cargo de Acueducto \$4.276.00 y por Alcantarillado \$3.289.00; en el período facturado del mes de mayo de 2016.

<sup>30</sup>Distrito de Cartagena y ACUACAR S.A.

<sup>31</sup>Folio 296 inciso 5° y 6° Cdo 2.

<sup>32</sup>Cláusula 4° del contrato GISAA, f. 79-.





**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR**  
**SENTENCIA No. 0074 /2018**  
**SALA DE DECISIÓN No. 2**

El informe PQR's, presentado por ACUACAR, como requerimiento de esta acción, precisaron, que en el caso de inspección del señor MATUTE PÉREZ, sobre el servicio, se adjuntó pantallazo de no existir alcantarillado -f. 108-; así mismo con dicho informe se allegó copia de la notificación personal, en donde se precisa que, a 20 metros aproximadamente, hay redes para la conexión a la red de alcantarillado -f. 113-.

En el informe presentado por ACUACAR S.A., frente al servicio de acueducto que: *"En materia de acueducto a finales de 2016 y principios de 2017 se presentaron bajas presiones en algunas calles del Sector por el incremento en el número de conexiones no autorizadas de las viviendas que se han ido edificando en cercanías a la Ciénaga de la Virgen"* -f. 68-.

Concluyendo: *"Pero la verdadera solución al problema está en manos de la Administración Distrital, mediante el freno de la invasión o la reubicación de estas familias a los proyectos de vivienda de interés social que adelanta la Administración Distrital en otras zonas de la ciudad"* -reverso folio 68-.

Es decir que, aún cuando el servicio de agua potable, se detectó que era deficiente -baja presión-, esto era producido por las conexiones fraudulentas que se daban en ese sector, el cual se buscó corregir, tal como se lee:

"Nº Orden de Trabajo: 19000228758

\* Actuación: Cambio de Válvula, **eliminación de codos que generaban pérdidas de presión en la Red**.

Nº Orden de Trabajo: 19000231762

\* Actuación: Eliminación de tapones que generaban discontinuidad en red, se unieron los extremos de la tubería para aumentar el flujo de aguas en la zona" - F. 68 y Reverso-.

Se concluye en dicho informe que: *"El sector Ricaurte cuenta en su gran mayoría con servicio de acueducto y alcantarillado, siendo la cobertura de acueducto de aproximadamente un 90% y de alcantarillado de aproximadamente un 67%"* -Reverso folio 70-.

Allí mismo se determinó que, el incremento de invasiones en ese sector es lo que hace que se presenten bajas de presión en el servicio de agua; sin embargo,





**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR**  
**SENTENCIA No. 0074 /2018**  
**SALA DE DECISIÓN No. 2**

aún cuando se han realizado trabajos para su mejoramiento, se ven afectadas por las conexiones no autorizadas y las pérdidas del líquido –ibídem-.

En lo que hace a los testigos solicitados por ACUACAR S.A., se inicia la diligencia con el señor CARLOS CABRERAS TIRADO, jefe del sector Acueducto de la empresa llamante, de allí que su deposición se realizó respecto de lo que es su área (min 7:34 DVD), señalando que las bajas de presión en el fluido del agua se debe a las conexiones ilegales que realizan miembros de la comunidad que no están como usuarios del servicio, por lo que es una constante, de darse cortes o suspensiones de aquellas y las reconexiones posteriores por los mismos, convirtiéndose en un círculo vicioso.

El declarante, JAIR RAMIRO SÁNCHEZ ORDÓÑEZ (min. 16:52), jefe del área de alcantarillado, indicó que, el servicio es óptimo para aquellos que están debidamente conectados al servicio de alcantarillado, pueden existir inundaciones para las épocas invernales, dado que, algunos usuarios conectan las aguas lluvias de sus viviendas a la red, otros abren las tapas de los servidores arbitrariamente y por allí ingresan palos, basura, ocurriendo taponamiento de la red, pero en términos generales, para los que tienen el servicio, se presta eficientemente.

La deponente; ELSA ELVIRA URUETA PADILLA (min 27:17), jefe de planeación de ACUACAR S.A., señala que el servicio tanto de agua como alcantarillado es eficiente para los miembros de la comunidad de Ricaurte que tienen el servicio, que la capacidad en la infraestructura es la que en su momento se determinó que era la necesaria para la prestación del servicio; que en la actualidad es irregular la prestación del servicio de agua porque algunos habitantes de la zona, de asentamientos subnormales –invasiones-, se conectan ilegalmente, aún cuando para ellos, se dispuso de unas piletas donde ellos puede recolectar el agua para sus actividades, de allí la presentación de baja en la presión para los que si están conectados al sistema legalmente; en lo que hace al alcantarillado, precisó que, este presenta una novedad y es que el sector que no cuenta con el servicio es porque está a un metro o menos del nivel del mar, de allí que, sea imposible la conexión a la red por encontrarse en un desnivel sobre las redes lo que no permitiría que las aguas residuales pudieran correr de forma normal; a los habitantes que, tienen conexión al servicio es porque ellos manualmente rellenaron el lote, lo que les permite la disponibilidad de la red. A este sector, cerca de la Ciénaga la Virgen, se le ha presentado propuestas al Distrito al respecto, como quiera que, en esa zona donde se encuentran





**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR**  
**SENTENCIA No. 0074 /2018**  
**SALA DE DECISIÓN No. 2**

asentadas las invasiones es una franja de terreno que según el POS, está destinada para la construcción de un corredor vial perimetral, no pudiendo legalizar dichas viviendas.

Se observa que el interrogatorio tuvo como fundamento el informe de gestión adjunto al expediente, el cual corre a folios 66 a 71; y 183 a 193; por lo que se procedió a verificar en la página web del Distrito<sup>33</sup>, la proyección de obras de infraestructura vial sobre el sector de Ricaurte más exactamente, el que colinda con la Ciénaga la Virgen; que es la que se describe por la Ingeniero ELSA URUETA, como dispuesta en el Plan de Ordenamiento Distrital para la construcción de una vía del orden Nacional<sup>34</sup>; sin que en el informe técnico de seguimiento y evaluación de dicho plan -2016-2018-, se haga referencia de ella; sólo en el folio 28 de aquella se lee:

"A continuación se presentan las metas resultado reportadas por las distintas secretarías responsables de su ejecución como podemos observar en el siguiente cuadro.

META PLAN DE DESARROLLO	RESULTADO DE	LÍNEA DE BASE PDD	VR META	META EJECUTADA DE 2018	RESULTADO 30 MARZO DE 2018	% avance
Implementar el plan de renovación urbana, sistema de lagos, caños internos y ciénaga de la virgen		1	1	0		0%

Entonces, revisada la página web del Distrito, sin que se pueda verificar las obras que en el citado informe y del testimonio de la señora URUETA PADILLA, predica, se tendrá por cierto lo que hasta ahora ninguno de los intervinientes ha

<sup>33</sup> Esto de conformidad con la jurisprudencia del H. Consejo de Estado, que faculta tomar las pruebas colgadas en las páginas web de las entidades públicas: en efecto el extracto de la decisión se indica: ". Jueces incurrieron en defecto sustantivo al no tener en cuenta una norma jurídica de alcance nacional, señalada por la actora, de la cual no se aportó copia, omitiendo el deber que tienen de consultar por los medios que tengan a su alcance -incluyendo mecanismos electrónicos-, las disposiciones normativas necesarias para decidir. Lo que debe someterse a prueba no son las normas sino los hechos. (...) El uso de medios tecnológicos y documentos electrónicos garantiza el derecho de todo ciudadano a obtener un efectivo acceso a la administración de justicia y permite la efectividad de los principios de igualdad, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, moralidad y eficacia de la función administrativa. Sentencia del 11 de febrero de 2016, exp. 11001-03-15-000-2015-03358-00(ac), M.P. ROCÍO ARAÚJO OÑATE.

<sup>34</sup> Tomado de la página Web <http://www.cartagena.gov.co/Documentos/2018/Transp%20y%20acceso%20a%20inf%20p/Planes%20de%20desarrollo/InfTecPlanDPa/Informe%20T%C3%A9cnico%20plan%20de%20desarrollo%20a%20marzo%20de%202018.pdf>. "INFORME TÉCNICO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO "PRIMERO LA GENTE PARA UNA CARTAGENA COMPETITIVA Y SOSTENIBLE 2016-2019" CORTE MARZO 30 DE 2018 IRVIN PÉREZ MÚÑOZ Secretario de Planeación Distrital (...)"





**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR**  
**SENTENCIA No. 0074 /2018**  
**SALA DE DECISIÓN No. 2**

negado y es, las deficiencia en la prestación del servicio de acueducto y la nula, del alcantarillado, en la carrera 59, del sector Ricaurte, barrio Olaya Herrera, se procederá a confirmar esta decisión teniendo en lo aquí probado.

Lo anterior, teniendo en cuenta que, con todas las deficiencias de índole comunal –invasiones-, se tiene que, el derecho al acceso a los servicios públicos como el que aquí se requiere, es de rango constitucional y fundamental para la vida y dignidad de los asociados –art. 366 C.P.-; de modo que, se desconocen los mismos cuando dicha prestación no se da, o se sirve irregularmente; como sucede en el sub examine; de allí que, contemplado como lo hizo el legislador por las distintas normas traídas a colación, se tiene que, no le asiste asidero en las argumentaciones e inconformidades frente al fallo de primera instancia a los recurrentes, puesto que, mientras a la una –Distrito- le corresponde por Constitución proveer de los servicios domiciliarios indispensables para la subsistencia de los asociados como lo es el agua potable y el alcantarillado – art. 365 y 366 Carta Política-; igual compromiso adquirió ACUACAR –Cláusula 9º, f. 81-, al momento de suscribir el contrato de prestación de servicio de acueducto y alcantarillado para esta Jurisdicción; máxime que, en este caso, se ha delimitado el área en donde se encuentra asentada la comunidad hoy reclamante, perteneciente al Distrito contratante.

Por último, no se atenderá la solicitud del Ente Distrital de morigerar la condena, ampliando el término hasta los 18 meses, alegando problemas presupuestales, puesto que, tal como quedó establecido por la jurisprudencia nacional, los servicios públicos deben ser priorizados en el presupuesto de todos los actores encargados de dicha prestación, sea el mismo Estado –en su nivel central-, los Departamentos, Los Municipios; Distritos o cualquier otro nombre que se le pueda dar a la administración pública, puesto que, se debe propender por el bien común de la colectividad; de modo que, la carencia presupuestal no debe ser excusa para el cumplimiento de los fines del Estado; toda vez que, tal como se precisó ut supra, debe ser todo lo contrario, se debe priorizar para la prestación de un buen servicio público, tanto de acueducto como de alcantarillado; manera que se confirmará en su integridad la sentencia aquí recurrida.

Corolario de lo expuesto, esta Sala, considera que los fundamentos del recurso de apelación de los accionados, no contrarrestan las consideraciones de la decisión recurrida –fallo del 31 de octubre de 2017-, por lo que se confirmara.





## **X. CONCLUSIÓN**

Colofón de lo expuesto, las respuestas a los problemas jurídicos planteados son:

Al primer interrogante de que, si el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, ha cumplido con su deber de prestar el servicio público de agua potable y saneamiento básico a los habitantes del sector Ricaurte, barrio Olaya Herrera, la respuesta es parcialmente positiva, por cuanto si bien se ha prestado el servicio, se ha llevado a cabo de manera irregular, esto es, baja presión en el servicio de acueducto y piletas para otros; nulidad total del servicio de Alcantarillado en partes del sector; no siendo este el medio que el legislador estableció para la conducción de este servicio.

Igualmente, el segundo cuestionamiento es positivo dado que, tanto el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y la empresa ACUACAR S.A., .ES.P., son responsables frente a los hechos objeto de la acción popular, puesto que, al no contar con un eficiente servicio de acueducto y alcantarillado, como se establece por la Ley, se está incumpliendo con uno de los cometidos del Estado Social de derecho, cual es, prestar los servicios públicos; en este caso, del agua potable y saneamiento básico, a cada uno de los coasociados, por tanto, se conculca el derecho colectivo aquí amparado.

Lo que quiere decir, que es una tarea conjunta entre el Distrito y la Empresa prestadora de dicho servicio, esa responsabilidad.

## **XI. DECISIÓN**

Atendiendo lo expuesto, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Constitución y la Ley,





**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR**  
**SENTENCIA No. 0074 /2018**  
**SALA DE DECISIÓN No. 2**

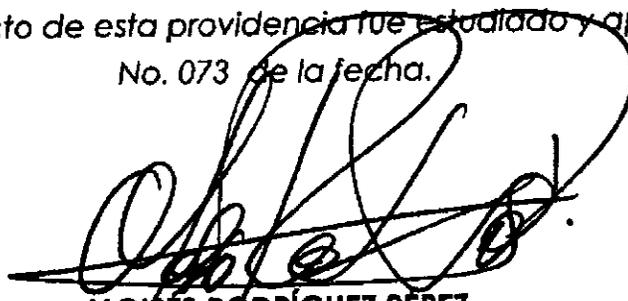
**FALLA:**

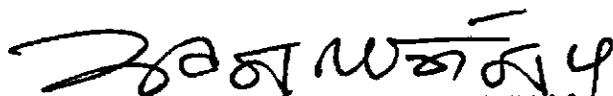
**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia proferida el treinta y uno (31) de octubre de dos mil diecisiete (2017), por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, dentro de la presente acción de popular.

**SEGUNDO:** En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen, previa anotación en el programa informático "Justicia Siglo XXI".

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en Sala No. 073 de la fecha.

  
**MOJÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**  
Magistrado Ponente

  
**EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS**  
Magistrado

  
**CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE**  
Magistrada