

ACCIÓN POPULAR - Ampara los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y al agua y saneamiento básico / LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA - Del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en virtud del principio de coordinación con las entidades territoriales competentes para la prestación del servicio público de agua potable / SERVICIO PÚBLICO DE AGUA POTABLE - Marco normativo y responsables en la prestación del servicio / PRINCIPIOS DE COORDINACIÓN, CONCURRENCIA Y SUBSIDIARIEDAD - Aplicación / DERECHOS COLECTIVOS AL GOCE DE UN AMBIENTE SANO Y AL AGUA Y SANEAMIENTO BÁSICO - Se vulneran por la falta de prestación del servicio público de agua potable en el corregimiento El Cerrito del municipio de Piojó

[L]a Sala advierte que, en efecto, el Corregimiento el Cerrito del Municipio de Piojó carece del servicio público de agua potable, conforme se aseguró en la demanda y lo pudo constatar el ingeniero perito designado por el Tribunal. Si bien la Sala encuentra que mediante contrato de obra 01111-2014-000036 se construyó un sistema de acueducto, lo cierto es que, como se infiere del dictamen pericial y del acta de recibo final del contrato, dicha obra se inició el 17 de septiembre de 2014 y fue entregada el 19 de octubre de 2015, no obstante a la fecha en que se rindió el referido dictamen, esto es, el 14 de junio de 2016, el sistema construido no funcionaba y se encontraba abandonado desde hace un año, pues el estanque no retenía las aguas lluvias, conforme fue certificado en el proceso. La Sala considera que, aunque el Departamento en su escrito de impugnación de 1° de febrero de 2018, allegó un acta de visita de campo de 30 de junio de 2017, en la que se dejó constancia de la instalación de la Planta de Tratamiento de Agua Potable suministrada por la empresa Triple A, así como también fotografías de dicha planta y del embalse que, al parecer, se encuentra lleno, este material no demuestra que el servicio de agua potable se esté prestando y que la planta de tratamiento se encuentre en funcionamiento, más aún si se tiene en cuenta que en el acta de visita en mención la Gobernación se comprometió a asistir al arranque de la PTAP y apoyar a la comunidad en su operación, sin que se allegara ninguna otra prueba que demuestre la efectiva instalación de la Planta y su correcto funcionamiento. Adicional a lo anterior, la Sala no observa ningún examen por parte de la Secretaría de Salud Departamental tendiente a verificar que el agua suministrada a la población sea apta para el consumo humano, pues en ninguno de los estudios allegados al proceso figura el Corregimiento del Cerrito del Municipio de Piojó, lo que da cuenta del incumplimiento de las funciones de control y vigilancia sobre la calidad del agua para consumo humano. Siendo ello así, a juicio de la Sala no puede predicarse la existencia de un hecho superado, habida cuenta que la vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y al agua y saneamiento básico aún persiste. En relación con la responsabilidad en garantizar la prestación efectiva del servicio público de agua, conforme se explicó en precedencia, esta recae principalmente en el Municipio de Piojó, el cual ha demostrado desidia y falta de interés en la problemática que enfrenta el Corregimiento del Cerrito. (...). [A] juicio de la Sala, la responsabilidad en la vulneración de los derechos colectivos reclamados por la actora y por ende, los obligados en garantizarlos, recae, principalmente, en el Municipio de Piojó y, subsidiariamente, en el Departamento del Atlántico, pues este, por disposición expresa del artículo 7° de la Ley 142 debe apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos que operen en el Departamento o a los municipios que hayan asumido la prestación directa, entre otras.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 288 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 365 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA -

ARTÍCULO 88 / LEY 472 DE 1998 - ARTÍCULO 34 / DECRETO 3571 DE 2011 - ARTÍCULO 2 / LEY 142 DE 1994 - ARTÍCULO 2 / LEY 142 DE 1994 - ARTÍCULO 5 / LEY 142 DE 1994 - ARTÍCULO 6 / LEY 142 DE 1994 - ARTÍCULO 7 / LEY 142 DE 1994 - ARTÍCULO 15 / DECRETO 302 DE 2000 / LEY 134 DE 1994 / LEY 715 DE 2001 - ARTÍCULO 74

NOTA DE RELATORÍA: Respecto de la legitimación en la causa, consultar: Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 19 de abril de 2018, exp. 17001-23-33-000-2015-00194-01, C.P. María Elizabeth García González. Sobre la prestación del servicio público de agua potable a cargo de los municipios, consultar: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 22 de mayo de 2008, exp. 2004-00044(AP), C.P. Camilo Arciniegas Andrade. Respecto de la competencia de los Departamentos en la prestación de servicios públicos, consultar: Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 20 de octubre de 2017, exp. 41001-23-31-000-2011-00470-01, C.P. María Elizabeth García González y sentencia de 8 de febrero de 2018, exp. 85001-23-33-000-2015-00146-01, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Acerca de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, ver: Corte Constitucional, sentencia de 4 de octubre de 2001, exp. C-1051, M.P. Jaime Araujo Rentería.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejera ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de julio de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 08001-23-33-000-2014-00414-01(AP)

Actor: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL ATLÁNTICO

Demandado: MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO, LA GOBERNACIÓN DEL ATLÁNTICO Y LA ALCALDÍA DEL MUNICIPIO DE PIOJÓ

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la Gobernación del Departamento del Atlántico, contra la sentencia de 11 de diciembre de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, en adelante el Tribunal, que amparó los derechos colectivos invocados como vulnerados por el actor.

I.- ANTECEDENTES

I.1- La demanda

La señora **NUBIS ISABEL PADILLA GUTIÉRREZ**, en su calidad de defensora del Pueblo, instauró acción popular contra el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, la Gobernación del Atlántico y la Alcaldía del Municipio de Piojó, en defensa de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y al agua y saneamiento básico.

I.2. Hechos

Puso de manifiesto que realizó un trabajo de campo en los corregimientos de Santa Verónica, Chorrera, San José de Saco, Aguas Vivas Hibacharo y el Cerrito, en donde verificó que la prestación del servicio público de agua potable está a cargo de la empresa Triple A, a excepción del corregimiento el Cerrito, que carece de dicho suministro.

Explicó que, el corregimiento el Cerrito tiene 190 habitantes aproximadamente, quienes para tener acceso al líquido consumen aguas lluvias, o la extraen de pozos artesanales perforados en los patios de algunas de las viviendas, o la recogen de pequeñas represas llamadas jagüey, la cual es transportada por ellos mismos o en el lomo de animales de carga. Aseguró que, debido a esta situación abundan enfermedades gastrointestinales y parasitarias.

Indicó que, puso en conocimiento de la Gobernación del Atlántico esta situación, la cual, a través de su Secretaría de Agua Potable y Saneamiento Básico, le manifestó que no existía solución concreta para mejorar a corto plazo la calidad y suministro de agua al corregimiento el Cerrito.

Sostuvo que, la Subsecretaría de Salud Departamental informó que el nivel de riesgo para la salud por el consumo de agua en el referido sector es ALTO.

I.3. Pretensiones

El actor solicitó el amparo de los derechos colectivos invocados como vulnerados y, en consecuencia, que se ordene a las entidades accionadas que gestionen, construyan y viabilicen el acueducto rural para el suministro de agua potable al corregimiento el Cerrito, con el fin de que esta sea apta para el consumo humano, de conformidad con los estándares de calidad que exigen los organismos internacionales y su suministro se haga en forma adecuada, oportuna y eficiente.

De igual forma, solicitó que en el evento en que no exista en el presupuesto de las accionadas una partida para realizar estas obras en el año 2014, lo incluyan en el período siguiente, pero con la aclaración de que la ejecución requerida debe efectuarse en un plazo razonable.

I.4. Defensa

I.4.1.- El Departamento del Atlántico manifestó que, no ha vulnerado los derechos colectivos invocados por la actora, si se tiene en cuenta que, con ocasión del Plan Departamental para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento – PAP-PDA, ha formulado diferentes planes de inversión y mejora de la calidad del servicio en los diferentes Municipios y, particularmente, en el Municipio de Piojó.

Aseguró que, para el corregimiento el Cerrito, hay un proyecto de construcción del sistema de acueducto que se ejecutará en coordinación y colaboración de la

Fundación Triple A, para lo cual se adquirió un lote en el cual se construirá la laguna para el abastecimiento de agua.

Recordó que, según lo previsto por la Constitución Política y la Ley, los departamentos respecto de los municipios, ejercen funciones administrativas, de coordinación, complementariedad de la acción municipal, intermediación entre estos y la Nación y de prestación de los servicios que determinados en la ley.

Señaló que, el artículo 287 de la Constitución política prevé que los municipios gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y son los responsables de la prestación adecuada e idónea de los servicios públicos dentro de su jurisdicción.

Por lo precedente, consideró que no ha incurrido en ninguna omisión constitucional ni legal, razón por la que el amparo solicitado no está llamado a prosperar, más aún si se tiene en cuenta que no se logra demostrar la vulneración efectiva de los derechos e intereses colectivos por su parte.

Propuso las excepciones que denominó improcedencia de la acción popular y falta de legitimación en la causa por pasiva. Para el efecto, argumentó que la Ley 715 de 21 de diciembre de 2001¹ prevé que el Municipio es el encargado de prestar directamente o a través de terceros los servicios públicos, así como la construcción, ampliación, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura para el cumplimiento de dicho cometido. De igual forma, los Municipios deben tomar las medidas necesarias para el control.

¹ “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”.

Expresó que, debido a lo anterior, no se le puede endilgar la vulneración de los derechos colectivos, por lo que no debió ser vinculado a la presente acción.

I.4.2.- El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio adujo que, no ha vulnerado los derechos colectivos invocados, habida cuenta que no existe nexo causal entre el hecho y el daño que se le imputa.

Anotó que, las obligaciones que se le adjudican recaen directamente en el Municipio accionado, máxime si no responde, ni siquiera, solidariamente con dicho ente territorial.

Por lo anterior, propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto lo reclamado excede de sus funciones y competencias legales.

I.5 Pacto de Cumplimiento

El 25 de mayo de 2015 se llevó a cabo la audiencia de pacto de cumplimiento, la cual se declaró fallida por la inasistencia de los representantes legales del Municipio de Piojó, del Departamento del Atlántico y del Ministerio Público.

II.- FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA IMPUGNADA

El Tribunal, en sentencia de 11 de diciembre de 2017, amparó los derechos colectivos al agua y a un ambiente sano de la población del Cerrito y, en consecuencia, le ordenó a la Gobernación del Atlántico en asocio con el Municipio de Piojó, lo siguiente:

“[...] inicien el diseño de una política pública en materia de recursos hídricos encaminada a superar de manera definitiva la situación de desabastecimiento de agua potable en el Corregimiento El Cerrito, para lo cual cuenta con un término

máximo de seis (6) meses contados a partir de la notificación del presente proveído. El diseño a implementar, no podrá desconocer los lineamientos generales de las políticas que en materia de agua, se hayan trazado, pero tales lineamientos han de ser ajustados, para respetar el derecho al agua de la comunidad del referido corregimiento, y deberá contener además, fechas y plazos precisos que permitan hacer un seguimiento del desarrollo del mismo por parte de la comunidad, con los respectivos mecanismos de control y evaluación que permitan dar cuenta del avance del mismo y sus grados de cumplimiento, y deberá asegurar en el corto plazo, el derecho a acceder y disponer de agua con regularidad, continuidad, presión, calidad aceptables y aptas para el consumo humano.

Para la iniciación del correspondiente plan, deberán adelantarse los trámites administrativos, financieros y presupuestales necesarios. Una vez diseñado el mismo, deberá iniciarse el proceso de ejecución de conformidad con el cronograma incluido en él, y en todo caso, su implementación tendrá que realizarse a más tardar en un (1) año, después de la notificación de esta sentencia [...].”

Para el efecto, puso de manifiesto que del material probatorio pudo advertir que el Departamento del Atlántico cubre en un 98% el servicio de agua potable, a través de diversas empresas, dentro de las cuales se encuentra Tiple A y Aguas de Malambo, no obstante el Corregimiento el Cerrito hace parte del pequeño porcentaje de la población que adolece de acueducto.

Señaló que se demostró que la población del Corregimiento el Cerrito obtiene el agua de manera artesanal, razón por la que la actora ha venido solicitado a la Gobernación del Atlántico la correspondiente gestión para la construcción del acueducto.

Puso de presente que, la Gobernación del Atlántico manifestó que en el Corregimiento objeto de la acción tiene un proyecto de construcción del sistema de acueducto que se ejecutará en coordinación y colaboración con la empresa Triple A, no obstante, en sus alegatos de conclusión, el ente territorial aseguró que construyó un sistema de acueducto mediante el contrato núm. 0111*2014*000036 que inició el 10 de octubre de 2014 y del cual adjuntó copia del acta de recibo final.

De lo anterior, destacó que al revisar el acta de recibo final del contrato en mención, encontró que el avance del contrato fue del 100%, sin embargo, no aportó el cuadro que detalla las obras entregadas, pese a que le correspondía la carga de la prueba.

III.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

La Gobernación del Atlántico manifestó que, se ratifica en lo expuesto en sus alegatos de conclusión, en relación con la construcción y culminación del sistema de acueducto del Corregimiento el Cerrito, el cual se planificó en 3 etapas, a saber:

[...] 1.- Esta primera etapa consistía en construir un embalse con capacidad para almacenar la suficiente cantidad de agua cruda, para abastecer a la población del Cerrito. Luego de construido el embalse tocaba esperar que con el régimen de lluvias de la zona se llenara el embalse para empezar a utilizarlo, lo cual solo ocurrió hasta el año pasado por las precipitaciones de agua que se dieron en el país y especialmente en el sector donde se encuentra el embalse.

2.- La segunda etapa consistía en construir la impulsión, la conducción y distribución del agua.

La primera y segunda etapa estaba a cargo del Departamento del Atlántico. La tercera etapa estaba a cargo de la Fundación Triple A.

3.- En esta tercera etapa la Fundación Triple A debía instalar una planta de tratamiento de agua potable con tecnología de ultrafiltración. La planta ya fue instalada por la Fundación triple A, y luego de hacerle las pruebas correspondientes, se entregó al inspector de policía del cerrito [...].

Señaló que, en su marco de acción subsidiaria respecto de los municipios, pudo demostrar que inició y culminó las acciones tendientes a dar solución a la problemática de acueducto que presentaba el Corregimiento el Cerrito.

Citó apartes normativos que se refieren a las competencias de los Municipios y Departamentos y concluyó que el fallo de primera instancia debe ser revocado, habida cuenta que no se halla incurso en omisión alguna que vulnere derechos colectivos.

V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

La acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 472 de 5 de agosto 1998, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando estos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio o un daño contingente, por la acción o la omisión de las autoridades públicas o de los particulares. El objetivo de estas acciones es dotar a la comunidad afectada de un mecanismo jurídico expedito y sencillo para la protección de sus derechos.

El objeto de la presente acción popular es la protección de los derechos colectivos al agua y al goce de un ambiente sano, habida cuenta que el Corregimiento el Cerrito no cuenta con suministro de agua potable, razón por la que la actora solicitó la construcción de un acueducto, con el fin de que la población pueda acceder a dicho servicio de forma adecuada, oportuna y eficiente, así como también que el agua suministrada sea apta para el consumo humano.

El Tribunal encontró demostrada la vulneración de los derechos colectivos en mención, razón por la que ordenó a la Gobernación del Atlántico y al Municipio de Piojó el diseño de una política pública en materia de recursos hídricos que permita superar definitivamente la situación de desabastecimiento de agua potable en el Corregimiento del Cerrito.

En sede de impugnación, la Gobernación del Atlántico allegó material probatorio con el cual pretende demostrar que no ha vulnerado los derechos colectivos en mención. Adicionalmente, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en sus alegatos de conclusión insistió en la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, respecto de la cual el Tribunal no hizo pronunciamiento alguno.

Siendo ello así, corresponderá a la Sala resolver los siguientes problemas jurídicos: i) ¿al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio le asiste legitimación en la causa por pasiva?; ii) En qué términos se entiende satisfecha la prestación del servicio público de agua; iii) Quiénes son los responsables de la prestación del servicio público de agua; iv) ¿En el caso concreto se configuró carencia actual de objeto?

De la legitimación en la causa por pasiva del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Respecto de la legitimación en la causa, en términos generales, esta Sala tuvo la oportunidad de pronunciarse en sentencia de 19 de abril de 2018², en la que se explicó que dicha figura es la relación sustancial que debe existir entre las partes en el proceso y el interés que emerge del litigio, de tal manera que la persona a quien se le exige la obligación es la que está habilitada por la ley para actuar procesalmente. La legitimación en la causa por pasiva o por activa se refiere a la capacidad para actuar dentro del trámite del proceso judicial, como demandante o demandado, antes de proferirse un fallo definitivo.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala encuentra que el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, de conformidad con las funciones previstas en el artículo 2° del Decreto 3571 de 27 de septiembre de 2011³, en materia de agua potable y saneamiento ambiental, se encarga de: i) formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulaciones; ii) definir esquemas para la financiación de los

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 19 de abril de 2018, C.P. María Elizabeth García González, radicación número: 17001-23-33-000-2015-00194-01.

³ “Por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio”

subsidios en los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo; iii) diseñar y promover programas especiales de agua potable y saneamiento básico para el **sector rural**, en coordinación con las entidades competentes del orden nacional y territorial; iv) **prestar asistencia técnica a las entidades territoriales**, a las autoridades ambientales y a los prestadores de servicios públicos domiciliarios, en el marco de las competencias del sector, entre otras. La norma ibídem ordena lo siguiente:

“[...] ARTÍCULO 2o. FUNCIONES. Además de las funciones definidas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio cumplirá, las siguientes funciones:

1. Formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulaciones en materia de vivienda y financiación de vivienda, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo en el marco de sus competencias, agua potable y saneamiento básico, así como los instrumentos normativos para su implementación.

[...]

8. Definir esquemas para la financiación de los subsidios en los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, vinculando los recursos que establezca la normativa vigente.

9. Diseñar y promover programas especiales de agua potable y saneamiento básico para el sector rural, en coordinación con las entidades competentes del orden nacional y territorial.

10. Realizar el monitoreo de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), para agua potable y saneamiento básico, y coordinar con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios su armonización con el proceso de certificación de distritos y municipios.

11. Definir criterios de viabilidad y elegibilidad de proyectos de acueducto, alcantarillado y aseo y dar viabilidad a los mismos.

12. Contratar el seguimiento de los proyectos de acueducto, alcantarillado y aseo que cuenten con el apoyo financiero de la Nación.

13. Definir los requisitos técnicos que deben cumplir las obras, equipos y procedimientos que utilizan las empresas, cuando la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico haya resuelto por vía general que ese señalamiento es necesario para garantizar la calidad del servicio y que no implica restricción indebida a la competencia.

14. Articular las políticas de vivienda y financiación de vivienda con las de agua potable y saneamiento básico y, a su vez, armonizarlas con las políticas de ambiente, infraestructura, movilidad, salud y desarrollo rural.

[...]

16. Prestar asistencia técnica a las entidades territoriales, a las autoridades ambientales y a los prestadores de servicios públicos domiciliarios, en el marco de las competencias del sector.

[...]

19. Orientar y dirigir, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, las negociaciones internacionales y los procesos de cooperación internacional, en materia de vivienda y financiación de vivienda, desarrollo urbano y territorial y agua potable y saneamiento básico.

20. Apoyar, dentro de su competencia, procesos asociativos entre entidades territoriales en los temas relacionados con vivienda, desarrollo urbano y territorial, agua potable y saneamiento básico.

21. Las demás funciones asignadas por la Constitución y la ley [...].”

En consecuencia, comoquiera que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tiene funciones claras respecto de la prestación del servicio público de agua potable, en especial, en el sector rural, bajo el principio de coordinación con las entidades territoriales competentes, sí se encuentra legitimado en la causa por pasiva, razón por la que la Sala deberá desestimar la excepción propuesta.

De la prestación del servicio de agua potable⁴

El artículo 365⁵ de la Constitución Política señala que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado; por tanto este debe asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Su régimen jurídico quedó diferido al Legislador, en virtud de lo cual se expidió la Ley 142 de 11 de julio de 1994, “*Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos*”

⁴ Sobre el desarrollo jurisprudencial de la prestación del servicio de agua pueden consultarse las sentencias 20 de octubre de 2017 (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. María Elizabeth García González, radicación número: 41001-23-31-000-2011-00470-01) y 5 de marzo de 2015 (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. María Claudia Rojas Lasso, radicación número: 25000-23-24-000-2011-00425-01)

⁵ “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 la actividad lícita.”

domiciliarios y se dictan otras disposiciones”, la cual, en cumplimiento a lo dispuesto en la norma superior, señaló las pautas para la prestación del servicio público de agua por medio del Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares.

Para el efecto, la Ley 142 ordenó que el Estado debe garantizar la atención prioritaria cuando se está ante necesidades insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico⁶, asimismo, previó que la prestación de los servicios públicos debe ser continúa e ininterrumpida, eficiente y con un régimen tarifario proporcional para los sectores de bajos ingresos, entre otros aspectos⁷.

Por su parte, el Decreto 302 de 25 de febrero de 2000⁸, reglamentó la Ley 142 en lo relacionado con la prestación del servicio de acueducto, para lo cual previó los aspectos que la caracterizan, a saber: i) distribución de agua **apta para el consumo humano**; ii) conexión y medición; iii) y demás actividades complementarias, tales como captación de agua, procesamiento, tratamiento, almacenamiento y transporte.

De lo anterior, la Sala infiere que la prestación del servicio de acueducto se entenderá satisfecha, una vez la entidad competente garantice los aspectos referidos en precedencia.

De los responsables de la prestación del servicio público de agua

⁶ Artículo 2º: El Estado intervendrá en los servicios públicos, conforme a las reglas de competencia de que trata esta Ley, en el marco de lo dispuesto en los artículos 334, 336, y 365 a 370 de la Constitución Política, para los siguientes fines:

[...] 2.3.- Atención prioritaria de las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico.

[...]”.

⁷ Tales obligaciones están contenidas en los numerales 2.4, 2.5 y 2.9 *ibidem*.

⁸ “Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, en materia de prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado”.

La Ley 142 ordenó que los municipios deben asegurar que sus habitantes tengan acceso al servicio público de acueducto, el cual deberá ser prestado por sí mismo o a través de empresas de servicios públicos oficiales, mixtas o privadas. Para el efecto, el numeral 5.1 del artículo 5 idem, previó lo siguiente:

“Artículo 5o. 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 [...] (Negrillas fuera del texto).

En términos similares, el artículo 6⁹ ibidem autorizó a los municipios proporcionar directamente los servicios públicos de su competencia, bajo el cumplimiento de unas características técnicas y económicas allí descritas.

Sobre el particular, específicamente, en lo concerniente al suministro del recurso hídrico, la Sala ha indicado que la responsabilidad de los municipios no se exime por razones de presupuesto o de infraestructura operativa, pues es la Constitución Política la que establece la prioridad que tales entidades territoriales deben dar en sus presupuestos, con el fin de garantizar y asegurar la debida prestación de los servicios públicos, lo cual encuentra desarrollo legislativo en la Ley 134 de 31 de mayo de 1994¹⁰, que impone a los municipios la obligación de solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, **agua potable**, servicios públicos domiciliarios, vivienda, recreación y deporte, **en**

⁹ “[...] Artículo 6o. Prestación directa de servicios por parte de los municipios. Los municipios prestarán directamente los servicios públicos de su competencia, cuando las características técnicas y económicas del servicio, y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, lo cual se entenderá que ocurre en los siguientes casos: [...]”.

¹⁰ Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.

conurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales y la Nación¹¹.

De otra parte, el artículo 15 idem facultó a las siguientes personas para prestar los servicios públicos¹²:

“Artículo 15. Personas que prestan servicios públicos. Pueden prestar los servicios públicos:

15.1. Las empresas de servicios públicos.

15.2. 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.

15.3. 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.

15.4. Reglamentada por el Decreto Nacional 421 de 2000. Las organizaciones autorizadas conforme a esta Ley para prestar servicios públicos en municipios menores en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas.

15.5. Las entidades autorizadas para prestar servicios públicos durante los períodos de transición previstos en esta Ley.

15.6. 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 17” (Negrillas fuera del texto).

En relación con la intervención de los departamentos en la prestación del servicio público de agua potable, la Sala advierte que¹³, de conformidad con el artículo 288 Superior, las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales se ejercen conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, como lo explicó la Corte Constitucional en la sentencia C- 1051 de 2001¹⁴, en la que se refirió a tales principios así:

¹¹ Ver, entre otras, sentencia de 22 de mayo de 2008, Expediente nro. 2004-00044 (AP), Consejero ponente: doctor Camilo Arciniegas Andrade.

¹² Artículo 15.

¹³ Respecto de la competencia de los Departamentos en la prestación de servicios públicos, esta Sala se ha pronunciado en sentencias de 20 de octubre de 2017 (Expediente núm. 41001-23-31-000-2011-00470-01, C.P. María Elizabeth García González) y 8 de febrero de 2018 (expediente núm. 85001-23-33-000-2015-00146-01, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés).

¹⁴ Magistrado ponente: doctor Jaime Araujo Rentería.

“[...] El primer principio, indica que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado (art. 209 C.P.), **coordinación** que debe darse, tanto entre las entidades territoriales, como entre éstas y la Nación. **El principio de concurrencia** implica un proceso de participación entre la Nación y las entidades territoriales, de modo que ellas intervengan en el ‘diseño y desarrollo de programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, pues sólo así será posible avanzar en la realización efectiva de principios también de rango constitucional, como por ejemplo el de descentralización y autonomía territorial’. **El principio de subsidiaridad** consiste en que sólo cuando la entidad territorial no pueda ejercer determinadas funciones en forma independiente, puede apelar a niveles superiores (el departamento o la Nación), para que éstos asuman el ejercicio de esas competencias [...]” (Negrillas fuera del texto original).

Según el artículo 7º de la Ley 142, en materia de servicios públicos domiciliarios, corresponde a los departamentos:

“Artículo 7o. Competencia de los departamentos para la prestación de los servicios públicos. Son de competencia de los departamentos en relación con los servicios públicos, las **siguientes funciones de apoyo y coordinación**, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan las asambleas:

7.1. Asegurar que se presten en su territorio las actividades de transmisión de energía eléctrica, por parte de empresas oficiales, mixtas o privadas.

7.2. **Apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos que operen en el Departamento 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:

7.3. **Organizar sistemas de coordinación de las entidades prestadoras de servicios públicos y promover, cuando razones técnicas y económicas lo aconsejen, la organización de asociaciones de municipios** para la prestación de servicios públicos, o la celebración de convenios interadministrativos para el mismo efecto.

7.4. Las demás que les asigne la ley” (Resaltado fuera del texto).

Por su parte, la Ley 715 dispuso:

“[...] **Artículo 74.** Competencias de los **Departamentos** en otros sectores. Los Departamentos son promotores del desarrollo económico y social dentro de su territorio y **ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios.**

Sin perjuicio de las establecidas en otras normas, corresponde a los Departamentos el ejercicio de las siguientes competencias:

74.1. Planificar y orientar las políticas de desarrollo y de prestación de servicios públicos en el departamento y coordinar su ejecución con los municipios.

74.2. Promover, financiar o cofinanciar proyectos nacionales, departamentales o municipales de interés departamental.

74.3. Administrar los recursos cedidos por la Nación, atendiendo su destinación legal cuando la tengan.

74.4. Promover la armonización de las actividades de los Municipios entre sí, con el Departamento y con la Nación.

74.5. Asesorar y prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los Municipios y a las instituciones de prestación de servicios para el ejercicio de las competencias asignadas por la ley, cuando a ello haya lugar.

[...]” (Resaltado fuera del texto).

Asimismo, la Sala conviene en destacar que a los departamentos, a través de sus Direcciones de Salud, también les asiste la obligación de controlar y vigilar que el agua suministrada en los municipios de su jurisdicción sea apta para el consumo humano.

Respecto de la responsabilidad de los departamentos en el asunto bajo examen, la Sala, reiteradamente, ha sostenido lo siguiente¹⁵:

“[...] Salta a primera vista, de acuerdo con el análisis normativo efectuado en la presente providencia, que si bien es cierto que la participación de los **departamentos** en la prestación de los servicios públicos es de carácter complementario, en la medida en que el legislador se refiere a unas **funciones de coordinación** respecto de la actividad municipal, no lo es menos que aquellos, a través de sus direcciones de salud, están en la obligación de ejercer control y vigilancia sobre la calidad del agua para consumo humano.

A tal conclusión arribó la Sala en la sentencia de 22 de mayo de 2014¹⁶ en la que sostuvo:

“[...] La norma anterior reitera, por un lado, la responsabilidad de los Municipios en relación con la prestación de servicios públicos, y por el otro, que **la función de los Departamentos frente al asunto, es de carácter complementario**, en la medida en que impone a éstos el deber de **otorgar apoyo y coordinación**, lo cual no configura su responsabilidad en la prestación del servicio como tal más sí en relación con el soporte que deben brindar a los Municipios en la materia. Vislumbra la Sala que al

¹⁵ Supra nota 13.

¹⁶ Expediente nro. 2012 00169 (AP), Consejera ponente: María Elizabeth García González.

respecto, el a quo determinó que le competía al Municipio de Prado suministrar a los habitantes de la Vereda Peñón Alto, de manera eficiente, el servicio de acueducto y que por tal virtud, no le asistía responsabilidad alguna al Departamento del Tolima. **Sin embargo, dejó en claro que al Departamento le correspondía prestar apoyo de tipo presupuestal, financiero, técnico, administrativo, de vigilancia y control que resultase necesario para garantizar el suministro de agua potable a los habitantes de la mencionada comunidad.**

No obstante, se observa que en la parte resolutive del fallo, el Tribunal no impuso la carga mencionada al Departamento del Tolima [...]

Así las cosas, se adicionará la parte resolutive de la sentencia impugnada, en el sentido de **ordenarle al Departamento** del Tolima que le preste al Municipio de Prado y a la Empresa de Servicios Públicos de Prado «EMSERPRADO S.A. E.S.P.» apoyo y coordinación, en el entendido **de otorgarle la asesoría respectiva y la asistencia técnica, administrativa y financiera en la prestación del servicio público de acueducto** a los habitantes de la Vereda «Peñón Alto», de conformidad con las competencias que para el efecto le ha impuesto la Constitución y la Ley [...].” (Resaltado fuera del texto original).

En igual sentido, en fallo de 24 de enero de 2008¹⁷, la Sala acotó:

“[...] Tampoco puede perderse de vista que si bien la solución de las necesidades básicas insatisfechas de agua potable es una obligación básica del municipio, **también lo es subsidiaria o concurrente del Departamento o de la Nación**, y que el gasto social tiene prioridad en las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable, constituyendo los recursos transferidos por la Nación a los municipios a título de Participación de Propósito General, renta de destinación específica de forzosa inversión en agua potable [...]”. (Resaltado fuera del texto original).

Los citados pronunciamientos de la Sala en acciones populares han permitido definir una línea jurisprudencial en la que se destaca, de una parte, la tarea primordial de los **municipios** de asegurar que se preste de manera eficiente el servicio domiciliario de acueducto a sus habitantes y, de otra, las funciones **administrativas, de coordinación y complementariedad** que en tal aspecto deben ejercer los **departamentos** para llevar a cabo dicho cometido constitucional. Este último aspecto ha tenido en materia de protección de los derechos colectivos, el efecto práctico de ordenar, en algunos casos, y de exhortar, en otros, al departamento con el fin de que ejerza funciones de vigilancia y control; adelante tareas de coordinación en la elaboración de proyectos para superar las deficiencias en el servicio público de agua y apoye labores técnicas y financieras, de conformidad con sus competencias¹⁸.

De lo anterior, resulta claro para la Sala que el principal obligado en garantizar la prestación del servicio público de agua es el municipio, cuyo fin debe ser cumplido

¹⁷ Expediente nro. 2003-00426 (AP), Consejero ponente: doctor Marco Antonio Velilla Moreno.

¹⁸ Sentencias de 13 de septiembre de 2007 (Expediente nro. 2004-00218, Consejero ponente: doctor Marco Antonio Velilla Moreno); 18 de octubre de 2007 (Expediente nro. 2003-01262 (AP), Consejero ponente: doctor Camilo Arciniégas Andrade); 3 de abril de 2014 (Expediente nro. 2011-00210 (AP), Consejera ponente: María Claudia Rojas Lasso) y 22 de mayo de 2014 (Expediente nro. 2012-00169, Consejera ponente: María Elizabeth García González).

por sí o a través de una empresa constituida para dicho fin. Asimismo, al departamento le asisten funciones de apoyo y coordinación en dicho cometido, ya sea financiero, técnico o administrativo, entre otras.

Caso concreto

La presente acción popular fue instaurada porque el Corregimiento el Cerrito del municipio de Piojó no cuenta con servicio de agua potable, razón por la que sus pobladores satisfacen dicha necesidad de las aguas lluvias, pozos artesanales y de pequeñas represas llamadas jagüey, de donde transportan el agua con animales de carga o por ellos mismos. Tales condiciones producen enfermedades gastrointestinales y parasitarias.

Respecto de la referida afirmación, en el plenario obra el siguiente material probatorio:

1.- Informe de 12 de agosto de 2013 rendido por la Defensoría del Pueblo del Atlántico con ocasión de la Comisión de Trabajo de 6 de ese mes y año¹⁹, del que se destaca lo siguiente:

“[...] EL CERRITO: Cuenta con 190 habitantes aproximadamente.

- 1.- No hay servicio de agua potable.
- 2.- El agua la recolectan de la lluvia, también la extraen de pozos artesanos perforados en los patios de algunas viviendas o la recogen de pequeñas represas llamadas jagüeyes y es transportada en el lomo de bestias de carga o al hombro, en latas de zinc.
- 3.- El agua extraída de las represas la hierven, o le colocan piedras de cloro, para hacerla bebible y de uso doméstico.
- 4.- Algunas veces la administración municipal les envía carro tanques con agua, en épocas de sequías, porque en invierno las vías de acceso siempre están en mal estado.
- 5.- No existe tampoco alcantarillado pluvial ni de aguas servidas.
- 6.- Pululan las enfermedades gastrointestinales y parasitarias [...]”.

¹⁹ Folios 12 a 16.

2.- Oficio de 7 de noviembre de 2013, a través del cual la Secretaría de Salud Departamental del Atlántico, en cumplimiento de lo solicitado por la Defensoría del Pueblo, allega los resultados de los estudios analíticos, microbiológicos y fisicoquímicos practicados en diferentes Municipios del Atlántico y sus correspondientes Corregimientos²⁰.

Al revisar los referidos estudios, la Sala observa que, si bien, se tomaron muestras de algunos corregimientos del Municipio de Piojó, no se advierte el Corregimiento el Cerrito.

Los estudios en mención también fueron allegados por el Departamento con su escrito de contestación de la demanda de 6 de abril de 2015.

3.-Oficio de 21 de febrero de 2014, en el que la Secretaría de Agua Potable y Saneamiento Básico del Departamento del Atlántico informa que, es gestora del Plan Departamental para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento PAP-PDA, que tiene por finalidad fomentar una adecuada planeación de inversiones y formulación de proyectos integrales para articular y focalizar las diferentes fuentes de financiación para lograr la implementación de esquemas eficientes en la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico.

En relación con el Municipio de Piojó, el referido Oficio revela que el Corregimiento el Cerrito tiene un proyecto de construcción del sistema de acueducto que se ejecutará en coordinación y colaboración de la empresa Triple A, para lo cual se

²⁰ Folios 34 a 41.

acabó de conseguir un lote en el que se construirá la laguna para el abastecimiento de agua²¹.

4.- Mediante auto de pruebas de 1° de julio de 2015 (fls.748 a 749), el Tribunal decretó un dictamen pericial, que tenía por objeto que un ingeniero experto informara sobre las condiciones actuales en las que se encuentra el acueducto del corregimiento el Cerrito.

En respuesta, el ingeniero civil Absalón Prada Castillo en informe de 14 de junio de 2016²², aportó las fotografías tomadas en la diligencia e indicó lo siguiente:

“[...] Coincidió mi visita con la llegada de un carro tanque, conducido por el señor Johan Rueda quien me comentó lo siguiente: este servicio es prestado por el Departamento del Atlántico a través de la Subsecretaría de Prevención y Desastre, con una periodicidad de dos veces por semana, el preciado líquido es captado en Barranquilla, transportado a este lugar y lo depositan a través de una motobomba en un tanque que está situado en la vía principal de la población en la margen derecha, consistente en una base en concreto con un levante a su alrededor en bloques de arcilla reconocidos sobre la cual está colocado un tanque plástico que tiene una capacidad de 10.000 litros y de este sale una tubería en forma de U de ¾” de diámetro, con una llave de paso, que sirve para llenar pimpinas, que cada uno de los moradores del sitio trae para llevar a su casa el agua presuntamente potable, de la misma forma es llevada de este sitio al único colegio que existe en el lugar; lo anteriormente descrito lo ilustramos en el registro fotográfico, **este sistema de suministro de agua supuestamente era temporal mientras comenzará a funcionar un sistema de acueducto diseñado y construido por la oficina de Prevención y Desastre que según los testimonios de los señores que me atendieron, su construcción comenzó hace más de un año y terminaron las obras aproximadamente hace un año**, pero que hasta la presente no está funcionando y siguen con el sistema provisional.

DESARROLLO

A continuación describo el sistema de acueducto que fue construido en este sitio consistente en una represa (jagüey) con una profundidad. 4.00 mts aproximado pero con una extensión aproximada de 50.00 x 50.00 mts, una tubería y una caseta donde estaría colocada la motobomba que captaría e impulsaría el agua hasta cada una de las viviendas del corregimiento y al colegio en las cuales desde esa misma época se encuentran instaladas las domiciliarias, **pero que hasta la presente nada funciona y esto se encuentra abandonado desde hace un año aproximadamente y además estos señores manifiestan que con las lluvias que han caído en las zonas, el reservorio no ha logrado almacenar ningún volumen de agua que abrigue la esperanza de solucionar**

²¹ Folios 9 al 11 del expediente.

²² Folios 809 a 818.

el problema aun cuando sea con un método rudimentario y sin saber el tratamiento que le van a dar al líquido para que sea apto para el consumo humano esta es la razón por la cual nuestras ilusiones están truncadas y no vemos solución a corto plazo. Lo anterior lo ilustro en el registro fotográfico.

CONCLUSIÓN

Los habitantes del Corregimiento el Cerrito del Municipio de Piojó no tenemos otra expectativa sino estar resignados al suministro de agua que tenemos en la actualidad, que dicho sea de paso su calidad no la hemos estudiado.

En conclusión le pedimos a Dios que siga lloviendo en la zona para que cada uno de nosotros tenga agua lluvia de acuerdo a su capacidad de almacenamiento.

Convertir la represa que es propiedad de la finca de la familia Rosales que si comparamos con la construida no encontramos punto de comparación ya que esta sí ha tenido la capacidad de almacenar agua, y desde la cual en los momentos de escases lo convertimos en el acueducto provisional de nuestros habitantes hasta que nos lo permita los propietarios de la finca.

O que el Departamento no nos desampare con el servicio que hasta ahora nos está prestando no es el adecuado pero ante la necesidad del preciado líquido tenemos que conformarnos.

En resumen el Corregimiento del Cerrito del Municipio de Piojó Atlántico no cuenta en la actualidad con un sistema de acueducto, se abastece como los describo anteriormente.

RECOMENDACIONES

1.- Revisar la permeabilidad del terreno donde está construida la represa para almacenar el agua escorrentía y distribuirla a la población, teniendo en cuenta que hasta la presente dicho estanque no ha podido retener nada de agua como se puede observar en las fotos que adjunto por problemas de suelo.

2.- Ser muy cuidadoso y buscar una persona idónea y con el conocimiento para que le aplique el tratamiento adecuado al agua si se supera la capacidad de almacenamiento que hasta la presente es nula.

3.- Que la Subsecretaría de Prevención y Desastre, siga preocupada por la situación y por lo menos no desampare los habitantes del Corregimiento el Cerrito con el suministro de agua potable pero que a su vez se les practique un examen bacteriológico al agua en su etapa final, o sea al salir del tanque de almacenamiento a la población [...]” (Negrilla fuera del texto).

5.- El Departamento del Atlántico con su escrito de alegatos de conclusión, allegó el acta de recibo final del Contrato 0111-2014-00036, suscrito entre la Secretaría de Agua Potable y Saneamiento Básico y el contratista Dizgracon S.A.S, que tenía por objeto la construcción del sistema de acueducto del corregimiento el Cerrito del Municipio de Piojó.

De la referida acta se advierte que: i) El contrato fue suscrito el 17 de septiembre de 2014 y comenzó a ejecutarse el 10 de octubre del mismo año y finalizó el 19 de octubre de 2015; y ii) que el valor total ejecutado fue de \$238.703.162.

6.- Posteriormente, en sede de apelación el Departamento del Atlántico allegó los siguientes medios de prueba:

-. Acta de visita de campo efectuada el 30 de junio de 2017, que tenía por objeto apoyar en la instalación de la Planta de Tratamiento de Agua Potable por parte de la empresa Triple A. En dicho documento se registró como compromiso asistir al arranque de la Planta en la próxima semana y apoyar a la comunidad en la operación²³.

-. Acta de entrega de la Unidad de Filtración de Agua SkyHydrant suscrita por la empresa Triple A, el Gobernador del Atlántico y el Inspector de Policía Dagoberto Molina²⁴.

-.Fotografías de la Unidad de Filtración entregada a la comunidad por la empresa Triple A y del embalse que almacena el agua que abastecería a la población del Cerrito²⁵.

De las pruebas descritas, el Despacho sustanciador mediante proveído de 4 de abril de 2018, corrió traslado a las partes para que se pronunciaran sobre las mismas, frente a las cuales no se hizo manifestación alguna.

²³ Folio 894

²⁴ Folio 895

²⁵ Folios 896 a 898.

En el escrito de impugnación, el Departamento explicó que el contrato de obra 01111-2014-000036 se planificó en 3 etapas, consistentes en: i) la construcción del embalse, el cual debía ser llenado con las aguas lluvias, lo cual solamente ocurrió hasta el año 2017; ii) Construcción de la impulsión, conducción y distribución del agua, de las cuales, las dos primeras estaban a su cargo y la última era responsabilidad de la empresa Triple A; y iii) la instalación por parte de la empresa Triple A de la planta de tratamiento de agua potable, la cual fue entregada al Inspector de Policía del Cerrito.

Del material probatorio referido en precedencia, la Sala advierte que, en efecto, el Corregimiento el Cerrito del Municipio de Piojó carece del servicio público de agua potable, conforme se aseguró en la demanda y lo pudo constatar el ingeniero perito designado por el Tribunal.

Si bien la Sala encuentra que mediante contrato de obra 01111-2014-000036 se construyó un sistema de acueducto, lo cierto es que, como se infiere del dictamen pericial y del acta de recibo final del contrato, dicha obra se inició el **17 de septiembre de 2014** y fue entregada el **19 de octubre de 2015**, no obstante a la fecha en que se rindió el referido dictamen, esto es, **el 14 de junio de 2016**, el sistema construido no funcionaba y se encontraba abandonado **desde hace un año**, pues el estanque no retenía las aguas lluvias, conforme fue certificado en el proceso.

La Sala considera que, aunque el Departamento en su escrito de impugnación de **1° de febrero de 2018**, allegó un acta de visita de campo de **30 de junio de 2017**, en la que se dejó constancia de la instalación de la Planta de Tratamiento de Agua Potable suministrada por la empresa Triple A, así como también fotografías de dicha planta y del embalse que, al parecer, se encuentra lleno, este material no

demuestra que el servicio de agua potable se esté prestando y que la planta de tratamiento se encuentre en funcionamiento, más aún si se tiene en cuenta que en el acta de visita en mención la Gobernación se comprometió a asistir al arranque de la PTAP y apoyar a la comunidad en su operación, sin que se allegara ninguna otra prueba que demuestre la efectiva instalación de la Planta y su correcto funcionamiento.

Adicional a lo anterior, la Sala no observa ningún examen por parte de la Secretaría de Salud Departamental tendiente a verificar que el agua suministrada a la población sea apta para el consumo humano, pues en ninguno de los estudios allegados al proceso figura el Corregimiento del Cerrito del Municipio de Piojó, lo que da cuenta del incumplimiento de las funciones de control y vigilancia sobre la calidad del agua para consumo humano.

Siendo ello así, a juicio de la Sala no puede predicarse la existencia de un hecho superado, habida cuenta que la vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y al agua y saneamiento básico aún persiste.

En relación con la responsabilidad en garantizar la prestación efectiva del servicio público de agua, conforme se explicó en precedencia, esta recae principalmente en el Municipio de Piojó, el cual ha demostrado desidia y falta de interés en la problemática que enfrenta el Corregimiento del Cerrito.

Lo anterior, por cuanto ha guardado silencio a lo largo de este proceso, pese a los constantes requerimientos efectuados por el Tribunal durante el trámite de la primera instancia. En efecto, la Sala destaca que mediante auto de pruebas de 1° de julio de 2015, el *a quo* requirió al Alcalde de esa municipalidad para que informara sobre las actuaciones desplegadas para la gestión y construcción del

acueducto rural, no obstante, el Municipio hizo caso omiso, razón por la que se le requirió nuevamente en proveídos de 6 de abril y 25 de mayo de 2016, sin que se lograra respuesta alguna.

Adicional a lo anterior, el Municipio de Piojó no contestó la demanda, ni asistió a la audiencia de pacto de cumplimiento, así como tampoco apeló la sentencia de primera instancia en la que resultó condenado. De igual forma, el material probatorio da cuenta que las pocas y deficientes gestiones tendientes a suministrar agua a la población del Corregimiento del Cerrito han provenido del Departamento del Atlántico, el cual envía un carro tanque para abastecer a la comunidad de agua, de cuyo líquido no se tiene constancia de que sea potable y apta para el consumo humano.

En consecuencia, a juicio de la Sala, la responsabilidad en la vulneración de los derechos colectivos reclamados por la actora y por ende, los obligados en garantizarlos, recae, principalmente, en el Municipio de Piojó y, subsidiariamente, en el Departamento del Atlántico, pues este, por disposición expresa del artículo 7° de la Ley 142 debe **apoyar** financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos que operen en el Departamento o a los municipios que hayan asumido la prestación directa, entre otras.

En relación con las medidas que se deben adoptar para superar la vulneración de los derechos colectivos, el Tribunal ordenó lo siguiente:

“[...] SEGUNDO: En consecuencia de lo anterior, ORDENAR a las entidades GOBERNACIÓN DEL ATLÁNTICO, a través de su representante legal o a quien haga sus veces, que en asocio con el MUNICIPIO DE PIOJÓ, representado legalmente por su Alcalde Municipal o quien haga sus veces, **inicien el diseño de una política pública en materia de recursos hídricos** encaminada a superar de manera definitiva la situación de desabastecimiento de agua potable en el Corregimiento El Cerrito, **para lo cual cuenta con un término máximo de seis (6) meses contados a partir de la notificación del presente proveído.** El

diseño a implementar, no podrá desconocer los lineamientos generales de las políticas que en materia de agua, se hayan trazado, pero tales lineamientos han de ser ajustados, para respetar el derecho al agua de la comunidad del referido corregimiento, **y deberá contener además, fechas y plazos precisos que permitan hacer un seguimiento del desarrollo del mismo por parte de la comunidad**, con los respectivos mecanismos de control y evaluación que permitan dar cuenta del avance del mismo y sus grados de cumplimiento, y deberá asegurar en el corto plazo, el derecho a acceder y disponer de agua con regularidad, continuidad, presión, calidad aceptables y aptas para el consumo humano.

Para la iniciación del correspondiente plan, deberán adelantarse los trámites administrativos, financieros y presupuestales necesarios. Una vez diseñado el mismo, **deberá iniciarse el proceso de ejecución de conformidad con el cronograma incluido en él, y en todo caso, su implementación tendrá que realizarse a más tardar en un (1) año, después de la notificación de esta sentencia [...]** (Negrillas fuera del texto).

Sobre el particular, la Sala considera que, aunque la orden impartida por el Tribunal se encuentra ajustada a derecho, es necesario modificar los plazos otorgados para el diseño y ejecución de la política pública tendiente a superar definitivamente la problemática de desabastecimiento de agua potable en el Corregimiento el Cerrito, en atención a que en el expediente se demostró que desde el 19 de octubre de 2015 se construyó un acueducto que no está en funcionamiento y sólo hasta el 30 de junio de 2017 se efectuó la entrega de una Planta de Tratamiento de Agua, de la cual, tampoco se tiene constancia de su efectividad y funcionamiento, lo que pone de manifiesto que, de mucho tiempo atrás, la problemática es lo suficientemente conocida por las entidades responsables y, aun así, no han desplegado las acciones necesarias para dar solución final a tan importantísima necesidad de la población.

La Sala es categórica en advertir que no es dable a las autoridades posponer ni dilatar indefinidamente en el tiempo la solución a las necesidades básicas insatisfechas y, menos aún, tratándose de un asunto de tan trascendental importancia, como lo es el suministro de agua potable, derecho cuya efectividad debe ser asunto de primer orden para las autoridades nacionales, departamentales y municipales.

Es por lo anterior que la orden quedará en los siguientes términos:

“[...]SEGUNDO: En consecuencia de lo anterior, ORDENAR al MUNICIPIO DE PIOJÓ, representado legalmente por su alcalde o quien haga sus veces, que con apoyo de la GOBERNACIÓN DEL ATLÁNTICO, inicien el diseño de una política pública en materia de recursos hídricos encaminada a superar de manera definitiva la situación de desabastecimiento de agua potable en el Corregimiento El Cerrito, para lo cual cuenta con un término de un (1) mes contados a partir de la notificación del presente proveído. El diseño a implementar, no podrá desconocer los lineamientos generales de las políticas que en materia de agua, se hayan trazado, pero tales lineamientos han de ser ajustados, para respetar el derecho al agua de la comunidad del referido corregimiento, y deberá contener además, fechas y plazos precisos que permitan hacer un seguimiento del desarrollo del mismo por parte de la comunidad, con los respectivos mecanismos de control y evaluación que permitan dar cuenta del avance del mismo y sus grados de cumplimiento, y deberá asegurar en el corto plazo, el derecho a acceder y disponer de agua con regularidad, continuidad, presión, calidad aceptables y aptas para el consumo humano.

Para la iniciación del correspondiente plan, deberán adelantarse los trámites administrativos, financieros y presupuestales necesarios. Una vez diseñado el mismo, deberá iniciarse el proceso de ejecución de conformidad con el cronograma incluido en él, y en todo caso, su implementación tendrá que realizarse a más tardar en seis (6) meses, después de presentado el diseño a implementar [...]”.

La Sala conviene en aclarar que el diseño a ejecutar, puede consistir en poner en funcionamiento el acueducto existente, siempre y cuando sea en las condiciones señaladas en la orden en precedencia, esto es, que la población del Corregimiento el Cerrito disponga de agua con regularidad, continuidad, presión, calidad aceptable y apta para el consumo humano.

Asimismo, la Sala adicionará la sentencia en lo siguiente:

-. Ordenarle al Municipio de Piojó que, en coordinación con el Departamento del Atlántico y mientras se ejecutan y pongan en funcionamiento las obras definitivas, en el término de la distancia, implementen una solución provisional que procure el abastecimiento continuo de agua potable en condiciones que supongan un nivel de riesgo bajo para la población del Corregimiento el Cerrito.

- En atención a que se requiere un esfuerzo continuo por parte de los diferentes niveles de la Administración en la ejecución eficiente y organizada de los recursos y en la satisfacción de las necesidades insatisfechas de agua potable del Corregimiento el Cerrito, la Sala instará al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, para que preste apoyo de tipo técnico y administrativo en el diseño e implementación de la política pública ordenada al Municipio de Piojó y al Departamento del Atlántico, para la prestación del servicio de acueducto en el Corregimiento afectado.

- Finalmente, la Sala estima conveniente en poner de presente que el Tribunal no dispuso la creación de un comité de verificación, conforme lo autoriza el artículo 34 de la Ley 472, que en este caso particular resulta de suma importancia para garantizar la efectividad del fallo, dada la vulnerabilidad de la población afectada, que se refleja en la ausencia de satisfacción en los servicios básicos como el agua y, aunado a ello, en la falta de organización comunitaria en pro de la defensa de sus derechos colectivos, como lo pone en evidencia la intervención de la Defensoría del Pueblo a través de la interposición de la presente acción constitucional.

Siendo ello así, la Sala ordenará la conformación de un comité de verificación, el cual estará integrado por el Tribunal a través del Magistrado ponente que profirió la sentencia apelada, la Defensoría del Pueblo – Regional Atlántico, el Municipio de Piojó, el Departamento del Atlántico, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Inspector de Policía del Corregimiento el Cerrito.

Adicionalmente, comoquiera que el artículo 34 de la Ley 472 permite la inclusión en dicho comité de organizaciones no gubernamentales con actividades en el

objeto del fallo, la Sala solicitará a la Universidad del Norte de la ciudad de Barranquilla a través de su Facultad de Derecho, para que, en caso de que cuente con un programa relacionado con el objeto de la presente acción, integre el grupo de verificación de esta sentencia.

Lo anterior, en atención a que debido a la condición de vulnerabilidad de la población del Corregimiento del Cerrito, resulta necesario que esta cuente con una representación al interior del comité de verificación que no haga parte de los extremos de la *litis*, aunado al hecho de que dicha inclusión propende por el fortalecimiento y empoderamiento de la sociedad civil para la protección de sus derechos colectivos conculcados y, en consecuencia, garantizar el cumplimiento efectivo de la decisión judicial.²⁶

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

FALLA:

PRIMERO: MODIFÍCASE el numeral segundo de la parte resolutive de la sentencia de 11 de diciembre de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, el cual quedará en los siguientes términos:

“[...] SEGUNDO: En consecuencia de lo anterior, ORDENAR al MUNICIPIO DE PIOJÓ, representado legalmente por su alcalde o quien haga sus veces, que con apoyo de la GOBERNACIÓN DEL ATLÁNTICO, inicien el diseño de una política pública en materia de recursos hídricos encaminada a superar de manera definitiva la situación de desabastecimiento de agua potable en el Corregimiento El Cerrito, para lo cual cuenta con un término de un (1) mes contados a partir de la notificación del presente proveído. El diseño a implementar, no podrá desconocer los lineamientos generales de las políticas que en materia de agua,

²⁶ Esta Sala en sentencia de 1° de diciembre de 2016, vinculó al comité de verificación al Instituto Nacional para Sordos –INSOR-, la Federación Nacional de Sordos de Colombia –FENASCOL- y el Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social de la Universidad de los Andes – PAIS-.

se hayan trazado, pero tales lineamientos han de ser ajustados, para respetar el derecho al agua de la comunidad del referido corregimiento, y deberá contener además, fechas y plazos precisos que permitan hacer un seguimiento del desarrollo del mismo por parte de la comunidad, con los respectivos mecanismos de control y evaluación que permitan dar cuenta del avance del mismo y sus grados de cumplimiento, y deberá asegurar en el corto plazo, el derecho a acceder y disponer de agua con regularidad, continuidad, presión, calidad aceptables y aptas para el consumo humano.

Para la iniciación del correspondiente plan, deberán adelantarse los trámites administrativos, financieros y presupuestales necesarios. Una vez diseñado el mismo, deberá iniciarse el proceso de ejecución de conformidad con el cronograma incluido en él, y en todo caso, su implementación tendrá que realizarse a más tardar en seis (6) meses, después de presentado el diseño a implementar [...].”

SEGUNDO: ADICIÓNASE la sentencia apelada en lo siguiente:

- **ORDÉNASE** al **MUNICIPIO DE PIOJÓ** que, en coordinación con el **DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO** y mientras se ejecutan y pongan en funcionamiento las obras definitivas para garantizar el servicio de acueducto, en el término de la distancia, implementen una solución provisional que procure el abastecimiento continuo de agua potable en condiciones que supongan un nivel de riesgo bajo para la población del Corregimiento el Cerrito.

- **INSTÁSE** al **MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO**, para que preste apoyo de tipo técnico y administrativo en el diseño e implementación de la política pública ordenada al Municipio de Piojó y al Departamento del Atlántico, para la prestación del servicio de acueducto en el Corregimiento el Cerrito.

- **CONFÓRMASE** el comité de verificación de que trata el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, el cual estará integrado por el Tribunal a través del Magistrado ponente que profirió la sentencia apelada, la Defensoría del Pueblo – Regional Atlántico, el Municipio de Piojó, el Departamento del Atlántico, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Inspector de Policía del Corregimiento el Cerrito y la Universidad del Norte de la ciudad de Barranquilla a través de su Facultad de

Derecho, esta última en el evento de que cuente con un programa relacionado con el objeto de la presente acción.

TERCERO: CONFÍRMASE en lo demás el fallo apelado.

CUARTO: REMÍTASE copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo para los efectos del artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

QUINTO: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala, en la sesión del día 26 de julio de 2018.

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS