

DERECHO A LA SALUBRIDAD PÚBLICA, AL ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y A QUE SU PRESTACIÓN SEA EFICIENTE Y OPORTUNA - Se vulneran en relación con el servicio público domiciliario de acueducto y el suministro de agua no apta para el consumo humano a los habitantes del municipio de San Cristóbal, Departamento de Bolívar / ACCIÓN POPULAR - Naturaleza y características / ACCIÓN POPULAR - Supuestos sustanciales para su procedencia / PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE - Entidades responsables del control y vigilancia de la calidad del agua para consumo humano / PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE - La realización de informes de análisis de agua son medidas insuficientes ante la vulneración de los derechos colectivos alegados

[L]a sola realización de informes de análisis de agua consumida en un municipio, se constituyen en acciones realmente insuficientes frente a la gravedad de la problemática que presenta el municipio de San Cristóbal, la cual demanda del departamento de Bolívar, como ente territorial encargado de brindar apoyo y de coordinar las políticas en materia de agua potable dentro de su jurisdicción y de ejercer control y vigilancia de la calidad del agua para consumo humano, el activismo que ordenó el Tribunal Administrativo de Bolívar en el fallo de primera instancia, de manera que así se contribuya, efectivamente, a la cesación de la vulneración de los derechos cuyo amparo fue solicitado por el actor popular. (...). [E]n la actualidad el hecho que motivó la demanda no ha sido superado, por cuanto la calidad del agua para consumo humano que se sigue suministrando en el municipio de San Cristóbal, por parte de la empresa de servicios públicos ASOAGUAS E.S.P., adscrita a dicho municipio, continúa siendo agua NO apta para el consumo humano. (...). [E]l ente territorial departamental, con su actuar omisivo, ha permitido la afectación de los derechos colectivos invocados en la demanda, aún sin ser el directamente responsable de la prestación del servicio de acueducto, la cual se encuentra a cargo del municipio de San Cristóbal y de la empresa ASOAGUAS E.S.P. Tal afirmación se deriva al hecho constatable en que el departamento de Bolívar limitó sus actuaciones a la realización de informes de análisis de la calidad del agua para consumo humano en dicho municipio, sin desplegar otras acciones que conduzcan a propiciar la modificación de tan precaria situación. (...). [E]sta inconformidad [lo ordenado en el ordinal 3º de las Medidas de Protección de Urgencia, que dispuso realizar y enviar informes al Ministerio de la Protección Social, a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y al Instituto Nacional de Salud] no tiene vocación de prosperidad pues lo que denota es un desconocimiento por parte del ente departamental de los principios de subsidiariedad, complementariedad, coordinación y concurrencia a los que debe sujeción, en aplicación de las normas que rigen a los departamentos, aplicables del control y vigilancia en materia de agua potable y en cuanto a la prestación de servicios públicos domiciliarios como lo es el servicio de acueducto.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 88 / LEY 472 DE 1998 / DECRETO 1575 DE 2007 - ARTÍCULO 4 / DECRETO 1575 DE 2007 - ARTÍCULO 8 / LEY 142 DE 1994 - ARTÍCULO 7 / LEY 715 DE 2001 - ARTÍCULO 74

NOTA DE RELATORÍA: En cuanto a la naturaleza y características de la acción popular, ver: Corte Constitucional, sentencia de 11 de julio de 2013, exp. T-443, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y sentencia de 23 de abril de 2014, exp. T-254, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. En Relación con el carácter preventivo de las acciones populares, ver: Corte Constitucional, sentencia de 14 de abril de 1999, exp. C-215, M.P. Martha Victoria Sáchica De Moncaleano (E). Sobre el mismo tema, consultar: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 2 de

septiembre de 2004, exp. 2002-02693-01, C.P. María Elena Giraldo Gómez. En cuanto a los supuestos sustanciales para la procedencia de las acciones populares, consultar: Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 5 de marzo de 2015, exp. 15001-23-33-000-2013-00086-01(AP), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno. Sobre la importancia del agua y el derecho al agua, como derecho humano indispensable para vivir dignamente y condición previa para la realización de otros derechos humanos, consultar: Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 28 de marzo de 2014, exp. 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Bogotá, D.C., ocho (8) de junio de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 13001-23-31-000-2012-00018-01(AP)

Actor: ALEXANDER VILLANUEVA BENITO REVOLLO

Demandado: MUNICIPIO DE SAN CRISTÓBAL - DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR

La Sala procede a decidir los recursos de apelación interpuestos por el **DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR**¹ y el **INSTITUTO NACIONAL DE SALUD** (en adelante el **INS**)², en contra de la sentencia de 16 de junio de 2015, proferida por el **Tribunal Administrativo de Bolívar – Sala de Decisión No. 5-2015**.

I.- SOLICITUD

I.1. El ciudadano **Alexander Villanueva Benito Revollo** en ejercicio de la acción popular establecida en el artículo 88 de la Constitución Política, presentó demanda³ en contra del **municipio de San Cristóbal** (Bolívar), con miras a lograr la protección de los derechos colectivos relacionados con: **i)** la seguridad y salubridad públicas; **ii)** el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; y **iii)** el acceso a los servicios públicos y a que su prestación

¹ Folios 621 a 623. Cuaderno No. 3. Acción popular.

² Presentado como solicitud de adición de la sentencia de primera instancia y entendido por el Tribunal Administrativo de Bolívar como recurso de apelación. Folios 626 a 631 (recurso) y 635 auto que concede el recurso de reposición. Expediente de tutela.

³ Folios 1 a 6. Cuaderno No. 1.

sea eficiente y oportuna⁴, los cuales estimó vulnerados con ocasión de la deficiente prestación del servicio público domiciliario de acueducto, por parte de la empresa **ASOAGUAS E.S.P.** - entidad contratada por dicho municipio-, deficiencia que se concretaba en el suministro de agua no apta para el consumo humano.

II.- LOS HECHOS

Los hechos que fundamentan la solicitud de amparo constitucional son los siguientes:

II.1. La Secretaría de Salud del Departamento de Bolívar, en atención al informe rendido por el Técnico en Saneamiento Luis M. Lara, adscrito a dicha Secretaría, y en cumplimiento de las funciones asignadas⁵ por el Decreto 475 de 1998 “*Por el cual se expiden normas técnicas de calidad del agua potable*”⁶ programó en el primer semestre del año 2009, la toma de 72 muestras sobre la calidad del agua para consumo humano que era suministrada en los municipios del departamento de Bolívar⁷.

II.2. El total de muestras realizadas ascendió a un total de 3.168, de las cuales 1.483 fueron analizadas en el Laboratorio Departamental de Salud Pública de la Secretaría Departamental mencionada.⁸

II.3. El 74% del total de las muestras analizadas dieron como resultado “[...] **que el agua No es apta para el consumo humano**, tal y como lo verifica la copia del estudio de cuatro muestras tomadas en el Municipio de SAN CRISTÓBAL (sic) el Laboratorio Bromatológico de la Secretaría de Salud seccional Bolívar [...]”⁹ (Negritillas fuera de texto).

II.4. Algunos de los factores de riesgo que el Técnico Luis M. Lara identificó en el informe sobre la calidad del agua que se consumía en los municipios del

⁴ Consagrados en el los literales g), h) y j) del artículo 4º de la Ley 472 de agosto 5 de 1998 “*por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones*”.

⁵ Referidas a ejercer funciones de vigilancia sobre la calidad sanitaria del agua para consumo humano.

⁶ **Decreto 475 de 1998, ARTICULO 43.** Las autoridades de Salud de los Distritos o Municipios deberán desarrollar acciones de vigilancia de la calidad del agua para consumo humano, realizando los análisis microbiológicos de acuerdo con la población servida, tal como se establece a continuación: [...]

PARAGRAFO 1o. Cuando los resultados de los análisis organolépticos, físicos, químicos y microbiológicos, no concuerden con las normas establecidas en el presente Decreto, las autoridades de salud de los distritos o municipios procederán a tomar las muestras que sean necesarias para ubicar la posible falla y tomar las medidas correctivas del caso.

⁷ En ese entonces un número de 44.

⁸ Folio 1. Cuaderno No. 1. Expediente acción popular.

⁹ Folio 2. Cuaderno No. 1. Expediente acción popular.

departamento de Bolívar y que dio origen a la programación del muestreo anteriormente señalado, fueron los siguientes:

- a) El no suministro de elementos necesarios a los Técnicos en saneamiento ambiental para cumplir el programa de toma y análisis de muestras de agua, establecido por la secretaria Seccional de Salud a través de la división de promoción y Prevención, con el fin de ejercer vigilancia y asesorar en el mejoramiento de la calidad.
- b) Los continuos cambios de fontaneros y operarios en las plantas de tratamiento-
- c) La falta de insumos para hacer la desinfección.
- d) Hacer la clarificación y glorificación simultáneas.
- e) Irregularidad en la prestación del servicio permaneciendo las redes vacías en la mayor parte del tiempo.
- f) Fuentes y captaciones mal protegidas (subterráneas y superficiales).
- g) Mala disposición de excretas y basuras.
- h) Tala indiscriminada de árboles en las riveras.
- i) Falta de mantenimiento previo y colectivo en todo el sistema.
- j) Almacenamiento adecuado a nivel comunitario [...]"¹⁰.

II.5. El actor señaló que las entidades demandadas desconocen los parámetros mínimos establecidos en el Decreto 475 de 1998, en relación con las exigencias para la adecuada prestación del servicio público domiciliario de acueducto y, en consecuencia, están poniendo en riesgo la seguridad y la salubridad públicas de la comunidad del municipio de San Cristóbal (Bolívar), dado que la calidad del agua que se estaba distribuyendo a la población de dicho municipio, no era apta para el consumo humano:

II.6. En cuanto a la calidad del agua que consumen los habitantes del municipio de San Cristóbal, el actor acotó:

"[...] NO ES APTA PARA EL CONSUMO HUMANO, ya que para ello debe ser de Cero, (0) UFC (Unidad Formadora de Colonias) por cada 100 ml de muestra, tanto para Coliformes Totales y Fecales, en especial la especie E COLI. Al encontrar ese tipo de microorganismos en el agua que se ofrece y que se consume por parte de la población, se coloca en peligro inminente a los usuarios porque pueden adquirir enfermedades de tipo hídrico [...]"¹¹.

"[...] de acuerdo con las copias de las muestras que anexamos, en el agua de este municipio encontramos una relación de 80/100 ml en el caso de coliformes totales; y resultado POSITIVO en el caso de coliformes FECALES [...]"¹².

¹⁰ Folio 3. Cuaderno No. 1. Expediente acción popular.

¹¹ Folios 2 y 3. Según la OMS algunas de las enfermedades hídricas son: anemia, arsenicosis, ascariasis, campilobacteriasis, cólera, toxinas Ciano bacterianas, el dengue y el dengue hemorrágico, diarrea, ahogamiento, fluorosis, enfermedad del gusano de guinea (dracunculiasis), hepatitis, encefalitis japonesa, intoxicación por plomo, leptospirosis, malaria, malnutrición, metahemoglobinemia, oncocercosis (ceguera de los ríos), tiña (tineo), escabiosas, esquistosomiasis, lesión de la medula espinal, tracoma, tifoidea y fiebres entéricas paratifoideas. Ver página Web de la OMS, enlace: http://www.who.int/water_sanitation_health/diseases/diseasefact/es/

¹² Folio 3. Cuaderno No. 1. Expediente acción popular.

II.7. Por lo anteriormente expuesto, el actor presentó demanda de acción popular el 9 de noviembre de 2009, inicialmente, ante los juzgados administrativos del Circuito Judicial de Cartagena.

III.- PRETENSIONES

La parte actora formuló las siguientes pretensiones:

“[...] **PRIMERA:** Que el Alcalde y demás entidades implicadas en la promoción, distribución y otros servicios de acueducto en el MUNICIPIO DE SAN CRISTOBAL en el Departamento de Bolívar apliquen la legislación vigente, realicen la adecuación de las redes e instalaciones del acueducto, y por ende, garanticen el derecho a la seguridad y salubridad pública (sic), además de garantizar de manera ética el derecho a la vida, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 6 del Capítulo III del Decreto 475 de 1998, en lo que tiene que ver con las normas organolépticas, fisicoquímicas y microbiológicas de la calidad del agua potable en cualquier punto de la red de distribución de sus sistemas de acueducto municipal.

SEGUNDA: Que se haga entrega de la dotación de elementos y medios necesarios para cumplir con el programa establecido por la División de Promoción y Prevención de la Secretaría de Salud Seccional Bolívar, teniendo en cuenta que estos recursos quedan concertados y asignados en el P.B.A. Municipal y que además se designen técnicos especializados para realizar estos estudios.

TERCERA: Que se inicie y se mantenga en continuo funcionamiento la etapa de desinfección sanitaria, ya que es la mas (sic) eficiente para estos casos.

CUARTA: Que se haga efectiva la separación de los procesos de Clarificación y Clorificación.

QUINTA: Que se realicen las correspondientes labores de mantenimiento, lavado y desinfección de los tanques de almacenamiento y en general de toda la red de distribución de agua potable, con la periodicidad necesaria para garantizar el correcto estado de potabilidad del agua.

SEXTA: Que se prevenga al municipio de SAN CRISTOBAL por intermedio de su alcalde para que en el futuro se abstenga de incurrir en las omisiones objeto de la presente acción, bajo los apremios DEL ARTÍCULO 41 DE LA LEY 472/98.

SÉPTIMO: Se declare en su máxima cuantía, el incentivo señalado en el Art. 39 de la ley 472 de 1998 [...]”¹³.

IV. ACTUACIÓN PROCESAL

IV.1. La demanda de acción popular fue presentada ante los Juzgados Administrativos de Cartagena, correspondiéndole su conocimiento y trámite al Juzgado Séptimo Administrativo de dicho Circuito Judicial, despacho que procedió a admitirla mediante auto de **10 de noviembre de 2009**.¹⁴ . Igualmente, mediante

¹³ Folio 4. Cuaderno No. 1. Expediente acción popular.

¹⁴ Folios 17 y 18. Cuaderno No. 1. Expediente acción popular.

auto de **29 de junio de 2010**¹⁵, el citado despacho dispuso vincular al trámite en examen, a las siguientes entidades del orden nacional y territorial:

- Ministerio de la Protección Social (Hoy Ministerio de Salud y Protección Social)
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (actualmente Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible)
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SUPERSERVICIOS
- Instituto Nacional de Salud - INS
- Departamento de Bolívar – Secretaría de Salud Departamental
- Empresa ASOAGUAS E.S.P.

IV.2. Ahora bien, mediante **auto de 23 de noviembre de 2011**¹⁶, la citada autoridad judicial ordenó remitir el expediente al **Tribunal Administrativo de Bolívar**¹⁷, en atención al factor de competencia funcional, dada la entrada en vigencia de la Ley 1395 de 2010¹⁸, la cual atribuyó a los tribunales administrativos de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el conocimiento de las acciones populares en primera instancia, cuando estuvieran vinculadas al trámite entidades del orden nacional.

IV.3. Se tiene, entonces, que el **Tribunal Administrativo de Bolívar – Sala de Decisión No. 5-2015**, mediante auto de **15 de agosto de 2012**, avocó el conocimiento del trámite de la acción popular¹⁹ y ordenó dejar sin efecto las providencias que con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1395 de 2010, hubieran sido proferidas por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cartagena, dejando a salvo las pruebas legalmente aportadas al plenario²⁰. En la misma providencia, el Tribunal de instancia ordenó notificar personalmente al representante de la empresa **ASOAGUAS E.S.P.**, notificación que estaba pendiente de realizarse.

¹⁵ Folios 150 y 151. Cuaderno No. 1. Expediente acción popular.

¹⁶ Folios 252 a 254 Cuaderno No. 2. Expediente acción popular.

¹⁷ Folios 252 a 254 Cuaderno No. 2. Expediente acción popular.

¹⁸ Ley 1395 de 2010 "Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial". Artículo 57. El artículo 132 del Código Contencioso Administrativo tendrá un numeral 14, cuyo texto será el siguiente: Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: [...] 14. **De las acciones populares y de cumplimiento que se interpongan contra entidades del nivel nacional.**

¹⁹ Folios 258 y 259. Cuaderno No. 2. Expediente acción popular.

²⁰ Folio 258. Cuaderno No. 2. Expediente acción popular.

IV.4. El día **19 de noviembre de 2014**, se llevó a cabo la audiencia de pacto de cumplimiento, la cual fue declarada fallida²¹.

IV.5. Finalmente, mediante auto del **12 de mayo de 2015**, se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto de fondo²².

V. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

V.1. MUNICIPIO DE SAN CRISTÓBAL – DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR

V.1.1. El Alcalde y a su vez representante legal del municipio de San Cristóbal para el período 2008-2011 contestó la demanda²³, manifestando en su escrito que el ente territorial no había vulnerado los derechos colectivos invocados por el actor, en razón a que el **municipio de San Cristóbal** no era el prestador directo del servicio público de acueducto y alcantarillado y, por ende del suministro de agua potable; y, en esa medida, no podía ser considerado responsable por la inadecuada prestación del servicio mismo o por la calidad del agua que consumían los habitantes del citado municipio.

V.1.2. Puso de presente que para la prestación del servicio público de acueducto, el municipio de San Cristóbal contrató a la empresa **ASOAGUAS E.S.P.**, persona jurídica que sería la obligada a responder en caso de incumplimiento de las normas sobre la calidad del agua potable en sus fases de tratamiento, producción y suministro de la misma en el municipio. Fundamentó su aserto en lo dispuesto en el artículo 4º del Decreto 475 de 1998²⁴.

V.1.3. Señaló que de las pruebas allegadas con la demanda no podía concluirse que el agua que se estaba suministrando a los habitantes del municipio de San Cristóbal, no fuera apta para el consumo humano.

²¹ Folios 396 a 399. Cuaderno No. 2. Expediente acción popular.

²² Folio 543. Cuaderno No. 3. Expediente acción popular.

²³ Folios 23 a 26. Cuaderno No. 1. Expediente acción popular.

²⁴ Decreto 475 de 1998. **ARTICULO 4o.** Las personas que prestan el servicio público de acueducto son las responsables del cumplimiento de las normas de calidad del agua potable establecidas en el presente decreto, y deben garantizar la calidad del agua potable, en toda época y en cualquiera de los puntos que conforman el sistema de distribución.

PARAGRAFO. Las personas que prestan el servicio público de acueducto, bajo condiciones normales, deberán garantizar su abastecimiento en continuidad y presión en la red de distribución, acorde con lo dispuesto en los planes de gestión y resultados (PGR), elaborados por las personas que prestan el servicio público de acueducto y aprobados por el Ministerio de Desarrollo Económico, de acuerdo con lo estipulado en la Ley 142 de 1994.

V.1.4. Finalmente, propuso como excepciones, *“la falta de vulneración de los derechos colectivos”* y la genérica, es decir, que se declarara cualquier otra excepción que resultara probada dentro del proceso, de conformidad con lo establecido en el artículo 164 del Código Contencioso Administrativo²⁵.

V.2. EMPRESA ASOAGUAS E.S.P.

V.2.1. La representante legal de la empresa contestó la demanda,²⁶ manifestando su oposición a todas y cada una de las pretensiones formuladas por el actor “[...] *por considerar que carecen de fundamentos jurídicos o fácticos para invocarlas [...]*”²⁷.

V.2.2. Para sustentar su oposición, la representante legal adujo que teniendo en cuenta que lo que se debate es lo referente a la calidad del agua suministrada a los habitantes del municipio de San Cristóbal, y dado que existían serias inconsistencias o disparidades de criterios entre los informes presentados por la Secretaría Seccional de Salud y los informes realizados por los laboratorios de la propia empresa **ASOAGUAS E.S.P.**, debía ordenarse una prueba pericial.

V.2.3. La representante de la empresa **ASOAGUAS E.S.P.**, en su escrito de defensa, esgrimió como argumento que “[...] *acorde con lo plasmado en los resultados de los laboratorios de AGUAS DE CARTAGENA, en el municipio no se presentan rastros de epidemias o de enfermedades hídricas que aquejen a la población, como las alegadas por el actor popular que determinen la mala calidad del agua suministrada [...]*”²⁸.

V.3. DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR

V.3.1. Por medio de apoderado judicial, la entidad territorial contestó la demanda²⁹ oponiéndose a la prosperidad de todas y cada una de las pretensiones solicitadas en contra del departamento de Bolívar, por considerar que el departamento de Bolívar no había vulnerado derecho colectivo alguno.

²⁵ Folios 23 a 26. Cuaderno No. 1. Expediente acción popular.

²⁶ Folios 58 a 63. Cuaderno No. 1. Expediente acción popular.

²⁷ Folio 58. Cuaderno No. 1. Expediente acción popular.

²⁸ Folio 61. Cuaderno No. 1. Expediente acción popular.

²⁹ Folios 160 a 163. Cuaderno No. 1. Expediente acción popular.

V.3.2. En este sentido, propuso que declarara probada la excepción de “*falta de legitimación en la causa por pasiva*” y para ello argumentó que el servicio de acueducto y alcantarillado no le corresponde al ente departamental que representaba, dado que a partir de la entrada en funcionamiento de la empresa **ASOAGUAS E.S.P.**, era dicha entidad la encargada de la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado y del respectivo control de la calidad del agua, según lo dispone el artículo 9° del **Decreto 1575 de mayo 9 de 2007**³⁰.

V.3.3. Asimismo, explicó que al Departamento le correspondía vigilar la calidad del agua distribuida por dicha empresa, función que había venido ejerciendo en cumplimiento de lo establecido en el artículo 8° del Decreto 1575 de 2007, tal y como podía deducirse de los documentos allegados por el actor al plenario, los cuales corresponden a los resultados de distintos estudios realizados por la Secretaría Seccional de Salud del Departamento de Bolívar, acerca de la de calidad del agua que era suministrada en los municipios que hacen parte de dicho ente territorial³¹.

V.4. SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

V.4.1. La Superintendencia, por medio de apoderado judicial, contestó la demanda³², oponiéndose a las pretensiones formuladas por el actor, con fundamento en los siguientes argumentos:

V.4.1.1. Indicó que, según las disposiciones constitucionales y legales aplicables al tema, no es de su competencia prestar el servicio público de acueducto, alcantarillado y saneamiento básico, puesto que tales funciones están asignadas expresamente en el artículo 79 de la Ley 142 de 1994, en primera lugar, a los municipios, los cuales pueden suscribir contratos con empresas prestadoras de servicios públicos, caso en el cual sería la empresa prestadora de servicios públicos quien tendría el deber legal y contractual de prestar el servicio de acueducto en condiciones técnicas apropiadas, no obstante continuar el municipio con la obligación de velar por la prestación eficiente y oportuna del mismo.

³⁰ Decreto 1575 de 2007 “*Por el cual se establece el Sistema para la Protección y Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano*”.

³¹ Folios 160 a 163. Cuaderno No. 1. Expediente acción popular.

³² Folios 168 a 180. Cuaderno No. 1. Expediente acción popular.

V.4.1.2. Afirmó que la responsabilidad de la Superintendencia se limita a ejercer acciones de control, esto es, vigilar el cumplimiento de las normas legales en estos asuntos, por parte de las personas prestadoras del servicio (art. 9º del Decreto 1575 de 2007), pero no puede extenderse frente a la vigilancia y control de las actuaciones de las demás entidades involucradas en la prestación del servicio. Considera que en el *sub lite* no existe material probatorio que permita demostrar la responsabilidad de la Superintendencia, por lo que solicitó denegar las suplicas de la demanda en relación con la entidad que representa³³.

V.5. INSTITUTO NACIONAL DE SALUD – INS

V.5.1. Por intermedio de apoderada judicial, el Instituto se opuso a las pretensiones de la demanda, manifestando, entre otras, las siguientes consideraciones:

V.5.1.1. De conformidad con las disposiciones legales previstas en el Decreto 1575 de mayo 9 de 2007, “*Por el cual se establece el Sistema para la Protección y Control de Calidad de Agua para Consumo Humano*”, - que en su artículo 35 deroga el Decreto 475 de 1998 -, es posible inferir que “[...] *los responsables de los sistemas de abastecimiento y de distribución del agua potable en la respectiva jurisdicción son las personas prestadoras que suministran o distribuyen agua para consumo humano y que deben realizar el control a las mismas y la administración municipal, tal como lo estipula el artículo 9º del Decreto 1575 de 2007 y la ley 142 de 1994, artículos 5º y 6º [...]*”³⁴.

V.5.1.2. Asimismo señaló que la vigilancia sobre la calidad del agua para consumo humano corresponde a las Direcciones Territoriales de Salud “[...] *como autoridades sanitarias de los Departamentos, Distritos y Municipios según lo estipulado en el artículo 8º del Decreto 1575 de 2007 [...]*”³⁵.

V.5.1.3. Finalmente, concluyó que el INS no tiene injerencia directa en la vigilancia ni en el levantamiento de la información de la calidad del agua para consumo humano y, con base ello, solicitó que exoneraran a dicha entidad de “[...] *cumplir cualquier disposición legal que contribuya a la satisfacción de las pretensiones [...]*”³⁶.

³³ *Ibidem*.

³⁴ Folio 237. Cuaderno No.2. Expediente acción popular.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ *Ibidem*.

V.6. MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL (hoy Ministerio de Salud y Protección Social)³⁷:

V.6.1. El Ministerio, por medio de apoderada judicial, se opuso a las pretensiones de la demanda, y para ello consignó en su escrito de contestación las siguientes consideraciones:

V.6.1.1. El Ministerio de la Protección Social, de conformidad con las competencias establecidas en la Constitución Política³⁸ y en la ley³⁹, es el ente rector de las políticas generales en materia de salud, pensiones y riesgos profesionales y, en ningún caso, es una entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios.

V.6.1.2. Las entidades de orden territorial no pueden comprometer la responsabilidad del Ministerio de la Protección Social en sus actuaciones u omisiones, dado que no dependen administrativamente del ente público nacional. Igualmente, no es viable, jurídicamente, pretender que un organismo nacional como lo es el Ministerio citado, adopte y asuma decisiones que son del resorte de los entes territoriales.

V.6.1.3. Finalmente, el apoderado judicial solicitó desestimar las pretensiones de la demanda por “*falta de legitimación en la causa por pasiva*”, en lo que respecta a la Nación – Ministerio de Protección Social, toda vez que, de conformidad con las disposiciones de carácter constitucional y legal señaladas en el escrito, el Ministerio no es competente para atenderlas y, por lo tanto, no existe obligación o la responsabilidad que pueda comprometer a su representada⁴⁰.

V.7. MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible)

V.7.1. El Ministerio, por medio de apoderada judicial, contestó la demanda⁴¹ manifestando su oposición a la vinculación de dicha entidad al trámite de la acción popular, teniendo en cuenta que dicho ente ministerial no era responsable de la

³⁷ Folios 184 a 199. Cuaderno No.1. Expediente acción popular.

³⁸ Constitución Política, artículos 6 y 21.

³⁹ Ley 715 de 2001 “*Por la cual se dictan norma 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 de los servicios de educación y salud entre otros*”. Decreto 205 de 2003.

⁴⁰ Folios 184 a 199. Cuaderno No.1. Expediente acción popular.

⁴¹ Folios 219 a 228. Cuaderno No.2. Expediente acción popular.

protección de los derechos invocados por el actor, dado que no tenía a su cargo la ejecución de las políticas ambientales, y tampoco le habían sido asignadas “[...] funciones de control y vigilancia en la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, pues dicha competencia radica en otras autoridades relacionadas directamente con el tema [...]”⁴².

V.7.2. En ese orden de ideas, la apoderada judicial del Ministerio propuso como excepción de mérito, “*la falta de legitimación en la causa por pasiva*”, dado que, de conformidad con lo establecido en la Ley 99 de diciembre 22 de 1993⁴³, la Ley 790 de diciembre 27 de 2002⁴⁴ y el Decreto 216 de febrero 3 de 2003⁴⁵, dicho ente público “[...] es el organismo rector encargado de fijar o establecer las políticas a nivel nacional en materia de medio ambiente, uso del suelo y ordenamiento urbano, agua potable y saneamiento básico, desarrollo territorial y urbano, así como la política habitacional integral [...]”⁴⁶.

V.7.3. Precisó, entonces, que las entidades comprometidas en la presunta amenaza o vulneración de los derechos colectivos invocados en la demanda serían, en primer término, la persona prestadora del servicio de acueducto y alcantarillado en cada municipio, en su condición de como responsable directa, y, en segundo lugar, la autoridad del orden nacional encargada de la inspección, vigilancia y control de dichas empresas prestadoras del servicio; esto es, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, entidad que cuenta con dichas atribuciones, de conformidad con lo establecido en la Ley 142 de 1994⁴⁷.

V.7.4. Finalmente, y, luego de citar otras disposiciones tales como el Decreto 1575 de 2007 y sus resoluciones reglamentarias, concluyó señalando que “[...] queda demostrado que la competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, está restringida a la reglamentación del tema, competencia dentro de la cual no se encuentra hacer efectivos los parámetros o modelos conceptuales, los cuales deben ser acatados por los prestadores de servicios públicos de acueducto y alcantarillado [...]”⁴⁸.

⁴² Folio 219. Cuaderno No.2. Expediente acción popular

⁴³ Ley 99 de 1993 “*Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones*”.

⁴⁴ Ley 790 de 2002 “*Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades Extraordinarias al Presidente de la República*”.

⁴⁵ Decreto 216 de 2003 “*Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se dictan otras disposiciones*”

⁴⁶ Folio 220. Cuaderno No.2. Expediente acción popular.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ Folio 221. Cuaderno No.2. Expediente acción popular.

VI.- AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

VI.1. El **19 de noviembre de 2014**⁴⁹ tuvo lugar la audiencia especial de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998 “*por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones*”.

VI.2. La Magistrada Ponente del Tribunal Administrativo de Bolívar, en asocio con su Auxiliar judicial, se constituyeron en audiencia en la que comparecieron la entidad demandada, las entidades vinculadas y el agente del Ministerio Público, denotándose la ausencia del actor popular⁵⁰.

VI.3. Ante la ausencia del actor popular y la inexistencia de fórmulas de acuerdo por parte de las entidades participantes en la audiencia, la Magistrada ponente dispuso declarar fallida la diligencia y, en consecuencia, procedió a decretar pruebas conforme a lo establece el artículo 28 de la Ley 472 de 1998.

VII.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN PRIMERA INSTANCIA

VII.1. MUNICIPIO DE SAN CRISTÓBAL - BOLÍVAR Y EMPRESA ASOAGUAS E.S.P.

VII.1.2. El **27 de mayo de 2015**, el **municipio de San Cristóbal** y la empresa **ASOAGUAS E.S.P.**, por medio del mismo apoderado judicial presentaron un escrito conjunto de alegatos⁵¹, mediante el cual manifestó, entre otras consideraciones, las siguientes: **(i)** que el municipio solo es el veedor de que los servicios públicos se cumplan a cabalidad en su localidad, y **(ii)** que, en el presente caso, la empresa **ASOAGUAS E.S.P.** viene prestando el servicio de suministro de agua potable al municipio de San Cristóbal, de conformidad con los parámetros de calidad establecidos UFC (Unidad Formadora de Colonias por cada 10ML); es decir, que el agua que distribuye y suministra es apta para el consumo humano.

⁴⁹ Folios 396 a 399. Cuaderno No. 2. Expediente acción popular.

⁵⁰ Folio 396. Cuaderno No. 2. Expediente acción popular.

⁵¹ Folios 375 y 376. Cuaderno No. 2. Expediente acción popular.

VII.1.3. Señaló, además, que el actor popular no logró demostrar lo contrario, dado que las pruebas aportadas al plenario carecen de validez, al señalar que en el cuaderno principal se manifestó que se habían tomado 72 muestras en el municipio para evaluar la calidad del agua potable para consumo humano, y, por el contrario, en la contestación de la demanda solo se dio cuenta de cuatro (4) muestras tomadas⁵².

VII.1.4. Finalmente, solicitó que se negaran las pretensiones de la demanda, habida cuenta que “[...] *Las muestras tomadas por los Laboratorios de la Empresa Aguas de Cartagena S.A. (sic) en la empresa Asoagua E.S.P. (sic) a los (sic) largo de los 19 años de servicios han demostrado que el aguas (sic) que suministra la empresa que represento es totalmente acta (sic) para el consumo humano [...]*”⁵³.

VII.2. DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR

VII.2.2. El Departamento, por medio de apoderada judicial, presentó el escrito de alegatos de conclusión⁵⁴, manifestando que no existe responsabilidad por parte de su poderdante, en cuanto a la vulneración de los derechos colectivos reclamados por el actor popular, teniendo en cuenta, entre otras, las siguientes consideraciones:

VII.2.2.1. De conformidad con lo establecido en el artículo 8º del Decreto 1575 de 2007, a la entidad territorial le corresponde la vigilancia sobre la calidad del agua para el consumo humano y, “[...] *en desarrollo de ese mandato tiene la responsabilidad in vigilando, más no le atañe la responsabilidad de la prestación del servicio público domiciliario de agua potable [...]*”.

VII.2.2.2. En tal sentido, anotó que con base en dicha normativa se realizó el estudio de la calidad del agua del municipio de San Cristóbal y de los demás que hacen parte del departamento de Bolívar; estudio al que hace alusión el actor popular.

VII.2.2.3. Finalmente, manifestó la entidad territorial que representa, se encuentra cumpliendo con las obligaciones constitucionales y legales que le corresponden, y muestra de ello es que a través de la Secretaría Departamental de Salud de

⁵² Folio 376. Cuaderno No. 2. Expediente acción popular.

⁵³ Folios 575 y 576. Cuaderno No. 3. Expediente acción popular.

⁵⁴ Folios 557 a 560. Cuaderno No. 3. Expediente acción popular.

Bolívar, se realiza periódicamente la vigilancia y el control de la calidad del agua que suministra la empresa **ASOAGUAS E.S.P.** a los habitantes del municipio de San Cristóbal⁵⁵.

VII.3. SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

VII.3.1. El ente de control, por intermedio de apoderado judicial, presentó el escrito de alegatos de conclusión, mediante el cual manifestó que se oponía a todas y cada una de las pretensiones de la demanda, y que se tuvieran en cuenta los argumentos esbozados en la contestación de la misma. A manera de complemento expuso, entre otras, las siguientes consideraciones:

VII.3.1.1. Las “[...] *pruebas de laboratorio del Departamento Administrativo de salud de bolívar (sic) división de Saneamiento Ambiental, Laboratorio de Aguas, las cuales no logran acreditar lo manifestado por la parte actora en la acción de la referencia [...]*”⁵⁶. Por lo anterior, la Superintendencia solicitó que se declarara la improcedencia de la acción popular por carencia de material probatorio en contra de dicha entidad⁵⁷.

VII.3.1.2. En la demanda presentada no se demuestra de qué manera la Superintendencia vulneró los derechos colectivos deprecados, máxime cuando las acciones y omisiones que se señalan en la misma, no guardan relación con las funciones que constitucional y legalmente le han sido asignadas a dicho ente de control, las cuales están expresamente señaladas en el artículo 79 de la Ley 142 de 1994. Con base en dicha normativa, se entiende que no es competencia de la Superintendencia, la prestación de los servicios públicos de acueducto, de alcantarillado y de saneamiento básico⁵⁸.

VII.3.2. Reiteró que la prestación eficiente y oportuna del servicio público de agua potable y acueducto corresponde, principalmente le corresponden al municipio, por ser el ente que tiene la obligación de suministrarlos a la comunidad, tal y como se desprende de los fundamentos constitucionales y legales previstos en el artículo 311 de la Constitución Política, en la Ley 142 de 1994 y en el Decreto 1575 de 2007, entre otros⁵⁹.

⁵⁵ Folios 559 Cuaderno No. 3. Expediente acción popular.

⁵⁶ Folio 567. Cuaderno No. 3. Expediente de tutela.

⁵⁷ Folio 572. Cuaderno No. 3. Expediente de tutela.

⁵⁸ Folio 567. Cuaderno No. 3. Expediente de tutela.

⁵⁹ Folio 570. Cuaderno No. 3. Expediente de tutela.

VII.4. MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO (actualmente Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible)

VII.4.1. El Ministerio, por medio de apoderada judicial, presentó alegatos de conclusión⁶⁰, mediante los cuales reiteró lo expuesto en la contestación de la demanda, en el sentido de oponerse a las pretensiones solicitadas y proponer “*la excepción de falta de legitimidad en la causa por pasiva*” del Ministerio.

VII.4.2. Para sustentar la excepción propuesta, el apoderado judicial argumentó, que la función administrativa relacionada con la prestación adecuada y oportuna del servicio público domiciliario de acueducto, eran competencia del **municipio de San Cristóbal**, y de la empresa de acueducto **ASOAGUAS E.S.P.**, entidades que debían realizar conjuntamente con el departamento de Bolívar, las gestiones necesarias para solucionar el problema del suministro de agua potable apta para el consumo de los habitantes del citado municipio⁶¹.

VII.5. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

VII.5.1. La Procuradora 130 Judicial II para Asuntos Administrativos del departamento de Bolívar, emitió su concepto⁶² en el sentido de solicitar que fueran amparados los derechos colectivos cuya protección fue deprecada por el actor popular.

VII.5.2. Para sustentar su concepto, la agente del Ministerio Público advirtió de las deficiencias existentes en cuanto a la prestación del servicio público de acueducto, y en cuanto a la calidad del agua suministrada a la comunidad, tal situación persiste y, por ello, que el municipio de San Cristóbal había sido descertificado y la empresa **ASOAGUAS E.S.P.** había sido sancionada con multa.

VII.5.3. Igualmente adujo que las acciones del ente territorial han sido insuficientes para que cese la amenaza y vulneración de los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas, y que no han logrado que se mejore la calidad del agua que se suministra a los habitantes del citado municipio, de conformidad con los estándares establecidos en el Decreto 1575 de 2007.

⁶⁰ Folios 561 a 564. Cuaderno No. 3. Expediente acción popular.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² Folios 580 a 585. Cuaderno No. 3. Expediente acción popular.

VII.5.4. Por último, concluyó que “[...] *son diáfanas las responsabilidades que competen en la prestación del servicio de agua potable con calidad, al Departamento de Bolívar, así como las funciones que le son propias al Ministerio de Vivienda, a la Superservicios y al Instituto Nacional de Salud en el presente caso [...]*”⁶³.

VIII.- LA PROVIDENCIA APELADA

VIII.1. El 16 de junio de 2015, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR** profirió sentencia en primera instancia⁶⁴, mediante la cual declaró vulnerados los derechos colectivos relacionados con la seguridad y salubridad públicas, con el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, y con el acceso a los servicios públicos y a que la prestación sea eficiente y oportuna; específicamente, en este caso, en todo lo relacionado con el servicio público domiciliario de acueducto en el municipio de San Cristóbal-Bolívar⁶⁵.

VIII.2. Dicha Corporación judicial expuso como **tesis central** de su fallo, la siguiente:

“[...] (La Corporación) encuentra que conforme a las probanzas recaudadas dentro del presente proceso, se demuestra **que el agua suministrada por la empresa ASOAGUAS E.S.P., a la población del Municipio de San Cristóbal, no presenta niveles estables de calidad, y por tanto no es apta para el consumo humano, al no cumplir con los estándares microbiológicos y fisicoquímicos requeridos para considerarla viable sanitariamente, poniendo en peligro y riesgo inminente los derechos colectivos a la salubridad pública, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, así como el derecho al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna de que son titulares los habitantes del municipio de San Cristóbal-Bolívar,** responsabilidad que también recae en el municipio de San Cristóbal a quien compete el primerísimo deber constitucional de garantizar la debida prestación del servicio de agua potable de su comunidad, **sin que el Departamento de Bolívar haya acreditado tampoco el ejercicio de acciones eficaces de control y vigilancia de la calidad del agua y de apoyo y coordinación para que esta se suministrara con los estándares de calidad debidos [...]**”⁶⁶. (Negrillas y subrayas fuera de texto).

VIII.3. En cuanto a la excepción de “*falta de legitimación en la causa por pasiva*” propuesta tanto por la Nación - Ministerio de la Protección Social (hoy Ministerio de Salud y de la Protección Social), como por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (actualmente Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y el Instituto Nacional de Salud, el Tribunal Administrativo de Bolívar, concluyó lo siguiente:

⁶³ Folio 584. Cuaderno No. 3. Expediente acción popular.

⁶⁴ Folios 592 a 619. Cuaderno No. 3. Expediente acción popular

⁶⁵ Folio 618. Cuaderno No. 3. Expediente acción popular.

⁶⁶ Folio 599. Cuaderno No. 3. Expediente acción popular.

“[...] en autos no está acreditado que por acción u omisión de dichos organismos se hubiere producido la vulneración de los derechos colectivos invocados en la demanda, **lo que hace admisibles las excepciones de falta de legitimación material o sustancial en la causa pasiva por ellos propuestas [...]**”⁶⁷.

VIII.4. En relación con el departamento de Bolívar el Tribunal señaló que, por el contrario, en el expediente se hizo evidente la conducta omisiva por parte de dicho ente territorial, respecto de la ejecución de acciones de control, vigilancia, apoyo y coordinación para garantizar los estándares de calidad del agua para consumo humano de los habitantes del municipio de San Cristóbal, habida cuenta que la Secretaría Departamental de Salud tiene jurisdicción en el citado municipio, como autoridad sanitaria que es, según los mandatos del artículo 8° del Decreto 1574 de 2007.

VIII.5. En ese orden de ideas, la Corporación judicial consideró que no debía prosperar la alegada “*falta de legitimación en la causa por pasiva*” del ente departamental, pues estaba probado que su responsabilidad no se limitaba a rendir informes del análisis sobre del agua que era consumida por los habitantes del municipio de marras y, por el contrario, dejó de adoptar medidas frente a la gravedad de la problemática que se presentada en el precitado municipio, afectando así, los derechos colectivos invocados en la demanda y desconociendo los principios de subsidiariedad, complementariedad, coordinación y concurrencia a los que debía sujeción, de conformidad con la normativa vigente⁶⁸.

VIII.6. De otra parte, en cuanto al pago del incentivo reclamado por el actor en la demanda, el Tribunal manifestó que con la entrada en vigor de la Ley 1425 de diciembre 29 de 2010⁶⁹, fueron derogados los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998, los cuales establecían un estímulo para los actores populares por su gestión en cuanto a la protección de los derechos colectivos vulnerados y, en consecuencia, no habría lugar a su reconocimiento.

VIII.7. Finalmente, la Corporación judicial, en la sentencia proferida el **16 de junio de 2015**, impartió en la parte resolutive, una serie de medidas de protección y de urgencia, con el fin de hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos colectivos cuya protección fue deprecada por el actor popular, las cuales son del siguiente tenor:

⁶⁷ Folio 615. Cuaderno No. 3. Expediente acción popular.

⁶⁸ Folio 615. Cuaderno No. 3. Expediente acción popular.

⁶⁹ Ley 1425 de 2010, “*Por medio de la cual se derogan artículos de la Ley 472 de 1998 Acciones Populares y Grupo*”.

“[...] **PRIMERO: DECLARAR** vulnerados los derechos colectivos a la salubridad pública, acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y acceso a los servicios públicos, por la no prestación en forma eficiente y oportuna del servicio público de acueducto en el municipio de San Cristóbal-Bolívar, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

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

1. ORDENAR al MUNICIPIO DE SAN CRISTÓBAL y a la empresa **ASOAGUAS E.S.P.** que en ejercicio de sus competencias, deberes y responsabilidades constitucionales, legales, reglamentarias y contractuales, y dentro de los tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de esta sentencia, REALICEN de manera conjunta, si aún no lo hubieren hecho, los estudios técnicos necesarios para identificar el plan de acciones que a corto, mediano y largo plazo, deben ser ejecutadas para garantizar a los pobladores Municipio de San Cristóbal - Bolívar, la prestación oportuna, eficaz y sujeta a los más altos estándares de calidad, del servicio de agua potable y que, una vez concluidos dichos estudios y dentro del plazo que ellos arrojen sin que en todo caso se superen doce (12) meses contados a partir de la conclusión de los mismos, INICIEN Y CULMINEN LA EJECUCIÓN DE DICHO PLAN DE ACCIONES.

Dentro del plazo de doce meses (12) aquí fijado deberá la administración de San Cristóbal emitir los decretos municipales, presentar los proyectos de acuerdo, gestionar los convenios, diseñar y ejecutar los planes de contingencia, identificar las fuentes de recursos propios o externos (presentes y futuros), entre otras actuaciones, que se requieran para garantizar y asegurar la debida prestación presente y futura del servicio de agua potable, cesar la vulneración de los derechos colectivos protegidos y evitar la repetición de situaciones tan graves como las que han quedado acreditadas en el curso del presente proceso. Adicionalmente, tendrá el municipio la posibilidad que le da la ley de evaluar la declaratoria de emergencia sanitaria prevista en el artículo 32 del Decreto 1575 de 2007.

2. Ordenar al DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR - SECRETARÍA DE SALUD que en ejercicio de sus responsabilidades constitucionales, legales y reglamentarias y como ente encargado de brindar apoyo, de coordinar las políticas en materia de agua potable y de ejercer control y vigilancia de la calidad del agua dentro de su jurisdicción, asuma el activismo necesario para contribuir a la cesación de la vulneración de los derechos cuyo amparo se ha demandado. En ese sentido, se le ORDENA acompañar al ente municipal y a la empresa de servicios públicos domiciliarios en la solución de la problemática y especialmente incluir en la programación mensual de vigilancia de la calidad de agua realizada por la secretaría de salud del Departamento de Bolívar, al Municipio de San Cristóbal-Bolívar, de manera que puedan establecerse los índices de riesgo de consumo y adoptarse por las autoridades competentes las medidas a que hubiere lugar.

3. AI DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR -SECRETARÍA DE SALUD, al municipio de SAN CRISTOBAL y a la empresa de servicios públicos ASOAGUAS E.S.P., se le ordena participar activamente en el comité de seguimiento que se integrará para verificar el cumplimiento de la presente sentencia.

Medidas de protección de urgencia

1. Se ordena al **MUNICIPIO DE SAN CRITOBAL - BOLÍVAR** y a la empresa de servicios públicos **ASOAGUAS E.S.P.** que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia y hasta tanto se garantice de manera definitiva la prestación eficiente, oportuna y con calidad, del suministro de agua potable a los habitantes del Municipio de San Cristóbal, adopten medidas transitorias de urgencia, tales como la utilización de carros tanques u otro sistema que permita a la aludida población acceder inmediatamente al suministro de agua apta para el consumo humano.

2. Se ordena al **DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR - SECRETARÍA DE SALUD** verificar mediante la toma periódica de muestras, que el agua que transitoriamente se suministre en desarrollo de las medidas urgentes que adopte el municipio y la empresa de servicios públicos, sea apta para el consumo humano y de no serlo, acudir ante las autoridades competentes para que se tomen inmediatamente los correctivos correspondientes.

3. Al **DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR - SECRETARÍA DE SALUD**, al municipio de **SAN CRISTOBAL** y a la empresa de servicios públicos **ASOAGUAS E.S.P.**, realizar y enviar al Ministerio de la Protección Social, a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y al Instituto Nacional de Salud, dentro del mismo plazo de cuarenta y ocho (48) horas antes fijado, informe de las acciones, ajustes y compromisos adquiridos para restablecer el servicio público de acueducto, a efectos de que dichas entidades procedan conforme a sus competencias.

TERCERO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

CUARTO: Para la verificación del cumplimiento de esta sentencia se conforma un Comité que será presidido y convocado por la Defensora del Pueblo Regional Bolívar, a quien por secretaría se le comunicará esa misión y al que asistirán el Alcalde del municipio de Son Cristóbal junto con el Gerente o representante legal de la empresa ASOAGUAS E.S.P como prestadora del servicio de agua potable en (sic) Municipio de San Cristóbal; el Secretario de Salud municipal de San Cristóbal el Secretario de Salud Departamental de Bolívar y delegados de los ministerios de salud y protección social, vivienda, salud y territorio, medio ambiente y desarrollo sostenible, de la superintendencia de servicios públicos domiciliarios y del instituto nacional de salud. Dicho comité rendirá informes a este Tribunal sobre la ejecución de las medidas de protección de urgencia dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento del plazo de ejecución de las mismas dispuesto en esta sentencia, así como informes trimestrales sobre el cumplimiento de las demás órdenes aquí impartidas.

QUINTO: Sin lugar al pago de incentivo ni a condena en costas.

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

SÉPTIMO: Ejecutoriada la presente providencia, archívese el expediente, previas las anotaciones en el Sistema Judicial Siglo XXI [...]⁷⁰.

IX.- FUNDAMENTOS DE LOS RECURSOS DE APELACIÓN

Cuestión previa

Ante la solicitud de adición de sentencia presentada el 8 de julio de 2015⁷¹, por el **Instituto Nacional de Salud**, la Magistrada Ponente del Tribunal Administrativo de Bolívar, consideró que no era del caso recomponer la Sala de Decisión de dicha Corporación para efectos de complementar el pronunciamiento inicial, pues de la lectura del escrito presentado por el INS se logró evidenciar, que la petición se centraba en inconformismos en contra de lo decidido en la primera instancia, y por tal razón, mediante auto de 29 de junio de 2016, dispuso darle a tal escrito el trato de recurso de apelación.

De otra parte, dado que el **departamento de Bolívar** presentó en forma oportuna recurso de apelación en contra de la sentencia proferida por la Sala de Decisión

⁷⁰ Folios 618 y 619. Expediente acción popular.

⁷¹ Folios 626 a 631. Cuaderno No. 3. Expediente acción popular.

No. 5 del Tribunal Administrativo de Bolívar, la Magistrada Ponente del Tribunal Administrativo de Bolívar dispuso concederlo y remitir el expediente al Consejo de Estado, para que dicha Corporación Judicial se ocupará de desatar los dos recursos presentados⁷².

IX.1. DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR

IX.1.1. La apoderada judicial del departamento de Bolívar interpuso recurso de apelación⁷³, centrando su inconformidad, principalmente, en los siguientes aspectos:

IX.1.1.1. En el numeral 2º del ordinal segundo del fallo de primera instancia se ordenó al departamento de Bolívar, en cabeza de la Secretaria de Salud Departamental, asumir el activismo necesario para contribuir con la cesación de la vulneración de los derechos cuya protección se había deprecado; así mismo acompañar al ente municipal y a la empresa de servicios públicos domiciliarios **ASOAGUAS E.S.P.** en la solución de la problemática y, especialmente, incluir en la programación mensual de vigilancia de la calidad de agua realizada por la Secretaria mencionada, al municipio de San Cristóbal.

IX.1.1.2. Frente a la anterior decisión, la apoderada judicial manifestó que el departamento de Bolívar ha cumplido con sus deberes constitucionales y legales de vigilancia y control de la calidad del agua suministrada en el precitado municipio, y muestra de ello es el informe con radicado GOLBOL-14-009728 que reposa en el expediente, en el cual se reporta la constante supervisión que se le ha hecho a la calidad del agua suministrada en el municipio de San Cristóbal y de las gestiones adelantadas ante dicho ente territorial, para lograr mejorar la calidad de la misma.

IX.1.1.3. En el mismo sentido, la apoderada judicial del departamento, sostuvo que la situación que se presenta en el municipio de San Cristóbal, en cuanto a los niveles no aceptables en el suministro de agua para consumo humano, ha sido puesta en conocimiento ante la Superintendencia Nacional de Servicios Públicos Domiciliarios, ante la Personería Municipal y ante la Procuraduría para Asuntos Agrarios y Ambientales de Bolívar.

⁷² Folios 635. Cuaderno No. 3. Expediente acción popular.

⁷³ Folios 763-784. Expediente Cuaderno No. 5.

IX.1.1.4. Para sustentar su inconformidad, la apoderada judicial expuso lo siguiente:

“[...] la tesis de la Honorable Sala es errada por considerar que el Departamento de Bolívar no ha ejercido acciones eficaces de vigilancia y control de la calidad de agua que se suministra en el Municipio de San Cristóbal, pues nos permitimos reiterar que la situación que dio origen a la presente acción, es una evaluación que se realiza al agua de dicho municipio, misma que surge por Iniciativa del Departamento de Bolívar, dicho de otra manera, esta acción tiene lugar gracias a los estudios realizados por la secretaria de salud Departamental y los documentos demuestran que nuestra función constitucional y legal se ha venido realizando. El departamento posee obligación de vigilancia, misma que ha venido ejerciendo de la mejor manera posible, pero debemos recordar que la responsabilidad de la calidad del agua recae en cabeza del prestador del servicio, que no es el departamento de Bolívar [...]”⁷⁴.

IX.1.1.5. En cuanto al ordinal 3 de las “*Medidas de Protección de Urgencia*”, referido a realizar y enviar informes al Ministerio de la Protección Social, a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y al Instituto Nacional de Salud, “[...] *de las acciones, ajustes y compromisos adquiridos para restablecer el servicio público de acueducto, a efectos de que dichas entidades procedan conforme a sus competencias [...]*”, la entidad territorial consideró que tal orden desbordaba las competencias que le han sido atribuidas tanto constitucionalmente mediante el artículo 367⁷⁵ como en las disposiciones de la Ley 142 de 1994.

IX.1.1.6. Para tal efecto manifestó que, en lo que respecta al departamento de Bolívar, su función principal era la de vigilancia y control sanitario de la calidad del agua suministrada a la comunidad, y como lo ha sostenido en los alegatos presentados, esta labor ha sido cumplida; por tal razón considera que los informes requeridos en la orden cuestionada, no son de la competencia de la entidad territorial.

IX.2. INSTITUTO NACIONAL DE SALUD

IX.2.1. El Instituto, por medio de apoderado judicial, manifestó que si bien en la sentencia de 16 de junio de 2015, la entidad que representa no fue declarada responsable de ninguna omisión o vulneración de los derechos colectivos deprecados, en concordancia con la normativa vigente, se hacía necesario que la autoridad judicial aclarara la situación de “*vinculado*” del INS en el presente trámite, y, por lo tanto, se adicionara la sentencia a través de una providencia

⁷⁴ Folios 622. Cuaderno No. 3. Expediente acción popular.

⁷⁵ Constitución Política, Artículo 367. *La ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos. // Los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación. [...]*”.

complementaria, en la que se aclarara en qué calidad el Instituto concurría al proceso⁷⁶.

IX.2.2. Seguidamente, el apoderado judicial, luego de hacer una exposición desde el punto de vista legal de la responsabilidad del INS, respecto de la protección y control de la calidad del agua para consumo humano, de conformidad con lo preceptuado en el Decreto 1575 de 2007, y de la responsabilidad de los demás actores del Sistema Nacional de Salud, frente al suministro de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, - argumentación plasmada tanto en la contestación de la demanda como en los alegatos de conclusión -, reiteró la solicitud de que dicho ente público fuese desvinculado de la presente acción popular, o, en última instancia, que se aclarara que dentro del proceso que concurría, únicamente, como parte del Comité de Verificación del cumplimiento de la sentencia.⁷⁷

X. ALEGATOS EN SEGUNDA INSTANCIA

Mediante **auto de 10 de octubre de 2016**, el Magistrado Ponente del Consejo de Estado, admitió los recursos de apelación interpuestos por el departamento de Bolívar, en calidad de demandado, y del Instituto Nacional de Salud, en calidad de vinculado al proceso.

Una vez notificada a las partes dicha decisión y en la medida en que se consideró innecesaria la audiencia de que trata el numeral 4º del artículo 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para que presentaran alegatos de conclusión.

X.1. DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR

X.1.1. Por medio de apoderado judicial, el departamento de Bolívar presentó escrito de alegatos de conclusión en segunda instancia⁷⁸, reiterando que no existía responsabilidad de la entidad territorial, en lo que hace referencia a la presunta vulneración de los derechos colectivos invocados en la demanda.

⁷⁶ Folios 626 a 631. Cuaderno No. 3. Expediente acción popular.

⁷⁷ Folios 630. Cuaderno No. 3. Expediente acción popular.

⁷⁸ Folios 664 a 667. Cuaderno No. 2. Expediente de acción popular.

X.1.2. Los alegatos los sintetizó, principalmente, en tres puntos: **(i)** no está demostrado en el plenario que el agua del municipio de San Cristóbal no sea apta para consumo humano; **(ii)** de conformidad con lo establecido en el artículo 298 de la Constitución Política, los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, complementariedad de la acción municipal y de intermediación entre la Nación y los municipios, y de prestación de los servicios que determine la Constitución Política y la ley; y **(iii)** al departamento de Bolívar le corresponde la vigilancia sobre la calidad del agua para el consumo humano, tal como lo establece el artículo 8º del Decreto 1575 de 2007, más no le atañe la responsabilidad de la prestación misma del servicio público domiciliario de agua potable⁷⁹.

X.2. INSTITUTO NACIONAL DE SALUD - INS

X.2.1. El Instituto, por medio de apoderado judicial, reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda, en los alegatos de conclusión y en la solicitud de adición, y, por tanto, solicitó, complementar la sentencia proferida el 16 de junio de 2015, en el sentido de exonerar y/o desvincular al INS del presente trámite de acción popular, de conformidad con las funciones que le fueron atribuidas mediante los Decretos 4109 de noviembre 2 de 2011⁸⁰, 2774 de diciembre 28 de 2012⁸¹, 1575 de 2007 y demás disposiciones vigentes.

X.3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

X.3.1. El Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa emitió concepto de fondo en el presente asunto, manifestando que los argumentos expuestos por el departamento de Bolívar no tienen la entidad suficiente para desvirtuar la decisión adoptada en el fallo de primera instancia y que la misma sea revocada; razón por la cual consideró que debía ser confirmada.

X.3.2. Además, en su escrito el agente del Ministerio Público dio cuenta de las pruebas obrantes en el expediente tales como copias de las actuaciones realizadas por la Secretaria de Salud del Departamento de Bolívar, al igual que por el Instituto Nacional de Salud en los cuales advierte que son claros los niveles de

⁷⁹ Folios 664 y 665. Cuaderno No. 2. Expediente de acción popular.

⁸⁰ Decreto 4109 e 2011 “*Por el cual se cambia la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Salud -INS y se determina su objeto y estructura*”

⁸¹ Decreto 2774 de 2012 “*Por el cual se establece la estructura interna del Instituto Nacional de Salud -INS*”

riesgo del IRCA (Niveles de Riesgo de la Calidad del Agua para el Consumo Humano), visibles a folios 249 a 250, 429 a 461 y a folios 462 a 489.

X.3.3. Asimismo adujo que le asiste razón al Tribunal de instancia al señalar que, efectivamente, el agua suministrada por la empresa de **ASOAGUAS E.S.P.**, a la población **del municipio de San Cristóbal**, no era apta para el consumo humano, conclusión frente a la cual el agente del Ministerio Público manifestó estar de acuerdo, teniendo en cuenta las pruebas allegadas al expediente y la información del Tribunal Administrativo de Bolívar visible a folio 35 a 37 de la sentencia apelada.

X.3.4. De otra parte, el agente del Ministerio Público advirtió que si bien es cierto, la prestación eficiente de los servicios públicos se encuentra en cabeza del **municipio de San Cristóbal**, dicha función se hace con el apoyo y coordinación del departamento y de la Nación, y que tal actividad no se limitaba, solamente, a la emisión de informes de análisis sobre la calidad del agua para el consumo humano dirigidos al Instituto Nacional de Salud, sino que debía haber desplegado acciones eficientes de apoyo y coordinación frente a la grave que en esta materia que afecta al municipio citado.

X.3.5. Por lo anteriormente expuesto, el agente del Ministerio Público concluyó que era claro que la omisión del departamento de Bolívar en el ejercicio de las funciones que le fueron atribuidas por ministerio de la ley, contribuyó para que la prestación de los servicios públicos domiciliarios, en especial, el servicio de acueducto - suministro de agua potable – a los habitantes del municipio de San Cristóbal, no se realizara en debida forma y con los estándares de calidad exigidos.⁸²

XI.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

XI.1. LAS ACCIONES POPULARES Y SU PROCEDENCIA

La acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 472 de 5 de agosto de 1998, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando estos resulten amenazados o vulnerados o exista peligro o agravio o un daño contingente, por la

⁸² Folio 680. Cuaderno No. 2. Expediente de acción popular.

acción o la omisión de las autoridades, o de los particulares que actúan en desarrollo de funciones públicas.

La Corte Constitucional se ha pronunciado en distintas ocasiones⁸³ acerca de la **naturaleza** de la acción popular y ha establecido que este mecanismo **se caracteriza** por:

“[...] **(i)** por ser una acción constitucional especial, lo que significa **a)** que es el mecanismo dispuesto por el constituyente para la protección de un grupo específico de derechos constitucionales, los derechos colectivos, **b)** que el legislador ordinario no puede suprimir esta vía judicial y **c)** que le aplican, particularmente, los principios constitucionales; **(ii)** por ser pública, en tanto dota a todas las personas, sin necesidad de obrar por intermedio de un apoderado judicial, de un instrumento para poner en movimiento al Estado en su misión de respetar, proteger y garantizar los derechos colectivos frente a las actuaciones de autoridades o de cualquier particular; **(iii)** por ser de naturaleza preventiva, motivo por el cual, basta que exista la amenaza o riesgo de que se produzca una vulneración para que ésta proceda, pues su objetivo es ‘prevenir la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público y que por lo tanto no pueden esperar hasta la ocurrencia del daño’; **(iv)** por ser también de carácter restitutorio, en razón a que tiene como finalidad el restablecimiento del uso y goce de los derechos e intereses colectivos [...]”⁸⁴.

En relación con el **carácter preventivo de las acciones populares**, tanto la Corte Constitucional⁸⁵ como el Consejo de Estado⁸⁶, han establecido que la prosperidad de la acción popular no depende de que exista un daño o perjuicio, pues la posibilidad de que se vulnere un derecho colectivo es razón suficiente para que el juez conceda la acción y adopte las medidas necesarias para evitar que la vulneración se presente.

Según lo ha señalado la Sección en forma reiterada⁸⁷, los supuestos sustanciales para la procedencia de las acciones populares son: **(i)** la existencia de una acción u omisión por parte de autoridades públicas o de los particulares, en relación con el cumplimiento de sus deberes legales⁸⁸, **(ii)** la existencia de un daño contingente, peligro, amenaza, o vulneración de derechos o intereses colectivos; y **(iii)** la

⁸³ Al respecto, se pueden consultar las sentencias C-215 de 1999, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez; T-466 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; T-443 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; y T-254 de 2014, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁸⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-443 de 2013; M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁸⁵ Sentencia C-215 de 1999, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

⁸⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 2 de septiembre de 2004, Consejera Ponente: María Elena Giraldo Gómez. Radicación número: N°2002-2693-01.

⁸⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Bogotá, D.C., 5 de marzo de 2015. Radicación número: 15001-23-33-000-2013-00086-01(AP). Actor: Defensoría del Pueblo - Regional Boyacá. Demandado: Fiscalía General de La Nación - Dirección Seccional de Fiscalías De Tunja – CTI.

⁸⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 9 de junio de 2011, Consejera Ponente: María Elizabeth García González. Radicación número: (AP) 25000-23-27-000-2005-00654-01. En aquella ocasión la Sección Primera estableció que la amenaza y/o vulneración de los derechos colectivos, se examina a la luz de la conducta diligente o negligente de las autoridades públicas o de los particulares, en cuanto al cumplimiento de sus deberes legales tendientes a protegerlos o a abstenerse de lesionarlos.

relación de causalidad entre la acción u omisión, y la afectación de los derechos e intereses mencionados.⁸⁹

XI.2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

XI.2.1. El actor popular atribuyó al **municipio de San Cristóbal** la vulneración de los derechos colectivos relacionados: **(i)** con la seguridad y salubridad públicas; **(ii)** con el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; y **(iii)** con el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna previstos en los literales g), h) y j) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998. Lo anterior, por cuanto se presenta una deficiente prestación del servicio público domiciliario de acueducto en el municipio de San Cristóbal (departamento de Bolívar); irregularidad que se concreta en el suministro de agua no apta para el consumo humano a sus habitantes.

XI.2.2. La demanda de acción popular fue presentada, inicialmente, ante los Juzgados Administrativos del Circuito de Cartagena. A la misma fueron vinculados: el Ministerio de la Protección Social (hoy Ministerio de Salud y Protección Social), el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (actualmente Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SUPERSERVICIOS, el Instituto Nacional de Salud – INS, el Departamento de Bolívar (Secretaría de Salud Departamental) y la empresa ASOAGUAS E.S.P.

XI.2.3. Mediante auto de 23 de noviembre de 2011, la citada autoridad judicial ordenó remitir el expediente al **Tribunal Administrativo de Bolívar**, en atención al factor de competencia funcional dado que cuando estuvieran vinculadas a las entidades del orden nacional, el trámite de las acciones populares en primera instancia le corresponde a los tribunales administrativos.

XI.2.4. Para entablar la demanda el actor popular se apoyó en un Informe elaborado por la Secretaría de Salud Departamental de Bolívar, como resultado de la toma de 72 muestras sobre la calidad del agua que era distribuida y consumida en los diferentes municipios de dicho departamento, labor programada durante el primer semestre de 2009 en cumplimiento a lo ordenado en el **Decreto 475 de**

⁸⁹ Sobre el particular ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 30 de junio de 2011. Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación número: 50001-23-31-000-2004-00640-01(AP).

marzo 10 de 1998 “Por el cual se expiden normas técnicas de calidad del agua potable”.

XI.2.5. El estudio del Laboratorio Bromatológico de la Secretaría de Salud Departamental de Bolívar reportó que el 74% del total de las muestras analizadas dieron como resultado que **el agua No era apta para el consumo humano**, estando dentro de las muestras tomadas, cuatro del **municipio de San Cristóbal**.

XI.2.6. En su escrito de demanda el actor señaló que las entidades accionadas violaron los parámetros mínimos establecidos en el citado decreto, en cuanto a las exigencias que debían cumplirse para la prestación del servicio público domiciliario de acueducto, y que, por lo tanto, estaban poniendo en riesgo la seguridad y la salubridad públicas de la comunidad del municipio de San Cristóbal (Bolívar), puesto que la calidad del agua que se estaba suministrando a la población de dicho municipio, no era apta para el consumo humano.

XI.2.7. El **Tribunal Administrativo de Bolívar, Sala de Decisión No. 5-2015** luego de hacer un análisis crítico de las pruebas obrantes en el expediente concluyó lo siguiente:

“[...] el agua suministrada por la empresa ASOAGUAS E.S.P., a la población del Municipio de San Cristóbal, no presenta niveles estables de calidad - varían de un mes a otro-, y por tanto no es apta para el consumo humano, al no cumplir con los estándares microbiológicos y fisicoquímicos requeridos para considerarla viable sanitariamente, poniendo en peligro y riesgo inminente los derechos colectivos a la salubridad pública, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, así como el derecho al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna de que son titulares los habitantes del municipio de San Cristóbal - Bolívar, lo que controvierte la afirmación hecha por en el informe rendido por la empresa ASOAGUAS E.S.P., al señalar que la población del Municipio de San Cristóbal no se encuentra desprotegida ni en peligro inminente con la prestación del servicio de agua potable a su cargo.

Ahora bien, en cuanto a los problemas de salud que según la demanda podrían estar afectando a los habitantes del municipio en cuestión (Enfermedad Diarreica Aguda-EDA e Infección Respiratoria Aguda-IRA), por la mala calidad del agua suministrada por el acueducto, advierte la Sala que del acervo probatorio arrojado por la parte actora no es posible concluir la situación fáctica así descrito, con todo, las probanzas antes relacionadas son suficientes para inferir, a partir de lo aplicación de las reglas de la experiencia y de la sana crítica, que la injerencia de microorganismos presentes en aguas no tratadas bajo estándares de calidad, pone en riesgo constante no solo a los niños que la consumen, sino a la población en general, puesto que todos están expuestos a los focos de enfermedades e infecciones producidos por el consumo de agua no potable. En ese orden, para efectos de establecer la vulneración del derecho a la salubridad pública a que alude la demanda, no se requieren elementos de prueba adicionales en torno a este aspecto [...]”⁹⁰.

⁹⁰ Folios 613 y 614. Expediente acción popular.

XI.2.8. En ese orden de ideas, la citada Corporación Judicial profirió fallo de primera instancia el 16 de junio de 2015, mediante el cual amparó los derechos colectivos invocados por el actor popular y ordenó, en primer lugar y como medidas de protección, que el **municipio de San Cristóbal** y la empresa de acueducto municipal **ASOAGUAS E.S.P.**, elaboraran, de manera conjunta, los estudios técnicos necesarios para identificar el “*plan de acciones*” que a corto, mediano y largo plazo deberían ejecutar, con el fin de garantizar a los pobladores del **municipio de San Cristóbal** la prestación del servicio público de agua potable de manera oportuna y eficaz y sujeta a los más altos estándares de calidad en esta materia.⁹¹

XI.2.9. En el mismo sentido les ordenó que una vez concluidos dichos estudios y dentro del plazo que arrojaran, sin superar los doce (12) meses, contados a partir de la conclusión de los mismos, iniciaran y culminaran la ejecución del “*plan de acciones*” elaborado.

XI.2.10. Dentro de estas medidas de protección, también le ordenó al ente municipal que procediera, dentro del mismo plazo fijado, a expedir decretos, presentar proyectos de acuerdo, gestionar convenios y diseñar y ejecutar planes de contingencia. Además, debía identificar las fuentes de financiación provenientes de recursos propios o externos (presentes y futuros), encaminados a garantizar y asegurar la debida prestación del servicio de agua potable a los habitantes del precitado municipio. Todo lo anterior, con la finalidad de que cesara la vulneración de los derechos colectivos reclamados por el actor popular y se evitara la repetición de situaciones tan graves como las que fueron acreditadas dentro del trámite de la acción popular.

XI.2.11. En segundo lugar, en cuanto a las medidas de protección, el **Tribunal Administrativo de Bolívar, Sala de Decisión No. 5-2015**, le ordenó al **departamento de Bolívar – Secretaría Departamental de Salud**, que, en ejercicio de sus responsabilidades constitucionales, legales y reglamentarias que le corresponden y como ente encargado de brindar apoyo y coordinación de las políticas públicas en materia de agua potable y de ejercer el respectivo control y vigilancia de la calidad del agua dentro de su jurisdicción, asumiera el “[...]”

⁹¹ Folio 618. Expediente acción popular.

*activismo necesario para contribuir a la cesación de la vulneración de los derechos cuyo amparo fue demandado [...]*⁹².

XI.2.12. En ese sentido al **ente departamental** se le ordenó acompañar al **municipio de San Cristóbal** y a la empresa **ASOAGUAS E.S.P.** en la solución de la problemática identificada y, especialmente, incluir al **municipio de San Cristóbal** en la programación de vigilancia de la calidad del agua que mensualmente realiza la Secretaría de Salud Departamental de Bolívar.

XI.2.13. En cuanto a las medidas de urgencia el Tribunal de instancia ordenó, en primer lugar, al **municipio de San Cristóbal** y de la **empresa ASOAGUAS E.S.P.** que en el término de las 48 horas siguientes a la notificación de la sentencia y hasta tanto se garantizara de manera definitiva la prestación eficiente, oportuna y con calidad del suministro de agua potable a los habitantes del precitado municipio, adoptar medidas transitorias como la utilización de carros tanques u otro sistema que permitiera a la aludida población, acceder inmediatamente al suministro de dicho líquido en condiciones óptimas.

XI.2.14. En segundo lugar, en cuanto a las medidas de urgencia, el Tribunal de instancia le ordenó al **departamento de Bolívar – Secretaría Departamental de Salud**, verificar, mediante la toma periódica de muestras, que el agua que transitoriamente se suministre en desarrollo de las medidas urgentes, fuera apta para el consumo humano y, de no serlo, acudir ante las autoridades competentes para que se tomen inmediatamente los correctivos correspondientes.

XI.2.15. De otra parte, dentro de este mismo acápite de las medidas de urgencia, el Tribunal le ordenó al **departamento De Bolívar - Secretaría de Salud**, al **municipio de San Cristóbal** y a la empresa de servicios **públicos ASOAGUAS E.S.P.**, realizar y enviar al Ministerio de la Protección Social, a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y al Instituto Nacional de Salud, dentro del mismo plazo de cuarenta y ocho (48) horas antes fijado, que informara las acciones, ajustes y compromisos adquiridos para restablecer el servicio público de acueducto, a efectos de que dichas entidades procedieran conforme a sus competencias.

⁹² *Ibídem.*

XI.2.16. En cuanto a las **excepciones de mérito** propuestas por los Ministerios de la Protección Social y de Vivienda, Ambiente y Desarrollo Territorial, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y el Instituto Nacional de Salud, el Tribunal declaró probada la falta de legitimidad en la causa por pasiva; por no estar demostrada la responsabilidad directa de dichas entidades, en la afectación de los derechos colectivos invocados por el actor popular.

XI.2.17. Frente al fallo de primera instancia, la Sala advierte que el **departamento de Bolívar** presentó **recurso de apelación** fundamentando su inconformidad en dos aspectos; a saber:

(i) considera que la entidad territorial departamental ha cumplido con las funciones que dentro del marco normativo le corresponden, en cuanto a la vigilancia y control sanitario de la calidad del agua suministrada a las comunidades de los municipios que hacen parte del ente territorial departamental, y, en especial, en lo que respecta al **municipio de San Cristóbal**. Lo anterior, sin dejar de hacer énfasis en que la responsabilidad de la calidad del agua recae en cabeza del prestador del servicio, es decir, en el **municipio de San Cristóbal** y en la empresa de servicios públicos municipales **ASOAGUAS E.S.P.**

(ii) aduce que la medida de urgencia consistente en realizar y enviar informes al Ministerio de la Protección Social, a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y al Instituto Nacional de Salud, en relación con las acciones, ajustes y compromisos adquiridos para restablecer el servicio público domiciliario de acueducto en el municipio de San Cristóbal, a efectos de que dichas entidades procedan conforme a sus competencias, desborda sus competencias como entidad territorial departamental.

XI.2.18. Por su parte, el **Instituto Nacional de Salud** presentó una solicitud de adición de sentencia con la finalidad de que se aclarara la situación de “*vinculado*” del **INS** y que, por tanto, a través de una sentencia complementaria a la inicial, se determinara la calidad en que el Instituto concurría al proceso; solicitud que fue tomada por el **Tribunal Administrativo de Bolívar – Sala de Decisión No. 5 de 2015**, como un recurso de apelación.

XI.2.19. Así las cosas, corresponde a la Sala determinar si se debe confirmar o no el fallo proferido por el **Tribunal Administrativo de Bolívar – Sala de Decisión No. 5 de 2015**, en tanto declaró probada la vulneración de los derechos colectivos relacionados con la seguridad y salubridad públicas, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; y el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, por parte del municipio de San Cristóbal, de la empresa de acueducto municipal ASOAGUAS E.S.P. y del departamento de Bolívar.

XII. RESOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO

XII.1. Se observa que el objeto de las dos impugnaciones presentadas no se contrae a debatir si en el *sub examine* se vulneraron los derechos colectivos alegados por el actor popular pues, de una parte, lo que pretende el **departamento de Bolívar** al recurrir la sentencia de primera instancia es que se le exonere: *(i)* de toda responsabilidad frente a las deficiencias en el suministro de agua potable para consumo humano en el municipio de San Cristóbal y *(ii)* de tener que elaborar y remitir informes a las entidades del orden nacional encargadas del control y vigilancia para garantizar la calidad del agua para consumo humano, en relación con las acciones, ajustes y compromisos adquiridos para restablecer un adecuado servicio público domiciliario de acueducto en el precitado municipio; y de otra, lo que solicita el **Instituto Nacional de Salud – INS**, es que se aclare el significado de la situación de “*vinculado*” que tiene dentro de la presente acción popular y, en tal sentido, se determine en qué calidad dicho Instituto concurre a la acción popular.

XII.2. Del recurso de apelación presentado por el departamento de Bolívar

XII.2.1. El primer motivo de inconformidad del ente territorial radica en que no está de acuerdo con lo ordenado en el numeral 2º del ordinal SEGUNDO del fallo del 16 de junio de 2015 proferido por el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR – SALA DE DECISIÓN No. 5-2015**, que a la letra dice:

“[...] **2- ORDENAR AL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR – SECRETARÍA DE SALUD** que en ejercicio de sus responsabilidades constitucionales, legales y reglamentarias y como ente encargado de brindar apoyo, de coordinar las políticas en materia de agua potable y de ejercer control y vigilancia de la calidad del agua dentro de su jurisdicción, **asuma el activismo necesario para contribuir con la cesación de la vulneración de los derechos cuyo amparo se había demandado. En ese sentido se le ORDENA acompañar al ente municipal y a la empresa de servicios**

públicos domiciliarios en la solución de la problemática y, especialmente, incluir en la programación mensual de vigilancia de la calidad de agua realizada por la secretaria de salud del Departamento de Bolívar, al municipio de San Cristóbal – Bolívar, de manera que puedan establecerse los índices de riesgo de consumo y adoptarse por las autoridades competentes las medidas a que hubiere lugar.

XII.2.1.1. Al respecto, la entidad territorial manifestó que el departamento de Bolívar ha cumplido con sus deberes constitucionales en cuanto a la implementación y desarrollo de las actividades de control y calidad del agua para consumo humano en relación con el **municipio de San Cristóbal**, y una muestra de ello es el informe con radicado GOLBOL-14-009728 que reposa en el expediente, en el cual se reporta la constante supervisión que se le ha hecho a la calidad del agua que reciben los habitantes del precitado municipio y la gestión realizada ante dicho municipio y ante las autoridades de salud del orden nacional, y los organismos de control nacionales y regionales.

XII.2.1.2. Asimismo aduce que la situación que dio origen a la presente acción popular deviene de una evaluación de la calidad del agua en el municipio en comento, efectuada a instancias del **departamento de Bolívar**; es decir, que en razón a los estudios realizados por la Secretaria de Salud Departamental adscrita a tal ente territorial, se ventiló, en sede constitucional, la problemática del agua en el municipio de San Cristóbal. Concluye, entonces, que si bien es cierto el departamento posee obligación de vigilancia en esta materia, “[...] *misma que ha venido ejerciendo de la mejor manera posible* [...]”⁹³, no puede dejar de recordar que la responsabilidad frente a la calidad del agua recae en cabeza del prestador del servicio público domiciliario de acueducto en dicho municipio, que no es, precisamente, el departamento de Bolívar

XII.2.1.3. Antes de entrar a analizar y evaluar la primera inconformidad del **departamento de Bolívar** frente a la sentencia de primera instancia, la Sala pone de presente el marco jurídico que establece cuáles son las entidades responsables, en los distintos niveles, del control y vigilancia de la calidad del agua para consumo humano.

Es así como la Sala advierte que el otrora Ministerio de la Protección Social (hoy en día Ministerio de Salud y Protección Social), mediante el **Decreto No. 1575 de mayo 9 de 2007** “*Por el cual se establece el Sistema para la Protección y Control de la*

⁹³ Folios 763-784. Expediente Cuaderno No. 5.

Calidad del Agua”, en el artículo 4° del Capítulo III, denominado “*RESPONSABLES DEL CONTROL Y VIGILANCIA PARA GARANTIZAR LA CALIDAD DEL AGUA PARA CONSUMO HUMANO*”, preceptuó lo siguiente:

“[...] **ARTÍCULO 4º.- RESPONSABLES.** La implementación y desarrollo de las actividades de control y calidad del agua para consumo humano, será responsabilidad de los Ministerios de la Protección Social y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el Instituto Nacional de Salud, **las Direcciones Departamentales** Distritales y Municipales **de Salud**, las personas prestadoras que suministran o distribuyen agua para consumo humano y los usuarios, para lo cual cumplirán las funciones indicadas en los artículos siguientes [...]”.

En especial, el artículo 8° del Decreto citado, se ocupa de desglosar las acciones que deben adelantar las direcciones de salud del orden territorial, para el caso que ocupa la atención de la Sala, las que debe desarrollar la Secretaría de Salud Departamental como directora de salud en el departamento de Bolívar. Dicha disposición es del siguiente tenor:

“[...] **ARTÍCULO 8º.- RESPONSABILIDAD DE LAS DIRECCIONES DEPARTAMENTALES**, DISTRITALES Y MUNICIPALES DE SALUD. Las direcciones territoriales de salud como autoridades sanitarias de los departamentos, distritos y municipios, ejercerán la vigilancia sobre la calidad del agua para consumo humano. Para ello desarrollarán las siguientes acciones:

1. **Consolidar y registrar en el sistema de registro de vigilancia de calidad del agua para consumo humano los resultados de los análisis de las muestras de agua para consumo humano exigidas en el presente decreto, de acuerdo con los lineamientos que para el efecto expida el Ministerio de la Protección Social.**
2. Correlacionar la información recolectada del control y vigilancia de la calidad del agua para consumo humano con la información de morbilidad y mortalidad asociada a la misma y determinar el posible origen de los brotes o casos reportados en las direcciones territoriales de salud, de conformidad con lo establecido en el Decreto 3518 de 2006 sobre vigilancia en salud pública o la norma que la modifique, adicione o sustituya.
3. **Realizar la supervisión a los sistemas de autocontrol de las personas prestadoras de acuerdo con los protocolos que definan los Ministerios de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y de la Protección Social.**
4. **Practicar visitas de inspección sanitaria a los sistemas de suministro de agua para consumo humano, con la periodicidad requerida conforme al riesgo.** De cada visita se diligenciará el formulario único de acta, que para su efecto expedirá el Ministerio de la Protección Social, en la cual quede constancia del cumplimiento de las Buenas Prácticas Sanitarias encontradas en el sistema de suministro de agua para consumo humano objeto de la inspección.
5. **Realizar la vigilancia de las características físicas, químicas y microbiológicas del agua, como también de las características adicionales definidas en el mapa de riesgo, tanto en la red de distribución como en otros medios de suministro de la misma, según se establezca en la reglamentación del presente decreto.**

6. Velar por el cumplimiento de la franja de seguridad para la aplicación de plaguicidas en las cuencas que abastecen los acueductos municipales, de conformidad con lo establecido en el Decreto 1843 de 1991 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya, mediante el cual se regula el uso y manejo de los plaguicidas, en coordinación con las Autoridades Ambientales y las personas prestadoras que suministran o distribuyen agua para consumo humano.
7. **Calcular los Índices de Riesgo de Calidad de Agua para Consumo Humano – IRCA’s y reportar los datos básicos del Índice de Riesgo Municipal por Abastecimiento de Agua para Consumo Humano – IRABAm, al Subsistema de Calidad de Agua Potable - SIVICAP de su jurisdicción, teniendo en cuenta la información recolectada en la acción de vigilancia, de acuerdo con las frecuencias que para tal efecto se establezcan.**
8. Expedir, a solicitud del interesado, la certificación sanitaria de la calidad del agua para consumo humano en su jurisdicción, para el período establecido en la solicitud, teniendo en cuenta los siguientes elementos de análisis:
 - a) El concepto sanitario a partir de las actas de visita de inspección sanitaria.
 - b) El análisis comparativo de los resultados analíticos de laboratorio de las características físicas, químicas y microbiológicas del agua, realizados por las prestadoras del suministro y distribución de agua para consumo humano y por las autoridades sanitarias.
 - c) La evaluación de los índices de riesgo de calidad de agua y por abastecimiento municipal.
9. **Las autoridades sanitarias municipales categorías 1, 2 y 3, deben coordinar las acciones de vigilancia del agua para consumo humano con la autoridad sanitaria departamental de su jurisdicción.** Así mismo, deberán suministrar a la autoridad sanitaria departamental de su jurisdicción, para su consolidación y registro, los resultados de la calidad de agua, de los índices de riesgo de calidad y por abastecimiento de agua y actas de visita de inspección sanitaria a los sistemas de suministro de agua para consumo humano de su competencia.
10. **Realizar inspección, vigilancia y control a los laboratorios que realizan análisis físicos, químicos y microbiológicos al agua para consumo humano.**

[...]

Por su parte, la **Ley 142 de julio 11 de 1994** “*Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones*”, frente a la competencia de los departamentos en cuanto a la prestación de los servicios públicos, dispuso lo siguiente:

“[...] **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. [...]

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:

[...]

En concordancia con lo anterior, se observa que la **Ley 715 de 2001** “*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*”, en cuanto a las competencias propiamente dichas de las entidades territoriales - como lo son los departamentos -, dispone lo siguiente:

“[...] **Competencias de las entidades territoriales en otros sectores**

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. [...]

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.

74.6. Realizar el seguimiento y la evaluación de la acción de los municipios y de la prestación de los servicios a cargo de estos e informar los resultados de la evaluación y seguimiento a la Nación, autoridades locales y a la comunidad.

[...]”

XII.2.1.4. En ese orden de ideas, si bien se encuentra acreditado dentro del expediente que el departamento de Bolívar, a través de su Secretaría de Salud Departamental, y concretamente desde el año 2007⁹⁴ y hasta el año 2018, por conducto del **Laboratorio Departamental de Salud Pública de Bolívar**, ha llevado a cabo múltiples análisis de muestras del agua potable suministrada a los habitantes del municipio de San Cristóbal, y que sus resultados han sido informados al INS, es claro que el accionar del ente territorial solo se ha limitado a ello, sin que haya acreditado acciones eficaces de control y vigilancia y de apoyo y coordinación frente a la problemática que presenta el citado municipio del mismo departamento.

⁹⁴ Folios 160 a 163. Cuaderno No. 1. Expediente acción popular.

En tal sentido, se encuentran en el expediente varios documentos allegados por el actor popular al plenario, los cuales corresponden a resultados de distintos estudios realizados por la **Secretaría Departamental de Salud de Bolívar**, entre los cuales se destacan los siguientes:

- A folios 7 y 8 del expediente, obran copias de informes de resultados de análisis microbiológico de aguas de consumo en el municipio de San Cristóbal, con fechas de emisión **2009-05-04** y **2009-03-26**, y de toma de muestras de **2009-04-27** y **2009-03-24**, de la **Secretaría Departamental de Salud de Bolívar** (Laboratorio Departamental de Salud Pública), en el cual se observa, la realización de muestras de agua de consumo en el municipio de San Cristóbal, realizándose un análisis de COLIFORMES TOTALES ufc/ 100 ml y COLIFORMES FECALES ufc/ 100 ml con resultados mayor de 80, y algunos cero (0) y otro positivo, concluyendo dichos informes que el producto analizado microbiológicamente "*No cumple con los parámetros establecidos*".
- A folio 491 del expediente, obra certificación de fecha **24 de mayo de 2012**, expedida por la Unidad de Salud Pública de la **Secretaría de Salud Departamental de Bolívar**, por medio de la cual certifica los resultados de los análisis del agua para consumo humano, realizados al municipio de San Cristóbal, a través de la vigilancia sanitaria, durante los meses **de enero de diciembre de 2010**, arrojando los siguientes resultados:

MES	No. Muestras SIVICAP	IRCA %	NIVEL DE RIESGO (SIVICAP)
ENERO	3	37.5	ALTO
FEBRERO	-		-
MARZO	6	19.6	MEDIO
ABRIL	3	37.5	ALTO
MAYO	4	36.2	ALTO
JUNIO	4	29.9	MEDIO
JULIO	-	-	-
AGOSTO	4	47.3	ALTO
SEPTIEMBRE	4	29.9	MEDIO
OCTUBRE	4	0.0	SIN RIESGO
NOVIEMBRE	4	11.1	BAJO
DICIEMBRE	-	-	-

- A folio 490 del expediente, obra certificación de fecha **26 de abril de 2012**, expedida por la Unidad de Salud Pública de la Secretaría de Salud Departamental de Bolívar, por medio de la cual certifica los resultados de los análisis del agua para consumo humano, realizados al Municipio de San Cristóbal, a través de la vigilancia sanitaria, durante los meses de enero de diciembre de 2011, arrojando los siguientes resultados:

MES	No. Muestras SIVICAP	IRCA %	NIVEL DE RIESGO (SIVICAP)
ENERO	3	12.5	BAJO
FEBRERO	-	-	-
MARZO	-	-	-
ABRIL	4	18.75	MEDIO
MAYO	4	18.75	MEDIO
JUNIO	4	00.0	SIN RIESGO
JULIO	-	-	-
AGOSTO	4	2.73	SIN RIESGO
SEPTIEMBRE	4	1.36	SIN RIESGO
OCTUBRE	4	54.39	ALTO
NOVIEMBRE	.	-	-
DICIEMBRE	-	-	-

- A folio 492 del expediente, obra certificación de **fecha 24 de mayo de 2012**, expedida por la Unidad de Salud Pública de la Secretaría de Salud Departamental de Bolívar, por medio de la cual se certifica *"Que de conformidad con los análisis realizados y reportados por el Laboratorio Bromatológico Departamental de Bolívar, el porcentaje del índice de Riesgo de Calidad del Agua (IRCA) de las 29 muestras de agua recolectadas en la red del acueducto municipal de SAN CRISTOBAL desde el mes de Enero hasta el mes de Diciembre del año 2009, fue de 36.44%.*

XII.2.1.5. Al respecto, la Sala advierte que la sola realización de informes de análisis de agua consumida en un municipio, se constituyen en acciones realmente insuficientes frente a la gravedad de la problemática que presenta el municipio de San Cristóbal, la cual demanda del departamento de Bolívar, como ente territorial encargado de brindar apoyo y de coordinar las políticas en materia de agua potable dentro de su jurisdicción y de ejercer control y vigilancia de la

calidad del agua para consumo humano, el activismo que ordenó el Tribunal Administrativo de Bolívar en el fallo de primera instancia, de manera que así se contribuya, efectivamente, a la cesación de la vulneración de los derechos cuyo amparo fue solicitado por el actor popular.

XII.2.1.6. La perpetuación de la situación irregular en la prestación del servicio de acueducto y, en especial, lo concerniente a la deficiente la calidad del agua que se suministra en el mentado municipio, se corrobora con los informes actualizados allegados al expediente por el departamento de Bolívar y por el Instituto Nacional de Salud – INS, en cumplimiento al requerimiento formulado por el Magistrado Ponente mediante auto de 10 de abril de 2018⁹⁵. De tales informes se concluye que, después de casi 3 años de haberse proferido el fallo de primera instancia, la clasificación de la calidad del agua que se suministra a los habitantes del municipio de San Cristóbal, presenta un nivel clasificado como de “**riesgo inviable sanitariamente**” o de “**riesgo alto**”, de conformidad con los parámetros analizados (Coliformes totales y E.Coli), análisis realizado por el **Laboratorio Departamental de Salud Pública de Bolívar**.

En efecto y tomando como referencia, varios “*Informes de Análisis de la Calidad del Agua para Consumo Humano*” elaborados por el citado Laboratorio Departamental durante varios meses del año 2017 y del año 2018, se tiene que el resultado del **Índice de Riesgo de Calidad del Agua – IRCA por muestra**, es el siguiente⁹⁶:

Informe de Análisis de la Calidad del Agua para Consumo Humano
Autoridad Bolívar
LABORATORIO DEPARTAMENTAL DE SALUD PÚBLICA DE BOLÍVAR
IRCA por Muestra
Persona Prestadora: ASOAGUAS E.S.P. - AÑO 2017

Fecha	Muestra	Resultado
30/01/2017	132	Según los parámetros analizados, la muestra de agua se clasifica en el nivel de riesgo: ALTO . Presenta valores para Coliformes totales, que la apartan de los valores aceptables desde el punto de vista Microbiológico según la resolución 2115 del 2007 del MPS / MAVDT.
30/01/2017	104	Según los parámetros analizados, la muestra de agua se clasifica en el nivel de riesgo: ALTO . Presenta valores para Coliformes totales, que la apartan de los valores aceptables desde el punto de vista Microbiológico según la resolución 2115 del 2007 del MPS / MAVDT.
	106	Según los parámetros analizados, la muestra de agua se clasifica en el nivel de riesgo: ALTO . Presenta valores para Turbiedad,

⁹⁵ Folio 683 y 684.

⁹⁶ Los informes están consignados en un CD que obra en el expediente a folio 709.

27/02/2017		que la apartan de los valores aceptables desde el punto de vista Físicoquímico según la resolución 2115 del 2007 del MPS / MAVDT.
27/02/2017	136	Según los parámetros analizados, la muestra de agua se clasifica en el nivel de riesgo: INVIABLE SANITARIAMENTE . Presenta valores para Coliformes totales, E.coli, que la apartan de los valores aceptables desde el punto de vista Microbiológico según la resolución 2115 del 2007 del MPS / MAVDT.
Fecha	Muestra	Resultado
29/03/2017	137	Según los parámetros analizados, la muestra de agua se clasifica en el nivel de riesgo: ALTO . Presenta valores para Coliformes totales, que la apartan de los valores aceptables desde el punto de vista Microbiológico según la resolución 2115 del 2007 del MPS / MA VOT.
29/03/2017	140	Según los parámetros analizados, la muestra de agua se clasifica en el nivel de riesgo: ALTO . Presenta valores para Coliformes totales, que la apartan de los valores aceptables desde el punto de vista Microbiológico según la resolución 2115 del 2007 del MPS / MAVDT.
25/04/2017	141	Según los parámetros analizados, la muestra de agua se clasifica en el nivel de riesgo: INVIABLE SANITARIAMENTE . Presenta valores para Coliformes totales, E.coli, que la apartan de los valores aceptables desde el punto de vista Microbiológico según la resolución 2115 del 2007 del MPS / MAVDT.
25/04/2017	144	Según los parámetros analizados, la muestra de agua se clasifica en el nivel de riesgo: INVIABLE SANITARIAMENTE . Presenta valores para Coliformes totales, E.coli, que la apartan de los valores aceptables desde el punto de vista Microbiológico según la resolución 2115 del 2007 del MPS / MAVDT.
25/07/2017	145	Según los parámetros analizados, la muestra de agua se clasifica en el nivel de riesgo: INVIABLE SANITARIAMENTE . Presenta valores para Coliformes totales, E.coli, que la apartan de los valores aceptables desde el punto de vista Microbiológico según la resolución 2115 del 2007 del MPS / MAVOT.
25/07/2017	148	NOTA: Según los parámetros analizados, la muestra de agua se clasifica en el nivel de riesgo: INVIABLE SANITARIAMENTE . Presenta valores para Coliformes totales, E.coli, que la apartan de los valores aceptables desde el punto de vista Microbiológico según la resolución 2115 del 2007 del MPS / MAVOT.
22/08/2017	152	Según los parámetros analizados, la muestra de agua se clasifica en el nivel de riesgo: ALTO . Presenta valores para Coliformes totales, que la apartan de los valores aceptables desde el punto de vista Microbiológico según la resolución 2115 del 2007 del MPS / MAVDT.
22/08/2017	149	Según los parámetros analizados, la muestra de agua se clasifica en el nivel de riesgo: ALTO . Presenta valores para Coliformes totales, que la apartan de los valores aceptables desde el punto de vista Microbiológico según la resolución 2115 del 2007 del MPS / MAVDT.
02/10/2017	153	Según los parámetros analizados, la muestra de agua se clasifica en el nivel de riesgo: INVIABLE SANITARIAMENTE , Presenta valores para Coliformes totales, E.coli, que la apartan de los valores aceptables desde el punto de vista Microbiológico según la resolución 2115 del 2007 del MPS / MAVDT
02/10/2017	156	Según los parámetros analizados, la muestra de agua se clasifica en el nivel de riesgo: INVIABLE SANITARIAMENTE . Presenta valores para Coliformes totales, E.coli, que la apartan de los valores aceptables desde el punto de vista Microbiológico según la resolución 2115 del 2007 del MPS / MAVDT.
28/12/2017	165	Según los parámetros analizados, la muestra de agua se clasifica en el nivel de riesgo: SIN RIESGO . Es apta para consumo humano desde el punto de vista Microbiológico según la resolución 2115 del 2007 del MPS / MAVDT.

28/12/2017	168	Según los parámetros analizados, la muestra de agua se clasifica en el nivel de riesgo: SIN RIESGO . Es apta para consumo humano desde el punto de vista Microbiológico según la resolución 2115 del 2007 del MPS / MAVDT.
------------	-----	---

Informe de Análisis de la Calidad del Agua para Consumo Humano
Autoridad Bolívar
LABORATORIO DEPARTAMENTAL DE SALUD PÚBLICA DE BOLÍVAR
IRCA por Muestra
Persona Prestadora: ASOAGUAS E.S.P. - AÑO 2018

20/02/2018	170	Según los parámetros analizados, la muestra de agua se clasifica en el nivel de riesgo: ALTO . Presenta valores para Turbiedad, ph, que la apartan de los valores aceptables desde el punto de vista Físicoquímico según la resolución 2115 del 2007 del MPS / MAVDT.
20/02/2018	171	Según los parámetros analizados, la muestra de agua se clasifica en el nivel de riesgo: SIN RIESGO . Es apta para el consumo humano desde el punto de vista Microbiológico según la resolución 2115 del 2007 del MPS / MAVDT.
06/03/2018	175	NOTA: Según los parámetros analizados, la muestra de agua se clasifica en el nivel de riesgo: ALTO . Presenta valores para Coliformes totales, que la apartan de los valores aceptables desde el punto de vista Microbiológico según la resolución 2115 del 2007 del MPS / MAVDT.
06/03/2018	176	Según los parámetros analizados, la muestra de agua se clasifica en el nivel de riesgo: SIN RIESGO . Es apta para consumo humano desde el punto de vista Microbiológico según la resolución 2115 del 2007 del MPS / MAVDT.
03/04/2018	177	Según los parámetros analizados, la muestra de agua se clasifica en el nivel de riesgo: INVIABLE SANITARIAMENTE . Presenta valores para Coliformes totales, E.coli, que la apartan de los valores aceptables desde el punto de vista Microbiológico según la resolución 2115 del 2007 del MPS / MAVDT.
03/04/2018	179	Según los parámetros analizados, la muestra de agua se clasifica en el nivel de riesgo: INVIABLE SANITARIAMENTE . Presenta valores para Coliformes totales, E.coli, que la apartan de los valores aceptables desde el punto de vista Microbiológico según la resolución 2115 del 2007 del MPS / MAVDT.

XII.2.1.7. De la revisión de las pruebas mencionadas anteriormente, las cuales fueron decretadas oficiosamente mediante auto para mejor proveer calendado el 10 de abril de 2018, la Sala evidencia que en gran parte de ellas se presenta un riesgo alto y en no pocas oportunidades el nivel de riesgo se clasifica como “*inviabile sanitariamente*”, que se repitió en la valoración efectuada en el último mes analizado del 2018, es decir, el mes de abril. Se infiere, entonces, que en la actualidad el hecho que motivó la demanda no ha sido superado, por cuanto la calidad del agua para consumo humano que se sigue suministrando en el municipio de San Cristóbal, por parte de la empresa de servicios **públicos ASOAGUAS E.S.P.**, adscrita a dicho municipio, continúa siendo **agua NO apta para el consumo humano.**

XII.2.1.8. Es así como la Sala es categórica en advertir que no es dable ni para las autoridades municipales y, en este caso, para las departamentales, posponer y dilatar indefinidamente en el tiempo la solución a las necesidades básicas insatisfechas de los pobladores del municipio de San Cristóbal ubicado en el departamento de Bolívar y, menos aún, tratándose de un asunto de trascendental importancia como lo es el suministro de agua potable.

XII.2.1.9. Para la Sala, de conformidad con las pruebas obrantes en el expediente, el ente territorial departamental, con su actuar omisivo, ha permitido la afectación de los derechos colectivos invocados en la demanda, aún sin ser el directamente responsable de la prestación del servicio de acueducto, la cual se encuentra a cargo del municipio de San Cristóbal y de la empresa ASOAGUAS E.S.P. Tal afirmación se deriva al hecho constatable en que el departamento de Bolívar limitó sus actuaciones a la realización de informes de análisis de la calidad del agua para consumo humano en dicho municipio, sin desplegar otras acciones que conduzcan a propiciar la modificación de tan precaria situación.

XII.2.1.10. En ese orden de ideas, no ha de prosperar el primer motivo de inconformidad invocado por el **departamento de Bolívar** al recurrir la sentencia de 16 de junio de 2015, proferida por el **Tribunal Administrativo de Bolívar – Sala de Decisión No. 5-2015**.

XII.2.1.11. La otra inconformidad del departamento radica en lo ordenado en el ordinal 3º de las “*Medidas de Protección de Urgencia*”, orden que dispuso realizar y enviar informes al Ministerio de la Protección Social, a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y al Instituto Nacional de Salud, “[...] *de las acciones, ajustes y compromisos adquiridos para restablecer el servicio público de acueducto, a efectos de que dichas entidades procedan conforme a sus competencias [...]*”. En este punto, la entidad territorial consideró que tal orden desbordaba las competencias otorgadas constitucionalmente en el artículo 367 de la Constitución Política y en las disposiciones de la Ley 142 de 1994.

En este aspecto la Sala observa que, de acuerdo a la normatividad vigente anteriormente citada, el Legislador definió que la función de los departamentos, en cuanto a la prestación de los servicios públicos se refiere, se circunscribe a ofrecer “**apoyo y coordinación**” a los municipios o distritos.

Es así como la **Ley 715 de 2001**, establece en su articulado lo siguiente:

[...] 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.

74.6. Realizar el seguimiento y la evaluación de la acción de los municipios y de la prestación de los servicios a cargo de estos e informar los resultados de la evaluación y seguimiento a la Nación, autoridades locales y a la comunidad.

[...]"

Por su parte, el **Decreto No. 1575 de mayo 9 de 2007**, en sus artículos 4° y 8°, señala que los departamentos, en este caso, el departamento de Bolívar, a través de la Secretaría de Salud Departamental, tienen responsabilidad de implementar y desarrollar actividades de control y calidad del agua para consumo humano en coordinación con los entes que tienen incidencia en esta materia y/o tienen asignadas funciones de control y vigilancia a nivel nacional.

En efecto, el numeral 3 del artículo 8° del citado Decreto dispone: “[...] *Realizar la supervisión a los sistemas de autocontrol de las personas prestadoras de acuerdo con los protocolos que definan los Ministerios de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y de la Protección Social* [...]”.

En armonía con las atribuciones señaladas, los departamentos, como se ha señalado atrás, ejercen también funciones de coordinación y complementariedad entre la acción que desarrollan los municipios y las empresas prestadoras de servicios públicos y la Nación. A este respecto la Ley 142 de 1994 establece lo siguiente:

[...] 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:

[...]

XII.2.1.12. Al respecto, la Sala considera que no tiene vocación de prosperidad **la segunda inconformidad** manifestada por el departamento de Bolívar en el recurso de apelación, habida cuenta de la necesidad de que todas las entidades interesadas en garantizar la calidad del agua potable para los habitantes del municipio de San Cristóbal, estén informadas de todas las acciones que se

empresan desde los distintos niveles territoriales para hacerle frente a la grave situación.

XII.2.1.13. La Sala no entiende porqué el departamento de Bolívar pretende que lo excluyan de cumplir la medida de urgencia en cuanto a los informes se refiere, argumentando que no se encuentran dentro de sus atribuciones constitucionales llevarlos a cabo, cuando está visto que tal reproche no tiene fundamento alguno, dadas las funciones asignadas a dichos entes territoriales en cuanto al control y vigilancia para garantizar la calidad del agua para consumo humano, ampliamente citadas y explicadas en este apartado.

XII.2.1.14. En conclusión, esta inconformidad no tiene vocación de prosperidad pues lo que denota es un desconocimiento por parte del ente departamental de los principios de subsidiariedad, complementariedad, coordinación y concurrencia a los que debe sujeción, en aplicación de las normas que rigen a los departamentos, aplicables del control y vigilancia en materia de agua potable y en cuanto a la prestación de servicios públicos domiciliarios como lo es el servicio de acueducto, disposiciones arriba citadas.

XII.3. Del recurso de apelación presentado por el Instituto Nacional de Salud - INS

XII.3.1. Como ya se ha reseñado ampliamente, el INS solicitó, en primer término, una adición de sentencia para efectos de que se aclarará la situación de vinculado, o en otros, términos que se definiera en qué calidad interviene en el trámite de la presente acción popular.

XII.3.2. En este aspecto, lo que concluyó el Tribunal de instancia para entenderlo como un recurso de apelación de sentencia, fue que dicha solicitud tenía como trasfondo una inconformidad del **INS** por haber sido vinculado a la acción popular, y no estar de acuerdo, en principio, en que le era atribuible una "*legitimación en la causa por pasiva*", para ser llamado a intervenir y explicitar su responsabilidad en cuanto a las funciones de control y vigilancia de la calidad del agua potable en el municipio de San Cristóbal.

XII.3.3. La Sala considera que desde la misma sentencia de primera instancia el Tribunal expuso la razón por la cual el INS fue vinculado y ante la ausencia de

pruebas que demostrara su responsabilidad en la afectación de los derechos colectivos reclamados, consideró que se configuraba la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

XII.3.4. Ahora bien, al respecto el **Tribunal Administrativo de Bolívar – Sala de Decisión No. 5-2015**, señaló lo siguiente:

“[...] Acorde con lo anterior, y para efectos de establecer la responsabilidad de los Ministerios demandados, de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y del **Instituto Nacional de Salud**, - quienes sí se encuentran procesal o formalmente legitimados en la causa por pasiva en esta causa, en la medida en que según se señaló en el marco jurídico antes expuesto, tienen asignadas precisas acciones⁹⁷ en pro de la calidad del agua que se suministre a los asociados - concluye la Sala que en autos **no está acreditado que por acción u omisión de dichos organismos se hubiere producido la vulneración de los derechos colectivos invocados en la demanda, lo que hace admisibles las excepciones de falta de legitimación material o sustancial en la causa pasiva por ellos propuestas [...]**”.

XII.3.5. En consecuencia, se tiene que en la parte resolutive de la sentencia proferida por el Tribunal de instancia, no se condena al Instituto Nacional de Salud, por no estar acreditada su responsabilidad respecto de la situación que afecta a los habitantes del municipio de San Cristóbal en relación al suministro de agua potable para consumo humano.

XII.3.6. Además, en la parte resolutive se ordenó que el **INS** hiciera parte del Comité de Verificación del cumplimiento de la sentencia de primera instancia, en los siguientes términos:

“[...] **CUARTO:** Para la verificación del cumplimiento de esta sentencia se conforma un Comité que será presidido y convocado por la Defensora del Pueblo Regional Bolívar, a quien por secretaría se le comunicará esa misión y al que asistirán el Alcalde del municipio de San Cristóbal junto con el Gerente o representante legal de la empresa ASOAGUAS E.S.P como prestadora del servicio de agua potable en (sic) Municipio de San Cristóbal; el Secretario de Salud municipal de San Cristóbal el Secretario de Salud Departamental de Bolívar y delegados de los ministerios de salud y protección social, vivienda, salud y territorio, medio ambiente y desarrollo sostenible, de la superintendencia de servicios públicos domiciliarios **y del instituto nacional de salud**. Dicho comité rendirá informes a este Tribunal sobre la ejecución de las medidas de protección de urgencia dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento del plazo de ejecución de las mismas dispuesto en esta sentencia, así como informes trimestrales sobre el cumplimiento de las demás órdenes aquí impartidas.

XII.3.7. La orden impartida en el ordinal CUARTO es diáfana y no requiere de adición o que deba modificarse, en tanto, la participación del INS por las funciones

⁹⁷ Ley 142 de 1994, artículos 67, 79 y 162.

que tiene atribuidas legalmente, juega un papel importante, precisamente, en la verificación del cumplimiento de la sentencia proferida.

XII.3.8. Finalmente, la Sala considera importante, con ocasión de la presente acción popular, resaltar que el derecho a disponer de agua potable por parte de todos los habitantes del planeta ha sido un tema de primer orden en el concierto nacional e internacional por parte de los Estados y se ha erigido como uno de los objetivos del milenio.

Es así como las organizaciones de derechos humanos y las organizaciones especializadas en temas de la salud, lo han catalogado como un **derecho humano** por constituirse su acceso, en condiciones de estándares altos de calidad, en una condición *sine qua non* para garantizar el bienestar y la salud de los pueblos del mundo.

Sobre la importancia del agua y el derecho al agua, como derecho humano indispensable para vivir dignamente y condición previa para la realización de otros derechos humanos, esta Sección se ha pronunciado en los siguientes términos:

[...] Resulta importante recordar que la titularidad del derecho al agua como derecho subjetivo se encuentra en cabeza no sólo de las personas individualmente consideradas, sino también de la comunidad. En otras palabras, dicho derecho cuenta con una doble naturaleza (individual y colectiva). En relación con su naturaleza colectiva, la Corte Constitucional anotó que hay dimensiones del derecho que generan obligaciones de respeto, de protección y de garantía, de las cuales no son titulares las personas individualmente, sino colectivamente. Las protecciones de las fuentes hídricas de las cuales puede depender eventualmente el consumo de agua de las futuras generaciones, hace parte, sin duda, de los ámbitos de protección del derecho al agua, pero no se trata de un derecho individual. Estas obligaciones serán entonces reclamables ya no a través de la acción de tutela, sino por medio de la acción popular... **Al buscar el reconocimiento del derecho al agua como un derecho del hombre, el Comité de Derechos Políticos, Económicos y Sociales de naciones unidas busca beneficiar este derecho de la concepción ideológica sobre la cual se fundan los derechos del hombre, y aplicarle el régimen jurídico y prioritario correspondiente. El acceso al agua tiene vocación de ser reconocido como un derecho que debe ser objeto de una protección universal y superior. [...]**⁹⁸.

XII.3.9. Así las cosas, la Sala considera que debe confirmar el fallo proferido por el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR – SALA DE DECISIÓN No. 5-2015 el 16 de junio de 2015**, en relación con las medidas de protección y urgencia impuestas al **municipio de San Cristóbal** y a la empresa **ASOAGUAS E.S.P.**

⁹⁸ Consejo De Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO. Bogotá, D.C., veintiocho (28) de marzo de dos mil catorce (2014). Radicación número: 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP). Actor: GUSTAVO MOYA ANGEL Y OTROS. Demandado: EMPRESA DE ENERGIA DE BOGOTA Y OTROS

contenidas en el fallo en relación con el servicio público domiciliario de acueducto y el suministro de agua potable para el consumo humano. Igualmente, que le corresponde al **departamento de Bolívar** prestarle al municipio de San Cristóbal, departamento de Bolívar y a la empresa **ASOAGUAS E.S.P.** la asesoría y la asistencia técnica, administrativa y financiera necesarias para garantizar la oportuna y eficiente prestación del servicio público domiciliario de acueducto a los habitantes de dicho municipio, en condiciones de óptima calidad del agua potable para el consumo humano, de conformidad con las competencias que para el efecto le ha impuesto la Constitución y la Ley.

XII.3.10. En este mismo sentido, el **departamento de Bolívar** debe velar, en desarrollo de los principios de concurrencia, complementariedad, subsidiariedad y colaboración armónica y con base en la preceptiva legal aplicable, por coordinar con las entidades del orden nacional las acciones a desarrollar en materia de suministro de agua potable para consumo humano.

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

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de sentencia de 16 de junio de 2015, proferida por el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR – SALA DE DECISIÓN No. 5-2015**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: REMITIR copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

TERCERO: DEVOLVER el expediente al Tribunal de origen una vez ejecutoriado este proveído.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia que la anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala de la Sección Primera, en la sesión de la fecha.

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase,

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ
Consejera de Estado

OSWALDO GIRALDO LOPEZ
Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado