

**ACCION POPULAR - Improcedente para perseguir derechos particulares / ACCESO A LOS SERVICIOS PUBLICOS Y A QUE SE PRESTACION SEA EFICIENTE Y OPORTUNA - Servicio de acueducto**

En efecto, para la Sala, el hecho de que el citado proyecto urbanístico esté presuntamente dirigido a beneficiar a una comunidad de discapacitados, lo que, dicho sea de paso, carece por completo de sustento probatorio, no implica que estén en juego los derechos colectivos de la comunidad del Corregimiento del Caguán, porque el eventual desarrollo del mismo sólo beneficiaría a un grupo de personas que, por sí mismas o a través de diversas autoridades públicas o de particulares, podrían acceder a planes de vivienda propia. En tales circunstancias, el objeto del presente proceso se encuadra dentro de lo que la Jurisprudencia antes mencionada, denomina “derechos particulares comunes a un grupo de personas y no derechos colectivos”, razón por la cual, la acción popular resulta improcedente

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre la improcedencia para perseguir derechos individuales de un grupo de personas, Consejo de Estado, Sección Primera, Sala de Conjuces, sentencia de 1 de agosto de 2001, Rad. 2001-0249-01(AP). MP. Silvio Escudero Castro, y sentencia de 10 de mayo de 2007, Rad. 2003-01856-01(AP). MP. Martha Sofía Sanz Tobón.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION PRIMERA**

**Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ**

Bogotá, D. C., dieciséis (16) de marzo de dos mil doce (2012)

**Radicación número: 41001-23-31-000- 2010-00537-01(AP)**

**Actor: CORPORACION DE VIVIENDA EL TEJAR Y OTRO**

**Demandado: JUNTA ADMINISTRADORA DEL SERVICIO DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DEL CORREGIMIENTO DEL CAGUAN Y OTROS**

Decide la Sala los recursos de apelación interpuestos por la parte demandante y el Municipio de Neiva, contra la sentencia de 20 de junio de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo del Huila, que denegó las pretensiones de la demanda y exhortó al citado ente territorial a canalizar los recursos que le permitan al centro poblado El Caguán contar con un apropiado servicio de acueducto, garantizando el control del consumo, que redunde en el desarrollo de futuros proyectos urbanísticos.

## **I.- ANTECEDENTES.**

### **I.1- La Demanda.**

La Corporación de Personas con Discapacidad en Acción y la Corporación de Vivienda el Tejar, actuando por conducto de apoderado, interpusieron demanda en ejercicio de la acción popular contra la Junta Administradora del Servicio de Acueducto y Alcantarillado del Corregimiento del Caguán, Huila, la Superintendencia de Servicios Públicos y el DATMA, por considerar que han vulnerado derechos colectivos, los cuales no identificó.

### **I.2. Hechos.**

La parte demandante afirma que la Corporación de Vivienda el Tejar adquirió, mediante Escrituras Públicas números 1.746 de 1º de Agosto de 1998 y 1.334 de 7 de Julio de 2003 de la Notaría Quinta del Círculo de Neiva, un lote de terreno en el corregimiento del Caguán con el propósito de adelantar un programa de vivienda de interés social, estrato 1.

Señala que en dicho lote construyó una red de alcantarillado para la comunidad beneficiaria, el cual viene siendo utilizado sin permiso, por la Junta Administradora de Servicio de Acueducto y Alcantarillado de dicho corregimiento, pues desde hace más de cinco años le ha cobrado a la comunidad el citado servicio público, sin retribuirle a la Corporación de Vivienda El Tejar dinero alguno por ese concepto.

Asegura que le ha solicitado insistentemente a la Junta demandada, la disponibilidad del servicio público referido, pues pretende construir 463 soluciones de vivienda para personas con discapacidad, lo cual no ha podido iniciar por falta de tal disponibilidad.

Arguye que la demandada se ha negado a otorgar la mencionada solicitud porque no existe caudal suficiente en la quebrada EL NEME.

Sin embargo, asevera que según conceptos de las Empresas Públicas de Neiva E.S.P., y la CAM, dicha Quebrada tiene la suficiente capacidad para proporcionar el servicio público que se requiere para el proyecto urbanístico aludido.

Agrega que dichas entidades también encontraron que la Junta demandada no ejerce control alguno sobre los derrames de agua por parte de los usuarios actuales, lo cual causa perjuicio a otras personas que requieren del servicio público de acueducto y alcantarillado.

Manifiesta que técnicamente no existe impedimento alguno para otorgar la disponibilidad del servicio público de alcantarillado pues mediante Resolución número 1045 de 22 de Noviembre de 2001 la CAM otorgó la concesión de aguas, en un caudal de 21.64 litros por segundo y sostiene que las razones de la Representante Legal de la Junta Administradora de Acueducto y Alcantarillado del Corregimiento del Caguán, para negar la solicitud de la Corporación de Vivienda El Tejar son de tipo personal y político.

Trae a colación una certificación de la Empresa Aguas del Huila, a partir de la cual concluye que en el Caguán se toman más litros por segundo que en los Municipios de Tello, Paicol, Suaza, Santa Maria y Tarquí, por lo que no se explica cómo

puede decirse que *“NO ALCANCE PARA SUMINISTRAR AGUAS A OTRAS FAMILIAS QUE LO NECESITAN”*.

Sostiene que ni la Superintendencia de Servicios Públicos ni el DATMA han ejercido control sobre la utilización del agua en el corregimiento del Caguán, pues no existen medidores y que, pese a que en el año 2008 dicho Departamento Administrativo y la Empresa de Aguas del Huila S.A. realizaron inversiones por más de 1000 millones de pesos, en materia del servicio público de acueducto, ello no reveló beneficios para las personas que necesitan acceder al mismo.

Menciona que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 78 de la Constitución Política las entidades que atentan contra el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios, serán responsables según la Ley, lo cual ocurre en este caso con la Junta de Acueducto y Alcantarillado del Corregimiento del Caguán.

Concluyó que a la comunidad afectada se le ha negado el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad y el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y se le ha impedido adquirir una vivienda que mejore su calidad de vida.

### **I.3. Pretensiones.**

Solicita que se declare que las Corporaciones demandantes tienen derecho a la disponibilidad del servicio de acueducto y alcantarillado para el desarrollo de su objeto social en el Corregimiento del Caguán, Neiva.

Que se declare que la Junta Administradora del Servicio de Acueducto y Alcantarillado del Corregimiento del Caguán, Municipio de Neiva, Huila, tiene la suficiente capacidad de aforo de agua en litros por segundo, para conceder la disponibilidad de que trata la pretensión anterior.

Que se le ordene a dicha Junta concederle la disponibilidad para el desarrollo urbanístico "Villa Nohora", a fin de que las personas afiliadas a la Corporación de Vivienda El Tejar, puedan acceder a una vivienda digna.

Que se condene a las demandadas al pago del incentivo de que trata el artículo 39 de la Ley 472 de 1998.

#### **I.4. Defensa.**

- **La Alcaldía de Neiva, Huila**, actuando por conducto de apoderado contestó la demanda en los siguientes términos:

Señaló que la Corporación de Vivienda El Tejar construyó parcialmente, en el lote de terreno al que se refiere la presente acción (Desarrollo Urbanístico Villa Nohora), una red de alcantarillado que se encuentra conectada a la red de descole o terminación del alcantarillado del Centro Poblado del Caguán y que dicha red no se encuentra en funcionamiento.

Aclaró que antes de la construcción de la red ya existía una línea de descarga de alcantarillado, adscrita a la Junta Administradora de Acueducto y Alcantarillado el Caguán y es sobre ésta que se realiza el cobro por la prestación del servicio.

Manifestó que mediante oficio de 13 de abril de 2007 la Junta Administradora de Acueducto y Alcantarillado del Corregimiento del Caguán, expresó que la Corporación de Vivienda El Tejar debió solicitar la disponibilidad del servicio de acueducto, con anterioridad a la compra del terreno para el Proyecto Urbanización Villa Nohora, lo cual no hizo.

Aseguró que la entidad encargada de determinar si es procedente o no la disponibilidad del servicio solicitado por la actora, es la citada Junta y agregó que el Municipio de Neiva ha realizado, en los últimos 3 años, inversiones para acueducto y alcantarillado y ha suscrito convenios con Aguas del Huila S.A. E.S.P. de manera que solo falta la construcción de la Planta de Tratamiento para el suministro de agua tratada a la población.

Informó que suscribió con Aguas del Huila S.A. E.S.P. el Convenio Interadministrativo núm. 657 de 28 de diciembre de 2006, para la construcción de la Red de Distribución del Acueducto del Centro Poblado del Caguán del Municipio de Neiva, que mejoró las condiciones hidráulicas del sistema; que en virtud del Contrato 334 de 2008 dicha empresa está construyendo una Planta de Tratamiento; que tiene proyectada la instalación de medidores, una vez culmine la construcción de la citada Planta de Tratamiento y que, en todo caso, lo anterior está supeditado a la disponibilidad presupuestal y a los trámites contractuales pertinentes.

Estimó que es evidente que el Municipio ha realizado las obras necesarias para mejorar las condiciones del acueducto del Corregimiento del Caguán, por lo cual se opuso a las pretensiones de la demanda y además, porque al ente territorial no le corresponde otorgar la disponibilidad del servicio de acueducto que pretende la actora.

Expresó que la parte demandante no señala claramente cuáles son los derechos colectivos presuntamente vulnerados, pero dedujo que se trata del acceso a una infraestructura de servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

Propuso las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva e inexistencia de incumplimiento de normas legales.

**- La Junta Administradora de Servicios Públicos de Acueducto y Alcantarillado del Corregimiento del Caguán, Huila,** contestó la demanda de la siguiente manera:

Informó que en el año 1998, la Corporación El Tejar adquirió un lote de terreno en el Municipio de Neiva para construir un programa de vivienda de interés social, pero no averiguó previamente si el mismo tenía factibilidad de servicios públicos.

Aseguró que la Corporación El Tejar involucró en este asunto a la Corporación de Discapacitados en Acción, como un intento desesperado de obtener la disponibilidad de servicios aludida.

Arguyó que según Oficio núm. 003262 de 25 de junio de 2003, expedido por la CAM y aportado por la parte actora, se evidencia que muchos años después de adquirir el terreno solicitó licencia ambiental.

Señaló que no es cierto que la Junta se haya beneficiado de la red de alcantarillado construida por la Corporación de Vivienda El Tejar, pues la misma se conecta a la red de descole del alcantarillado del Centro Poblado El Caguán y

porque ya existía en el lote una línea de descarga de la red de alcantarillado, antes de que la demandante lo comprara.

Aclaró que el cobro que la Junta hace a los usuarios del servicio de alcantarillado nada tiene que ver con la red parcial construida por la actora, razón por la cual no está obligada a pagarle retribución alguna.

Manifestó que es cierto que el Representante Legal de la Corporación de Vivienda El Tejar le ha solicitado en varias ocasiones, tanto a nivel verbal como escrito, la disponibilidad del servicio de acueducto; que todas las peticiones han sido resueltas con expresión clara de los motivos por los que no son procedentes. Concretamente, se refirió a la solicitud de 8 de abril de 2003, pues en ésta la actora pidió de manera provisional la *“matricula de media pulgada de agua potable para la URBANIZACION VILLA NOHORA... mientras la CORPORACION hace la perforación del pozo para el agua de dicha urbanización.”*

Al efecto, estimó que es extraño que seis meses después de radicar dicha solicitud, la demandante continúe pidiendo la disponibilidad del servicio de acueducto, lo cual indica que aún no ha construido el citado pozo.

Aseguró que no le consta que la Corporación de Vivienda El Tejar haya suscrito convenio alguno con la Corporación de Discapacitados en Acción para el proyecto de vivienda referido en la demanda.

Sostuvo que resulta curioso que el certificado del número de personas discapacitadas visible a folio 69, esté dirigido al señor Daniel Cárdenas Perdomo pero también está suscrito por él mismo, además de que en dicho listado se incluyen personas suscriptoras del servicio de Acueducto y Alcantarillado del



Caguán, de escasos recursos, que no han mejorado su vivienda actual, por lo que menos aún podrían adquirir una nueva.

Afirmó que es cierto que una de las razones aducidas para negar la disponibilidad de acueducto, es la insuficiencia del caudal de la Quebrada El Neme, pero ello también se debe a deficiencias en la infraestructura para la conducción, fugas, falta de medidores entre otras y aclaró que aún cuando la CAM amplió la concesión de aguas superficiales a 21.64 por ciento litros por segundo, lo cierto es que ésta es acaparada o regresada por la finca Monteleón y que en la actualidad no es posible instalar micromedidores porque para ello se requieren obras de elevado costo.

Menciono que, a la fecha, el número de usuarios es de 1083 y no 600 como lo sostienen las Empresas Públicas de Neiva, lo cual indica que la situación de la comunidad se agravaría si se tiene en cuenta que existen familias desplazadas en igual espera de factibilidad.

Agregó que mediante Oficio núm. DTN 35438 de 30 de octubre de 2008, suscrito por el Director Norte de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena (CAM) *“el agua no es suficiente para satisfacer la población, ya que no hay un uso eficiente del agua”*.

Por tal razón, aseguró que la Junta Administradora de Acueducto del Caguán ha formulado y gestionado algunos proyectos ante la Alcaldía Municipal de Neiva, tales como la Restitución Total de Redes de Acueducto, Planta de Alcantarillado, Bocatoma, Construcción del Tanque de Almacenamiento, compra de Finca Monteleón y manejo y control de las Quebradas Neme y El Salado.

Aseguró que una vez AGUAS DEL HUILA termine las obras contratadas por el Municipio, hará lo que esté a su alcance para instalar los micromedidores a cada una de las viviendas en que se presta el servicio de acueducto, para que su uso sea racional y responsable.

Manifestó que no es cierto que la negativa a la solicitud de la actora se deba a intereses personales o políticos, pues la Junta ha actuado de manera transparente, inclusive ha rechazado las propuestas hechas por el Representante Legal de aquélla, en el sentido de otorgarle retribuciones materiales a cambio de una decisión a su favor.

Precisó que el concepto emitido por la CAM sobre el caudal de la quebrada que abastece el acueducto, parte de una visita realizada en épocas de lluvia y por ello se dejó constancia de que en tiempos de sequía se presentan racionamientos hasta de 3 días, sin contar con que los propietarios de la ya mencionada finca Moncaleano acaparan el agua y dejan a la población sin el preciado líquido, lo cual, a su juicio, debe ser atendido por la CAM, quien es la encargada de otorgar la concesión de aguas superficiales y por ello se lo puso en conocimiento, mediante Oficio de 11 de Julio de 2005.

Aclaró que el acueducto del Caguán es propio, por lo que sus recursos son ínfimos, no cuenta con los beneficios de la Ley 715 de 2001 y debe solicitar ayuda a los entes territoriales Departamento del Huila y Municipio de Neiva.

Aceptó que es cierto que el Corregimiento del Caguán ha obtenido recursos para el mejoramiento del servicio de acueducto y alcantarillado, por lo cual se ha buscado el cambio total de la red de acueducto y la restitución de la red de alcantarillado.

Afirmó que el Oficio núm. OFI 06/AUV13100 de 31 de enero de 2006, emitido por la Presidencia de la República y dirigido a la Alcaldía de Neiva, se refiere a la ejecución de obras en el acueducto del barrio Villa Rosa, que nada tiene que ver con los hechos de la presente acción popular.

Concluyó que no ha violado derecho colectivo alguno; reiteró que la negativa a otorgar la factibilidad del servicio de acueducto pretendido por la parte actora no es caprichosa, sino que obedece a razones técnicas ya explicadas y aseguró que la petición radicada el 26 de marzo de 2008 por el Representante Legal de la Corporación de Vivienda El Tejar, no hace mención alguna de la población discapacitada, por lo que tampoco ha violado los derechos de ésta.

Por lo anterior, se opuso a la prosperidad de las pretensiones, pues considera inviable la factibilidad de servicios en el lugar de los hechos e insistió en que acceder a lo pedido por la actora daría lugar a problemas de suministro porque la Junta Administradora del Servicio de Acueducto y Alcantarillado del Corregimiento no cuenta con la capacidad de agua suficiente ni condiciones de infraestructura para el efecto.

- **La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios** contestó la demanda en los siguientes términos:

Que los hechos no le constan y que sus funciones de vigilancia y control se ejercen sobre las empresas prestadoras de los servicios públicos y no sobre sus usuarios.

Estimó que la pretensión relacionada con el desarrollo del objeto social de la Corporación de Vivienda El Tejar no es procedente, pues la acción popular está encaminada a la protección de derechos difusos, no particulares y que, por la misma razón, son improcedentes las demás pretensiones, si se tiene en cuenta que las mismas tienen que ver con el desarrollo de un proyecto urbanístico que beneficiará a los afiliados a las Corporaciones demandantes.

Destacó que contra la Superintendencia no se formuló pretensión alguna, por lo que no se le debe tener como parte procesal, pero coadyuvó la demanda en cuanto propende por la optimización y aprovechamiento de recursos naturales y de que todas las personas accedan a los servicios públicos domiciliarios.

Propuso entonces, la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, pues dentro de las funciones previstas en la Ley 142 de 1994 no se encuentra la de determinar si la Junta Administradora de Acueducto y Alcantarillado del Caguán tiene o no capacidad suficiente de aforo de agua en litros por segundo, para concederle a la actora la disponibilidad que requiere para desarrollar su proyecto urbanístico y además, porque en la demanda no se señala conducta alguna que vincule a la Superintendencia con la violación de los derechos presuntamente afectados los cuales, reiteró, en este caso son de tipo subjetivo y no colectivo. Por ello, también propuso las excepciones que denominó: **i)** inexistencia de violación de derechos colectivos por parte de la Superintendencia, **ii)** que esta proviene de terceros y **iii)** improcedibilidad de la acción popular para obtener la protección de derechos particulares.

Solicitó declarar probadas dichas excepciones, denegar las pretensiones de la demanda, declarar terminado el proceso y condenar en costas a la actora.

### **I.5 Pacto de Cumplimiento.**

El día 27 de abril de 2010 se llevó a cabo Audiencia de Pacto de Cumplimiento que se declaró fallida por falta de ánimo conciliatorio.

### **II.- FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA.**

Mediante sentencia de 20 de junio de 2011, el Tribunal Administrativo del Huila denegó las pretensiones de la demanda y exhortó al Municipio de Neiva a canalizar los recursos que permitan al centro poblado el Caguán acceder a un apropiado servicio de acueducto.

Declaró que no prospera la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Municipio de Neiva y la Superintendencia de Servicios Públicos, porque de conformidad con la Constitución y la Ley, los municipios son responsables de la prestación de los servicios públicos en los términos que establezca la Ley y la Superintendencia es la encargada de ejercer el control, inspección y vigilancia de las empresas prestadoras de servicios públicos.

Señaló que se encuentra probado que la Corporación de Vivienda El Tejar pretende desarrollar el Proyecto Urbanístico "Villa Nohora" etapas I y II, en el Corregimiento el Caguán, del Municipio de Neiva, Huila, que consta de 945 lotes para construir igual número de viviendas, para lo cual requiere que la Junta Administradora del Acueducto y Alcantarillado certifique la disponibilidad del servicio público de acueducto y que ello no ha ocurrido.

Aseguró que no está probado que los 463 miembros de la Corporación de Personas con Discapacidad en Acción tengan interés en adquirir lotes de terreno

en dicho proyecto urbanístico, de tal suerte que el único interesado en la obtención de la certificación de factibilidad aludida, es el urbanizador en forma particular.

No obstante, como uno de los testigos declaró que el servicio de acueducto se presta en forma restringida, concluyó que tal circunstancia repercute negativamente en la calidad de vida de los moradores del corregimiento y exhortó al Municipio de Neiva para que canalice los recursos que le permitan a la población contar con un apropiado servicio de acueducto.

### **III.- FUNDAMENTOS DE LOS RECURSOS DE APELACION.**

**III.1.- La parte actora** apeló el fallo anterior, por lo siguiente:

Aseguró que las personas discapacitadas merecen especial protección, en virtud de lo dispuesto en los artículos 13, 47, 54 y 68 de la Constitución Política, la Ley 361 de 1997 y convenios internacionales, en aras de que ellas puedan realizarse a nivel personal y se les garantice la integración social.

Agregó que todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna y que es obligación del Estado proteger y controlar los bienes y servicios y garantizar la utilización racional de los recursos naturales.

Estimó que está plenamente probado que en el corregimiento del Caguán existe suficiente caudal de agua para satisfacer las necesidades de su población, razón por la cual, a su juicio, la entidad demandada ha manejado el suministro del agua en forma caprichosa y arbitraria.

Reiteró los argumentos de la demanda en cuanto a que existen Municipios con poblaciones superiores a la del Caguán, en los cuales sí se suministra racionalmente el servicio público de agua potable y que le es necesario acceder a la disponibilidad del mismo para poder adelantar el proyecto de urbanización referido en aquélla.

Aseguró que como el a quo no fijó nuevas fechas y horas para la recepción de testimonios, no pudo demostrar plenamente los hechos de la demanda, por lo que solicitó oír a los Representantes Legales de las entidades demandantes.

**III.2.- El Municipio de Neiva** igualmente apeló el fallo de primera instancia, por lo siguiente:

Que aportó pruebas suficientes que dan cuenta de que el Municipio ha adelantado todas las obras y convenios posibles para mejorar las condiciones de la red de acueducto del Corregimiento del Caguán.

Informó que ya se encuentra terminada y en funcionamiento la obra relacionada con la Planta de Tratamiento para el suministro de agua potable en el mencionado Corregimiento y aportó fotografías para demostrarlo.

Agregó que a la Junta Administradora de Servicios Públicos de Acueducto y Alcantarillado del Caguán le corresponde instalar los micromedidores, por ser la entidad que presta el servicio, realiza el cobro y ejerce el control sobre el consumo para evitar el derroche que se ha presentado.

Trajo a colación el testimonio rendido en el proceso por el Director del DATMA municipal, quien aseguró que dicha Junta debe, eventualmente, solicitarle a la

Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena un aforo nuevo que le permita estudiar la viabilidad de ampliar el servicio a un número mayor de usuarios, pues en las actuales condiciones tal ampliación implica el riesgo de merma de la cantidad de agua suministrada, lo cual fue corroborado por el testimonio del Profesional Universitario del ente territorial.

Por lo anterior concluyó que no es de su competencia ejercer el control sobre el consumo del servicio público de acueducto, sino del prestador del mismo.

Insistió en que el Municipio ha adelantado diversas acciones tendientes al mejoramiento del citado acueducto, tanto a nivel presupuestal como de obras de infraestructura, por lo que solicitó modificar el fallo impugnado en cuanto a la orden que le fue impartida.

#### **IV.- CONSIDERACIONES DE LA SALA.**

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

En el presente asunto, la parte actora no señala en forma concreta cuáles son los derechos colectivos que estima vulnerados; sólo refiere unos hechos relacionados con la decisión de la Junta Administradora de Servicios Públicos de Acueducto y



Alcantarillado del Caguán, consistente en negarle la factibilidad del servicio público de acueducto a un terreno de su propiedad, en el cual pretende desarrollar un proyecto de urbanización.

En tales circunstancias, de la interpretación de la demanda se infiere que el derecho colectivo aludido por la actora es el previsto en el literal j) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, esto es, el acceso a los servicios públicos y a que se prestación sea eficiente y oportuna.

Sin embargo, previo a verificar si en el caso examinado se presenta o no una conducta activa u omisiva que amenace o vulnere el mencionado derecho colectivo, la Sala precisará si, a la luz de la causa petendi, la parte actora busca la protección de derechos colectivos o si, contrario a ello, se trata de la defensa de intereses particulares, habida cuenta de que tal como lo expresa en su demanda, la negativa de la entidad demandada a otorgarle la factibilidad de servicios públicos en un inmueble de propiedad de la Corporación de Vivienda El Tejar, le impide a ésta el desarrollo de su objeto social.

Al efecto, la Sección Primera en Sala de Conjuces señaló que la acción popular no es procedente para agenciar derechos de tipo particular. Así, en sentencia de 1° de agosto de 2001, la Sala expresó que:

“Mediante la ley 472 de 1998, art 4°, literales a) a n) se enuncian los derechos e intereses colectivos susceptibles de protección mediante las denominadas acciones populares y de grupo, y de este análisis no se encuentra la posibilidad de que un número plural o conjunto de personas puedan hacer efectivos derechos personales y subjetivos, con el pretexto de que actúan a nombre de la comunidad, porque un derecho colectivo se toma como un todo respecto de los miembros del conjunto de personas que promueven las acciones que nos ocupan, y en tal medida dichos derechos deben intrínsecamente poseer la virtualidad de comprometer en su ejercicio a toda la sociedad, sin mayores razonamientos.

...

Así las cosas por tratarse de derechos e intereses que incumben a la sociedad en general, no proceden tales acciones para dirimir conflictos en los cuales se discutan derechos derivados de relaciones subjetivas, pues la interpretación de situaciones, como la aquí planteada, conlleva a razonamientos intrínsecos de donde se desprenden consecuencias subjetivas, es decir, consecuencias distintas según la interpretación de cada individuo, así desde esa perspectiva, dichas situaciones entrañan efectos fácticos distintos, perdiéndose con ello el rasgo colectivo, que debe fundamentar la procedencia de la acción popular.”<sup>1</sup>

En el mismo sentido, la Sala precisó que los intereses particulares comunes a un grupo de personas no tienen la naturaleza de derechos colectivos, por lo siguiente:

“Esta Corporación, en reiteradas ocasiones, ha explicado el concepto y alcance de los derechos colectivos. Entre otras ha señalado: “los derechos colectivos son aquellos mediante los cuales aparecen comprometidos los intereses de la comunidad, y cuyo radio de acción va más allá de la esfera de lo individual o de los derechos subjetivos previamente definidos por la ley” “los derechos particulares comunes a un grupo de personas no constituyen derechos colectivos”

“No deben confundirse los derechos colectivos con los individuales comunes a un grupo de personas de terminadas o determinables. **La distinción entre intereses subjetivos y colectivos de un grupo depende de la posibilidad de apropiación exclusiva de los objetos o bienes materiales o inmateriales involucrados en la relación jurídica.** Así, de los derechos colectivos puede afirmarse que a pesar de pertenecer a todos los miembros de una comunidad ninguno puede apropiarse de ellos con exclusión de los demás; en tanto que en relación con los derechos individuales, cada uno de los sujetos que pertenecen al grupo puede obtener la satisfacción de su derecho de forma individual y en momento diferente o puede ejercerlo con exclusión de los demás, y solo por razones de orden práctico pueden reclamar conjuntamente la indemnización cuando han sufrido un daño por una causa común, sin perjuicio de las acciones individuales que cada uno pueda iniciar.

...

Como se puede observar se pretende únicamente la protección de derechos de carácter meramente subjetivo, que en nada benefician a la comunidad en general. Siguiendo los lineamientos de esta Corporación, para que un derecho pueda considerarse como colectivo deberá analizarse el objeto o bien material o inmaterial involucrado en la relación jurídica, respecto del cual ningún miembro de la comunidad puede apropiarse con exclusión de los demás. En los hechos objeto de la presente acción, el objeto material involucrado en la relación jurídica está compuesto por los parqueaderos de la zona residencial y la terraza del edificio “Parqueadero y Torre Aristi” respecto a los cuales no pueden acceder todos los miembros de la comunidad, por tratarse de bienes que constituyen propiedad privada en los cuales los particulares pueden ejercer determinadas restricciones. En consecuencia no existe fundamento alguno para proteger los derechos que pretende el actor, ya que los mismos son derechos particulares comunes a un grupo de personas y no derechos colectivos. Por lo tanto, teniendo claro que no se pretende la protección de derecho colectivo alguno la acción instaurada por el

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sala de Conjuces, sentencia de 1° de agosto de 2001, proferida en el expediente núm. 2001-0249-01(AP). M.P. Doctor Silvio Escudero Castro.

actor es improcedente en la situación de la referencia.”<sup>2</sup> (Las negrillas y subrayas no son del texto original).

Ahora bien, en el caso que se estudia, la parte actora manifiesta que la Corporación de Vivienda El Tejar pretende desarrollar un proyecto urbanístico de viviendas de interés social, en un terreno de su propiedad, el cual dice haber adquirido mediante Escrituras Públicas núms. 1.746 de 1° de agosto de 1998 y 1334 de fecha 7 de julio de 2003 de la Notaría Quinta de Neiva y agrega que dicho proyecto ha sido obstaculizado por la entidad demandada, en cuanto se ha negado caprichosa e injustificadamente a otorgarle la disponibilidad del servicio público de acueducto.

A continuación se transcriben las pretensiones de la demanda:

“1.- **Declarar que las Corporaciones accionantes tienen derecho a la disponibilidad del servicio de acueducto y alcantarillado para el desarrollo de su objeto social** en el Corregimiento del Caguán, jurisdicción del Municipio de Neiva H.

2.- Declarar que la Junta Administradora del Servicio de Acueducto y Alcantarillado del Corregimiento del Caguán, del Municipio de Neiva, Departamento del Huila: No. S0700658, tiene la capacidad suficiente de aforo de agua en litros por segundo en su caudal para **conceder la disponibilidad de acueducto y alcantarillado a la Corporación de Vivienda El Tejar, para poder desarrollar su objeto social** conjuntamente con la Corporación de Personas con Discapacidad en Acción.

3.- Como consecuencia de lo anterior, se sirva ordenar que se proceda por parte de la Junta Administradora del Servicio de Acueducto y Alcantarillado del Corregimiento del Caguán, del Municipio de Neiva, Departamento del Huila: No. S0700658, a conceder la disponibilidad del servicio de acueducto y alcantarillado a la Corporación de Vivienda El Tejar, **para el desarrollo del Proyecto Urbanístico Villa Nohora, el cual se encuentra localizado en el Corregimiento del Caguán,** Jurisdicción del Municipio de Neiva H., para que las personas afiliadas a las Corporaciones accionantes puedan construir sus viviendas para tener una vida digna.

4.- Que se condene a la sociedad demandada al pago del incentivo a que hubiere lugar de que trata el artículo 39 de la Ley 472 de 1998.” (Las negrillas y subrayas no son del texto original).

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 10 de mayo de 2007, proferida en el expediente núm. 2003-01856-01 (AP). M.P. Doctora Martha Sofía Sanz Tobón.

A folios 10 a 13 obra el Certificado de Existencia y Representación Legal de la Corporación de Vivienda El Tejar, en el cual consta que el objeto social de la misma consiste en:

“A) ASESORAR EN MATERIA FINANCIERA, ECONOMICA Y ADMINISTRATIVA A LAS ORGANIZACIONES QUE ELLA DETERMINE. B) **DESARROLLAR UNA POLITICA PERMANENTE Y EFICAZ TENDIENTE A CONSEGUIR LOTES DE TERRENO DONDE CADA UNO DE SUS SOCIOS PUEDA CONSTRUIR UNA CASA DE HABITACION PROPIA PARA SU FAMILIA.** C) DESARROLLAR POR TODOS LOS MEDIOS LICITOS POSIBLES LA **SOLIDARIDAD ENTRE SUS MIEMBROS BUSCANDO FAVORECER A LOS ASOCIADOS.** D) LUCHAR PARA QUE EL CONSEJO MUNICIPAL DE CUMPLIMIENTO A LA LEY 61 DE 1946, LA CUAL DESTINA UN PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL PARA VIVIENDA POPULAR, TAMBIEN EXIGIR QUE SE DE CUMPLIMIENTO A LA LEY 61 DE 1948, Y OTRAS LEYES, ORDENANZAS Y ACUERDOS SIMILARES COMO UNA FORMA DE IMPULSAR LOS PLANES DE VIVIENDA POPULAR. E) **PROPENDER POR ELEVAR EL NIVEL CULTURAL DE SUS SOCIOS.** F) DESARROLLAR TAREAS DE SOLIDARIDAD CON OTRAS ORGANIZACIONES POPULARES QUE LUCHAN POR LA CONSECUION DE VIVIENDA. G) SERVIR DE INTERMEDIARIA PARA EL COBRO DE CESANTIAS ANTE ENTIDADES OFICIALES CON MIRAS A LA AGILIZACION DE SU PAGO. DICHO COBRO SE DILIGENCIARA SIEMPRE QUE SU PRODUCTO VAYA A SER DESTINADO PARA EL PROGRAMA DE VIVIENDA DE ENSANCHAMIENTO O MEJORAS. PARA DESARROLLAR EL OBJETO LA CORPORACION PODRA CONSTRUIR, ADQUIRIR, ENAJENAR, GRAVAR A CUALQUIER TITULO TODA CLASE DE BIENES Y RECIBIRLOS O DARLOS EN VENTA, ADMINISTRACION O ARRENDAMIENTO, ORGANIZAR SERVICIOS ESPECIALES, TALES COMO SUPERMERCADOS, DROGUERIAS, RECREACIONALES, ETC. SIEMPRE Y CUANDO PRETENDA SERVIR A SUS AFILIADOS Y A LA COMUNIDAD EN GENERAL. H) LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO, ASEO ADICIONALMENTE PODRA PRESTAR EL SERVICIO DE ANTENA PARABOLICA, SERVICIOS DE GAS, EN CUMPLIMIENTO DE ESTE OBJETO DE LA CORPORACION, PODRA DESARROLLAR LAS ACTIVIDADES COMERCIALES E INDUSTRIALES DE PRODUCCION, TRATAMIENTO Y SUMINISTRO DE AGUA POTABLE, TRATAMIENTO Y DISPOSICION DE AGUAS SERVIDAS Y RECOLECCION, TRANSPORTE, RECICLAJE Y DISPOSICION FINAL DE DESECHOS. IGUALMENTE Y **PARA ALCANZAR EL OBJETO, LA CORPORACION DEBERA REALIZAR TODAS LAS ACTIVIDADES NECESARIAS O CONVENIENTES TENDIENTES A LOGRAR LA ORGANIZACION QUE LE PERMITA ATENDER LAS PRESTACIONES DE LOS SERVICIOS PUBLICOS QUE ESTARAN A SU CARGO.** - PARA DAR CUMPLIMIENTO A ESTE OBJETO, LA CORPORACION DEBERA DAR CUMPLIMIENTO A LO ESTIPULADO EN LA LEY 142 Y EN LOS DECRETOS REGLAMENTARIOS, ASI COMO TENER PRESENTE TODAS AQUELLAS DISPOSICIONES EMANADAS DE LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS (SSPD) Y LA COMISION DE REGULACION DE AGUA (CRA).-“ (Las negrillas y subrayas no son del texto original).

Obsérvese entonces, que el objeto social de la Corporación de Vivienda El Tejar es, en resumen, adelantar proyectos de construcción de vivienda para sus

asociados, procurando, entre otras cosas, condiciones de acceso a los servicios públicos domiciliarios; objeto éste que, a juicio de la parte actora no ha podido cumplirse por conductas omisivas atribuibles a la Junta Administradora de Servicios Públicos de Acueducto y Alcantarillado del Caguán, quien, se repite, le ha negado la disponibilidad del servicio público de acueducto, necesaria para proceder a la construcción del Proyecto Villa Nohora, Etapas I y II.

Por lo tanto, no existe lugar a duda alguna de que lo pretendido por la actora es la satisfacción de un interés particular.

En efecto, para la Sala, el hecho de que el citado proyecto urbanístico esté presuntamente dirigido a beneficiar a una comunidad de discapacitados, lo que, dicho sea de paso, carece por completo de sustento probatorio, no implica que estén en juego los derechos colectivos de la comunidad del Corregimiento del Caguán, porque el eventual desarrollo del mismo sólo beneficiaría a un grupo de personas que, por sí mismas o a través de diversas autoridades públicas o de particulares, podrían acceder a planes de vivienda propia.

En tales circunstancias, el objeto del presente proceso se encuadra dentro de lo que la Jurisprudencia antes mencionada, denomina "*derechos particulares comunes a un grupo de personas y no derechos colectivos*", razón por la cual, la acción popular resulta improcedente, tal como lo dispuso el a quo.

En esa medida, no hay lugar a pronunciamiento de fondo alguno, esto es, sobre los hechos, pretensiones o defensa de las partes, lo cual impone modificar el fallo impugnado en cuanto impuso órdenes al Municipio de Neiva Huila, pues, se repite, la materia del proceso se circunscribe a la defensa de intereses particulares que escapan al objeto de la acción popular.

Sobre este aspecto, el fallo impugnado se modificará en el sentido de dejar sin efectos la orden impartida al Municipio de Neiva.

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

**F A L L A:**

**PRIMERO: MODIFICASE** la sentencia de 20 de junio de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo del Huila, en el sentido de dejar sin efectos el numeral segundo de su parte resolutive.

**SEGUNDO: CONFIRMASE** la mencionada sentencia en lo demás.

**TERCERO: COMUNIQUESE** esta decisión a las partes.

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

**COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.**

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala, en sesión de 16 de marzo de 2012.

**MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ**  
**LASSO**  
Presidenta

**MARIA CLAUDIA ROJAS**

**MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**